



วิวัฒนาการของการฝึกอบรม

การฝึกอบรมอาจกล่าวได้ว่า มีมาตั้งแต่มนุษย์เริ่มรู้จักใช้เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ ในการดำรงชีพ รู้จักประดิษฐ์อาวุธ เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย ความจำเป็นในการจัดหาและปรับปรุงสิ่งอันจำเป็นต่อการดำรงชีพของมนุษย์นี้ เป็นสิ่งสำคัญที่กระตุ้นและท้าทายความพยายามของมนุษย์ที่จะเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ ให้จงได้ เมื่อมนุษย์มีความต้องการและรู้จักประดิษฐ์สิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ ขึ้นแล้ว ความจำเป็นที่จะต้องถ่ายทอดความรู้ความชำนาญให้แก่มนุษยชาติที่มองพวกพ้องของตนได้เกิดขึ้น เพราะการถ่ายทอดวิธีการต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานเป็นวิธีที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งที่จะช่วยลดเวลาในการค้นคว้าเล่าเรียนด้วยตนเอง และช่วยให้การปฏิบัติงานได้ผลดีขึ้น ในบรรดาวิธีการถ่ายทอดประสบการณ์และความชำนาญแก่กันนี้ วิธีที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งก็คือ การฝึกอบรมนั่นเอง ¹

สำหรับการฝึกอบรมข้าราชการนั้น เริ่มมีขึ้นเมื่อมีองค์การรัฐบาลเกิดขึ้นในสมัยกรีกและโรมัน นักปราชญ์ เช่น โสเครตีส เพลโต อริสโตเติล อออุสดีส ฯลฯ ได้ให้ความสำคัญแก่ปฏิบัติงานราชการ โดยถือว่าเป็นพลเมืองอันดับ 1 ของประเทศ สมัยเพลโตเขาได้ตั้งสถาบันที่เรียกว่า Academy เพื่อฝึกอบรมผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงานของรัฐ ซึ่งก็คือข้าราชการนั่นเอง ² ในขณะที่เดียวกับที่สถาบัน Academy กำลังรุ่งโรจน์ ประมาณศตวรรษที่ 5 ในประเทศจีน เกิดมีนักปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่ชื่อขงจื้อ ได้เป็นผู้อาวุโสในเรื่องการปกครองขึ้นเช่นกัน ขงจื้อได้เน้นถึงความสำคัญของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ

1. สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า 285.

2. Marshall Edward Dimorck and Others, Public Administration. pp. 11-12.

โดยกล่าวว่า "ความสำเร็จในการบริหารราชการทั้งปวง จะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีข้าราชการ
ที่มีคุณภาพสูง มีความซื่อสัตย์ ไม่เห็นแก่ตัว และมีความสามารถ" 1

ก่อนหน้านี้ ประเทศจีนใช้ระบบข้าราชการแบบสืบตระกูล เมื่อมีบิดาตายแล้ว
บุตรของขุนนางและผู้ดีทั้งหลายก็ดำรงตำแหน่งขุนนางต่อไป แต่พอมาถึงสมัยของโจว ชงจื่อ
ได้แสดงความคิดเห็นว่า การบริหารราชการไม่ควรถือเป็นมรดกตกทอดกันมา บุตรของขุนนางและ
ผู้ดีทั้งหลายอาจไม่มีความสามารถพอหรือเหมาะสมกับตำแหน่งก็ได้ พวกที่ต้องการเป็น
ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นลูกผู้ดีมีตระกูล หรือลูกคนสามัญก็มีสิทธิสอบแข่งขันเข้ารับราชการ
ได้ถ้าหากมีความสามารถ จึงได้มีการจัดตั้งโรงเรียนเปิดสอนอบรมบรรดาเด็กหนุ่มที่คอง
การเป็นข้าราชการขึ้น ยารอบรมเตรียมเด็กหนุ่มให้เป็นข้าราชการจึงได้แพร่หลาย
ในประเทศจีนตั้งแต่นั้นมา 2

ในสมัยพระเจ้าปีเตอร์มหาราช ก็ได้ทรงก่อตั้งวิทยาลัยเกี่ยวกับการบริหาร เพื่อ
ฝึกอบรมข้าราชการขึ้นเช่นกัน

จากหลักฐานที่ปรากฏพบว่า การฝึกอบรมข้าราชการได้มีขึ้นครั้งแรกในศตวรรษ
ที่ 17 ในประเทศเยอรมัน เมื่อมหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมันได้เปิดสอนวิชาที่เกี่ยวข้อง
กับหลักเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economy) และการพัฒนาอุตสาหกรรม
(Industrial Development) และต่อมาได้มีการกำหนดว่านักบริหารระดับสูงใน
รัฐบาลจะต้องมีความรู้ในวิชานี้ด้วย ในปลายศตวรรษที่ 18 ต้นศตวรรษที่ 19 ประเทศ
ในยุโรปได้เปลี่ยนรูปแบบของการศึกษาจากหลักเศรษฐศาสตร์สาธารณะ มาเป็นการศึกษา
กฎหมายปกครอง (Administration Law) ซึ่งเนื้อหาของวิชากฎหมายปกครองนี้ได้
กำหนดขึ้นโดยคณะนิติศาสตร์ ของประเทศในยุโรปตะวันตกนั่นเอง

1. Ibid., p.16.

2. ธวัช ฉัตรเนตร, "ความสำคัญของการฝึกอบรม" อุดมศึกษา 20
(พฤศจิกายน - ธันวาคม 2513), หน้า 6.

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ได้พูดถึงการฝึกอบรมข้าราชการไว้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการในอุดมคติไว้ว่า ระบบราชการที่สมบูรณ์แบบนั้นจะต้องมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับเทคนิคการปฏิบัติงาน หรือ Technical Training ¹

ในศตวรรษที่ 19 ได้มีการก่อตั้งโรงเรียนหรือสถานศึกษาสำหรับเตรียมข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในรัฐบาล โรงเรียนที่เกิดขึ้นแรกสุด คือ โรงเรียนมหาดเล็กหลวง ซึ่งตั้งขึ้นโดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 แห่งประเทศไทย โรงเรียนมหาดเล็กหลวงนี้มีหน้าที่ฝึกอบรมเด็กหนุ่มที่ต้องการเข้ารับราชการในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ประเทศตุรกี ได้ก่อตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนครั้งแรกขึ้นในปี ค.ศ. 1857 ในราชสำนัก มีหน้าที่ฝึกอบรมนักบริหารระดับสูง ประเทศสเปนได้ก่อตั้งโรงเรียนสำหรับฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนในปี ค.ศ. 1842 เช่นเดียวกันในปี ค.ศ. 1872 ประเทศฝรั่งเศสได้ตั้งคณะรัฐศาสตร์ (The Free School of The Political Sciences) ขึ้น ซึ่งในปลายสงครามโลกครั้งที่ 2 โรงเรียนแห่งนี้ได้กลายเป็นคณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยปารีส และในทางปฏิบัติ โรงเรียนนี้ได้ผูกขาดในการจัดหาข้าราชการพลเรือนระดับสูงให้แก่รัฐบาลแต่เพียงแห่งเดียว

