

การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์



นายสมเพียร ศิริวิวัฒน์ชัยพร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญาพาณิชยศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาพาณิชยศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2524

008246

i 177A79&3

THE PERSONNEL ADMINISTRATION OF STATE ENTERPRISES  
UNDER  
THE MINISTRY OF AGRICULTURE AND COOPERATIVES

Mr. Sompien Siriwachaipon

A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements  
for the Master Degree of Master of Commerce  
Department of Commerce

Graduate School

Chulalongkorn University

1981

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์  
โดย นายสมเพียร ศิริวัฒน์ชัยพร  
ภาควิชา พาณิชยศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ สุธี เอกะหิตานนท์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาคำถามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต



..... *Suthee Ekachitannont* ..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประภัสร์ บุญนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... *Dr. Jitaporn* ..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ เดาว์ลัย นันทากิจวัฒน์)

..... *Dr. Suthee Ekachitannont* ..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ สุธี เอกะหิตานนท์)

..... *Dr. Bunson* ..... กรรมการ  
(นายบุญสิน ขุนสัน)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์      การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
 ชื่อนิสิต                      นายสมเพียร ศิริวัฒน์ชัยพร  
 อาจารย์ที่ปรึกษา              รองศาสตราจารย์ สุธี เอกะหิตานนท์  
 ภาควิชา                          พานิชยศาสตร์  
 ปีการศึกษา                      2523

บทคัดย่อ



การศึกษาและวิเคราะห์สถานภาพ ปัญหา และอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทำโดยการรวบรวมข้อมูลจากรัฐวิสาหกิจ เอกสาร บทความ วารสาร หนังสือพิมพ์รายวัน รายงานผลการประชุมสัมมนา หนังสือเกี่ยวกับการจัดการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารรัฐวิสาหกิจ การออกแบบสอบถามความคิดเห็น และการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ตลอดจนเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคล นำข้อมูลดังกล่าวมาศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์

ผลการวิจัยปรากฏว่าในเรื่องการสรรหาบุคคล ยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจังในการวิเคราะห์งาน การทดสอบก็ปราศจากหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และการดำเนินการสรรหาบุคคลก็อยู่ในแควงที่จำกัด การบริหารเงินเดือนค่าจ้างมิได้เป็นไปตามหลักการบริหารเงินเดือนค่าจ้าง จะต้องเป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะต้องถือปฏิบัติตามไม่ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นจะมีลักษณะ ฐานะทางการเงิน หรือขนาดที่แตกต่างกันก็ตาม ในเรื่องสวัสดิการส่วนใหญ่อาศัยหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการของทางราชการ เป็นแนวทางในการจัดสวัสดิการแก่ลูกจ้าง โดยมิได้พิจารณาถึงความต้องการแท้จริงของลูกจ้าง นอกจากนี้ในส่วนที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของสวัสดิการก็มีความแตกต่างกันระหว่างรัฐวิสาหกิจและลูกจ้าง มีความเหลื่อมล้ำและสะสมเป็นปัญหาแรงงานอีกด้วย ในเรื่องการพัฒนาบุคคลนั้น

