

ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

องค์ประกอบที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการทำงานที่จะทำให้เป้าหมายขององค์การบรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพคือการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ทั้งนี้ก็เพราะว่า พื้นฐานของการบริหารงานขององค์การได้แก่คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Materials) และวิธีจัดการ (Management or Method) อย่างไรก็ตาม ในบรรดาองค์ประกอบเหล่านี้ปัจจัย "คน" มีความสำคัญมากที่สุด เพราะปัจจัย "คน" สามารถจัดการหรือหาวิธีที่จะดำเนินการ (Management or Method) ในอันที่จะทำให้เป้าหมายขององค์การบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพโดยการรวบรวมปัจจัย "เงิน" และ "วัสดุ" เท่าที่มีอยู่ในองค์การหรือห้้องการสามารถจัดหาได้ กล่าวคือ ถ้าองค์การใดมีปัจจัย "คน" ก็และมีประสิทธิภาพในการทำงานสูง คนหรือพนักงานหรือข้าราชการก็จะสามารถสรรหาเงิน (หรืองบประมาณ) และวัสดุมาให้กับองค์การ และก็จะสามารถบริหารงานในบรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพได้

ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาประเทศจึงต้องอาศัยการระดมคน เงิน วัสดุและวิธีจัดการ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ เราจึงต้องมีการพัฒนาคนให้เกิดขึ้นมีประสิทธิภาพ (Human Development) งานของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการนำบัณฑิตทุกชั้นทุกระดับของประชาชนทั่วราชอาณาจักร ฉะนั้น การพัฒนาบุคลากรซึ่งได้แก่ข้าราชการฝ่ายปกครองจึงมีความสำคัญ

ศาสตราจารย์ ดร. วิชา หงษ์ไกรเลิศ, การพัฒนารัฐบาล (เอกสารทางวิชาการประกอบการบรรยายวิชาบริหารงาน) (คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๐), หน้า ๑ - ๒.

<sup>๒</sup> เกษม สุวรรณกุล, "หลักการบริหารและปัญหาของรัฐบาล", วารสารสังคมศาสตร์, ปีที่ ๒, ฉบับที่ ๒ (พฤศจิกายน ๒๕๐๕)

<sup>๓</sup> เสถียร วิชัยลักษณ์ ร.ศ.ท., พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ทุฬาทศกักราช ๒๕๕๗., หน้า ๑๑

เป็นอย่างยิ่งที่จะช่วยให้ประชาชนได้รับบริการที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์และบำรุง  
สุขสำหรับเขา

ได้มีผู้ให้คำนิยามของคำว่า "การบริหารงานบุคคล" ไว้หลายท่าน  
**Felix B. Nigro** ได้แสดงความเห็นไว้ว่าการบริหารงานบุคคลหมายความ  
ถึงศิลปะที่จะสรรหาบุคคลเข้าทำงานและใช้ประโยชน์จากบุคคลเหล่านั้นให้บังเกิดผล  
งานสมความมุ่งหมายมากที่สุดทั้งปริมาณและคุณภาพ<sup>๔</sup> สำหรับ **Leonud D. White**  
ได้ให้ความเห็นว่า การบริหารงานบุคคลหมายความถึงกระบวนการวางแผน  
ระเบียบและวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การ โดยการ  
สรรหาบุคคลที่เหมาะสมและพัฒนาบุคคลเหล่านั้น เพื่อให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้  
การปฏิบัติงานโดยบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๕</sup> จึงเห็นได้ว่าการบริหารงาน  
บุคคลเป็นกระบวนการที่ครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดเกี่ยวกับการบุคคล นับตั้งแต่การสรร  
หาบุคคลเข้าทำงาน การพัฒนาบุคคล (เช่น การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพใน  
การทำงานต่าง ๆ) การสร้างขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของบุคคล  
ตลอดจนการดำเนินงานต่าง ๆ ภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งในองค์การนั้น ๆ ไป  
แล้ว เช่น การจัดให้มีระบบบำเหน็จบำนาญ ฯลฯ เป็นต้น

ศาสตราจารย์สมพงษ์ เกษมสิน ได้กล่าวว่กระบวนการบริหารงานบุคคล  
อาจแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้ คือ

๑. การวางแผนนโยบายระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับตัวบุคคล
๒. การวางแผนในการจัดอัตรากำลังให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์
๓. การวางแผนโครงการปฏิบัติ
๔. กำหนดหน้าที่ คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ
๕. การจัดชั้น ตำแหน่งงาน