อย่างไรก็ตาม การฝึกอบรมรวมทั้งสถาบันเกี่ยวกับการฝึกอบรมที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ในศตวรรษที่ 19 ไม่อาจกล่าวได้ว่า เป็นการฝึกอบรมตามแนวความคิดสมัยใหม่เกี่ยวกับการฝึกอบรม หากแต่เป็นเพียงสิ่งที่เรียกว่าการศึกษาทั่วไป หรือการเตรียมตัวก่อนเข้าทำงานอย่างหนึ่งเท่านั้น แนวความคิดเกี่ยวกับการฝึกอบรมภายหลังเข้าทำงานแล้ว ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการฝึกอบรมตามหลักการบริหารงานสมัยใหม่นั้น ยังไม่ปรากฏ อย่างไรก็ตาม

1. Victor A Thompson, Modern Organization : A General Theory (New York : Alfred A Knopf Inc., 1963).

การฝึกอบรมที่เกิดขึ้นโดยสถาบันเหล่านี้ ส่วนใหญ่เป็นการฝึกอบรมที่เป็นความรู้ด้านกฎหมาย การฝึกอบรมที่เรารู้จักกันในปัจจุบันนี้ ได้มีขึ้นอย่างสมบูรณ์แบบในศตวรรษที่ 20 ซึ่งเห็นได้จากข้อความดังต่อไปนี้ คือ

ในศตวรรษที่ 19 นี้ โรงเรียนข้าราชการพลเรือนไม่ได้สอนการบริหารราชการ ในความหมายที่เข้าใจกันในปัจจุบัน เหตุผลง่าย ๆ ก็คือหลักการบริหารราชการยังถือเป็นหลักวิชาทางกฎหมายอยู่ หลักสูตรของวิชาการบริหารราชการ ซึ่งปรากฏในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1920 และการก่อตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือน รวมทั้งโรงเรียนและสถาบันการศึกษาข้าราชการจำนวนมากในทุกมุมโลก ภายหลังจากสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่สอง ไม่ได้เป็นผลมาจากโรงเรียนในศตวรรษที่ 19 แต่เป็นการเคลื่อนไหวครั้งใหม่ของการศึกษาหลักการบริหารราชการ ตามหลักวิทยาศาสตร์¹

การเคลื่อนไหวครั้งใหม่นี้กำหนดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาในตอนต้นศตวรรษที่ 19 ในเวลานั้น การบริหารราชการของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับความกระทบกระเทือนอย่างหนักจากการขัดแย้งกับการบริหารธุรกิจ ซึ่งขณะนั้นการบริหารธุรกิจได้ยอมรับแนวความคิดของทฤษฎีการจัดการทางวิทยาศาสตร์ ทำให้ประธานาธิบดีวูดโรวด์สันต์ตัดสินใจนำเอาการจัดการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหารราชการ ซึ่งจากบทความของวูดโรวด์สันต์ (ค.ศ. 1887) และ Goodnow (ค.ศ. 1900) ได้แสดงให้เห็นการยอมรับความคิดเห็นที่ว่า การบริหารราชการสามารถแก้ไขได้โดยการนำวิธีการจัดการทางวิทยาศาสตร์มาใช้ บทความหนึ่งของศาสตราจารย์ L.D. White ในการแนะนำการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการได้เสนอแนะรูปแบบและวัตถุประสงค์ของการแยกหลักการศึกษากฎหมายออกจากการบริหารราชการ

¹. U.N., Handbook of Training in the Public Service

(New York : 1966), p. 35.

วิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับการฝึกอบรมได้เกิดขึ้นพร้อมกับการแยกวิชาการบริหารออกจากวิชากฎหมายที่สอนกันอยู่ในสหพันธ์การศึกษาและมหาวิทยาลัยต่างๆ ความเชื่อเก่า ๆ ที่ว่า นักบริหารเกิดมาเพื่อที่จะเป็นนักบริหารเท่านั้น และไม่มีคำสั่งสอนอบรมกันได้นั้นได้ถูกยกเลิกไป การพัฒนาของหลักการและเทคนิคในการบริหารได้นำไปสู่ความเชื่อที่ว่า ความสามารถในการบริหารงานของบุคคลนั้น เป็นได้โดยการผ่านการฝึกอบรม

อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของการฝึกอบรมในวงราชการพลเรือนยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร จนกระทั่งในระยะไม่กี่ปีมานี้ องค์ประกอบหลายอย่างได้นำไปสู่ความจำเป็นเร่งด่วน และสำคัญที่จะต้องมีการฝึกอบรม ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 กล่าวคือ

1) การฟื้นฟูประเทศและการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ก่อให้เกิดปัญหาที่ยิ่งใหญ่ทั้งในประเทศยุโรปตะวันตก และประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการมองเห็นความขาดแคลนของนักบริหารที่มีประสิทธิภาพ และความจำเป็นที่ต้องมีการอบรมทั้งระดับนักบริหารและผู้บริหารปฏิบัติงานในหน่วยราชการต่าง ๆ

2) จากการได้มีแบบอย่างของการขยายตัวของงานราชการ ก่อให้เกิดความรู้สึกว่าจำเป็นต้องมีนักบริหารที่มีความรู้ในการบริหารงานสมัยใหม่ และการฝึกอบรมเท่านั้นที่จะสามารถนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานราชการ

3) ความล้มเหลวของโครงการช่วยเหลือทางด้านเทคนิคในประเทศที่กำลังพัฒนาในระหว่างปี ค.ศ. 1950 ทำให้มองเห็นว่า ความพยายามในการพัฒนานั้นไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้ นอกเสียจากว่าจะมีกลุ่มนักบริหารที่ได้รับการฝึกอบรมมาอย่างดี และมีความสามารถเท่านั้น เลขาธิการองค์การสหประชาชาติในขณะนั้นได้กล่าวว่า

"ความสามารถของประเทศหนึ่ง ในการที่จะรับความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคขนาดใหญ่ รวมทั้งการสามารถใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากร ธรรมชาติของประเทศนั้น ๆ ได้มากที่สุดนั้น สามารถวัดได้จากผลการจัดการทางการบริหารของรัฐเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น

ได้จากรายงานของคณะสำรวจเศรษฐกิจขององค์การสหประชาชาติและธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา (The International Bank of Reconstruction and Development) ซึ่งได้กล่าวถึงอุปสรรคของการพัฒนาการบริหารราชการของประเทศที่กำลังพัฒนาไว้ว่า "เนื่องจากการขาดแคลนข้าราชการที่มีความสามารถ และไม่ใช้เป็นการถูกต้องประเทศหนึ่งประเทศใด หากจะกล่าวว่า รัฐบาลที่มีอยู่ในขณะนั้น ไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานของรัฐบาลที่ขยายตัวออกไปอย่างมาก รวมทั้งโครงการพัฒนาต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปได้"

ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ได้มองเห็นความสำคัญของการพัฒนาสมรรถภาพของข้าราชการ โดยเห็นว่า ข้าราชการที่คึกคักต้องได้รับการฝึกอบรมหรือไม่หาความรู้เพื่อการปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับหน้าที่ จึงได้ตื่นตัวและเริ่มดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาอบรมข้าราชการกันทั่ว ๆ ไป เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ออกเป็นกฎหมาย ชื่อ Government Employees Training Act of 1958 โดยมีหน่วยงานฝึกอบรมของรัฐบาลกลางระดับกรมอยู่ในส่วนกลาง และมีศูนย์ฝึกอบรมซึ่งเป็นสาขาของรัฐบาลกลางในรัฐต่าง ๆ ทั่วประเทศ ประเทศอังกฤษได้ก่อตั้ง Office of Training and Education ใน University of Treasury ในปี 1944 ประเทศฝรั่งเศสได้ก่อตั้งสถาบัน National School of Administration ขึ้นในปี 1946 สำหรับในภาคพื้นเอเชียก็ได้ตื่นตัวและดำเนินการพัฒนาอบรมข้าราชการเป็นการใหญ่ เช่น ประเทศอินเดียก็มี Central Training Division อยู่ใน Department of Personnel and Administration Reforms, Cabinet Secretariat เป็นแกนกลางสำหรับประสานงานฝึกอบรม โดยมีสถาบันการฝึกอบรมของรัฐบาลกลาง 7 แห่ง และของรัฐ 9 แห่ง ประเทศเกาหลีมี Central Officials Training Institute ในขณะที่ประเทศอินโดนีเซียมี Planning, Training Division (PTD) และ State Management Training Center (SMTC)

ซึ่งขึ้นกับ State Organization for Administration and Employment Affairs (SOAE) ประเทศฟิลิปปินส์มีหน่วยงานที่รับผิดชอบการพัฒนาอบรมข้าราชการอยู่ 3 แห่งคือ Development Academy of the Philippines, Philippine Executive Academy (PEA), The Civil Service Commission สำหรับประเทศอินโดนีเซียมี National Institute of Administration และประเทศมาเลเซียมี National Institute of Public Administration ประเทศบังกลาเทศมี National Institute of Public Administration (NIPA) ประเทศญี่ปุ่นมี Office of Training and Development ขึ้นอยู่กับ National Personnel Authority ประเทศศรีลังกามี The Academy of Administration Studies ประเทศอัฟกานิสถานมี Ministry of Planning หน่วยงานเหล่านี้รับผิดชอบโดยตรงในงานฝึกอบรมข้าราชการ¹

สำหรับประเทศไทย ก็มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีความจรรยาที่ในการพัฒนาข้าราชการพลเรือนโดยตรง

องค์การสหประชาชาติ นับเป็นหน่วยงานหนึ่งที่ไคมองเห็นความสำคัญของการพัฒนาสมรรถภาพของข้าราชการในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยพิจารณาเห็นว่า การพัฒนาสมรรถภาพข้าราชการเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ จากการสำรวจขององค์การสหประชาชาติพบว่า แทบทุกประเทศยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีสมรรถภาพสูงในระดับต่าง ๆ และยาแก้ขนานที่วิเศษสุดก็คือการฝึกอบรม สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme หรือ UNDP) จึงได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนา

1. การประชุม National Training Director ของ UN/NIDA ที่กรุงเทพฯ 20 ตุลาคม - 8 พฤศจิกายน 2519.

สมรรถภาพข้าราชการแก่ประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก รวมทั้งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับการช่วยเหลือดังกล่าว ความช่วยเหลือประกอบด้วยการให้ทุนข้าราชการของประเทศต่าง ๆ ไปฝึกอบรมและดูงาน การให้เครื่องใช้และวัสดุอุปกรณ์ ในโครงการฝึกอบรมข้าราชการ รวมทั้งการส่งผู้ชำนาญพิเศษในสาขาวิชาต่าง ๆ ไปให้คำปรึกษาแนะนำและร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน และวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว เป็นต้น

การฝึกอบรมในราชการพลเรือนไทย

การฝึกอบรมก่อน พ.ศ. 2500

การฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนของไทย กล่าวได้ว่าเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2423 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งได้ทรงนำเอาระบบราชการสมัยใหม่มาใช้ในประเทศไทย เนื่องจากในรัชสมัยของพระองค์ประเทศไทยได้มีการติดต่อกับต่างชาติและมีความสัมพันธ์กับชาวต่างประเทศมากขึ้น ประกอบกับสภาวะการณ์ และความเจริญของบ้านเมืองและของโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงการปกครองและการบริหารราชการเสียใหม่ ซึ่งในขณะนั้นทรงได้รับคำแนะนำจากกลุ่มที่ปรึกษาชาวต่างประเทศเป็นอย่างมาก ในขณะที่มีการสถาปนาระทรวงทรวงกรมขึ้นใหม่ ตามแผนการปฏิรูประบบบริหารราชการนั้น ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศบางคนได้ทำหน้าที่เป็นเสนาบดี หรือบังคับบัญชากรมต่าง ๆ อยู่ระยะหนึ่ง ได้ฝึกหัดข้าราชการสำนักไทย ซึ่งจะรับตำแหน่งแทน ก็ได้ช่วยแนะนำวิธีการบริหารงานบุคคลของผู้รับให้แก่คนไทย ในขณะที่เดียวกันกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงที่สำคัญ รับผิดชอบเกี่ยวกับการปกครองภายในประเทศก็ได้เริ่มใช้ระบบบริหารงานบุคคลอันสลับซับซ้อน ซึ่งสมเด็จพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงคิดค้นขึ้น ได้ทรงวางระเบียบเกี่ยวกับเงินเดือนและเงินค่าตอบแทนอย่างอื่น การ

คัดเลือกและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารการสอบ และการจัดชั้นจําแนกตำแหน่งได้
 อย่างเหมาะสมกับการงานในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย และสอดคล้องกับรัฐศาสน
 ประเพณีการปกครองของไทยเป็นอย่างดี¹

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานปฏิรูปการบริหารราชการในสมัยรัชกาลที่ 5
 นั้น ได้ประสบปัญหาสำคัญยิ่งประการหนึ่ง คือ ปัญหาการขาดแคลนตัวข้าราชการที่มี
 ความรู้ความสามารถเหมาะสมกับราชการแผ่นดินใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวง
 มหาดไทย ปรากฏว่าได้ประสบปัญหาในการสรรหาและบรรจุข้าราชการเพื่อคํารงตำ
 แหน่งสำคัญ ๆ ในส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก ทางกระทรวงมหาดไทยจึงได้พยายามหา
 วิธีแก้ไข เริ่มแรกด้วยการฝึกหัดนักเรียนที่มีความรู้ในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย
 แล้วส่งออกไปในหัวเมืองที่ขอเข้ามา แต่ก็มีความเห็นว่า นักเรียนเหล่านั้นได้ศึกษาเฉพาะ
 ความรู้สำหรับการออกพิธีเท่านั้น หากได้เรียนแบบแผนการปกครองท้องถิ่นเป็นหน้าที่
 ของกรมการอำเภอไม่ ในชั้นหลังต่อมาจึงได้วางหลักสูตรการสอนขึ้นใหม่ โดยตั้ง
 โรงเรียนขึ้นในกระทรวงมหาดไทย ให้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ภาค ๆ ละ 1 ปี
 คือ ภาคที่ 1 สอนวิชาสามัญนอก อันเป็นวิชาเบื้องต้นของข้าราชการทุกกระทรวง
 ภาคที่ 2 สอนวิชาปฏิบัติราชการในกระทรวง โดยให้ไปฝึกหัดทำงานจริงอยู่ในกรม
 กองต่าง ๆ เมื่อสำเร็จแล้วจึงส่งไปเรียนวิชาปกครองในมณฑลที่เริ่มมีการสอน เช่น
 มณฑลอยุธยา และมณฑลพิษณุโลก เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเรื่องจำนวน
 ข้าราชการที่ผลิตออกมาไม่พอกับความต้องการของกระทรวงมหาดไทย ก็ยังไม่หมดไป
 สมเด็จพระมหาคํารงราชานุภาพจึงทรงดำริแก้ไข โดยจัดแยกการสอนและการสอบ
 ไล่ออกเป็น 2 แผนก คือสอน การออกพิธี ในศาลาว่าการกระทรวงมหาดไทย เรียก