ส่วนใหญ่ยังไม่มีแนวทางในการพัฒนาบุคคลและดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่ให้ความสนใจและเห็นความสำคัญในการพัฒนาบุคคล เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลขาดความรู้ความเข้าใจและขาดแนวทางในการพัฒนาบุคคล ในเรื่อง แรงงานสัมพันธ์ปรากฏว่าขาดระบบการสื่อข้อความที่ดี การไม่ยอมรับการรวมตัวของ ลูกจ้าง ลูกจ้างไม่เข้าใจหรือไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายแรงงานและขั้นตอนการปฏิบัติของฝ่ายบริหาร รวมทั้งรัฐไม่มีนโยบายแน่นอนด้านแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ ของรัฐวิสาหกิจจึงอยู่ในสภาพที่ไม่ดีนัก สำหรับหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ นั้นมีบทบาทในการดำเนินงานที่จำกัด ผู้บริหารไม่ให้ความสนใจและเอาใจใส่ตลอดจน ให้ความสำคัญเท่าที่ควร จำนวนเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลมีไม่เพียงพอ นอกจากนั้น รัฐวิสาหกิจของบริหารงานภายใต้การควบคุมของคณะบุคคลที่รัฐบาลแต่งตั้งและส่วนราชการ ต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เกิดความล่าช้าและไม่คล่องตัวในการบริหารงานและดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ สมควร ที่จะต้องให้มีการวิเคราะห์งานโดยละเอียด ใช้เทคนิคการเลือกสรรบุคคลที่เหมาะสม ในเรื่องการบริหารเงินเดือนค่าจ้าง รัฐควรปรับปรุงโครงสร้างและหลักเกณฑ์การบริหาร เงินเดือนค่าจ้างตามกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะ ฐานะ และขนาดที่แตกต่างกัน กำหนดให้มีการจำแนกตำแหน่ง และการปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้างตามดัชนีค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลง ไป ในเรื่องสวัสดิการนั้น ควรพิจารณาถึงความต้องการของลูกจ้างและความสามารถ ของรัฐวิสาหกิจด้วย ในเรื่องการพัฒนาบุคคล ควรจัดตั้งหน่วยงานและจัดหาเจ้าหน้าที่ ที่มีความรู้ความสามารถในการพัฒนาบุคคล ผู้บริหารน่าจะให้การสนับสนุนและให้โอกาส ในการพัฒนาแก่ลูกจ้าง และกำหนดแนวทางในการพัฒนาบุคคลให้ชัดเจน ในเรื่อง แรงงานสัมพันธ์ ควรให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ส่งเสริมให้มีระบบการ หารือร่วมและการสื่อข้อความที่มีประสิทธิภาพ ในเรื่องการควบคุมรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐควร ปรับปรุงโครงสร้างและแก้ไขกฎข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ ให้เกิดความคล่องตัวในการ ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งหน่วยงานควบคุมรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะในค่านโยบาย และผลการดำเนินงาน .





With reference to welfare, the majority of state enterprises under present investigation relied upon the basis of the government welfare provision as a guide-line in providing welfare to the employees without consideration of the actual requirements of the employees. Besides, with regard to the basis of welfare claim, there exist several differences both among the state enterprises and among the employees, with discrimination which could lead to labor problems eventually. With regard to the individual development, there is still no definite policy in the individual development and in the majority no real action has been taken in this matter. The executives of state enterprises are not interested and do not see the importance of individual development. The officers in charge of individual development jobs lack the understanding of their duties and responsibilities and do not know how to proceed. With regard to labour relations, there are several deficiencies: a good system of communication of information is lacking, the non-acceptance of the unionization of the employees, the latter having not understood, or did not comply with the processes of the labour laws and regulations as well as the state having no definite labor policy. The individual administrative units of the state enterprises have a limited role in the carrying out of the jobs. The executives did not give adequate interest and care while the number of personnel officers is too small. Moreover, the state enterprises must administrate under the control of a group of persons appointed by the government and various government units thereby causing delay and inflexibility in the state enterprises.

To solve the problems and overcome obstacles mentioned above, there needs to be a thorough analysis of the jobs, proper techniques in the recruitment and selection of individuals.

With reference to wage and salary administration, the State must improve the structure and basis of administration in this matter among the group of state enterprises which have different characteristics, status and sizes, prescribing the classification of functions, adjusting the salaries and wages according to the change in the cost of living index. With regard to welfare, it is necessary to take into consideration the needs of the employees and the capability of the state enterprises also. As far as individual development is concerned, it is necessary to establish working units and to provide officers who have the "know-how" in individual development. The executives must give their support and the opportunity in the development of the employees, as well as to prescribe the course of action clearly in the individual development. Regarding labour relations, it is necessary that the laws should be strictly complied with, promoting joint consultation system and efficient communication regarding information. With reference to the control of state enterprises, the State must improve the structure and modify the rules and regulations in order to afford flexibility in the operations of the state enterprises, establish specific units to monitor the performance and the adherence to the policy of each state enterprise.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





## กติกกรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ที่ให้ความช่วยเหลือ ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี คือ ท่านรองศาสตราจารย์ สุทธิ เอกะหิตานนท์ ที่ไต่กรูณา เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ ตลอดจนกรุณาแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ อย่างดียิ่ง จึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ และขอขอบพระคุณบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ คือ คุณประภาศรี พรธีรนาถ, คุณทัศนีย์ การุนวานิช, คุณวัชนี พึ่งอุดม คุณปรียา พึ่งอุดม, คุณประชุม ไวหาร, คุณสุริน เตชาติวงศ์ ณ อยู่ชยา, คุณสุขศิริ รุ่งเรือง, คุณสมุทร ชุนงาม, คุณวรวรรณ สะวานนท์, คุณสายัณห์ รองเมืองศาสตร์, คุณจินตนา วีระวัฒน์, คุณอุดม มาคาร์, ร.ค. ประสิทธิ์ ศรีสมวงษ์ และคุณพรรณเพ็ญนี้ มหาสุ ที่ไต่กรูณาให้ข้อมูลและให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์และจำเป็นในการเขียนวิทยานิพนธ์

และท่านที่ให้การสนับสนุนที่ผู้เขียนไม่อาจลืมพระคุณของท่านได้ คือ อธิบดีท่าน ผู้อำนวยการบริษัทไม้อัดไทย จำกัด (นายทองใบ จันทรสมา) และอธิบดีท่านรองผู้อำนวยการ (นายชอบ ยะโสธร) ซึ่งได้ให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้เขียนได้มีโอกาสศึกษาต่อจนสำเร็จ จึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูง ณ ที่นี้ด้วย

นอกจากนี้ผู้เขียนใคร่ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ของห้องสมุดส่วนราชการ และเพื่อนร่วมงานอีกหลาย ๆ ท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือด้วยดี ตลอดจนผู้เขียนเสมอมาและต้องกราบขออภัยที่ไม่อาจกล่าวนามได้ครบถ้วนไว้ด้วย

หากมีความคืบหน้าในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้บ้างแล้ว ผู้เขียนก็ขอมอบความคืบหน้าให้กับผู้ที่ไต่กรูณาไว้ข้างต้น และหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงจะเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยทั่วไป ขอขอบคุณ

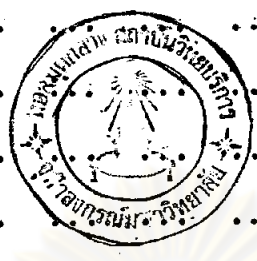
สมเพียร ศิริวัฒน์ชัยพร

เมษายน 2524

สารบัญ

ณ  
หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ... .. .	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ... .. .	๘
กิตติกรรมประกาศ ... .. .	๙
รายการตารางประกอบ ... .. .	๑๑
รายการแผนภูมิประกอบ ... .. .	๗
บทที่	
1. บทนำ ... .. .	1
ปัญหา ... .. .	1
วัตถุประสงค์ ... .. .	4
ขอบเขตการศึกษา ... .. .	5
วิธีดำเนินการศึกษา ... .. .	6
ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา ... .. .	7
คำนิยามที่ใช้เฉพาะ ... .. .	7
2. รัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ... .. .	14
ประวัติความเป็นมา วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง การจัดสายงาน	
และโครงสร้างการบริหารงาน การดำเนินงาน ของ	
องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ... .. .	14
องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ... .. .	19
องค์การสวนยาง ... .. .	27
องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ... .. .	33
องค์การสะพานปลา ... .. .	39
องค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ... .. .	45



คู่มือการจัดทำโครงการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำนักงานกองทุนส่งเสริมการทําสวนยาง ... ..	50
บริษัทไม้อัดไทย จำกัด ... ..	57
หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานบริหารงานบุคคลใน	
รัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ... ..	67
เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ	
สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ... ..	77
3. การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	85
ความหมายและกระบวนการของการบริหารงานบุคคล ... ..	89
การสรรหาบุคคล ... ..	92
การสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตร	
และสหกรณ์ ... ..	98
เงินเดือนและค่าจ้าง ... ..	110
ข้อมูลที่น่าสนใจอันเกี่ยวกับการบริหารเงินเดือนและค่าจ้าง	
ของรัฐวิสาหกิจ ... ..	127
การบริหารเงินเดือนและค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจสังกัด	
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ... ..	140
สวัสดิการ ... ..	168
การจัดระเบียบขึ้นแกือกูลของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวง	
เกษตรและสหกรณ์ ... ..	170
การพัฒนาบุคคล ... ..	210
การฝึกอบรมของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตร	
และสหกรณ์ ... ..	215
การฝึกอบรมภายในรัฐวิสาหกิจ ... ..	215
การฝึกอบรมภายนอกรัฐวิสาหกิจ ... ..	217