<sup>๔</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพมหานคร  
บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, ๒๕๑๕), หน้า ๔

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔

๖. การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง
๗. การสรรหาคนเข้าทำงานและการสอบไล่
๘. การคัดเลือกและการบรรจุแต่งตั้ง
๙. การทดลองให้ปฏิบัติราชการ
๑๐. การจัดทำทะเบียนและประวัติ
๑๑. การย้ายและโอน
๑๒. การพัฒนาบุคคล
๑๓. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
๑๔. การพิจารณาความดีความชอบ
๑๕. การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง
๑๖. การรักษาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
๑๗. การจัดสวัสดิการ
๑๘. การปกครองบังคับบัญชา
๑๙. การรักษาวินัย
๒๐. การให้พินิจจากงาน
๒๑. การจัดระบบบำเหน็จบำนาญ
๒๒. การศึกษาคนคว่ำวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล

อย่างไรก็ดี สาสตราจารย์สมพงษ์ เกษมนลิน ใ้ค้เน้นว่าขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานบุคคลควรประกอบด้วย ๘ ขั้นตอนดังต่อไปนี้

๑. การวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
๒. การสรรหาบุคคล
๓. การกำหนดอัตราเงินเดือน
๔. การประเมินผลการปฏิบัติงานและการปูนบำเหน็จ
๕. การปกครองบังคับบัญชา

๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔ - ๕.

- ๖. การพัฒนาบุคคล
- ๗. การจัดประโยชน์เกื้อกูลต่าง ๆ
- ๘. การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล <sup>๗</sup>

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าการพัฒนาบุคคล (Human Development) มีความสำคัญมากที่สุด เพราะว่าในขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานบุคคลดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ เราสามารถที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ด้วยการพัฒนาบุคคลหรือบุคคลากรขององค์การที่มีอยู่ได้ เช่น ถ้าเราสรรหาบุคคลเข้ามาทำงานแต่โดยผู้ใดบุคคลที่ไม่ค่อยจะมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร เราก็อาจสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ด้วยการพัฒนาบุคคล เช่น การฝึกอบรม การสร้างขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานให้แก่บุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ การพัฒนาบุคคลยังรวมถึงการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อทราบปัญหาที่เกิดขึ้นกับบุคคลในองค์การอีกด้วย <sup>๘</sup>

/ ฉะนั้น ขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานจึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การพัฒนาบุคคลได้สัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อพนักงานหรือบุคคลในองค์การมีขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานดี ย่อมจะมีผลทำให้ประสิทธิภาพของงานดีขึ้นด้วย ในประการตรงกันข้าม ถ้าพนักงานหรือบุคคลในองค์การขาดขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ก็ย่อมอาจทำให้ผลงานขาดประสิทธิภาพลงได้ และย่อมจะส่งผลร้ายต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานขององค์การนั้น

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ขวัญหมายถึงความถึงสภาพที่เกิดขึ้น และสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการทำงาน อาจได้แก่ความกระตือรือร้น ความหวัง ความมั่นใจ เป็นต้น ส่วนความพึงพอใจ หมายถึงความถึงความรู้สึกที่คัดต่อการกระทำด้วยความเต็มใจที่จะปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ <sup>๙</sup> ฉะนั้น ขวัญ-

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.  
<sup>๘</sup> เกษม สุวรรณกุล, เรื่องเดียวกัน.  
<sup>๙</sup> Davis, op.cit, p.553



และความพึงพอใจในการปฏิบัติงานจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์การเป็นอย่างยิ่ง การบริหารงานบุคคลที่จะต้องมี การสร้างและบำรุงขวัญในการทำงานของบุคคลในองค์การ โดยจะต้องทำให้บุคคลในองค์การมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า การสร้างขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานจะต้องเป็นไปตามที่ (A.H.Maslow) นักจิตวิทยาผู้มีชื่อเสียงกล่าวไว้ในทฤษฎีพลังจูงใจ (Theory of Human Motivation) ว่ามนุษย์มีความต้องการซึ่งอาจแบ่งออกได้ ๕ ระดับจากระดับต่ำสุดไปถึงระดับสูงสุด คือ