1. วิลเลียม เจ ชีพิน เขียน, ระบบราชการพลเรือนแห่งราชอาณาจักร
 ไทย, แปลโดย ไสริจ สุวริทกุล. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2513)

ว่า "โรงเรียนฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือน" ขึ้นเป็นครั้งแรกแห่งหนึ่ง กับสอนวิชาการอำเภอขึ้นที่มณฑลอยุธยาอีกแห่งหนึ่ง เรียกว่า "โรงเรียนฝึกหัดกรมการอำเภอ" เมื่อปี ร.ศ. 118¹ จึงนับได้ว่าประเทศไทยได้เริ่มมีสถาบันทำการฝึกสอนวิชาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการปกครอง และการบริหารราชการขึ้นครั้งแรกอย่างเป็นทางการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้เอง และภายหลังจากมาพระองค์จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อโรงเรียนฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนเป็น "โรงเรียนมหาดเล็กหลวง" เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2445 เพื่อให้เป็นสถานอบรมกุลบุตรและกุลธิดาที่ประสงค์จะเข้ารับราชการในกระทรวงต่าง ๆ โดยทั่วไป²

โรงเรียนมหาดเล็กหลวง นับเป็นสถาบันฝึกอบรมข้าราชการที่สำคัญที่สุดในยุคนั้น ซึ่งได้ผลิตข้าราชการให้แก่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ การดำเนินงานจะรับนักเรียนอายุระหว่าง 15-20 ปี ซึ่งเป็นผู้ที่มีสกุล มีฐานะอันสมควรจะถวายตัวเป็นมหาดเล็กได้ และมีความรู้จรรยาวัธม ในสมัยนั้น หลักสูตรการศึกษาจัดเป็น 3 ภาค เวลาเรียนภาคละ 1 ปี รับนักเรียนจำนวนจำกัดเพียง 50 คน ภาคแรกจะให้เรียนวิชาสามัญ อันเป็นความรู้เบื้องต้นของข้าราชการเหมือนกันทุกกระทรวง เมื่อเรียนสำเร็จแล้ว ขึ้นภาคที่สอง จึงถวายตัวเป็นมหาดเล็ก ฝึกอบรมจนมรรยาธเนียนในราช

1. จักรกฤษณ์ นรนิติคณาการ, สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยา
คำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 73-93.

2. เรื่องเดียวกัน, หน้า 309.

สำนักและความรู้พิเศษของแต่ละกระทรวง ส่วนภาคสามนั้น ไปฝึกอบรมปฏิบัติราชการ ในกระทรวงที่จะไปรับราชการอยู่ แต่ยังคงเป็นมหาดเล็ก เมื่อมีความสามารถถึงขั้นที่กำหนดไว้ในกระทรวงได้รับตำแหน่งข้าราชการชั้นสัญญาบัตร จึงปลดจากโรงเรียน¹

นอกจากการฝึกอบรมข้าราชการ โดยการจัดตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวงขึ้นแล้ว รัชกาลที่ 5 ยังได้พระราชทานทุนเล่าเรียนหลวง สำหรับให้นักเรียนไทยไปศึกษาต่างประเทศ เพื่อกลับมาเข้ารับราชการอีกด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงการพัฒนาการศึกษาและการฝึกหัดอบรมข้าราชการที่สำคัญอย่างหนึ่งและยังคงดำเนินต่อมาจนถึงปัจจุบันนี้

ต่อมาในรัชกาลที่ 6 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกโรงเรียนมหาดเล็กหลวงขึ้นเป็น "โรงเรียนข้าราชการพลเรือน" เมื่อ พ.ศ. 2453 และได้ขยายกิจการกว้างขวางต่อไปอีกเป็น "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" เมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2459 โดยขึ้นอยู่ในกระทรวงธรรมการ²

ภายหลังที่ได้ตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นแล้ว การศึกษาระเบียบวิธีปฏิบัติราชการและการบริหารราชการ ก็ยังคงมีอยู่ในแผนกข้าราชการพลเรือน จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 จึงได้ตั้งคณะนิติศาสตร์ขึ้น และโอนโรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมไปสมทบรวมกับแผนกข้าราชการพลเรือนอยู่ในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนี้ด้วย เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2476

1. สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ "โรงเรียนมหาดเล็กหลวง" นิทานโบราณคดี (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญพิมพ์, พ.ศ. 2493), หน้า 309.

2. เสถียร ดายลักษณ์ ร.ต.ท. และคนอื่น ๆ (เรียบเรียง) ประชุมกฎหมายประจำศก เล่ม 29 (พระนคร : โรงพิมพ์เคลิเมนต์, 2477), หน้า 328-329.

และต่อมาจึงเปลี่ยนเป็น "คณะนิติศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์" และต่อมาได้
เปลี่ยนเป็น "คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์"

ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นในปี
พ.ศ. 2476 ก็ได้โอนคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาขึ้น
ที่มหาวิทยาลัยแห่งนี้ ซึ่งในขณะนั้นความรู้ทางกฎหมายได้กลายเป็นคุณสมบัติที่สำคัญ
ของผู้ที่ต้องการจะเข้ารับราชการ ดังนั้นการศึกษาในขณะนั้น ส่วนใหญ่จึงเป็นไป
ตามแนวอิทธิพล

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวนี้ ได้มีการตราพระราช
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2471 ซึ่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 นี้ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ได้รับแต่งตั้งเข้ารับราชการ
แล้ว ต้องฝึกหัดงานเป็นเวลา 6 เดือน ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. 2479 ซึ่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2482 ก็ได้มีบทกำหนดให้มีการ
ฝึกงานก่อนบรรจุ และแต่งตั้งเข้ารับราชการ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มีบทกำหนดไว้ว่า ถ้าหน่วยงานใดเห็นสมควรจะจัด
ให้มีการฝึกอบรมผู้ที่สอบเลื่อนชั้นสำหรับชั้นโท และชั้นเอกก็อาจทำได้ นับแต่นั้นมา
ก็ได้มีการดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนเรื่อยมา แต่เป็นการฝึกอบรมที่แต่ละ
ส่วนราชการจะดำเนินการเอง และลักษณะการอบรมส่วนใหญ่จะเป็นการอบรมเพื่อ
การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง เป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่พระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดไว้