การแรงงานสัมพันธ์ ... .. .	220
ปัญหาแรงงานของไทย... .. .	221
ความเคลื่อนไหวด้านแรงงานของไทย .. . . .	224
ปัญหาแรงงานในรัฐวิสาหกิจ ... .. .	231
สาเหตุสำคัญในการนัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจ .. .	233
การนัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ .. . . . . .	236
สภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ .. . . . . .	241
วินัยและการลงโทษทางวินัย... .. .	246
วินัยและการลงโทษทางวินัยของรัฐวิสาหกิจสังกัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ .. . . . . .	246
4. วิเคราะห์ปัญหาการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ... .. .	263
รัฐวิสาหกิจกับวิสาหกิจเอกชน .. . . . . .	265
รัฐวิสาหกิจกับระบบราชการ... .. .	268
คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ .. . . . . .	270
คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ .. . . . . .	273
สภาพที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ .. . . . . .	274
สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน .. . . . . .	277
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ... .. . . .	278
สำนักงานประมาณ .. . . . . .	280
กระทรวงการคลัง .. . . . . .	281
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ .. . . . . .	284



## รายการตารางประกอบ

ตารางที่		หน้า
1	แสดงการเปรียบเทียบการจัดตั้ง การจัดสายงานและการจัดหน่วยงาน บริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ... .. .	63
2	แสดงการเปรียบเทียบจำนวนลูกจ้างกับจำนวนเจ้าหน้าที่บริหารงาน บุคคลของรัฐวิสาหกิจ... .. .	81
3	แสดงรายละเอียดการเปรียบเทียบการสรรหาบุคคลของรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ... .. .	106
4	ตารางแสดงอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำในระยะปี 2515-2523...	116
5	ตารางสรุปข้อมูลสำคัญจากการปรับค่าแรงขั้นต่ำในอดีต ... .. .	117
6	ตารางแสดงอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินเดือนของข้าราชการ ... .. .	121
7	ตารางแสดงการเคลื่อนไหวของดัชนีราคาผู้บริโภคสำหรับ ประเทศไทย ... .. .	125
8	ตารางแสดงดัชนีจำนวนค่าจ้างและราคาสินค้าผู้บริโภค ... .. .	125
9	ตารางแสดงการเปรียบเทียบอัตราเงินเดือนของผู้อำนวยการ รัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ... .. .	135
10	แสดงการเปรียบเทียบระยะเวลาการปรับปรุงเงินเดือนค่าจ้าง ของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์... .. .	159
11	แสดงการเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างตามคุณวุฒิของรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ... .. .	162
12	แสดงการเปรียบเทียบการกำหนดอัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ... .. .	166



ตารางที่

๗  
หน้า

13	แสดงการเปรียบเทียบสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ... ..	208
14	แสดงรายละเอียดของสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ... ..	244
15	แสดงการเปรียบเทียบการลงโทษทางวินัยของรัฐวิสาหกิจสังกัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ... ..	261



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการแผนภูมิประกอบ

แผนภูมิที่		หน้า
1	รูปแสดงแผนภูมิของหน่วยงานองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ... ..	18
2	รูปแสดงแผนภูมิของหน่วยงานองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ... ..	24
3	รูปแสดงแผนภูมิของหน่วยงานองค์การสวนยาง ... ..	31
4	รูปแสดงแผนภูมิของหน่วยงานองค์การส่งเสริมกิจการโคนม- แห่งประเทศไทย ... ..	36
5	รูปแสดงแผนภูมิของหน่วยงานองค์การสะพานปลา ... ..	43
6	รูปแสดงแผนภูมิของหน่วยงานองค์การอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ... ..	48
7	รูปแสดงแผนภูมิของหน่วยงานสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำ สวนยาง ... ..	54
8	รูปแสดงแผนภูมิของหน่วยงานบริษัทไม้อัดไทย จำกัด ... ..	60
9	แสดงตัวอย่างโครงสร้างองค์การแบบพิเศษและสายงานซึ่งแสดง อำนาจหน้าที่พิเศษและอำนาจตามหน้าที่ตามสายงาน ... ..	80