๑. ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) ซึ่งได้แก่อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัย และเพศ
๒. ความต้องการความปลอดภัย (Safety Needs) เช่น ที่อยู่อาศัยและที่ทำงานมีความปลอดภัยจากภัยอันตรายต่าง ๆ
๓. ความต้องการผูกพันในสังคม (Social Needs) เช่น การที่เขามีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม หรือการที่ต้องการให้สังคมยอมรับเขา
๔. ความต้องการที่จะได้รับการยกย่อง (Self-Esteem Needs) เช่น การได้รับเกียรติจากที่ทำงาน หรือในสังคมที่เขาทำงานให้การยกย่อง
๕. ความต้องการที่จะประจักษ์ตน (Self-Actualization Needs) เช่น การที่บุคคลผู้นั้นต้องการที่จะทำอะไรได้ตามความปรารถนา<sup>๑๐</sup>

ความต้องการทั้ง ๕ ระดับนี้เป็นคำอธิบายถึงมูลเหตุจูงใจอย่างกว้างๆ โดยระดับเฉลี่ยของสังคมมนุษย์ทั่ว ๆ ไป บุคคลแต่ละคนจะปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับการนำความต้องการในแต่ละประเภทที่เกิดขึ้นตามความรุนแรงในแต่ละช่วงเวลา

ในส่วนที่เกี่ยวกับขวัญและความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการฝ่ายปกครองนั้น แต่เดิมมาข้าราชการฝ่ายปกครองผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งและโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งในอำเภอชายแดนหรือในอำเภอที่ทุรกันดารมักจะมีความรู้สึกว่า

<sup>๑๐</sup> A.H. Maslow, Motivation and Personality New York Harper, 1954)

คนถูกลงโทษ<sup>๑๑</sup> เพราะอำเภอชายแดนหรืออำเภอทุรกันการเป็นท้องที่ที่มีปัญหาในการปฏิบัติงานมาก เช่น โจรผู้ร้ายชุกชุม การคมนาคมไม่สะดวก โรคภัยไข้เจ็บชุกชุม อาหารการกินอืดคักขาดแคลน ฯลฯ บรรดาข้าราชการซึ่งได้รับการโยกย้ายไปประจำในอำเภอท้องที่ดังกล่าวมักจะขอโยกย้ายจากกรมการปกครองให้ไปอยู่ในอำเภอที่มีความเจริญอยู่เสมอ ๆ<sup>๑๒</sup> แสดงให้เห็นว่าในช่วงระยะเวลานั้น กรมการปกครองมีนโยบายที่จะใช้ระบบการโยกย้ายไปอำเภอท้องที่ทุรกันการเป็นการลงโทษข้าราชการซึ่งมีผลทำให้ขวัญในการทำงานของข้าราชการฝ่ายปกครองในอำเภอชายแดนต่ำ ผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อมก็คือ ประชาชนในอำเภอท้องที่เหล่านั้นต้องได้รับผลร้ายโดยไม่เป็นธรรม ทั้ง ๆ ที่เขาก็เป็นคนไทยโดยสมบูรณ์เช่นเดียวกับคนไทยในภาคอื่น ๆ

ด้วยเหตุนี้ กรมการปกครองจึงเปลี่ยนแนวนโยบายที่จะส่งข้าราชการที่ดีและมีประสิทธิภาพออกไปประจำปฏิบัติงานในอำเภอชายแดน และท้องที่ทุรกันการเสียใหม่ โดยกำหนดการแต่งตั้งผู้สำเร็จจากโรงเรียนนายอำเภอรุ่นที่ ๑ ซึ่งสำเร็จการศึกษาในปี ๒๕๐๘ ที่ได้คะแนนสูงไปประจำในอำเภอชายแดน<sup>๑๓</sup> และได้ถือเป็นหลักปฏิบัติในทุกรุ่นต่อมา<sup>๑๔</sup> นอกจากนี้ การพิจารณาโยกย้ายข้าราชการฝ่ายปกครองไปอยู่ในอำเภอที่มีความสะดวกสบายก็จะพิจารณาจากผู้ที่เคยอยู่ในอำเภอชายแดนหรืออำเภอที่ทุรกันการก่อน เช่นกรณี ร.ต.พยนต์ พิเรนทร ได้รับแต่งตั้งจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ให้ไปดำรงตำแหน่งนายอำเภอตำบลชัย จังหวัดเลย ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งเป็นอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และต่อมากรมการปกครองได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่ง นายอำเภอบ้านโป่ง จังหวัดราชบุรี ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้น<sup>๑๕</sup> นอกจากนี้ การพิจารณาความดีความชอบในกรณีพิเศษเกินกว่า ๑ ชั้น