นอกจากนี้ หน่วยงานราชการบางแห่งยังได้จัดตั้ง โรงเรียนฝึกอบรมของตนขึ้น
แต่วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานส่วนใหญ่มุ่งไปในการฝึกอบรมวิชาเฉพาะของหน่วย
ราชการนั้น ๆ เพื่อผลิตคนขึ้นใช้งานในด้านเทคนิคของกรม หรือเป็นการฝึกอบรม

เฉพาะอย่างมากกว่า หน่วยงานเหล่านี้ได้แก่ 1

1. กรมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เปิดการฝึกอบรมผู้ทำปริญญาตรี แต่การฝึกอบรมดำเนินการได้เพียง 4 รุ่นก็เลิก เพราะได้มีการจัดตั้งคณะสหกรณ์ขึ้นในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
2. กรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย ได้ตั้งโรงเรียนข้าราชการฝ่ายปกครองสำหรับทำการฝึกอบรมนักเรียนปกครองชั้นจัตวาและชั้นตรี เพื่อบรรจุผู้ที่สำเร็จการฝึกอบรมเข้ารับราชการเป็นสำรองปลัดอำเภอ ปลัดอำเภอจัตวา และปลัดอำเภอตรี
3. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้จัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการเกี่ยวกับวิชาการในหน้าที่ เช่น วิชาการบัญชี วิชาการสอบบัญชี วิชาการคลัง และการงบประมาณ เป็นต้น
4. กรมไปรษณีย์โทรเลข กระทรวงคมนาคม ได้จัดตั้งโรงเรียนกรมไปรษณีย์โทรเลขของตนเองขึ้น สำหรับทำการฝึกอบรมบุคลากรภายนอกตามหลักสูตรที่กำหนดไว้
5. กรมการรถไฟ กระทรวงคมนาคม ได้จัดตั้งโรงเรียนวิศวกรรมรถไฟ เพื่อฝึกอบรมบุคลากรภายนอกก่อนเข้ารับราชการในกรมรถไฟ
6. กรมวิทยาศาสตร์ กระทรวงอุตสาหกรรม ได้จัดตั้งโรงเรียนเพื่อรับบุคลากรภายนอกเข้ามารับการฝึกอบรมในสาขาวิชาทางวิทยาศาสตร์ โดยจัดตั้งโรงเรียน

1. ทรงพันธ์ มุณฑาค, "การฝึกอบรมในปัจจุบันและแนวโน้มของการฝึกอบรมในอนาคต" ปัญหาและการบริหารงานฝึกอบรม, เอกสารสัมมนาหมายเลข 16 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 337.

ขึ้นสำหรับทำการฝึกอบรม เมื่อผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมสอบไล่ได้ตามหลักสูตร กรมวิทยา
ศาสตร์ ก็จะบรรจุเข้ารับราชการต่อไป

7. กรมชลประทาน กระทรวงเกษตร ได้จัดตั้งโรงเรียนช่างชลประทาน
ขึ้นเพื่อรับบุคคลภายนอกเข้ารับการฝึกอบรมในระยะเวลาหนึ่ง ตามหลักสูตร เมื่อสอบ
ไล่ได้ก็บรรจุเข้าเป็นข้าราชการในกรมชลประทาน

8. กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย ได้จัดตั้งโรงเรียนข้าราชการฝ่าย
ราชทัณฑ์ขึ้น สำหรับทำการฝึกอบรมข้าราชการของกรมราชทัณฑ์เอง ซึ่งได้รับการคัดเลือก
ให้เข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตร 2 ปี เมื่อผ่านการฝึกอบรมแล้วก็จะได้รับ
การแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยพิชิตต่อไป

9. กรมตุลาการ กระทรวงการคลัง ได้จัดตั้งโรงเรียนตุลาการภิรักษ์ขึ้นเพื่อ
รับสมัครบุคคลภายนอกเข้าทำการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่กำหนดไว้ เมื่อเรียนสำเร็จ
แล้ว กรมตุลาการจะบรรจุเข้าเป็นข้าราชการทำหน้าที่ตุลาการภิรักษ์ในกรมตุลาการต่อไป

จะเห็นได้ว่า การฝึกอบรมในประเทศไทยก่อนปี พ.ศ.2500 ส่วนมากเป็น
การฝึกอบรมบุคคลภายนอกก่อนที่จะได้รับบรรจุเข้าเป็นข้าราชการ คือ เป็นการฝึก
อบรมวิชาเฉพาะของหน่วยราชการนั้น ๆ เพื่อผลิตคนขึ้นใช้งานในด้านเทคนิคเฉพาะ
กรม หรือเป็นการฝึกอบรมเพื่อเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง เป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตาม
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ได้กำหนดไว้ หรือเป็นการฝึกอบรมโดยมี
วัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง เช่น เพื่อรับโอน การสอบสวน เพื่อการออกสำรวจสำมะ
โนประชากร เพื่อจัดระบบอาชีพ ฯลฯ หรือเป็นการฝึกอบรมในรูปการประชุม เช่น
การประชุมผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี ทหารอาสาสมัคร ฯลฯ และการ
ประชุมอบรมข้าราชการประจำเดือน ฯลฯ มากกว่า ไม่ได้มีการฝึกอบรมในด้านการ
บริหารงานเลย โดยเฉพาะการฝึกอบรมข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม
การฝึกอบรมดังกล่าวยังนับได้ว่าเป็นการริเริ่มที่ดี เพราะเป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการ-

การได้มีโอกาสศึกษาความรับผิดชอบตามตำแหน่งหน้าที่ที่ตนเองจะได้มอบหมายให้ปฏิบัติ กล่าวคือ การปฏิบัติดังกล่าวช่วยช่วยให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและเรียบร้อย รวมทั้งประสบความสำเร็จได้มากกว่าหน่วยงานที่ขาดความคิดริเริ่มปฏิบัติ นอกจากนี้ยังช่วยให้ประหยัดเวลาในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณอีกด้วย

ในปี พ.ศ. 2494 คณะผู้ศึกษางานที่เรียกว่า Public Administration Service (P.A.S.) แห่งชิคาโก สหรัฐอเมริกา ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมายังประเทศไทยเพื่อศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ในวงการบริหารของประเทศ ตามคำขอร้องของรัฐบาลไทย และได้ทำการศึกษาอยู่ประมาณปีเศษก็ได้เขียนรายงานเสนอรัฐบาลในครั้งนั้น ซึ่งมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยผ่านองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ในงานนั้นได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการบริหารราชการของรัฐบาลไทยหลายประการด้วยกัน เช่น ข้อบกพร่องในเรื่องการจัดวางตัวเจ้าหน้าที่ ข้อบกพร่องในการที่ไม่ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้แน่นอน ข้อบกพร่องในการจัดแบ่งส่วนราชการ ข้อบกพร่องในการเก็บรักษาหนังสือราชการ และข้อบกพร่องในการบริหารโดยทั่วไปของรัฐบาลไทย ซึ่งควรปรับปรุงแก้ไขอีกหลายประการ พร้อมทั้งได้เสนอแนะโครงการปรับปรุงแก้ไขตามหลักทฤษฎารัฐประศาสนศาสตร์ไว้ด้วย โดยเฉพาะเรื่องการจัดวางตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นข้อบกพร่องประการหนึ่งในบรรดาข้อบกพร่องทั้งหลายนั้น คณะผู้ศึกษางานที่เรียกว่า Public Administration Service ได้ให้คำแนะนำว่าควรใช้ราชการให้ทำงานตรงกับความรู้ความสามารถของเขา ให้เงินเดือนและกำหนดเวลาทำงานให้เหมาะสม จ่ายเครื่องมือเครื่องใช้ให้เพียงพอ ควรทำการฝึกอบรมข้าราชการใหม่เสียก่อน จะทำให้การปฏิบัติราชการได้ผลเต็มที่ จะต้องมี การวางแผน การสั่งการ และการบังคับบัญชาที่เหมาะสม จะต้องปรับปรุงกำลังขวัญของข้าราชการและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ก.พ. ควรจะเป็นผู้นำในการดำเนิน

การฝึกอบรมข้าราชการ ทั้งการฝึกอบรมจากวงราชการภายในเองและการฝึกอบรมจากวงราชการภายนอก ซึ่งในการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว รัฐบาลในขณะนั้น โดยความช่วยเหลือขององค์การบริหารวิเทศกิจ (USOM) ก็ได้จัดตั้ง คณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้น ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี พ.ศ. 2498 และให้มีโครงการฝึกอบรมวิชาการบริหารราชการแผ่นดินแก่ข้าราชการ

การฝึกอบรมหลัง พ.ศ. 2500

การจัดตั้งฝ่ายฝึกอบรม คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาระบบการฝึกอบรมในประเทศไทย วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็คือ การจัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการ อันเป็นโครงการที่จะพัฒนาตัวบุคคล โดยเฉพาะข้าราชการให้มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการยิ่งขึ้น โดยมีฝ่ายฝึกอบรมในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นผู้ทำหน้าที่ในด้านการจัดฝึกอบรมโดยเฉพาะ

นอกจากการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แล้ว รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมีจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ยังได้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมในระดับชาติขึ้นอีกคณะหนึ่ง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงของกระทรวงต่าง ๆ และบุคคลอื่นที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ คณะกรรมการนี้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเสนอนโยบายและโครงการฝึกอบรม กับมีหน้าที่ปฏิบัติตามโครงการของรัฐบาลในการฝึกอบรมข้าราชการ โดยมีผู้อำนวยการฝึกอบรม ซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้รับผิดชอบ โดยปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายการฝึกอบรม คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมแห่งชาติ ยังได้จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาในระดับกระทรวง ในระดับกรม และในระดับกองด้วย ทั้งนี้เพื่อกระจายการ

ฝึกอบรมข้าราชการ ไปได้แต่ละกระทรวง แต่ละกรมและกองขนาดใหญ่ดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการในสังกัดเอง โดยการส่งผู้ดำเนินการฝึกอบรมประจำกระทรวง ประจำกรมและประจำกอง ไปรับการถ่ายทอดวิชาความรู้ในด้านการฝึกอบรมจากฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ แล้วให้ผู้ดำเนินการฝึกอบรมดังกล่าวกลับไปทำการฝึกอบรมข้าราชการในกระทรวง ในกรม และในกองที่ตนสังกัดอีกทอดหนึ่ง ¹

คณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมแห่งชาติ ได้กำหนดนโยบายการฝึกอบรมของชาติขึ้น โดยผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ก็ได้ออกเป็นประกาศสำนักคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2500 ซึ่งประกาศฯ ฉบับนี้มีใจความว่า

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เป็นสิ่งสำคัญที่จะนำซึ่งความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง ความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของประชาชน แต่การที่จะให้ข้าราชการมีประสิทธิภาพสูงได้ จำเป็นต้องจัดให้มีการฝึกอบรม เพื่อให้ข้าราชการคุ้นเคยกับงานและรู้จักหน้าที่ ให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน ให้มีโอกาสปรับปรุงตนให้พร้อมที่จะเข้าสอบตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้นไป ให้ข้าราชการชั้นผู้น้อยกับบัญชาที่มีความสามารถในการควบคุมงานและการบริหารงาน และเพื่อยกระดับความเชื่อถือของประชาชนในงานที่สัมพันธ์กับประชาชน จึงเห็นสมควรให้กระทรวงทุกกระทรวง ถือเป็นนโยบายปฏิบัติว่า การฝึกอบรมข้าราชการเป็นความรับผิดชอบส่วนหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และให้กระทรวงทุกกระทรวงปฏิบัติดังต่อไปนี้ คือ

1. ประยูรช ไทยวุฒิพงศ์, "กิจกรรมฝึกอบรมของฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2509), หน้า 20-29.

1. คำเนิการฝึกอบรมขัาราชการในสังกัคให้เป็นไปตามนโยบายและโครงการฝึกอบรมของรัฐบาลและคำเนิการตามระเบียบและวิธีการฝึกอบรมซึ่งคณะกรรมการที่ปรึกษาของรัฐบาลในการฝึกอบรมขัาราชการได้วางไว้

2. ส่งเสริมการฝึกอบรมขัาราชการให้แผขยายและเจริญก้าวหน้า

3. ให้โอกาสและสนับสนุนขัาราชการในสังกัคให้ได้รับการฝึกอบรมโดยทั่วถึงกัน ¹

ฝ่ายฝึกอบรมขัาราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้คำเนิการฝึกอบรมขัาราชการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมขัาราชการในระดับชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 โดยทำการฝึกอบรมหลักสูตรผู้คำเนิการฝึกอบรมให้แก่ผู้แทนของกระทรวงและกรมต่าง ๆ ก่อน แล้วจึงให้ผู้ได้รับการฝึกอบรมกลับไปจัดการฝึกอบรมในกระทรวงหรือกรมที่ตนสังกัดอีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ตามการฝึกอบรมผู้คำเนิการฝึกอบรมประจำกระทรวงและประจำกรมของฝ่ายฝึกอบรมขัาราชการนี้ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะปรากฏว่ามีผู้คำเนิการฝึกอบรมประจำกระทรวงและประจำกรมเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ที่สามารถจัดคำเนิการฝึกอบรมขัาราชการในกระทรวงหรือในกรมที่ตนสังกัดได้เป็นผลสำเร็จ ส่วนใหญ่ไม่ปรากฏผลงานซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะผู้คำเนิการฝึกอบรมส่วนใหญ่ไม่ได้มีความสมัครใจจะเป็นผู้คำเนิการฝึกอบรมมาก่อน จึงไม่เต็มใจจะทำ หรืออาจเป็นเพราะไม่สามารถจะโน้มน้าวใจให้บรรดาอธิบดีหรือปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา เห็นพ้องกับโครงการที่จัดทำเสนอ หรืออาจเป็นเพราะการฝึกอบรมยังเป็นงานฝากอยู่ หากได้เป็นงานที่ได้รับ

1. สำนักคณะกรรมการรัฐมนตรี ประกาศเรื่อง การฝึกอบรมขัาราชการ, ราชกิจจานุเบกษา, 74 (9 กรกฎาคม 2500) : 1674.

การแต่งตั้งให้ถูกต้องตามกฎหมายไม่¹ คังนั้นเมื่อผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมเป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรมแล้ว จึงไม่คิดจะจัดให้มีการฝึกอบรมขึ้นในกองหรือกระทรวงที่ตนสังกัด หรือมีคณะนั้นก็อาจหาอย่างเสียไม่ได้ นอกจากนี้ในด้านคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมข้าราชการแห่งชาติ ก็ปรากฏว่าไม่ได้มีบทบาทเท่าที่ควร โดยมีการประชุมเพียง 2 ครั้งเท่านั้น หลังจากนั้นเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง มีการเปลี่ยนรัฐบาลหลายครั้งหลายคราว และจากความจริงที่ว่ากรมการนั้นส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ ซึ่งมีการระงับที่ความรับผิดชอบในราชการประจำเต็มที่ ฉะนั้นในที่สุดคณะกรรมการที่ปรึกษาการฝึกอบรมข้าราชการแห่งชาติจึงได้ถูกยกเลิกไปโดยปริยายตั้งแต่ปี พ.ศ.2503 เมื่อกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ไม่มีผู้เร่งรัด ก็เลยพากันเพิกเฉยในเรื่องการฝึกอบรม ฝ่ายฝึกอบรมข้าราชการจึงได้แก้ไขปัญหานี้โดยหันไปทำการฝึกอบรมในด้านอื่นแทน เช่น การฝึกอบรมในสำนักงานสารบรรณ การฝึกอบรมในด้านการจัดองค์การ และวิธีปฏิบัติงาน รวมทั้งการพัฒนาผู้บริหาร เป็นต้น ซึ่งปรากฏว่า การสัมมนาพัฒนาผู้บริหาร ได้รับความสนใจและประสบความสำเร็จอย่างมาก ฝ่ายฝึกอบรมข้าราชการจึงหันไปมุ่งอยู่แต่การจัดสัมมนาพัฒนาผู้บริหาร ตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมา จนกระทั่งปี พ.ศ.2509 จึงได้มีการยกฐานะของฝ่ายฝึกอบรมข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ขึ้นเป็นสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ซึ่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ก็ยังคงดำเนินการฝึกอบรม โดยเฉพาะหลักสูตรการสัมมนานักบริหาร ต่อมาจนถึงปัจจุบัน โดยอยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของสำนักฝึกอบรม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

1. ประยุทธ์ ไทยวุฒิสงศ์, "กิจกรรมฝึกอบรมของฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ", หน้า 53.

อย่างไรก็ตาม ผลจากการสนับสนุนของฝ่ายฝึกอบรมข้าราชการ ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับความผิดพลาดทั้งความคิดและทางปฏิบัติไปไม่น้อย จนเกิดหน่วยงานฝึกอบรมกระจายทั่วไปในส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งที่ให้ความสำคัญของงานฝึกอบรมมาก ขนาดแบ่งส่วนราชการเป็นกอง หรือที่น้อยลงมาก็เป็นแผนกหรือเป็นแค่เพียงงานหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของแผนกการเจ้าหน้าที่ หรือแผนกอื่น ๆ แล้วแต่ความเหมาะสมที่สำคัญก็คือ วิทยาลัยการปกครอง ในสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีของวิสัยทัศน์ของฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการทั้งกล่าว และเป็นส่วนราชการที่พัฒนาขึ้นมาอย่างรวดเร็วจนเป็นผู้นำของส่วนราชการอื่น ๆ ทางด้านการฝึกอบรม

ส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้ได้ดำเนินการจัดการฝึกอบรมข้าราชการในสังกัดของตนตามความต้องการและตามกำลังคน กำลังงบประมาณที่ได้รับ ในลักษณะที่ต่างกรมต่างทำกันเอง ไม่มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานงานฝึกอบรม จนถึงปี พ.ศ. 2517 ซึ่งการฝึกอบรมข้าราชการในลักษณะต่างคนต่างทำนี้ ก่อให้เกิดปัญหาด้านการพัฒนาบุคคลหลายประการ เช่น

1. ขาดนโยบายที่แน่นอนด้านการฝึกอบรม
2. ขาดความก้าวหน้าทางเทคนิคและขาดมาตรฐาน
3. การใช้ทรัพยากรเป็นไปโดยไม่ประหยัด
4. ขาดการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

เพื่อแก้ไขปัญหาลักษณะนี้ คณะรัฐมนตรีในสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น โดยการเสนอแนะของคณะที่ปรึกษาระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี จึงได้ประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2517 ลงมติอนุมัติให้จัดตั้ง "ศูนย์วางแผนและประสานงานฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนขึ้นในกองวิชาการ ส่วนักงาน ก.พ. กับให้ส่วนราชการต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินการ



งานของศูนย์ต่อไปด้วย" ศูนย์วางแผนและประสานงานฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยสรุปดังนี้ คือ

- 1) เสนอแนะนโยบายแผนงานฝึกอบรมและกำหนดเป้าหมายของการฝึกอบรม
- 2) ประสานงานด้านการจัดฝึกอบรม
- 3) บริการด้านข่าวสาร
- 4) ส่งเสริมและร่วมมือในการประเมินผล
- 5) ส่งเสริมจัดทำทะเบียนประวัติการฝึกอบรมข้าราชการ¹

แต่การดำเนินงานของศูนย์ฯ มีอุปสรรคหลายประการ กล่าวคือ

1. มีกำลังเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานน้อย และในระยะนั้นสำนักงาน ก.พ. ต้องเร่งระดมกำลังข้าราชการดำเนินการปรับใช้ระบบจ่าเนกตำแหน่งในกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ให้เสร็จโดยเร็ว ตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518

2. ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอที่จะดำเนินการ ได้ตามวัตถุประสงค์

3. ศูนย์ฯ ยังขาดการสนับสนุนโดยกฎหมายที่จะให้เป็นหน่วยงานในการประสานงานฝึกอบรมที่แท้จริง

จากอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น การดำเนินงานของศูนย์ฯ จึงไม่ก้าวหน้าไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

1. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือที่ สร 0201/ว.59 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2517 เรื่อง การจัดตั้งศูนย์วางแผนและประสานงานฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน.

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. เกี่ยวกับการฝึกอบรมพัฒนาข้าราชการไว้ดังนี้ คือ "ให้สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่ประสานงานและดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการพลเรือน" ¹

การฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน จึงอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.พ. ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานนี้โดยตรงคือ ฝ่ายฝึกอบรม กองวิชาการ ซึ่งต่อมาได้ฐานะเป็น สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน

การฝึกอบรมในราชการพลเรือนไทยในปัจจุบัน

การฝึกอบรมในราชการพลเรือนไทย อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. การฝึกอบรมสำหรับข้าราชการพลเรือนที่จัดโดยหน่วยงานบริหารงานบุคคล
2. การฝึกอบรมที่จัดโดยสถาบันทางการศึกษา
3. การฝึกอบรมและการพัฒนาความชำนาญงานสำหรับภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจัดโดยหน่วยงานของรัฐบาล ²

1. "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518", ราชกิจจานุเบกษา, 92 (6 กุมภาพันธ์ 2518) : มาตรา 12.

2. Training Division Bureau of Standards And Development C.S.C., Training in the Thai Civil Service (Bangkok : C.S.C., 1977), p.9.

1. การฝึกอบรมสำหรับข้าราชการพลเรือนที่จัดโดยหน่วยงานบริหารงานบุคคล

ปัจจุบันการพัฒนาข้าราชการได้รับความสนใจและยอมรับอย่างกว้างขวาง ในความสำคัญสำหรับการเพิ่มพูนสมรรถภาพของข้าราชการ นอกจากสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนไทย และมีหน้าที่ในการประสานงานและดำเนินงานฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนโดยตรงแล้ว หน่วยงานบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ ก็ได้ดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการในสังกัดเช่นเดียวกัน ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ฝึกอบรมเหล่านี้ มีทั้งหน่วยงานที่เป็นระดับกองได้แก่ กองฝึกอบรม หรือหน่วยงานระดับฝ่าย หรืองาน ใต้แก่ ฝ่ายฝึกอบรม งานฝึกอบรม หรืออาจจะเป็นงานย่อย ๆ แบ่งอยู่ในงานการเจ้าหน้าที่ก็ได้

2. การฝึกอบรมที่จัดโดยสถาบันทางการศึกษา

มีสถาบันทางการศึกษาอยู่ 2 แห่ง ที่ได้จัดให้มีการฝึกอบรมขึ้นได้แก่ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) และวิทยาลัยการปกครอง

2.1 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2509 สถาบันแห่งนี้ได้จัดให้มีการฝึกอบรมด้านการบริหารแก่ทั้งภาคธุรกิจเอกชนและภาครัฐบาล

โครงการฝึกอบรมของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมที่มีความรู้และประสบการณ์สูง กล่าวโดยทั่วไป โครงการฝึกอบรมเหล่านี้เป็นโครงการที่ดี อย่างไรก็ตาม มีข้อบกพร่องอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก โครงการฝึกอบรมของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สามารถให้บริการแก่ข้าราชการเพียงส่วนน้อยในจำนวนข้าราชการที่มีอยู่ทั้งหมด ประการที่สอง มีข้อวิจารณ์ว่า การฝึกอบรมของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์นั้น ค่อนข้างจะเน้นไปในทางวิชาการหรือทฤษฎีมากกว่าที่จะมุ่งแก้ปัญหาในการบริหารงาน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นมากกว่า

2.2 วิทยาลัยการปกครอง ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสถานทางการศึกษาแก่ข้าราชการพลเรือนในกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยตรง วิทยาลัยการปกครองประกอบด้วยโรงเรียน 4 แห่ง คือ

1. โรงเรียนนักปกครองระดับสูง
2. โรงเรียนนายอำเภอ
3. โรงเรียนข้าราชการฝ่ายปกครอง
4. โรงเรียนข้าราชการฝ่ายท้องถิ่น

การดำเนินงานของวิทยาลัยการปกครองก็อยู่ในขอบเขตจำกัดเช่นกัน เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการตั้งสถาบันแห่งนี้ก็เพื่อฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

3. การฝึกอบรมและการพัฒนาความชำนาญงานสำหรับภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจัดโดยหน่วยงานของรัฐบาล

3.1 ศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย กองเพิ่มผลผลิตอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม เปิดอบรมวิชาการด้านการจัดการสาขาต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่จากธุรกิจอุตสาหกรรมและผู้นสนใจทั่วไป

3.2 สถาบันพัฒนาช่างฝีมือแรงงานแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นภายใต้ความช่วยเหลือจากองค์การสหประชาชาติ สถาบันแห่งนี้มีหลักสูตรสำหรับครูผู้สอน หัวหน้างาน และลูกจ้างอื่น ๆ จากภาคธุรกิจเอกชนผู้ซึ่งสนใจที่จะพัฒนาความรู้และความชำนาญของตน

สรุป

การฝึกอบรม เป็นสิ่งที่มีมานานแล้วตั้งแต่สมัยโบราณ กล่าวได้ว่าการฝึกอบรมข้าราชการมีขึ้นเมื่อเริ่มมีองค์การรัฐบาลเกิดขึ้น แต่เป็นการฝึกอบรมที่เป็นไป

ตามยถากรรมไม่เป็นระบบ แม้ในระยะต่อ ๆ มาก็ยังไม่มีผู้เห็นความสำคัญของการฝึกอบรมเท่าที่ควร จนกระทั่งในระยะ 20 ปีเศษที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ จึงได้เริ่มตื่นตัวและเห็นประโยชน์ของการฝึกอบรมว่ามีความสำคัญมากมายหลายประการที่จะช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญ มีความตื่นตัวในวิชาความรู้สมัยใหม่ และก้าวทันกับเทคโนโลยีที่รุดหน้าอย่างรวดเร็วขึ้นทุกขณะ หน่วยงานราชการและบริษัทต่าง ๆ จึงได้ให้ความสนับสนุนและพัฒนางานด้านฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และพนักงานในหน่วยงานของตนอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานโดยตรง

สำหรับในราชการไทย แท้เดิมเน้นการฝึกอบรมข้าราชการจะอยู่ในสถานบันการศึกษา โดยลักษณะเป็นการให้การศึกษาแก่ผู้ที่จะเป็นข้าราชการต่อไป ซึ่งการฝึกอบรมดังกล่าวเรียกได้ว่าเป็นการศึกษาตามแบบ สถานศึกษาแห่งแรกของประเทศไทยคือโรงเรียนมหาดเล็กหลวง หรือโรงเรียนข้าราชการพลเรือน หรือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปัจจุบัน ทั้งสิ้นครั้งแรกก็เพื่อเตรียมคนให้เข้ารับราชการ สถานศึกษาจึงนับว่าเข้ามามีบทบาทในด้านการฝึกอบรมข้าราชการเป็นอย่างมาก แม้แต่ในระยะต่อมาการฝึกอบรมข้าราชการประจำการหรือผู้ปฏิบัติงานอยู่นั้นก็ได้มีขึ้นเป็นครั้งแรกในสถานศึกษาเช่นกัน นั่นคือ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่สนองตอบต่อความต้องการความรู้ความสามารถของข้าราชการในอันที่จะปฏิบัติงานต่อไป หลังจากนั้นส่วนราชการต่าง ๆ จึงได้จัดตั้งหน่วยงานฝึกอบรมขึ้นมา เพื่อที่จะดำเนินงานฝึกอบรมข้าราชการในสังกัด และพัฒนาการขั้นสูงก็คือ การจัดตั้งสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนขึ้นในสำนักงาน ก.พ. เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานงานและดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนทั้งปวง ซึ่งการจัดตั้งสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนนั้นนับได้ว่า เป็นเครื่องสะท้อนให้เห็นถึง การเห็นความสำคัญและความจำเป็นในการพัฒนาสมรรถนะในการปฏิบัติงานหรือสมรรถนะของข้าราชการ โดยทั่วไปของรัฐบาลเป็นอย่างมาก