๑๑ สัมภาษณ์นายสนธิ วิไลจิตต์ อดีตอธิบดีกรมการปกครอง เมื่อวันที่

๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐

๑๒ เรื่องเดียวกัน

๑๓ สัมภาษณ์นายเอนก สิทธิประศาสน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง

เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐

๑๔ เรื่องเดียวกัน

๑๕ เรื่องเดียวกัน

ก็มักจะพิจารณาให้กับผู้ปฏิบัติงานในอำเภอหรืออำเภอชายแดนก่อน<sup>๑๖</sup> นอกจากนี้ กรมการปกครองยังได้อนุญาตให้ข้าราชการในอำเภอชายแดนสามารถเบิกเบี้ยเลี้ยงในการออกปฏิบัติงานได้ตลอดเดือน ตลอดจนการรับฟังการร้องทุกข์จากข้าราชการเหล่านั้น<sup>๑๗</sup> ผู้เขียนเองเคยรับราชการในอำเภอชายแดนในจังหวัดอุบลราชธานี และอำเภอในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนืออื่น ๆ ก็มีความรู้สึกเช่นเดียวกันว่า กรมการปกครองไม่ได้ทอดทิ้งข้าราชการ และมีความรู้สึกภูมิใจที่กรมการปกครองไม่ทอดทิ้ง

นอกจากนั้น กรมการปกครองยังได้พิจารณาการโยกย้ายด้วยความเป็นธรรมและเหมาะสมที่สุดอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้เขียนได้รับหนังสือแบบสอบถามความสมัครใจขอย้ายจากอำเภอภูผินารายณ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ (ปี ๒๕๑๔ - ๒๕๑๖) ของโรงเรียนนายอำเภอ ซึ่งโรงเรียนนายอำเภอจะมีหนังสือไปถึงนายอำเภอทุกอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งทุกกิ่ง ให้กรอกแบบฟอร์มที่มีความต้องการจะขอโยกย้ายแล้วส่งกลับไปยังโรงเรียนนายอำเภอ เพื่อส่งไปยังกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพรับไว้พิจารณาด้วยความยุติธรรมและเหมาะสมต่อไป นอกจากนี้ กรมการปกครองยังได้มีการฝึกทบทวน โดยให้นักเรียนนายอำเภอซึ่งจบการศึกษาไปแล้วและไปปฏิบัติราชการในอำเภอต่าง ๆ ได้มีโอกาสกลับมาเข้ามาสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแลกเปลี่ยนประสบการณ์ สอบถามความเป็นอยู่ ความต้องการโยกย้าย ซึ่งผู้เขียนเองได้มีโอกาสเข้ามาฝึกทบทวน(Refresher) ที่โรงเรียนนายอำเภอเมื่อปี พ.ศ.๒๕๑๕ อีกด้วย ซึ่งนับว่ากรมการปกครองก็ได้กระทำอย่างเหมาะสมและสมควรที่สุด

<sup>๑๖</sup> สัมภาษณ์นายสุรินทร์ ชัชวาลย์ ผู้อำนวยการกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ กรมการปกครอง เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๒๐.

<sup>๑๗</sup> สัมภาษณ์นายวิธาน สุวรรณหัตถ์ ผู้ตรวจราชการกรมการปกครอง เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๐.

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงได้ตั้งสมมุติฐานในการพิสูจน์ขวัญและความพึงพอใจ ในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในอำเภอชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือไปในทาง "รับ" (Positive) และต้องการที่จะพิสูจน์ว่านโยบายใหม่ของกรมการปกครอง ที่ส่งคนที่มีความสามารถออกไปปฏิบัติงานในท้องที่ทุรกันดารหรือในอำเภอชายแดนภาค-ตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งติดกับประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบคอมมิวนิสต์จะเป็น อย่างไร เพื่อที่จะได้ทราบผลและสามารถที่จะนำไปวางแผนพัฒนาบุคคลให้เหมาะสมต่อไป เพราะคามหลักบริหารงานบุคคลแผนใหม่ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะต้องเป็นการสร้างขวัญและความพึงพอใจ ในการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กร ซึ่งถือว่าเป็น การพัฒนาบุคคล ในอันที่จะทำให้เป้าหมายขององค์กรบรรลุผลสมความมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย