

เอกสารและงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เอกสารและงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยเรื่องนี้ ประมาณได้เป็น ๓ ตอน ตอนแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารโดยทั่วไป เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการติดต่อสื่อสารกับการบริหาร และเพื่อให้เข้าใจความหมาย ความมุ่งหมาย ความสำคัญ และองค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารทางการบริหาร ตลอดจนได้ทราบถึงแนวความคิดบางประการ เกี่ยวกับการส่งผ่านข่าวสาร ตอนที่สองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารด้วยหนังสือราชการของไทย และการจัดระบบบริหารงานของกองกลาง ส่วนงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนตอนสุดท้ายเป็นเรื่องเกี่ยวกับงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของต่างประเทศและในประเทศไทย

การติดต่อสื่อสารกับการบริหาร

การติดต่อสื่อสารจัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร บางคนจัดให้การติดต่อสื่อสารเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร (Administrative Process) แต่บางคนก็จัดให้การติดต่อสื่อสารเป็นกิจกรรมทางบริหารอย่างหนึ่ง (Administrative Activity) เกรกซ์ (Gregg) * เห็นว่าการติดต่อสื่อสารเป็นองค์ประกอบหนึ่งในกระบวนการบริหาร ซึ่งมี ๗ องค์ประกอบด้วยกัน คือ การวินิจฉัยสั่งการ (Decision making) การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การติดต่อสื่อสาร (Communicating) การชักจูง (Influencing) การประสานงาน (Coordinating) และการประเมินผล (Evaluating) แต่เอกซมนและ

* Russell T. Gregg, "The Administrative Process", in Roldal F. Campbell and Russell T. Gregg (eds), Administrative Behavior in Education, (New York : Harper & Brothers, 1957), . p.274

สวาร์ทซ์ (Hagman and Schwartz)^๒ เห็นว่าการติดต่อสื่อสาร เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการบริหาร ซึ่งมี ๕ อย่างด้วยกัน คือ การวางแผน (Planning) การติดต่อสื่อสาร (Communication) การประสานงาน (Coordination) การแก้ปัญหา (Problem Solving) และการประเมินผลงาน (Evaluation)

เพื่อจะดูว่าความคิดเห็นของทั้งสองฝ่ายแตกต่างกันเพียงใด ควรพิจารณาคำจำกัดความของ "กระบวนการบริหาร" ว่าเป็นความหมายอย่างไร จะมีลักษณะเป็นการกระทำการปฏิบัติเช่นเดียวกับกิจกรรมทางบริหารหรือไม่ แคมป์เบล คอรับอลลีและรามเซเยอร์ (Campbell, Corbally and Ramseyer)^๓ ให้ความหมายของ "กระบวนการบริหาร" ว่าเป็นวิถีทาง (Ways) ที่หน่วยงานพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ (Makes decisions) และปฏิบัติ (Takes action) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ส่วนลิตช์ฟิลด์ (Litch-field)^๔ ให้ความหมายว่า กระบวนการบริหารเป็นวงจรของการปฏิบัติ (A cycle of action) ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้โดยเฉพาะ (Specific activities) คือ การวินิจฉัยสั่งการ (Decision making), การวางโครงการ (Programming), การติดต่อสื่อสาร (Communicating) การควบคุม (Controlling) และการประเมินผลอีกครั้งหนึ่ง (Reappraising)

จากคำนิยามดังกล่าว จะเห็นว่า กระบวนการบริหารและกิจกรมทางบริหารมีลักษณะเป็น

^๒ Harlan L. Hagman and Alfred Schwartz, Administration in Profile for School Executives, (New York: Harper & Brothers, 1955), in American Association of School Administrators, Staff Relations in School Administration, (Washington, D.C.: The Association, 1955), p. 271 - 272

^๓ Roald F. Campbell, John E. Corbally Jr. and John A. Ramseyer, Introduction to Educational Administration, (2nd ed.; Boston: Allyn & Bacon, Inc., 1962), p. 138

^๔ Edward H. Litchfield, "Notes on a general Theory of Administration", Administrative Science Quarterly, (June, 1956), p. 3 - 29

"การปฏิบัติหรือการกระทำ (action)" เช่นเดียวกับ ต่างกันที่กิจกรรมทางบริหารเป็น การปฏิบัติหรือการกระทำเฉพาะอย่าง แต่กระบวนการบริหารเป็นการปฏิบัติหรือการกระทำหลาย ๆ อย่างต่อเนื่องกันไป ด้วยเหตุนี้ ความคิดเห็นที่จัดให้การติดต่อสื่อสาร เป็นองค์ประกอบหนึ่งของกระบวนการบริหาร จึงไม่แตกต่างไปจากความเห็นที่จัดให้การติดต่อสื่อสาร เป็นกิจกรรมทางบริหารอย่างหนึ่งนัก ลิทธิลเองก็ถือว่า การติดต่อสื่อสาร เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบของกระบวนการบริหาร

สรุปแล้ว การติดต่อสื่อสารเป็นทั้งกิจกรรมทางบริหารอย่างหนึ่ง และองค์ประกอบหนึ่งของกระบวนการบริหาร สุดแล้วจะมองในแง่ใด ถ้าพิจารณาให้ลึกลงไปแล้วจะเห็นว่า นอกจากการติดต่อสื่อสารจะเป็นกระบวนการที่สำคัญขั้นหนึ่งในการบริหารแล้ว การติดต่อสื่อสารยังเป็นกิจกรรมที่สอดแทรกอยู่ในกระบวนการบริหารขั้นอื่น ๆ เกือบจะทุกขั้นทีเดียว ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมงาน การวินิจฉัยสั่งการ การประสานงาน หรืองบประมาณก็ตาม ต่างก็ต้องอาศัยการติดต่อสื่อสารเป็นเครื่องมือทั้งสิ้น

ความหมายของการติดต่อสื่อสารทางการบริหาร

ตามพจนานุกรมสังคมนศาสตร์^๕ "การติดต่อสื่อสาร" (Communication) หมายถึง "การติดต่อส่งข่าวสาร ข้อเท็จจริง ความคิดเห็น และท่าทีต่าง ๆ จากบุคคลคนหนึ่ง หรือหลายคน ไปยังบุคคลอื่นคนหนึ่งหรือหลายคน"

ส่วนแอปพีย์ (Appley)^๖ ให้ความหมายของการติดต่อสื่อสารในรูปของกระบวนการว่า "เป็นกระบวนการซึ่งบุคคลคนหนึ่ง ส่งแนวความคิดและความรู้สึกอันเป็นที่รู้กัน (Ideas and feelings known) ไปยังบุคคลอีกคนหนึ่ง"

^๕ Edward Sapir, "Communication" in Encyclopedia of the Social Science, (N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1959), p. 78 - 80

^๖ Lawrence A. Appley, Management in Action, (New York: American Management Association, 1956), p. 182

เดวิส (Davis)^๗ มองการติดต่อสื่อสารในรูปของกระบวนการ เช่นเดียวกับแอสเพลย์ แต่เน้นสิ่งที่ส่งไปนั้นต่างกัน โดยเขาให้ความหมายว่า "การติดต่อสื่อสาร เป็นกระบวนการของการส่งข่าวสารและความเข้าใจ (Information and understanding) จากบุคคลหนึ่งไปยังบุคคลอีกคนหนึ่ง"

004382

บราวน์ (Brown)^๘ ให้ความหมายของการติดต่อสื่อสารที่ต่างออกไปในแง่ที่ผู้ส่งและผู้รับนั้นอาจเป็นบุคคลคนเดียวก็ได้ เขาให้ความหมายไว้ว่า "การติดต่อสื่อสาร เป็นกระบวนการของการส่งแนวความคิดหรือความคิด (Ideas or thoughts) จากบุคคลหนึ่งไปยังบุคคลอีกคนหนึ่ง หรือภายในบุคคลคนเดียวก็ได้ (Within a single person) โดยมุ่งหมายที่จะสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในความคิดของผู้รับการติดต่อสื่อสารนั้น"

กล่าวถึงความต่าง ๆ กันระหว่าง ต่างกันที่ผู้ส่งและผู้รับเป็น "บุคคล" แยกจากกัน (Fagen)^๙ กลับมีความเห็นเกี่ยวกับผู้ส่งและผู้รับแตกต่างออกไป เขาให้ความเห็นว่า "การติดต่อสื่อสาร เป็นกระบวนการที่นำเอาข่าวสาร (message) ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของคน จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง"

สำหรับผู้ที่ให้ความหมายแปลกไปจากคนอื่น ๆ ได้แก่ คัลเบิร์ตสัน และเพื่อนร่วมงาน (Culbertson, et.al.)^{๑๐} เขาให้นิยามว่า "การติดต่อสื่อสาร เป็นกระบวนการที่ความสัมพันธ์ (Relationships) พัฒนาขึ้น (Develop) หรือเสื่อมลง (Decline) อันจะนำไปสู่การเจริญงอกงาม (Growth) หรือความล้มเหลว (Frustration)"

^๗Keith Davis, Human Relations at Work, (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1962), p. 343

^๘G.G. Brown, "Communication Means Understanding", in Keith Davis and William G. Scott (eds.), Readings in Human Relations, (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1959), p. 331

^๙Richard R. Fagen, Politics and Communication, (Boston, Mass: Little Brown and Company, 1966), p. 13

^{๑๐}Jack Culbertson, et.al., Administrative Relations: A case Book, (N.J.: Prentice-Hall Inc., 1961), p. 380

ตามคำนิยามดังกล่าว พอดีสรุปได้ว่า ในการติดต่อสื่อสารนั้นจะต้องมีผู้ส่งสาร (Sender) มีสาร (Message) และมีผู้รับสาร (Receiver) ผู้ส่งสารและผู้รับสาร อาจจะเป็นบุคคลคนเดียว หรือหลายคน หรือไม่เช่นนั้นบุคคลก็ได้ ส่วน "สาร" นั้นอาจจะเป็นข่าวสารขอความจริง ความคิด คำแนะนำ คำอธิบาย คำถาม หรือเรื่องราวอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ซึ่งส่งจากผู้ส่งสารไปยังผู้รับสาร โดยมีความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสารนี้ ถ้ากระทำกันในนามของ "ตำแหน่งหน้าที่การงาน" (Position) โดยไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้องแล้ว เราเรียกการติดต่อสื่อสารแบบนี้ว่า "การติดต่อสื่อสารโดยตำแหน่ง" (Positional Communication) ^{๑๑} ซึ่งเรามักจะพบในองค์การรูปนัย (Formal Organization) แต่หากการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ส่งสารและผู้รับสาร เป็นไปโดยความสัมพันธ์ส่วนตัว ยังไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งหน้าที่การงานมาเกี่ยวข้องด้วยแล้ว เราเรียกการติดต่อสื่อสารแบบนี้ว่า "การติดต่อสื่อสารส่วนตัว" (Personal Communication) ^{๑๒}

การติดต่อสื่อสารที่ผู้ส่งสารและผู้รับสาร อาศัยความสัมพันธ์ทั้งระหว่างตำแหน่งหน้าที่การงานและความสัมพันธ์ส่วนตัว คือ มีลักษณะเป็นทั้ง "การติดต่อสื่อสารโดยตำแหน่ง" ผสมกับ "การติดต่อสื่อสารส่วนตัว" แล้ว เราเรียกการติดต่อสื่อสารแบบนี้ว่า "การติดต่อสื่อสารทางการบริหาร" (Administrative Communication) ^{๑๓} การติดต่อสื่อสารทางการบริหารจึงอยู่ในรูปลักษณะของ "การติดต่อสื่อสารทางสังคม" (Social Communication) แบบหนึ่ง ภายในองค์การรูปนัย (Formal Organization) ซึ่งองค์การนั้นได้กำหนดขึ้น ^{๑๔}

การติดต่อสื่อสารทางการบริหารต่างจากการติดต่อสื่อสารทางสื่อมวลชน (Mass-media Communication) เพราะว่า การติดต่อสื่อสารทั้งสองแบบจะเป็นการติดต่อสื่อสารทางสังคมเช่นเดียวกันก็ตาม การติดต่อสื่อสารทางการบริหารมุ่งที่จะให้ความสะดวกในการจัดการ (Facilitate the

^{๑๑} Charles E. Redfield, Communication in Management, (Chicago: University of Chicago Press, 1953), p. 8 - 9

^{๑๒} Ibid.

^{๑๓} Ibid.

^{๑๔} Ibid., p. 7

management) ของคณะในหน่วยงาน แต่การติดต่อสื่อสารทางสื่อมวลชนมุ่งที่จะกระทำตามเป้าหมาย (Perpetrate the goals) ของคณะในหน่วยงาน *๕ การติดต่อสื่อสารทางการบริหาร อาจจะเกิดขึ้นโดยการบอก การถาม การแนะนำบางสิ่งบางอย่างแก่บุคคล หรือการจูงใจ บุคคล ให้เห็นชอบต่อการกระทำหรือเจตคติบางอย่าง ด้วยเหตุนี้การติดต่อสื่อสารทางการบริหาร จึงเป็นการติดต่อสื่อสารที่เกิดขึ้นในการจัดการ และบริหารงานประจำวันของหน่วยงาน

ความมุ่งหมายและความสำคัญของ การติดต่อสื่อสารทางการบริหาร

ก. ความมุ่งหมายของการติดต่อสื่อสารทางการบริหาร

๑. ความมุ่งหมายของการติดต่อสื่อสารโดยทั่วไป

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การติดต่อสื่อสารเป็นการส่งสาร (Message) จากผู้ส่งสาร (Sender) ไปยังผู้รับสาร (Receiver) ในการส่งสารดังกล่าว ผู้ส่งสารย่อมจะต้องมีความมุ่งหมายในการส่งไม่ว่าอย่างใดก็ตามบ้าง ตามความเห็นของสกอตต์ (Scott) *๖ เขาแบ่งความมุ่งหมายของการติดต่อสื่อสาร ออกเป็นเป้าหมายต่าง ๆ ๔ ประการดังต่อไปนี้

๑.๑ Functional goal การส่งข่าวสารติดต่อกันเพื่อมุ่งหมายให้การปฏิบัติงานสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

๑.๒ Manipulative goal เพื่อจูงใจบุคคลใหม่มารับแนวความคิด (Ideas) ซึ่งอาจจะสอดคล้อง หรืออาจจะไม่สอดคล้องตามเจตคติ (Attitude) หรือค่านิยม (Value) ของบุคคลนั้น ก็ได้

๑.๓ Aesthetic goal ต้องการที่จะให้เกิดการสร้างสรรค์ (Creative) จะใช้การติดต่อสื่อสารเพื่อให้บุคคลสามารถแสดงความรู้สึกรักใคร่ และแปลความหมายได้อย่างถูกต้อง

*๕ Lee O. Thayer, op. cit., p. 7

*๖ William G. Scott, Human Relations in Management: A Behavioral Science Approach, (Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1962), p. 170 - 218

๑.๔ Confidence goal พยายามที่จะให้บุคคลมีความรู้ความเข้าใจ
ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น การวิจัยทางวิทยาศาสตร์จัดอยู่ในประเภทนี้ ความมุ่ง
หมายของการวิจัยก็เพื่อที่จะเปิดเผยและเผยแพร่ข้อค้นพบต่าง ๆ ในเรื่องธรรมชาติของโลกที่
เรายาศัยอยู่

๒. ความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้าสื่อสารทางการบริหาร

ตามความคิดเห็นของ วิจิตร ศรีสอาน^{๑๓} ความมุ่งหมายของการศึกษาค้น
คว้าสื่อสารทางการบริหาร ที่สำคัญมีอยู่ ๒ ประการ คือ

- ๒.๑ ให้ข่าวสาร (Information) และความเข้าใจ (Understanding)
ที่จำเป็น เพื่อความพยายามของหมู่คณะ (Group effort)
- ๒.๒ ให้เจตคติ (Attitude) ที่จำเป็นเพื่อการจูงใจ การประสานงาน
และความพึงพอใจในงาน

ความคิดเห็นนี้คล้ายคลึงกับความคิดเห็นของ เสน่ห์ วัชฌนาธร และ อารีย์ วงศ์อารยะ^{๑๔}
ซึ่งได้สรุปความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้าสื่อสารที่เป็นสาระสำคัญไว้ ๒ ประการ คือ

๑. เพื่อที่จะสร้างเสริมข่าวสารและความเข้าใจต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นที่จะให้เกิด
มีการปฏิสัมพันธ์กัน
๒. เพื่อที่จะสร้างเสริมสภาพที่จะก่อให้เกิดการจูงใจ การร่วมมือและความพอใจ
ในการทำงาน

ส่วนฟลิปโป (Flippo)^{๑๕} ได้สรุปความมุ่งหมายของการศึกษาค้นคว้าสื่อสาร เพื่อการบริหาร

^{๑๓} วิจิตร ศรีสอาน, ประมวลการสอนรายวิชา : วิชาหลักการบริหารการศึกษา
(ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๑, พระนคร: แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
๒๕๑๖, อักษรานา), หน้า ๒๑

^{๑๔} เสน่ห์ วัชฌนาธร และ อารีย์ วงศ์อารยะ, "การศึกษาค้นคว้าสื่อสาร" วารสารพัฒนาชุมชน,
๑๐๐ (เมษายน, ๒๕๑๓), ๕๒

^{๑๕} Edwin B. Flippo, Management: A Behavioral Approach, (Boston,
Mass: Allyn and Bacon, Inc., 1966), p. 342

งานไว้อย่างน่าฟังว่า

๑. การติดต่อสื่อสารมุ่งหมาย เพื่อให้การดำเนินงานสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้
๒. การติดต่อสื่อสาร เป็นการกระตุ้น และชักจูงให้ปฏิบัติงานตามแผน เพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

สรุปแล้ว การติดต่อสื่อสารทางการบริหาร มีความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจในการปฏิบัติงาน และจูงใจให้เกิดความพึงพอใจในงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานตามแผนที่กำหนดไว้บางส่วนมีประสิทธิภาพ

๖. ความสำคัญของการติดต่อสื่อสารทางการบริหาร

การติดต่อสื่อสารเพื่อการบริหารในหน่วยงานใด ไม่ใช่ เป็นจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น แต่เป็นมรรค (means) อันสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ปัญหาการบริหาร^{๒๐} และการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective operation)^{๒๑} เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน การติดต่อสื่อสารจึงมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารในหน่วยงานมากจนอาจกล่าวได้ว่า การติดต่อสื่อสาร เป็นศูนย์กลางของหน่วยงาน (Communication is central to the life of organizations)^{๒๒} ผลสำเร็จในการบริหารงานของหน่วยงานใด ๆ จะมีความน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การติดต่อสื่อสารในหน่วยงานนั้น ประสิทธิภาพของการติดต่อสื่อสารทางการบริหารในหน่วยงานใดจะเป็นเครื่องวัดประสิทธิผลของการบริหารงานในหน่วยงานนั้นได้เป็นอย่างดีที่สุด ถ้าการติดต่อสื่อสารล้มเหลว การบริหารงานก็ล้มเหลว ถ้าการติดต่อสื่อสารมีประสิทธิภาพ การบริหารงานก็มักจะมีประสิทธิภาพด้วย^{๒๓}

^{๒๐} Willard V. Merrihue, Managing by Communication, (New York: Mc Graw-Hill Book Company, Inc., 1960), p. 231

^{๒๑} William J. Siffin, O&M An Introduction, *op. cit.*, p. 255

^{๒๒} John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood, Administrative Organization, (New Delhi: Prentice-Hall of India Pvt. Ltd., 1964), p. 307

^{๒๓} Lee O. Thayer, *op. cit.*, p. 3

ในกระบวนการบริหาร เกือบจะทุกอันตอน จะมีการติดต่อสื่อสารเข้าไปเกี่ยวข้องกับอวัยวะ
เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการวินิจฉัยสั่งการ การอำนวยความสะดวกและการสั่งงาน ความร่วมมือและการประสาน
งาน การควบคุมบังคับบัญชา ในการวินิจฉัยสั่งการ (Information) ที่เป็นประโยชน์มายังผู้
บริหาร เพื่อให้สามารถวินิจฉัยสั่งการได้อย่างฉลาดและถูกต้องยิ่งชีพแล้ว ขณะเดียวกันการติดต่อ
สื่อสารก็ยังเป็นมรรควิถี (ways) ที่จะนำการวินิจฉัยสั่งการไปยังจุดต่าง ๆ ในหน่วยงานอีกด้วย^{๒๔}
การติดต่อสื่อสารและการวินิจฉัยสั่งการมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด จนแยกไม่ออก แม้ว่าการ
วินิจฉัยสั่งการจะดีอย่างไร แต่ถ้ามารับการติดต่อสื่อสารไม่ดีแล้ว บอมจะทำให้การบริหารงานไม่บรรลุ
ผลสัมฤทธิ์ปรารถนาได้^{๒๕}

การอำนวยความสะดวก (Direction) หรือการชี้แนะและตรวจตราการปฏิบัติงานของเจ้า
หน้าที่^{๒๖} จำเป็นต้องอาศัยระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพราะการจึกระบบการติดต่อ
สื่อสารที่ดีจะช่วยให้การอำนวยความสะดวกดำเนินไปอย่างรวดเร็ว และประหยัด^{๒๗} ปัจจัยที่สำคัญประการ
หนึ่งของการอำนวยความสะดวก คือ การสั่งงาน การสั่งงานที่ดีไม่ว่าจะเป็นคำสั่งงานด้วยวาจา หรือสั่ง
งานเป็นลายลักษณ์อักษร ควรมีลักษณะเป็นการจูงใจต่อผู้รับคำสั่ง มีความชัดเจน ถูกต้อง และเข้าใจ
ง่าย การสั่งงานจึงมีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิด หากการติดต่อสื่อสารดีจะช่วย
ให้การสั่งงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นไป

นอกจากการติดต่อสื่อสารจะมีส่วนสำคัญต่อการให้คำแนะนำ (Direction) ในการ
ปฏิบัติงานต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว การติดต่อสื่อสารยังช่วยประสานการปฏิบัติงานของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

^{๒๔} Herbert A. Simon, Administrative Behavior, (2nd ed. New York: The Free Press, 1966), p. 154

^{๒๕} Felix A Nigro, Modern Public Administration, (New York: Harper & Row Publishers, 1966), p. 188

^{๒๖} Ernest Dale, Management: Theory and Practice, (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1965), p. 454 - 455

^{๒๗} สมพงษ์ เกษสัน, เรื่องเดิม, หน้า ๑๘๗

อีกด้วย^{๒๔} ในการบริหารงาน จะได้รับความร่วมมือ (Cooperation) และการประสานงาน (Coordination) จากบุคคลในหน่วยงานเดียวกัน หรือหน่วยงานอื่นมาจนย่อยเยื้องไถ่นั้น ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลนั้นหรือหน่วยงานนั้น มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์หรือความต้องการที่กระจ่างแจ้งดีเพียงใด เครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจนี้ได้ คือ การติดต่อสื่อสาร การติดต่อหรือการสื่อข้อความจึงเป็นอุปกรณ์สำคัญของการร่วมมือประสานงาน ถ้าการสื่อข้อความไม่ดี ทำให้เกิดความเข้าใจผิดพลาดขึ้นแล้ว การประสานงานก็จะไม่บังเกิดผลดีด้วย^{๒๕}

ในการควบคุมงาน (Control) เมื่อตรวจสอบว่าการปฏิบัติงานได้ดำเนินไปตามแผนงานที่วางไว้หรือไม่นั้น จำเป็นจะต้องอาศัยการติดต่อสื่อสาร เป็นปัจจัยสำคัญ และจะยิ่งทวีความสำคัญยิ่งขึ้นตามขนาดของหน่วยงานบริหารนั้น ระบบการสื่อสารช่วยเชื่อมโยงการบริหารงานของหน่วยงานในส่วนกลางกับหน่วยงานสาขาในส่วนภูมิภาค เข้าด้วยกัน และแน่นอนที่เกี่ยวระบบการติดต่อสื่อสาร เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมงานให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ^{๓๐}

ด้วยเหตุที่การติดต่อสื่อสาร เข้าไปมีบทบาทสำคัญในระบบการบริหารต่าง ๆ มาก จนอาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานเกือบทั้งหมดอาศัยการติดต่อสื่อสาร เป็นปัจจัยสำคัญ^{๓๑} ระบบการติดต่อสื่อสารที่มีคุณภาพมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยให้การบริหารงานในหน่วยงานมีประสิทธิภาพตามเป้าหมาย^{๓๒} การปรับปรุงระบบการติดต่อสื่อสารในหน่วยงานให้มีคุณภาพ จึงเป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารงานจะต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรก ดังที่บาร์นาร์ด (Barnard)^{๓๓} กล่าวไว้ว่า "หน้าที่ของการ

^{๒๔} Robert Dubin, The World of Work, (N.J.: Prentice-Hall Inc., 1963), p. 335 - 348

^{๒๕} มาลัย หุวะนันทน์, "วิธีการประสานงาน" เอกสารทางวิชาการประกอบการสัมมนาพัฒนานักบริหารระดับผู้ว่าราชการจังหวัด พ.ศ.๒๕๐๔, หมายเลข ๑๔ (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๔), หน้า ๒๕

^{๓๐} สมพงษ์ เกษเมสิน, เรื่องเกม, หน้า ๕๐๗

^{๓๑} Lee O. Thayer, op. cit., p. 3

^{๓๒} Charles E. Redfield, op. cit., p. 18

^{๓๓} Chester I. Barnard, The Functions of the Executive, (17th

บริหารงานประการแรก คือ การพัฒนาและบำรุงรักษาระบบการติดต่อสื่อสาร" (The first executive function is to develop and maintain a system of communication) เพราะการติดต่อสื่อสาร เป็นจุดแจดอกสำคัญที่ชี้หน้าไปสู่ความสำเร็จในการบริหารงาน ^{๗๔}

องค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารทางการบริหาร

การติดต่อสื่อสารทางการบริหารมีกระบวนการ เช่นเดียวกับการติดต่อสื่อสารอื่น ๆ ทั่วไป เกรก (Gregg) ^{๗๕} มีความเห็นว่า กระบวนการของการติดต่อสื่อสารควรประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ ๕ ประการ คือ

๑. ผู้ติดต่อ (Communicator) คือ บุคคลที่ทำให้เกิดการติดต่อสื่อสารโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้การติดต่อสื่อสารนั้นบังเกิดผลบางอย่างอย่างแน่นอน

๒. ข้อสาร (Message) คือ เรื่องหรือข้อความที่ผู้ติดต่อได้แสดงออกมา เพื่อส่งไปให้ผู้รับการติดต่อ โดยมุ่งหวังที่จะให้ผู้รับตอบสนองตามที่ผู้ติดต่อปรารถนา

๓. ทางยาน (Channel) คือ ทางเดินของสารระหว่างผู้ติดต่อกับผู้รับการติดต่อ

๔. ผู้รับการติดต่อ (Communicatee) คือ บุคคลคนหนึ่งหรือหลายคนและผู้ติดต่อส่งข่าวไปถึง

๕. การตอบสนอง (Response) ของผู้รับการติดต่อที่ตอบข้อสารนั้น ถ้าการตอบสนองเป็นไปตามความมุ่งหมายของผู้ติดต่อ การติดต่อสื่อสารนั้นก็มีประสิทธิภาพตามต้องการของผู้ติดต่อ

ความคิดนี้ตรงกับความเห็นของ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) ^{๗๖} ซึ่งให้ความ

^{๗๔} Howard P. Wilc, "The Human Element in Research Administration", in Stephen Strickland (ed.) Sponsored Research in American Universities and Colleges, Washington, D.C.: American Council on Education, 1967, p. 181

^{๗๕} Russel T. Gregg, op. cit., p. 294 - 295

^{๗๖} Richard Braddock, "An Extension of the 'Lasswell Formula'

เห็นเกี่ยวกับกระบวนการของการติดต่อสื่อสาร เป็นสูตรสั้น ๆ เรียกว่า "Lasswell Formula" คือ "ใคร พูด อะไร ผ่านทางไหน ถึง ใคร และมี ผลเป็นอย่างไร" (Who says what in which Channel to whom with what effect)

ซิฟฟิน (Siffin)^{๓๗} มีความเห็นว่า การติดต่อสื่อสารทางการบริหารมีองค์ประกอบอยู่ ๕ ประการ เช่นเดียวกับการติดต่อสื่อสารชนิดอื่น ๆ แดงองค์ประกอบต่าง ๆ นั้น จะไม่ตรงกับ Lasswell Formula และความเห็นของเกรกนิก โดยซิฟฟินเน้นในเรื่องความเข้าใจในสารมากกว่าทางเดินของข่าวสาร (Channel) เขาจึงแยกองค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารออกดังนี้

- ๑. ผู้ติดต่อ (Communicator) หมายถึง ผู้ส่ง ผู้ส่ง หรือเครื่องมือส่งข่าวสารอื่น ๆ ซึ่งจัดสร้าง.....
- ๒. ข่าวสาร (Message) ได้แก่ คำสั่ง รายงาน หรือข่าวสารอื่น ๆ ซึ่งจะนำไปใช้ในการกระทำ.....
- ๓. ผู้รับ (Receiver) คนเดียวหรือหลายคน ซึ่งจะต้อง.....
- ๔. เข้าใจ (Understand) ในข่าวสารที่ได้รับนั้น ความเข้าใจนี้จะก่อให้เกิด.....
- ๕. การตอบสนอง (Respond) ในตัวผู้รับโดย กิริยาอาการ การกระทำ การไม่กระทำ (ซึ่งอาจรวมถึงหยุดการทำกิจกรรมบางอย่าง) หรือทำให้เกิดการ เปลี่ยนเจตคติ หรือความรู้ อันจะเป็นผลต่อการกระทำต่อไปข้างหน้าได้

เรดฟิลด์ (Redfield)^{๓๘} แบ่งองค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารทางการบริหาร ออกเป็น ๕ ประการ เช่นเดียวกัน แต่เขาเน้นการกระทำของผู้ติดต่อมากกว่าทางเดินของข่าวสาร (Channel) องค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารทางการบริหารตามความเห็นของเรดฟิลด์ จึงประกอบไปด้วย

- ๑. ผู้ติดต่อ (Communicator) (ผู้ส่ง, ผู้ส่ง, ผู้แนะนำ) ซึ่ง.....
- ๒. ส่ง (Transmits) (ส่ง, ส่ง, แนะนำ)
- ๓. ข่าวสาร (Messages) (คำสั่ง, รายงาน, คำแนะนำ) ไปยัง.....

^{๓๗} William J. Siffin, O&M An Introduction, op. cit., p. 246

^{๓๘} Charles E. Redfield, op. cit., p. 5

๕. ผู้รับการติดต่อ (Communicatee) (ผู้รับคำสั่ง, ผู้รับรายงาน, ผู้ฟัง) และวิธีที่ผลของพฤติกรรมของผู้รับ ซึ่งจะเห็นได้จาก.....

๕. การตอบสนอง (Response) (การตอบ, ปฏิกริยา) ของผู้รับ นอกจากองค์ประกอบทั้ง ๕ ประการ ตามความเห็นของเรทท์ลัดด์ดังกล่าวแล้ว วิจิตร ศรีสอาน^{๓๘} ได้เพิ่มองค์ประกอบสุดท้ายอีก ๑ ประการ เป็นองค์ประกอบที่ ๖ คือ

๖. ระบบการจดจำ (Memory system) ซึ่งหมายรวมไปถึงระบบการเก็บเอกสาร รายงาน จดหมาย และอื่น ๆ ที่ส่งมาบังผู้รับการติดต่อ

ตามรูปแบบ (Model) แสดงกระบวนการพื้นฐานของการติดต่อสื่อสารของ แชนนอน และวีเวอร์ (Shannon and Weaver)^{๔๐} และรูปแบบ (Model) แสดงการเดินของข่าวสารของเดฟเลอว์ และลาร์เซน (Defleur and Larsen)^{๔๑} ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารเพิ่มขึ้น ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้.-

๑. แหล่งข่าวสาร (Information source) หมายถึงสิ่งต้นตอข่าวสาร (Message) เช่น สมุดของผู้บรรยาย สมุดของผู้เขียน หอส่งวิทยุ ฯลฯ ส่งไปยัง.....

๒. ผู้ส่ง (Transmitter) ได้แก่ ผู้บรรยาย ผู้เขียน เครื่องส่งวิทยุ ฯลฯ ทำหน้าที่เปลี่ยนข่าวสาร (Message) เป็นสัญญาณ (Signal) ไปตาม.....

๓. ทางนำของข่าวสาร (Channel) ระหว่างการเดินทางของข่าวสารนี้ จะมี "แหล่งรบกวน" (Noise source) หมายถึง สิ่งที่มารบกวนทำให้สัญญาณเปลี่ยนรูปไปจากเดิม อาจตาลาย หรือต่อเติมจากเดิม (distortions, additions, and errors)

๔. ผู้รับ (Receiver) ได้แก่ ผู้ฟัง ผู้รับรายงาน เครื่องรับวิทยุ ฯลฯ ทำหน้าที่

^{๓๘} วิจิตร ศรีสอาน, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑

^{๔๐} Claude E. Shannon and Warren Weaver, The Mathematical Theory of Communication, (Urbana: University of Illinois Press, 1949),

p. 98 - 99

^{๔๑} M.L. Defleur and O.W. Larsen, The Flow of Information, (New York: Harper & Row Publishers, 1958), p. 8

เปลี่ยนสัญญาณ (Signal) เป็นข่าวสาร (Message) ส่งไปยัง.....

๕. จุดหมายปลายทาง (Destination) ได้แก่ สมอของยูทิง สมอของผู้รับรายงาน
ห้องรับวิทยุ ฯลฯ ทำหน้าที่แปลความหมาย (Interprete) ทำความเข้าใจในข่าวสารนั้น และ
ก่อให้เกิดการตอบสนอง (Response) ในรูปของพฤติกรรมอื่น

เสน่ห์ ทัศนมาตร และ อารีบ วงศ์อารยะ ^{๕๒} เห็นว่า กรรมวิธีของการติดต่อสื่อสาร
(Communication Process) ควรประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ๖ ขั้นตอนด้วยกัน ดังนี้ คือ

๑. ความคิดและข้อเท็จจริง (Ideation) หมายถึง ผู้ส่งเป็นผู้สร้างหรือคิดขึ้นเอง
และต้องการที่จะให้เกิดมีการติดต่อขึ้น

๒. การแปลความคิดออกมาเป็นสัญลักษณ์ (Encoding) หมายถึง ผู้ส่งได้วาง
ระเบียบแนวความคิดและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ออกเป็นรูปของสัญลักษณ์ ซึ่งผู้ส่งมีความรู้สึก
สามารถที่จะส่งไปให้ผู้อื่นรับตามที่อยู่ส่งต้องการได้

๓. การส่ง (Transmission) หมายถึง การส่งข้อความที่ผู้ส่งใจทำออกมาเป็น
สัญลักษณ์ โดยผู้ส่งเป็นผู้เลือกทางที่จะส่ง (Channels)

๔. ผู้รับ (Receiver) หมายถึง ผู้ที่รับสัญลักษณ์จากผู้ส่งใจส่งมาให้

๕. การแปลความหมายของผู้รับ (Decoding) หมายถึง เมื่อผู้รับได้รับสัญลักษณ์
แล้ว จะนำมาตีความหมาย

๖. การปฏิบัติหรือการแสดงตอบสนอง (Action or Responsals) หมายความว่า
เมื่อผู้รับแปลความหมายแล้ว ก็จะปฏิบัติตามความต้องการของผู้ส่งหรือโต้แย้ง

จากความเห็นต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว พอสรุปได้ว่า การติดต่อสื่อสารทางการบริหาร ควร
จะประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ ๗ ประการ คือ

๑. วัตถุประสงค์ (Objective) ในการติดต่อสื่อสารของผู้ติดต่อ อันจะเป็นปฐมเหตุ
ให้เกิดการติดต่อสื่อสารขึ้น

๒. ผู้ติดต่อ (Communicator) เป็นผู้สร้างข่าวสาร (Message) และส่งออก
ไปยังผู้รับ

๓. ข่าวสาร (Message) อาจอยู่ในรูปต่าง ๆ กัน คือ

^{๕๒} เสน่ห์ ทัศนมาตร และ อารีบ วงศ์อารยะ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕ - ๒๗

๓.๑ ข้อเขียน (Written) เช่น จดหมาย, รายงาน, บันทึก, ระเบียบ ฯลฯ

๓.๒ คำพูด (Oral) เช่น คำพูดต่าง ๆ ในการสัมมนา, สอน, แนะนำ, ถาม, ประชุม ฯลฯ

๓.๓ ไม่เป็นข้อเขียนหรือคำพูด (Nonverbal) เช่น เครื่องหมายกราฟ, แผนภูมิ, ท่าทาง, อากัปกิริยา ฯลฯ

๔. ทางผ่านของข่าวสาร (Channel) เป็นทางเดินของข่าวสารระหว่างผู้ติดต่อ และ ผู้รับการติดต่อ ระหว่างที่สารเดินทางไปยังไม่ถึงผู้รับ อาจมีสาเหตุทำให้ข่าวสารนั้นผิดไปจากเดิมได้

๕. ผู้รับการติดต่อ (Communicatee) เป็นผู้รับข่าวสาร และนำมาแปลความหมาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจในข่าวสารนั้น

๖. การตอบสนอง (Response) ของผู้รับการติดต่อที่มีต่อข่าวสารนั้น ถ้าตอบสนอง ตามวัตถุประสงค์ของผู้ติดต่อ แสดงว่าการติดต่อสื่อสารนั้นมีประสิทธิผล (Effective)

๗. ระบบการจดจำ (Memory system) เมื่อการติดต่อสื่อสารสิ้นสุดแล้ว ผู้รับการติดต่ออาจจะต้องจดจำเรื่องที่ติดต่อสื่อสารนั้นไว้ เพื่อประโยชน์บางอย่าง บางทีอาจต้องมีการจด และการเก็บรักษา เข้าช่วยด้วย

แนวความคิดเกี่ยวกับการส่งผ่านข่าวสาร

ก. ทางผ่านของข่าวสาร (Channels)

ดูเหมือนว่ามีผู้บริหารจำนวนมากที่เข้าใจหรือใช้ทางผ่านของข่าวสาร (Channels) เป็นเครื่องมือสื่อสาร เพราะเหตุว่าส่วนใหญ่ศึกษาเกี่ยวกับทางผ่านของข่าวสาร น้อยมาก^{๔๓} ทำให้ไม่ทราบความสำคัญ และการใช้ทางผ่านข่าวสารเท่าที่ควร

๑. ความสำคัญของทางผ่านของข่าวสาร

ดังได้กล่าวแล้วว่า ขณะที่ข่าวสารเดินทางจากผู้ติดต่อไปยังผู้รับการติดต่อ อาจจะมีสิ่งรบกวน (Noise source) ไปทำให้ข่าวสารนั้นผิดเพี้ยนไปจากเดิมได้ อาจทำให้ข่าวสาร

^{๔๓} Russel T. Gregg, Op. cit., p. 297

บางอย่างขาดหายไป หรืออาจต่อเติมข่าวสารเพิ่มขึ้น ทำให้ข่าวสารที่ไปถึงผู้รับไม่สมบูรณ์เหมือนเดิม สิ่งนี้ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้ผู้รับการติดต่อแปลความหมายข่าวสารผิดไปจากเดิม ซึ่งอาจมีผลไปถึงความเข้าใจผิดของผู้รับการติดต่อสื่อสารด้วย และตอบสนอง (Response) ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของผู้ติดต่อ เมื่อเป็นเช่นนี้การติดต่อสื่อสารย่อมจะไร้ผล และอาจเกิดผลเสียหายได้ หากข่าวสารเปลี่ยนแปลงไปมากจน ผู้รับการติดต่อเข้าใจข่าวสารตรงข้ามกับวัตถุประสงค์ของผู้มาติดต่อ

ทางผ่านของข่าวสาร จากผู้ติดต่อไปยังผู้รับการติดต่อ ที่มีระยะทางยาว และต้องผ่านบุคคลอื่น ๆ หลายคนก่อนจะถึงผู้รับการติดต่อ นั้น เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ข่าวสารบิดเบือน (Distortion) ไปจากเดิมมากขึ้น ^{๔๔} อาจทำให้ข่าวสารไม่ชัดเจน (Clearness) เพียงพอ ที่ผู้รับการติดต่อจะตอบสนองใต้อ่างถูกต้อง การติดต่อสื่อสารก็จะไม่บรรลุผลตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ นั่นคือ ไม่มีประสิทธิผล (Effectiveness) อ่างเพียงพอ ยิ่งกว่านั้นทางผ่านข่าวสารที่มีระยะยาวและผ่านบุคคลสำคัญต่าง ๆ มากมาย กว่าที่จะถึงผู้รับการติดต่อ ย่อมทำให้การส่งผ่านข่าวสารจากผู้ส่งไปยังผู้รับเกิดความไม่สะดวกและล่าช้า ทำให้ต้องเสียเวลาและอาจสิ้นเปลืองเงินทองมากขึ้น การติดต่อสื่อสารที่คงเสียค่าใช้จ่าย (Expenditure) มากขึ้น ทั้งเวลาและเงินทองเช่นนี้ เป็นเครื่องแสดงถึงการหมกมุ่นประสิทธิภาพ (Efficiency) ทั้งนี้ เพราะ

ประสิทธิภาพ (Efficiency) = $\frac{\text{ประสิทธิผล (Effectiveness)}}{\text{ค่าใช้จ่าย (Expenditure)}}$

เมื่อการติดต่อสื่อสารขาดความชัดเจนเพียงพอ มีประสิทธิภาพน้อย และหย่อนประสิทธิภาพ ย่อมเป็นครุภพซึ่งชี้ให้เห็นถึง การติดต่อสื่อสารที่ขาดคุณภาพ (Quality) ^{๔๕} คิวเบคเคอร์จึงมีผู้ให้ข้อเสนอนี้ว่า "เพื่อให้การติดต่อสื่อสารมีคุณภาพดี เส้นทางทางการติดต่อสื่อสารควรสั้นและตรงที่สุดเท่าที่จะสั้นได้" ^{๔๖}

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงเห็นได้ว่า ทางผ่านของข่าวสาร (Channel) มีความ

^{๔๔} Lee O. Thayer, *op. cit.*, p. 93

^{๔๕} *Ibid.*, p. 13

^{๔๖} William J. Siffin, *O&M An Introduction, op. cit.*, p. 253

สำคัญต่อคุณภาพของการติดต่อสื่อสารมาก นอกจากนี้ ทางผ่านของข่าวสารยังช่วยใ้ทราบถึงลักษณะการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา (Chain of command) ทราบถึงตำแหน่งแหล่งแหล่งสถานภาพของบุคคลในองค์กร ลักษณะขององค์กร และควมมีประสิทธิภพในการบริหารงานขององค์กรนั้น ๆ ด้วย ^{๔๓}

๒. ลักษณะทางผ่านของข่าวสาร

เมื่อพิจารณาตามลักษณะการเกิดของข่าวสารในองค์กรใดองค์กรหนึ่งแล้ว พอลจะจำแนกทางผ่านของข่าวสารออกได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ ^{๔๔}

๒.๑ การผ่านจากบนลงล่าง (Downward flow) เป็นการผ่านข่าวสารไป ตามสายการบังคับบัญชา จากผู้บังคับบัญชาลงมายังผู้ใต้บังคับบัญชา ชาวสารที่ส่งลงมามักได้แก่ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย คำสั่ง คำเตือน กำชับ การชักชวนความเข้าใจ เป็นต้น

๒.๒ การผ่านจากล่างขึ้นบน (Upward flow) เป็นการผ่านข่าวสารไป ตามสายการบังคับบัญชา จากผู้ใต้บังคับบัญชาขึ้นไปยังผู้บังคับบัญชา ชาวสารที่ส่งขึ้นไปมักได้แก่ รายงานผลงาน คำแนะนำในทางเทคนิคหรือทางวิชาการ ข้อเสนอแนะ ข้อสงสัย ข้อหาหรือ คำร้องทุกข์ เป็นต้น

๒.๓ การผ่านตามแนวนอน (Horizontal flow or Lateral flow) ทางที่เรียกว่า Across communication เป็นการผ่านข่าวสารติดต่อกับบุคคลในระดับเดียวกัน เช่น การปรึกษาหารือระหว่างอธิบดีกับอธิบดี หัวหน้ากองกับหัวหน้ากอง หัวหน้าแผนกกับหัวหน้าแผนก หรือการประชุมอภิปรายระหว่างผู้ประสานงาน เป็นต้น การผ่านข่าวสารแบบนี้ส่วนใหญ่เป็นการสอบถาม การปรึกษาหารือ และการประชุมอภิปราย หรือแก้ปัญหา

การผ่านข่าวสารทั้งจากบนลงล่าง และจากล่างขึ้นบน ส่วนใหญ่มักผ่านไปตามสายการบังคับบัญชา (Chain of command) หรือความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการตามโครงสร้างขององค์กร แต่ในทางปฏิบัติการผ่านข่าวสารอย่างเป็นทางการ (Formal flow) นี้มักจะอาศัยการติดต่อ

^{๔๓} สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเกม, หน้า ๓๓๖

^{๔๔} William J. Siffin, op. cit., p. 250 - 251

สื่อสารแบบไม่เป็นพิธีการ (Informal Communication) อยู่ควบเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
วงราชการไทย ^{๔๔}

การติดต่อสื่อสารในองค์กร ไม่ว่าจะสื่อสารจะส่งผ่านจากบนลงล่าง จากล่างขึ้นบน หรือ
ตามความแนวนอนก็ตาม อาจจะใช้การติดต่อแบบใดแบบหนึ่งในสองแบบ คือ ติดต่อโดยตรง
(Direct) ด้วยการพบปะพูดคุยจากตัวคนเอง (Face to face or voice to voice)
หรือ ติดต่อทางอ้อม (Indirect) โดยการเขียนหนังสือติดต่อกันแทน (Written message
or public address) ^{๔๐}

๓. ช่องทางของข่าวสารแบบต่าง ๆ

ในการศึกษาพิจารณาช่องทางของข่าวสารที่ใช้กันอยู่ในการติดต่อสื่อสารใน
องค์กรต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่ามีแบบของช่องทางข่าวสาร (Type of channel) อยู่หลาย
แบบด้วยกัน เทเยอร์ (Thayer) ^{๔๑} ได้แบ่งแบบต่าง ๆ ของช่องทางข่าวสารไว้อย่าง
ละเอียดและน่าสนใจ เขาได้จำแนกแบบของช่องทางข่าวสารเป็นคู่ ๆ เพื่อเปรียบเทียบให้เห็น
ความแตกต่างได้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งหมดมี ๘ คู่ด้วยกัน คือ

๓.๑ ช่องทางแบบพิธีการและแบบไม่เป็นพิธีการ (Formal and Informal Channels) ทาง
ผ่านแบบพิธีการ (Formal Channels) เกิดขึ้นอย่างตั้งใจและระมัดระวัง
(consciously) และข่าวสารที่ส่งผ่านตามปกติมักเกี่ยวกับอาชีพ (occupation or pro-
fessional) ส่วนทางผ่านแบบไม่เป็นพิธีการ (Informal Channels) มักเกิดขึ้นจากการ
ติดต่อกันโดยบังเอิญ (accidental or incidental contacts) และตามปกติข่าวสารที่ส่ง
ผ่านมักไม่เกี่ยวกับอาชีพ เช่น เกี่ยวกับสังคม หรือสันทนาการ (social or recreational
messages)

๓.๒ ช่องทางแบบองค์กรและแบบส่วนตัว (Organizational and Interpersonal Channels) ทาง
ผ่านแบบองค์กร (Organizational Channels) เป็นทางผ่านแบบพิธีการ (Formal Channels) อย่างหนึ่ง แต่ทางผ่านแบบพิธีการไม่จำเป็น

^{๔๔} สมพงษ์ เกษมสัน, เรื่องเดิม, หน้า ๓๓๖
^{๔๐} Lee O. Thayer, op. cit., p. 8
^{๔๑} Ibid., p. 252 - 254

ต้องเป็นทางผ่านแบบทางการด้วย ในการติดต่อสื่อสารตามนโยบายและระเบียบแบบแผน เป็นการติดต่ออย่างตั้งใจและระมัดระวัง (consciously) แต่การติดต่อแบบนี้อาจจะเกี่ยวข้องกับประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่ใช่สมาชิกขององค์กรเดียวกันก็ได้ การติดต่อแบบนี้ จึงเป็นการติดต่อแบบพิธีการไม่ใช่การติดต่อแบบขององค์กร การติดต่อแบบขององค์กรเกิดขึ้นโดยองค์การและในองค์กร แบบนี้จะสัมพันธ์กับสายงานและหน้าที่ตามแผนผังขององค์กร ส่วนการติดต่อแบบส่วนตัว (Interpersonal channels) เป็นการติดต่อแบบไม่เป็นพิธีการอย่างหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นตามปกติวิสัยระหว่างบุคคล ซึ่งสนใจในเรื่องส่วนตัวของกันและกัน เพื่อความสนิทสนม ปรับทุกข์สุข หรือตามท้าวคราวกัน

๓.๓ ทางผ่านแบบอาศัยอำนาจหน้าที่และแบบอาศัยอำนาจส่วนตัว (Authority and Power channels) โดยทั่วไปการติดต่อสื่อสารมักจะผ่านไปตามสายของอำนาจหน้าที่และอำนาจส่วนตัว (ทั้งสองนี้อาจรวมกัน) สายของอำนาจหน้าที่สัมพันธ์กับการบังคับบัญชาขององค์กร (ทางผ่านแบบอาศัยอำนาจหน้าที่ (Authority channels)) เป็นทางผ่านของนโยบายและการบังคับบัญชา (Policy and command) ที่จะสั่งการและควบคุมงาน ส่วนทางผ่านแบบอาศัยอำนาจส่วนตัว (Power channels) เป็นทางผ่านของอิทธิพล (Influence) ที่จะให้ใครมาซึ่งข่าวสาร (Information) ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานนั้น ซึ่งข่าวสารที่ไต่จากแผนกการต่าง ๆ (Staff departments) นี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้นำงานนโยบายมาก

๓.๔ ทางผ่านแบบภายในคณะและแบบระหว่างคณะ (Intragroup and Intergroup channels) ทางผ่านแบบภายในคณะ (Intragroup channels) อาจจะเป็นแบบพิธีการหรือไม่เป็นพิธีการก็ได้ ซึ่งเกิดขึ้นภายในคณะ ข่าวสารที่ส่งผ่านเป็นข่าวสารที่เกี่ยวกับข่าวความเคลื่อนไหว (Locomotion), การดำเนินงาน (Operations), ลัทธิ (Ideologies), ค่านิยม (Values) ฯลฯ ของคณะนั้น ๆ ส่วนทางผ่านแบบระหว่างคณะ (Intergroup channels) ความปกติมักเป็นแบบพิธีการซึ่งเกิดขึ้นจากการติดต่อสื่อสารระหว่างหัวหน้าคณะต่าง ๆ ข่าวสารที่ส่งผ่านมักเกี่ยวกับผลประโยชน์ของแต่ละคณะ เกี่ยวกับความสัมพันธ์ ความขัดแย้ง ความร่วมมือและอื่น ๆ แต่หากสมาชิกของคณะหนึ่ง ติดต่อกับสมาชิกของอีกคณะหนึ่ง เกี่ยวกับเรื่องที่เขาเลือกขึ้นมาเอง เราจัดอยู่ในทางผ่านแบบส่วนตัว (Interpersonal channels)

๓.๕ ทางผ่านแบบถือเกียรติและฐานะ และแบบมีความสนใจร่วมกัน (Prestige/Status and common-Interest channels) การติดต่อสื่อสารมีแนวโน้มที่จะเป็นไปตามระดับสูงต่ำของเกียรติและฐานะ ทางผ่านแบบถือเกียรติและฐานะ (Prestige/-

Status) เป็นช่องทางของข่าวสารระหว่างบุคคลที่มีเกียรติ (Prestige) และฐานะ (Status) อยู่ในระดับเดียวกัน ส่วนช่องทางแบบมีความสนใจร่วมกัน (Common-Interest channels) เป็นช่องทางของข่าวสารระหว่างบุคคลที่มีความสนใจร่วมกัน (เช่น สนใจในลัทธิ, ศาสนา, สุนทรียภาพ, เศรษฐกิจ, สันติภาพ ฯลฯ ร่วมกัน) ของแต่ละบุคคล โดยไม่มีเกียรติและตำแหน่งฐานะมาเป็นเครื่องขวางกั้น

๓.๖ **ช่องทางแบบแนวคิดและแบบค่านิยม (Idea Channels and Value Channels)** **ช่องทางแบบแนวคิด (Idea Channels)** เป็นช่องทางของการติดต่อสื่อสารที่อาศัยความสนใจในลัทธิเดียวกันเป็นสื่อ ส่วน**ช่องทางแบบค่านิยม (Value Channels)** เป็นช่องทางของการติดต่อสื่อสารที่อาศัยค่านิยม หรือความเชื่อ (ซึ่งไม่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแนวคิด) ร่วมกันเป็นสื่อ

๓.๗ **ช่องทางแบบหน้าที่และแบบสถานการณ์ (Functional and Situational Channels)** **ช่องทางแบบหน้าที่ (Functional Channels)** เป็นช่องทางของการติดต่อสื่อสารที่เกิดจากผู้มีหน้าที่ประจำ (Recurring function) เช่น การติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารและผู้นับตั้งคัมมิชชัน ส่วน**ช่องทางแบบสถานการณ์ (Situational Channels)** เป็นช่องทางของการติดต่อสื่อสารที่เกิดจากผู้มีหน้าที่เฉพาะในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง เป็นกรณีพิเศษ

๔. การใช้ช่องทางของข่าวสาร

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ทางบานของข่าวสาร (channels) เป็นองค์ประกอบของการติดต่อสื่อสารที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง ถ้ารู้จักใช้ช่องทางของข่าวสารก็ ย่อมทำให้การติดต่อสื่อสารมีคุณภาพยิ่งขึ้น จึงเกิดปัญหาขึ้นมาว่า เราจะใช้ช่องทางข่าวสารอย่างไร จึงจะเป็นทางหนึ่ง ที่ไปช่วยให้การส่งข่าวสารบังเกิดประสิทธิผลเต็มที่ ในเมื่อช่องทางของข่าวสารมีอยู่หลายแบบเช่นนี้ เราจะเลือกใช้แบบใดจึงจะดีที่สุด เทเบอร์ (Teuber)^{๑๒} ได้ให้ข้อเสนอแนะหลักการใช้ช่องทางของข่าวสารไว้ ๗ ประการ ดังนี้ คือ

๔.๑ ถ้าข่าวสารมีความสำคัญ มีความหมาย หรือควมมาก ควรใช้ทางข่าวสารหลายแบบอื่น

^{๑๒} Ibid., p. 254 - 255

๔.๒ เมื่อคำนึงถึงความเร็วในการส่ง ควรใช้ทางผ่านแบบไม่เป็นพิธีการ (Informal Channels) แต่ทว่าข่าวสารนั้นเป็นข่าวสารที่มีความสำคัญ ก็ควรใช้ทางผ่านแบบพิธีการซึ่งช้ากว่า (Slower formal channels) (แต่ในข้อ ๓ ประกอบด้วย)

๔.๓ โลกทางราชการ ข่าวสารราชการต้องใช้ทางผ่านแบบของกิจการในแบบพิธีการ (Formal, organizational Channels)

๔.๔ โลกทางอิทธิพล จะได้ผลประโยชน์มากที่สุดหากใช้ทางผ่านแบบอำนาจอำนาจส่วนตัว และแบบเกียรติหรือบารมี (Power and prestige Channels) ในแบบของการติดต่อภายในคณะและแบบส่วนตัว (Intragroup and interpersonal channels)

๔.๕ การส่งนโยบาย จะได้ดีที่สุดเมื่อใช้ทางผ่านแบบของกิจการ (Organizational channels) แต่ในการปฏิบัติจะได้ดียิ่งกว่า ถ้าใช้ทางผ่านแบบส่วนตัว (Interpersonal channels)

๔.๖ ความปกติทางผ่านที่ใช้ส่งข่าวสารแบบใดแบบหนึ่งได้ดี หากใช้ส่งข่าวสารแบบอื่นแล้ว อาจจะไม่สู้ได้ดี เมื่อเป็นดังนี้ การจัดการเกี่ยวกับกิจธุระส่วนตัว (Interpersonal affairs) โดยใช้ทางผ่านแบบของกิจการ (Organizational channels) ย่อมไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ

๔.๗ เกี่ยวกับ "เจตคติ" (Attitudes) จะดีที่สุดถ้าใช้ทางผ่านแบบภายในคณะ แบบส่วนตัว และแบบทำนิยม (Intragroup, interpersonal, and value channels) ถ้าเกี่ยวกับ "ความรู้" (Knowledges) จะดีที่สุดถ้าใช้ทางผ่านแบบพิธีการ และแบบลัทธิหรือแนวคิด (Formal and ideological channels)

ในการเลือกใช้ทางผ่านข่าวสาร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งข่าวสารดังกล่าวนี้ จะยังเกิดผลดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับ การคัดเลือกเครื่องมือที่ใช้ให้เหมาะสมตามความมุ่งหมาย และเหมาะสมกับสถานการณ์นั้น ๆ

ข. ปัญหาและอุปสรรคในการส่งผ่านข่าวสาร

ในการส่งผ่านข่าวสารนั้น นอกจากต้องการให้ผู้รับข่าวสาร เข้าใจเจตนาของผู้ส่งข่าวสารบางอย่างถูกต้องแล้ว ยังต้องการให้ข่าวสารไปถึงผู้รับโดยสะดวก และรวดเร็วอีกด้วย แต่

การส่งผ่านข่าวสารก็มักจะพบกับปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย จนไม่อาจมองความปรารถนา
นี้ได้โดยง่ายสมบูรณ์ เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการส่งผ่านข่าวสารนี้ มีผู้ให้ความเห็นว่า หลายท่าน
คล้ายกัน ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะปัญหาและอุปสรรคในการส่งผ่านข่าวสาร (The flow of
information) เท่านั้น

แพลนตีและแมคคาเวอร์ (Planty and Machover)^{๕๓} มีความเห็นว่า อุปสรรค
ของการส่งข่าวสารจากล่างขึ้นบน (Upward flow) ที่ขึ้นอยู่กับเครื่องกีดขวาง (barriers)

๕ ประการ คือ

- ๑) ระยะทางยาวทำให้ส่งข่าวสารไปถึงได้ยาก
- ๒) เกิดการบิดเบือนของข่าวสารในระดับต่าง ๆ ที่ข่าวสารผ่านไป
- ๓) เจตนาดีของผู้บังคับบัญชา
- ๔) ฐานะที่ต่ำกว่าของผู้บังคับบัญชา
- ๕) ประเพณี (Tradition)

ในการส่งผ่านข่าวสารจากล่างขึ้นบนนี้ นิโกร (Nigro)^{๕๔} ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า
"ข่าวดี (good news) ขึ้นไปตามลำดับชั้น ง่ายกว่าข่าวไม่ดี (Bad news)" เขาอธิบายเหตุผล
ต่อไปว่า ตามทฤษฎีนั้น เมื่อคนใดใดก็ตามขึ้นมาสู่ตำแหน่งหัวหน้างาน ก็หวังที่จะใ้ใครสักคนทำงาน
ต่าง ๆ ในที่ว่างขวางขึ้น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้วผู้ที่คิด
หวังเช่นนั้นมักจะตกเป็นเหยื่อของสิ่งที่แอฟต์เคย เรียกว่า The conspiracy of smoothness^{๕๕}
ที่จะป้องกันเขาไม่ให้พบกับความสุขสบาย และเป็นเกราะป้องกันเขาจากความไม่พึงพอใจต่าง ๆ

ความคิดเห็นนี้สอดคล้องกับความเห็นของ ซิฟฟิน (Siffin)^{๕๖} ซึ่งมีความเห็นว่า ขณะ
ที่ข่าวสารผ่านขึ้นไปตามลำดับชั้น จากชั้นหนึ่งไปยังอีกชั้นหนึ่ง จะถูกกลั่นกรอง (filtered) จน
กว่าจะถึงระดับการบริหารสั่งการ และเขาเห็นว่า "ไม่มีผู้ใดชอบบอกข่าวไม่ดีแก่เจ้านาย"

^{๕๓} Earl Planty and William Machover, "Upward Communications: A Project in Executive Development", Personnel, XXVII, No.4 (January, 1952),

^{๕๔} Felix A. Nigro, op. cit., p. 191 - 192

^{๕๕} Lawrence A. Apply, op. cit., p. 195

^{๕๖} William J. Siffin, op. cit., p. 256 - 262

(nobody likes to tell bad news to the boss) ชีวิตมันยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาการคิดต่อสื่อสารทางการบริหารไว้หลายประการ ปัญหาที่มีส่วนเกี่ยวกับกับการส่งผ่านข่าวสาร มีดังนี้

- ๑) ภาษาที่ใช้ภาษาไม่กระจ่างชัดพอ อาจทำให้เข้าใจไม่ถูกต้อง
- ๒) เจตนาไม่ดี มีเจตนาที่ไม่ดีต่อหน้าหรือผู้บังคับบัญชาที่ทำให้ขวัญและกำลังใจตก

(Poor morale) ทำให้ไม่ยอมเข้าใจ และไม่เต็มใจให้ความร่วมมือ

๓) งานมากเกินไป มีงานในความรับผิดชอบมากเกินไป ให้ความสนใจต่อข่าวสารที่ส่งมาน้อย ทำให้การส่งผ่านข่าวสารไม่สะดวกและล่าช้า กรณีเช่นนี้ บุญมาก สบายสว่าง^{๕๗} ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาว่า ควรหาปริมาณงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยต่าง ๆ จะเป็นประโยชน์ที่จะชี้ให้เห็น จุด ของงานที่ค้างง้าง เพื่อหาทางเพิ่มหรือลดเจ้าหน้าที่ในหน่วยต่าง ๆ ให้ได้สัดส่วนกับ ปริมาณงานจะช่วยให้การผ่านข่าวสารสะดวกและรวดเร็วขึ้น

เกี่ยวกับงานในความรับผิดชอบมากเกินไป ทักคี่ นาสุนิรันคี่^{๕๘} ถือว่าเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้หมั่นประสพปัญหาในการทำงาน เขาให้ความเห็นว่า การขยายตัวขององค์การทั้งขนาดและจำนวนคน ทำให้ต้องมีวิธีการขออนุญาตตกลงมือปฏิบัติกร และวางระเบียบไว้มากมาย โดยผ่านเจ้าหน้าที่ตามลำดับชั้นหลายชั้น ทำให้บางเรื่องกว่าจะถึงผู้บังคับบัญชาชั้นสูงบอมกินเวลานาน เป็นเหตุให้ปฏิบัติงานโดยอบ ถ้าผู้บังคับบัญชาชั้นสูง คุมอำนาจสั่งงานไว้มาก เรื่องที่จะพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการก็จะมากขึ้นควบ บางเรื่องจึงต้องเสียเวลาหลายสัปดาห์ ทำให้งานล่าช้า และประสิทธิภาพของงานก็พลอยลดลงตามส่วน พร้อมกันนี้เขาได้ให้หรือเสนอแนะต่อไปว่า อาจแก้ปัญหานี้ได้โดยการมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่ชั้นสองลงมาตามสมควร ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง คุมอำนาจสั่งงานไว้มาก เรื่องที่จะพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการก็จะมากขึ้นควบ บางเรื่องจึงต้องเสียเวลาหลายสัปดาห์ ทำให้งานล่าช้า และประสิทธิภาพของงานก็พลอยลดลงตามส่วน พร้อมกันนี้เขาได้ให้หรือเสนอแนะต่อไปว่า อาจแก้ปัญหานี้ได้โดย การมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่เจ้าหน้าที่

^{๕๗} บุญมาก สบายสว่าง, "วิธีทำงานไม่ให้ล่าช้า" นิตยสาร ทองถิ่น, ๕ (พฤศจิกายน, ๒๕๐๖), ๒๕

^{๕๘} ทักคี่ นาสุนิรันคี่, "ประสิทธิภาพในการบริหารงาน", การพัฒนาชุมชน เล่ม ๒, ตอน ๔ (สิงหาคม, ๒๕๐๖), ๒๑ - ๒๔

ขึ้นสองลงมาตามสมควร ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง คงเหลือไว้แต่อำนาจที่สำคัญเกี่ยวกับนโยบาย หรือการ
 ทัพที่ยังอยู่ภายใต้การกระทบกระเทือนถึงสวัสดิภาพขององค์การ แต่ยังคงรับผิดชอบในส่วนรวมทั่ว ๆ ไป
 สำหรับเทเยอร์ (Thayer)^{๕๕} ให้ความเห็นว่า การส่งผ่านข่าวสารนั้นมักผ่านไปตาม
 สายการบังคับบัญชา หรือตามแผนผังองค์การ ทางเดินของข่าวสารแบบพิธีการ (Formal channels)
 จึงไม่เกินไปกว่าโครงสร้างขององค์การเลย ถ้าองค์การจัดโครงสร้างไม่ดี บัฒเป็นอุปสรรค
 (hindrance) ต่อการติดต่อสื่อสารในองค์การนั้นด้วย นอกจากนี้เขายังให้ทรรศนะต่อไปอีกว่า
 การส่งผ่านข่าวสารในองค์การใดที่ต้องผ่านสาขาและระดับชั้นต่าง ๆ มากมายย่อมแสดงให้เห็นว่า
 องค์การนั้นเป็นองค์การที่ไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นที่น่าอนว่า การติดต่อสื่อสารในองค์การไม้อาจ
 ที่จะมีประสิทธิภาพดีไปกว่าองค์การนั้นได้

เฟนน์และเฮด (Fenn and Head)^{๕๖} ให้ความเห็นว่าสิ่งกีดขวาง (Barriers)
 ของการส่งผ่านข่าวสารจากกลางไปบนในองค์การพอจะสรุปได้มี ๓ ประการ คือ

- ๑) โครงสร้างขององค์การ
- ๒) ผู้บังคับบัญชา
- ๓) ผู้ใต้บังคับบัญชา

สิ่งกีดขวางทางโครงสร้างขององค์การนั้นเกี่ยวข้องกับปัญหาของระยะทาง (Distance),
 ความสลับซับซ้อน (Complexity) และการบิดเบือน (Distortion) ความสลับซับซ้อนของ
 โครงสร้างองค์การ เป็นสาเหตุให้เกิดมีทางผ่านข่าวสารซับซ้อน เกิดความฉงน และไม่มีเป้าหมาย
 มากมายจนอาจมีหลายอย่างหักแย้งกัน ความสลับซับซ้อนและระยะทางที่ยาวนี้จะก่อให้เกิดการบิด
 เบือนของข่าวสารได้ ส่วนสิ่งกีดขวางที่เกี่ยวข้องกับผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา มักเกิดจากการ

^{๕๕} Lee O. Thayer, op. cit., p. 8, 100

^{๕๖} Margaret Fenn and George Head, "Upward Communication: The Subordinate's Viewpoint" California Management Review, vol. 7, No. 4 (Summer, 1965), 75 - 80 in Harry R. Knudson, Jr., and David P. Gustafson, Management of Human Resources: Concept for Developing Nations, (Reading, Massachusetts: Addison - Wesley Publishing Company, Inc., c. 1967), p. 205 - 206

แปลความหมาย (Semantics) ไม่ถูกต้อง การขาดความรับผิดชอบในหน้าที่จนอาจต้องมีการ กระตุ้นอย่างแรงเสียบก่อน (Strongly motivate) จึงจะทำงาน

ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับการส่งผ่านข่าวสารนี้ แฮกแมนและสวาร์ทซ์ (Hagman and Schwartz)^{๒๑} เองก็มีความเห็นเช่นเดียวกัน จากกล่าวถึงอุปสรรคในการส่งผ่านข่าวสาร อันจะเป็นสาเหตุให้การติดต่อสื่อสารขาดประสิทธิภาพนั้น นอกจากการผ่านข่าวสารไปตามลำดับขั้น มากเกินไปแล้ว ยังมีอุปสรรคอีกประการหนึ่ง คือ ความเห็นแก่ตัว คือประโยชน์ส่วนตนเป็นใหญ่ของผู้มีส่วนรับผิดชอบต่อข่าวสารนั้น ส่วน เสน่ห์ ทัศนมาตร และอารีย์ วงศ์อารยะ^{๒๒} กลับเน้นตรง พยายามที่จะอธิบายถึงสาเหตุที่อยู่ที่อยู่ในตัวผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งผ่าน ข่าวสารเสมือนเป็นผู้กั้นกรอง (Filter) ข่าวสารนี้ เกิดจากสาเหตุที่เกี่ยวกับการเข้าใจผิด ขาดเหตุผลเหตุจูงใจ ความรู้สึกไม่มั่นคงในฐานะตำแหน่งหน้าที่เกิดการขัดแย้งระหว่างผู้ร่วมงานด้วยกัน รวมตลอดถึงความไม่มีสมรรถภาพในการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติงานเหล่านั้น

สมพงษ์ เกษมสิน^{๒๓} สรุปสาเหตุอันเป็นอุปสรรคของการติดต่อสื่อสาร ไว้ ๓ ประการคือ

- ๑) ภาษามือและถ้อยคำที่ใช้ไม่ชัดเจน
- ๒) ความแตกต่างในค่านิยมหลัง (Background) ของความรู้ความเข้าใจกับ ฐานของการศึกษา, วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี อาจทำให้แปลความหมายผิดไปได้
- ๓) ลักษณะและขนาดขององค์กร ลักษณะที่ตั้งขององค์กรในภูมิภาคกับองค์กรสาขา การจัดส่งการบังคับบัญชา (Chain of command) หรือวงการบริหารบังคับบัญชา (Span of control) มีส่วนเกินไป อาจเป็นสาเหตุให้การเดินของข้อความข่าวสารไม่สะดวก เกิดความ ล่าช้าขุดตลัดตามไปด้วย

จากความเห็นต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว พอสรุปได้ว่า ปัญหาในการส่งผ่านข่าวสารนั้น ส่วน ใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับ การเดินของข่าวสาร (The flow of information) ไม่สะดวกล่าช้า และข่าวสารที่ส่งนั้นถูกบิดเบือนหรือไม่กระจ่างชัดพอ ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้ว่าเป็นอุปสรรคต่อ การส่งผ่านข่าวสารที่มีประสิทธิภาพ และบรรดอบุคคลความมุ่งหมาย ปัญหาอันเป็นอุปสรรคดังกล่าว

^{๒๑} Harlan F. Hagman and Alfred Schwartz, *op. cit.*, p.201
^{๒๒} เสน่ห์ ทัศนมาตร และอารีย์ วงศ์อารยะ, เรื่องเดิม, หน้า ๒๒๖
^{๒๓} สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดิม, หน้า ๓๓๗ - ๓๓๘

พอสรุปสาเหตุที่สำคัญ ๆ ได้ ๓ ประการ ดังนี้ คือ

๑. เกิดจากข่าวสาร (Messages) เช่นภาษาที่ใช้คลุมเครือไม่กระจ่างชัด ทำให้ข้อความหมายไม่ตรงกัน

๒. เกิดจากผู้ส่งและผู้รับข่าวสาร เช่น เกิดเจตคติไม่ดี มีงานมากเกินไป มีความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ของหน่วยงานส่วนรวมขาดความรับผิดชอบ ตลอดจนมีพื้นฐานทางการศึกษา ประสบการณ์ประเพณีและวัฒนธรรมแตกต่างกัน เหล่านี้เป็นต้น

๓. เกิดจากหน่วยงานของข่าวสาร ศึกษางานและการควบคุมบังคับบัญชาสลับซับซ้อนมากเกินไป การส่งข่าวสารผ่านบุคคลในระดัต่าง ๆ มากมายกว่าจะถึงระดับของผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ ย่อมทำให้เกิดความไม่สะดวก ลำช้าและข่าวสารบิดเบือนไปได้

ค. การจัดสายงานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งผ่านข่าวสาร

ในการปรับปรุงงาน มีหลักสำคัญ คือ "พยายามแก้ไขการปฏิบัติงานที่ยุ่งยากสับสน และใช้แรงงานเจ้าหน้าที่มาก ให้เป็นวิธีการปฏิบัติงานที่ง่ายที่สุดและสิ้นเปลืองแรงงานเจ้าหน้าที่น้อยที่สุด แต่ให้ได้ผลงานเท่าเดิมหรือมากกว่า" ^{๒๔}

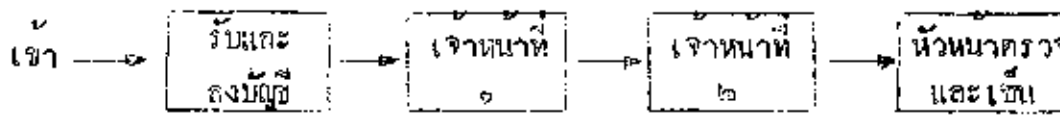
การจัดสายงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งผ่านข่าวสารนับว่าเป็นการปรับปรุงงานอย่างหนึ่ง การจัดวางสายงานนี้ สำนักงานบริหารของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา ^{๒๕} ให้ข้อเสนอแนะวิธีการจัดไว้ ๓ วิธี คือ

๑. แบบสายเดี่ยว (Single Flow) จัดให้ข่าวสารเคลื่อนจากจุดเริ่มต้นผ่านไปยังเจ้าหน้าที่หลายคนหรือหลายหน่วย เรียกว่า "Work Station" เมื่อข่าวสารส่งผ่านไปยังเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็ปฏิบัติเกี่ยวกับข่าวสารนั้น จำแนกเป็นชั้น ๆ ไป จนข่าวสารผ่านมาถึง

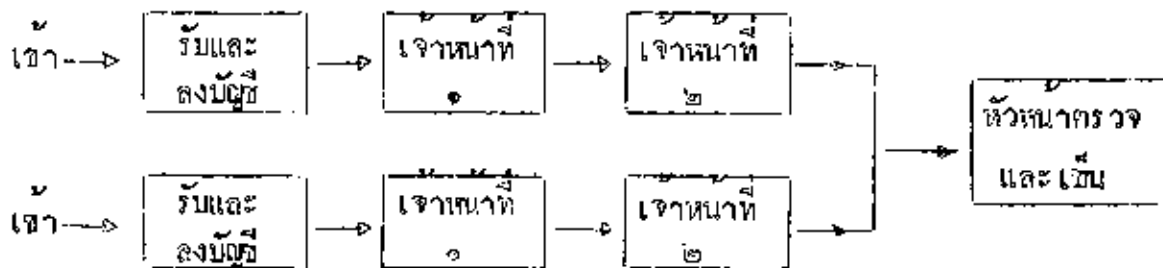
^{๒๔} John D. Hillet, in Executive Office of the President, Production Planning and Control in Office Operations (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1949), p. 271 - 273

^{๒๕} Executive Office of the President, Production Planning and Control in Office Operations (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1949), p. 12 - 13

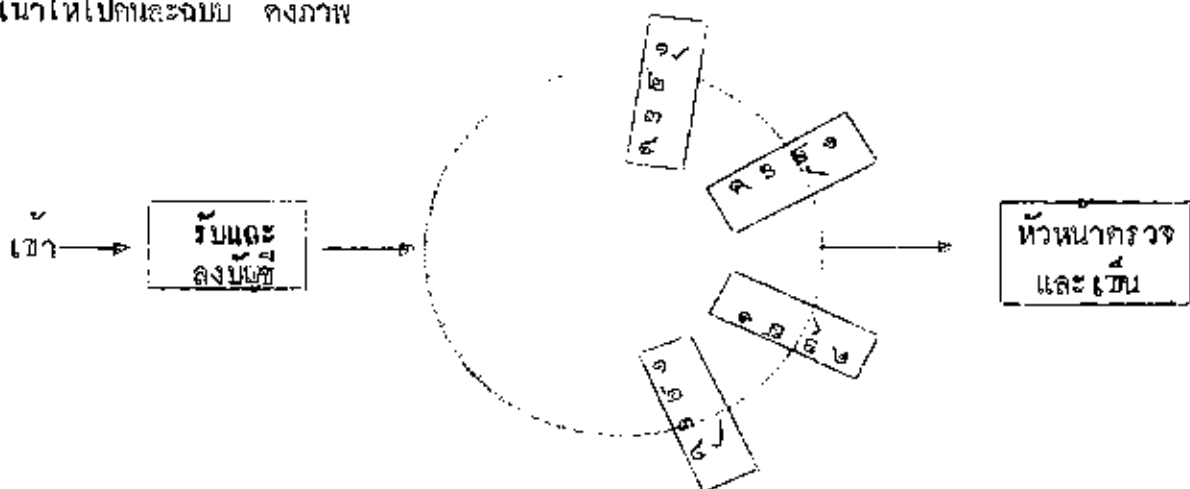
หน่วยสุดท้าย คังภาพ



๒. แบบสายขนาน (Parallel Flow) จัดแบบสายเดียวแต่เพิ่มสายมากกว่าหนึ่งสาย เหมาะสำหรับกรณีที่งานสามารถโดยสมาชิกเสมอและสับเปลี่ยนแทนกันได้ สำหรับผู้ที่ทำหน้าที่เหมือนกัน แบบนี้ตามบางเวลาที่มีงานน้อยบางสายจะว่าง คังภาพ



๓. แบบรวมหน่วย (Unit Assembly) แบบนี้จะแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ ให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนหรือแต่ละฝ่ายปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ได้รับมอบหมาย เสร็จแล้วนำส่งงานมารวมประกอบด้วยเข้าเป็นผลงานรวม ตัวอย่างเช่น หนังสือที่มีสำเนาหลายฉบับ เช่น ๕ ฉบับ มีรายการที่ต้องตรวจรวม ๔ ข้อ อาจแยกให้เจ้าหน้าที่ ๔ คนตรวจคนละข้อ ๑ ข้อ พร้อม ๆ กันโดยแยกสำเนาให้ไปคนละฉบับ คังภาพ



สรุปแล้วจัดแบบผสมผสานทั้ง ๓ แบบ ให้เหมาะสมกับสภาพของงานเป็นตอน ๆ ไป ช่วยให้เกิดความสะดวกรวดเร็วกว่าการจัดเพียงแบบใดแบบหนึ่ง

การติดต่อสื่อสารด้วยหนังสือราชการของไทย

ก. ความเป็นมาของการติดต่อสื่อสารด้วยหนังสือราชการ

๑. สมัยกรุงศรีอยุธยา

เท่าที่ค้นคว้าหาหลักฐานได้ ปรากฏว่าประเทศไทยได้มีการติดต่อสื่อสารกันด้วยหนังสือราชการมานานแล้ว ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา^{๖๖} ในสมัยนั้นเครื่องอุปกรณ์ในการเขียนหนังสือ คงใช้กระดาษข่อยกับดินสอคำ กระดาษข่อยมีใช้เขียนการงานประจำวันหรือโต้ตอบธรรมดา ถ้าเป็นหนังสือราชการที่จะต้องส่งไปทางไกลหรือเก็บไว้นานก็มักใช้สลักไม้ยาว ๆ มีฝาปิดเพื่อกันเปื้อน และถ้าเป็นราชสาส์นก็จารึกลงในแผ่นทอง แล้วม้วนใส่กระบอกทำด้วยทองคำ หรือหุ้มทองคำ อย่างแบบพระสุพรรณบัฏ ถ้าเป็นพระราชสาส์นถึงพระเขน ไปกรุงโรม หรือสุพรรณบัฏพระสังฆราช ก็ใส่กระบอกทำด้วยไม้กะมัททันต์หรือไม้จันทน์

๒. สมัยเริ่มตั้งกระทรวงราชการ

หลังจาก บรัดเลย์ (D.B. Bradley) หรือ "หมอบรัดเลย์" มิชชันนารีอเมริกัน ได้ตั้งโรงพยาบาลขึ้นในเมืองไทย เมื่อ พ.ศ. ๒๓๘๐ แล้ว หนังสือราชการซึ่งเคยเขียนกันมาตลอด ก็เริ่มมีการพิมพ์หนังสือราชการเป็นครั้งแรก โดยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๓) โปรดให้จ้างโรงพิมพ์หมอบรัดเลย์ พิมพ์ใบปลิวหมายประกาศห้ามสูบบุหรี่ ๕,๐๐๐ ฉบับ^{๖๗}

^{๖๖} พระพิพิธยสารวิเทศ, "ประวัติการศึกษาของประเทศไทยสยาม"; วิทยากรย ตอนที่ ๑๖, เล่มที่ ๓๑ (พ.ศ. ๒๔๖๒ - ๒๔๗๔); ๑๘๒๕

^{๖๗} กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ ๒๔๓๕ - ๒๕๐๗, (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, ๒๕๐๗), หน้า ๖๗

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ได้ประกาศตั้ง "กรมศึกษาธิการ" เมื่อ พ.ศ. ๒๔๓๐^{๒๔} และสถาปนาขึ้นเป็น "กระทรวงธรรมการ" เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕^{๒๕} แล้วจัดการด้านการศึกษาของชาติก็เจริญก้าวหน้า และขยายไปในหัวเมืองมากขึ้น ความจำเป็นในการติดต่อราชการระหว่างกระทรวงธรรมการกับหัวเมือง และระหว่างกระทรวงธรรมการกับกระทรวงอื่น ๆ ก็ทวีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว เพื่อความสะดวกในการติดต่อราชการระหว่างกันจึงตกลง กระทรวงธรรมการจึงได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารด้วยหนังสือราชการขึ้นใช้ในปี พ.ศ. ๒๔๔๕ ดังต่อไปนี้

ระเบียบหนังสือไปมาระหว่างกระทรวงธรรมการกับหัวเมือง
หนังสือกระทรวงถึงหัวเมือง

- ๑) จากกระทรวง ด้วยขอราชการสำคัญ เช่น คำเป็นกระแสดพระบรมราชโองการเป็นสารตรา (ตราเสมอกรมจักรใหญ่) ด้วยขอราชการปกติเป็นตรา (ตรากรมจักรนิคม) ของเสนาบดีวัง อู่ปราจ หรือสมุหเทศาภิบาล หรือเป็นตราเสนาบดีถึงเคาสนามหลวง หรือกรมการจังหวัดในกิจการควนหรือเฉพาะ
- ๒) หนังสือปลัดทูลฉลอง ด้วยราชการแผนกบัญชาการถึงกรมการมณฑล หรือกรมการจังหวัดในกิจการควน หรือเฉพาะ ประทับตราปลัดทูลฉลอง
- ๓) จากกรมใหญ่ ราชการกรมใหญ่ อธิบดีกรมนั้น มีหนังสือถึงกรมการมณฑล หรือกรมการจังหวัดในกิจการควนหรือเฉพาะ ถ้าเป็นกรมธรรมการซึ่งเสนาบดีบัญชาการเอง เป็นหนังสือเสนาบดี ผู้บัญชาการกรมธรรมการประทับตราอธิบดี

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๑

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔

- ๕) ถ้าเป็นราชการประจำ หรือการโดยระเบียบ การ
ที่เกี่ยวข้องกับกรมเอกชนใด เจ้ากรมคนนั้นมีหนังสือถึงกรรมการ
มณฑล หรือกรรมการจังหวัดในกิจการค่าน หรือเฉพาะ ประทับตรา
เจ้ากรม
- ๕) หนังสือเขียนเป็นส่วนตัว มีตรงถึงกันได้ในทุกกลทุก
ตำแหน่ง

หนังสือหัวเมืองถึงกระทรวง

อย่างเดียวกันกับระเบียบหนังสือกระทรวงถึงหัวเมืองทุกข้อ
เป็นข้อ ๆ ไป หนังสืออุปราชหรือสมุหเทศาภิบาล หรือเคาสนาม
หลวง หรือกรรมการจังหวัดถึงกระทรวง เรียกว่า โบบอก นอก
นั้นเรียก หนังสือประทับตราตามตำแหน่ง ^{๗๐}

ระเบียบหนังสือไปมาระหว่างกระทรวงราชการ กับกระทรวงอื่น ๆ

- ๑) จากกระทรวง ทวยซอราชการสำคัญ เป็นหนังสือ
เสนาคี่ถึงเสนาคี่
- ๒) ทวยซอราชการโดยระเบียบ เป็นหนังสือปลัดทูลฉลอง
รับบัญชาเสนาคี่ ถึงปลัดทูลฉลอง ขอให้หน้าความกราบเรียนเสนาคี่
- ๓) จากกรม ทวยซอราชการพิเศษเฉพาะกรม ราชการ
กรมไหน เป็นหนังสือของอธิบดีกรมนั้น (คือ จากกรมใหญ่) ทวยซอ
ราชการ โดยระเบียบเป็นหนังสือของเจ้ากรม (คือ จากกรมน้อย)
หนังสือจากกรมใหญ่ก็ กรมน้อยก็ ไปยังกรมและกระทรวงอื่น,
หรือหนังสือกรมและกระทรวงอันมากรมใหญ่ก็ กรมน้อยก็ ทั้งใช้

^{๗๐} ระเบียบหนังสือไปมาระหว่างกระทรวงราชการกับหัวเมือง (ออกโดย กระทรวง
ราชการ เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๔๕๕)

เรื่องโดยระเบียบและที่กรมไร้อาวุธจะจัดไปโดยลำดับ ทั้งนี้
เรื่องเสนอทางบัญชาการ เพื่อทราบหรือรับบัญชา เสนอบัดก่อน
หนังสือเสนอเพื่อทราบ กรมสิ่งเสร็จแล้วจึงเสนอเรื่อง ส่วน
กรมธรรมการซึ่งเสนอบัดบัญชาการเอง เป็นหนังสือปลัดทูลฉลอง
รับบัญชาเสนอบัดเหมือนข้อ ๒)

๔) โรงเรียนราชแพทยาลัย มีตำแหน่งหัวหน้าเป็นผู้
บัญชาการ ให้เทียบเท่ากับกรมใหญ่

๓. สมัยเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครอง

หลังจากประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์
มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว การบริหารราชการแผ่นดิน ก็เปลี่ยนแปลง
ไปและได้ตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖
ขึ้นไว้ โดยกำหนดให้แต่ละจังหวัด มีคณะกรรมการจังหวัด หัวหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินความคำสั่ง
ของกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ และกรรมการแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในหน้าที่ของตนต่อกระทรวง
ทบวงกรม ซึ่งตนสังกัด และรับผิดชอบร่วมกับในราชการทั่วไปต่อรัฐบาล เพื่อให้การปฏิบัติราชการ
เหมาะสมกับการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป คณะรัฐมนตรีจึงได้วางระเบียบการติดต่อสื่อสารทาง
ราชการขึ้นมาใหม่ เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๔๗๕ เพื่อให้กระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ ถือเป็นระเบียบ
ปฏิบัติ เรียกว่า "ระเบียบการส่งงานไปยังจังหวัด" ซึ่งมีข้อความดังต่อไปนี้

๑) ราชการที่เกี่ยวแก่นโยบายกิตติ หรืองานวิสามัญพิเศษ
(นอกจากราชการอัมโศกเฉพาะ) กิตติ หรืองานซึ่งคาบเกี่ยวหลาย
หน้าที่ อันจะคงปฏิบัติร่วมกันกิตติ ให้เจ้ากระทรวงส่งไปในนาม
ของคณะกรรมการจังหวัด

๒) ราชการที่เป็นระเบียบกรมสามัญธรรมดา ซึ่งส่วน
ราชการต่าง ๆ จะคงให้เจ้าหน้าที่ส่วนอื่นทราบ หรือปฏิบัติ

๘) ระเบียบหนังสือไปมาระหว่างกระทรวงธรรมการกับกระทรวงอื่น ๆ (ออกโดย
กระทรวงธรรมการ เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๔๗๕)

ให้กรมส่งไปในนามของคณะกรรมการจังหวัดได้

๓) ราชการที่เป็นเรื่องอันเกี่ยวแก่วิชาการโดยเฉพาะ (เทคนิค) ซึ่งกรมต่าง ๆ เห็นว่าการนั้นอาจสิ้นสุดเพียงเจ้าหน้าที่แล้ว จะส่งตรงไปยังเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคก็ได้ โดยไม่ต้องส่งสำเนาให้แก่คณะกรรมการจังหวัดทราบ

อนึ่ง ให้เป็นที่เข้าใจว่า การใดที่ไม่สังกัดอยู่ในคณะกรรมการจังหวัด เช่น การสหกรณ์ การทหาร (นอกจากสัตว์) และงานศาล ย่อมไม่อยู่ในขอบข่ายนี้ ดังกล่าวแล้วข้างต้น ^{๗๒}

ต่อมาอีกคราว ๓ ได้สนธิรัฐมนตรีได้วางระเบียบปฏิบัติราชการของกระทรวงในเรื่องการติดต่อโต้ตอบหนังสือราชการระหว่างส่วนกลางกับส่วนกลาง และระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง เมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๔๗๕ ^{๗๓} เพื่อให้หน่วยราชการถือเป็นหลักปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

๑) ในเรื่องราชการซึ่งรัฐมนตรี ๑ เป็นผู้สั่งการ พึงมีการติดต่อกันระหว่างรัฐมนตรี ๑ กับรัฐมนตรี ๑ หรือระหว่างรัฐมนตรี ๑ กับคณะกรรมการจังหวัด

๒) ในเรื่องราชการซึ่งปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งการ พึงมีการติดต่อระหว่างปลัดกระทรวงกับปลัดกระทรวง หรือปลัดกระทรวงกับคณะกรรมการจังหวัด

๓) ในเรื่องราชการซึ่งอธิบดีเป็นผู้สั่งการ พึงมีการติดต่อกันระหว่างอธิบดีกับอธิบดี หรือระหว่างอธิบดีกับคณะกรรมการจังหวัด

^{๗๒} หนังสือที่ ข.๒๔๗๕/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๔๗๕ จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ

^{๗๓} สมัยนั้น ถือเอาเดือนเมษายนเป็นเดือนแรกของปี เดือนมกราคมจึงเป็นปลายปี ไม่ใช่ต้นปี

- ๔) ในปัญหาเกี่ยวกับวิชาการโดยเฉพาะ อธิบดี พึงติดต่อโดยตรงกับหัวหน้าแผนกราชการของตนในส่วนภูมิภาค หรือมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่หัวหน้ากองติดต่อกับหัวหน้ากองในกรมอื่นของส่วนกลาง หรือหัวหน้ากองเป็นผู้ติดต่อโดยตรงกับหัวหน้าแผนกในส่วนภูมิภาคก็ได้ ถ้าเป็นเรื่องนี้จะสิ้นสุดเพียงเจ้าหน้าที่
- ๕) ถ้าเป็นเรื่องที่ปลัดกระทรวงถึงปฏิบัติ ถึงแม้ว่าได้เรียบปฏิบัติรัฐมนตรี ๆ ก็พึงติดต่อหารือระหว่างปลัดกระทรวงกับปลัดกระทรวง หรือคณะกรรมการจังหวัด ส่วนอธิบดีและเจ้าหน้าที่อื่น ก็ให้ใช้หลักเช่นนี้โดยอนุโลม
- ๖) บรรดาหนังสือโต้ตอบอันเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรี ๆ หรือปลัดกระทรวงดังกล่าวแล้ว ให้เป็นหน้าที่ของกรมเจ้าหน้าที่เป็นฝ่ายเสนอความเห็นและจัดทำหนังสือขึ้น ๆ
- ๗) ในการติดต่อและโต้ตอบ นอกจากที่ได้กล่าวแล้ว พึงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้างต้นนี้โดยอนุโลม

สำหรับระเบียบข้อ ๕ นั้น กล่าวไว้เพียงว่าเป็น "การติดต่อ" จากอธิบดีถึงหัวหน้าแผนก มิได้ระบุไว้ว่าเป็น "การโต้ตอบ" ก็ระหว่างอธิบดีกับหัวหน้าแผนก เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานต่อไป คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติให้ความในระเบียบข้อนี้ หมายรวมไปถึงการติดต่อจากหัวหน้าแผนกถึงอธิบดีด้วย

๔. สมัยปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ รัฐบาลเล็งเห็นว่า สมควรมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปปฏิบัติการในจังหวัดมากกว่าแต่ก่อน เพื่อแบ่งเบาภาระกิจของรัฐบาลซึ่งมีมากขึ้นตามลำดับ

ระเบียบปฏิบัติราชการรองกระทรวง, ตามหนังสือที่ ข. ๕๐๕๔/๒๔๗๕ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๔๗๕ จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ

หนังสือที่ ข. ๒๐๕๐/๒๔๘๓ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๔๘๓ จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

จึงได้ปรับปรุงอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดใหม่ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินใน จังหวัด ^{๕๖} ส่วนคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น ^{๕๗} ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๔๕ ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคใหม่เฉพาะจังหวัดและอำเภอ โดยยกเลิกภาคและให้โอนอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการภาคไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ^{๕๘} การบริหารราชการส่วนภูมิภาค จึงถือเอาจังหวัด เป็นหน่วยงานบริหารที่สำคัญที่สุด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดเมื่อเป็นเช่นนั้น การติดต่อกับส่วนภูมิภาคในนามของคณะกรรมการจังหวัด จึงเปลี่ยนเป็นการติดต่อในนามของผู้ว่าราชการจังหวัดแทน

ต่อมาปรากฏว่า ในวงการบริหารการศึกษาในส่วนภูมิภาค ปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการสั่งการ การรายงานข้อราชการ หรือการติดต่อโต้ตอบ ยังไม่เป็นไปโดยสะดวกหลักการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้นว่า การสั่งการหรือการรายงานปฏิบัติข้อราชการ หรือการติดต่อโต้ตอบของแผนกศึกษาธิการจังหวัด หรือแผนกศึกษาธิการอำเภอ แทนที่จะทำหน้าที่ในนามของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ กลับทำในนามของศึกษาธิการจังหวัดหรือศึกษาธิการอำเภอ การรายงานปฏิบัติข้อราชการไปยังส่วนกลาง หรือการติดต่อโต้ตอบกับส่วนกลาง แทนที่จะรายงานหรือติดต่อโต้ตอบกับกระทรวง กลับรายงานหรือติดต่อโต้ตอบกับกรม ด้วยเหตุนี้กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ขอความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบการสั่งหรือรายงานปฏิบัติราชการไว้ ๓ ข้อดังนี้

- ๑) ตามหลักระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางนั้น นอกจากสำนักคณะรัฐมนตรีและทบวงการ เมืองที่มีฐานะเทียบกรมแล้ว คือ กระทรวง หรือ ทบวง เมื่อจังหวัดจะรายงานปฏิบัติข้อ

^{๕๖} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๔๕ มาตรา ๓๗ แก้อิฐคามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๔๔ มาตรา ๘

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๓ แก้อิฐคามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๔๖ มาตรา ๔

^{๕๘} เรื่องเดียวกัน, แก้อิฐคามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ.๒๔๔๔

ราชการไปยังส่วนกลาง ไม่ว่าจะป็นราชการในหน้าที่ของกรมใด
ในกระทรวง ให้รายงานหรือติดต่อโต้ตอบในนามของผูวราชการ
จังหวัด จากผูวราชการจังหวัด ถึงรัฐมนตรีว่าการ ฯ หรือปลัด
กระทรวง แลวแต่กรณี กล่าวคือ ถ้าป็นราชการซึ่งป็นอำนาจ
หน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการ ฯ โดยเฉพาะ ป็นเรื่องนโยบายหรือ
ราชการพิเศษให้ป็นหนังสือรัฐมนตรีว่าการ ฯ ถ้าป็นราชการ
ประจำทั่วไป ถึงปลัดกระทรวง เว้นแต่กรณีที่กฎหมายหรือระเบียบ
ให้ป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดี หรือให้รายงานตรงต่อกรมหรืออธิบดี
โดยเฉพาะ จึงรายงานหรือติดต่อโต้ตอบกับอธิบดี

๒) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาการหรือเทคนิคโดยเฉพาะ
ซึ่งป็นเรื่องจะสิ้นสุดเพียงเจ้าหน้าที่ไม่เกี่ยวกับความรับผิดชอบ
ในการบริหารของผูวราชการจังหวัด: ให้มีมติของผูวราชการ
ติดต่อกับอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการในส่วนกลางโดยตรงได้
เมื่อใดสมควรประการใดแล้ว จึงเสนอผูวราชการจังหวัดภายหลัง

๓) การสั่งราชการ การรายงานปฏิบัติของราชการ หรือ
การติดต่อโต้ตอบระหว่างหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคด้วยกัน
เช่น ระหว่างจังหวัด อำเภอ โรงเรียน ให้ทำในนามของ
ผูวราชการจังหวัด นายอำเภอ หรืออาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่
แลวแต่กรณี เว้นแต่มีกฎหมายหรือระเบียบให้ปฏิบัติเป็นอย่าง
อื่น หรือในเรื่องวิชาการโดยเฉพาะ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการบริหาร
ราชการในการรับผิดชอบของผูวราชการจังหวัด นายอำเภอ
อาจติดต่อด้วยหนังสือของศึกษาธิการจังหวัด ศึกษาธิการ
อำเภอ และอาจารย์ใหญ่ ครูใหญ่ แลวแต่กรณี โดยอนุโลม
ตามข้อ ๒ ^{๗๕}

^{๗๕} หนังสือที่ ๕๗๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๓ จากปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
ถึงผูวราชการจังหวัดทุกจังหวัด

ข. การปฏิบัติงานเกี่ยวกับหนังสือราชการ

เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับหนังสือราชการในหน่วยราชการต่าง ๆ ใช้หลักปฏิบัติอย่างเดียวกัน คณะรัฐมนตรีจึงได้วางระเบียบงานสารบรรณขึ้นใช้ทั่วประเทศเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.๒๔๘๗^{๕๐} ต่อมาได้จัดทำระเบียบงานสารบรรณขึ้นใหม่ในปี พ.ศ.๒๕๐๖ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการขยายตัวของหน่วยราชการต่าง ๆ ในปัจจุบันนี้จึงขึ้น เรียกว่า "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.๒๕๐๖" ในขณะที่ทำการวิจัยนี้ก็ยังคงใช้ระเบียบงานสารบรรณฉบับนี้อยู่ ระเบียบงานสารบรรณดังกล่าวได้กำหนดวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับหนังสือราชการไว้อย่างละเอียด ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการส่งผ่านข่าวสาร เท่านั้น

๑. หนังสือราชการที่คงสงวนเป็นความลับตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๑ กำหนดชั้นความลับของทางราชการเป็น ๔ ชั้น คือ^{๕๑}

๑.๑ **ลับที่สุด (Top secret)** เป็นความลับที่มีความสำคัญที่สุด หากรั่วไหลจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่สุด ผู้มีอำนาจกำหนดชั้น "ลับที่สุด" ได้แก่ ข้าราชการตำแหน่งอธิบดี หรือเทียบเท่าขึ้นไป

๑.๒ **ลับมาก (Secret)** เป็นความลับที่มีความสำคัญมาก หากรั่วไหลจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจกำหนดชั้น "ลับมาก" ได้แก่ ข้าราชการตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป

๑.๓ **ลับ (Confidential)** เป็นความลับที่มีความสำคัญหากรั่วไหลจะทำให้เกิดความเสียหายได้ ผู้มีอำนาจกำหนดชั้น "ลับ" ได้แก่ ข้าราชการตำแหน่งหัวหน้าแผนก หรือเทียบเท่าขึ้นไป

๑.๔ **ปกปิด (Restricted)** เป็นความลับซึ่งไม่พึงเปิดเผยให้ผู้ไม่เกี่ยวข้องทราบ โดยสงวนไว้ให้ทราบเฉพาะบุคคลที่สมควรต้องทราบ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการเท่านั้น ผู้มีอำนาจกำหนดชั้น "ปกปิด" เช่นเดียวกับชั้น "ลับ"

^{๕๐} มัลลิส เวชชาชีวะ, "การวิเคราะห์การบริหารงานสารบรรณของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ", นักบริหาร, ๓ (ตุลาคม ๒๕๐๔), ๑๑

^{๕๑} "ระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๑"

๒. หนังสือราชการที่ต้องการให้ปฏิบัติเร็วกว่าปกติ มี ๓ แบบ ^{๔๒}

๒.๑ หนังสือด่วน ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เสร็จเร็วกว่าปกติเท่าที่จะทำได้

๒.๒ หนังสือด่วนมาก ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเร็วที่สุด

๒.๓ หนังสือด่วนมีกำหนดเวลา ให้เจ้าหน้าที่ส่งถึงผู้รับมีระยะเวลาไว้ที่หน้าของ
ภายในกำหนดเวลานั้น

๓. หนังสือรับ (เข้า) ^{๔๓} เป็นหนังสือที่ผู้ส่งมายังหน่วยรับรองของส่วนราชการ

๓.๑ การรับหนังสือ ^{๔๔} ให้ผู้รับหนังสือเปิดผนึกและตรวจ (เว้นหนังสือ
ราชการลับ) เมื่อถูกต้องแล้วลงชื่อรับหรือทำหลักฐานในการรับ เสร็จแล้วลงทะเบียนรับหนังสือที่
สำคัญ และประทับตรารับหนังสือ ลงวันที่ เดือน พ.ศ. และเลขที่ทะเบียนในตรารับ หนังสือที่จะ
ส่งไปให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาหรือดำเนินการก่อน โดยยังไม่อาจเสนอผู้บังคับบัญชาสั่ง
การได้ ให้ผู้รับมีคอบในการจำแนกเรื่องบันทึกข้อความราชการซึ่งมีเลขที่พิจารณาหรือดำเนินการ
และลงชื่อ วัน เดือน พ.ศ.กำกับ แล้วจึงส่งไปยังส่วนราชการนั้น ๆ ส่วนหนังสือที่ผู้บังคับบัญชา
จะต้องลงชื่อรับทราบ หรือพิจารณาสั่งการ ให้เสนอผู้บังคับบัญชา เรื่องใดที่จำเป็นต้องบันทึกให้
บันทึกก่อนแล้วจึงเสนอ เมื่อผู้บังคับบัญชาลงชื่อหรือสั่งการแล้ว ให้ดำเนินการต่อไป

๓.๒ การบันทึก ^{๔๕} คือ การเขียนข้อความเสนอผู้บังคับบัญชา หรือผู้บังคับ
บัญชาสั่งผู้บังคับบัญชา หรือระหว่างข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมเดียวกัน ซึ่งเป็นเรื่องภายใน
ของหน่วยราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการติดต่อและการพิจารณาสั่งการ

๓.๓ การเสนอหนังสือ ^{๔๖} คือ การนำหนังสือที่ดำเนินการจนเจ้าหน้าที่
เสร็จแล้วเสนอต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจเป็นการเสนอเพื่อพิจารณา บันทึกสั่งการ เพื่อทราบและลง
ชื่อ การเสนอควรเรียงลำดับก่อนหลัง และควรแยกเป็นประเภท ๆ เช่น เรื่องด่วน เรื่องเพื่อทราบ

๔๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.๒๕๐๖

๔๓ เรื่องเดียวกัน

๔๔ เรื่องเดียวกัน

๔๕ เรื่องเดียวกัน

๔๖ เรื่องเดียวกัน

เรื่องสั่งการ เรื่องพิจารณา การเสนอหนังสือความควร เสนอทันที

๓.๔ การควบคุมและเร่งรัดงาน ^{๔๗} เพื่อให้งานดำเนินไปโดยเรียบร้อย ถูกต้องตามระเบียบ รวดเร็ว และมีหลักฐานครบถ้วน การตรวจดูของ "การปฏิบัติ" ในทะเบียนรับ-ส่งหนังสือ ของผู้บังคับบัญชา จะช่วยให้ทราบว่ามีเรื่องใดค้างอยู่ยังมีใ้มีการปฏิบัติ หากเห็นเป็นอันดี ก็เร่งรัดให้ดำเนินการให้ทันเวลา

๓.๕ การเก็บหนังสือ ^{๔๘} มี ๒ แบบ คือ การเก็บหนังสือที่ปฏิบัติยังไม่เสร็จ ให้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการเจ้าของเรื่องนั้น แต่เจ้าหน้าที่ผู้รับไว้ปฏิบัติของรับผิดชอบด้วย อีกแบบหนึ่ง คือ การเก็บหนังสือที่ปฏิบัติเสร็จเรียบร้อยแล้ว และไม่มื่ออะไรที่จะติดต่อกลับอีกต่อไป ตามปกติให้เป็นหน้าที่ของแผนกเก็บ กองกลางสำนักงานปลัดกระทรวง

๔. หนังสือส่ง (ออก) ^{๔๙} เป็นหนังสือภายนอกที่ทำเสร็จเรียบร้อยแล้ว และมีการลงนามตามระเบียบแล้วจะส่งไปให้ผู้รับ หนังสือควนเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รับหัวหน้าผู้เป็น เจ้าของ จะเป็นผู้กำหนด

๔.๑ การร่างหนังสือ ^{๕๐} เป็นการเรียบเรียงขั้นต้นตามเรื่องที่จะแจ้งความประสงค์ไปยังผู้รับหรือผู้ต้องการทราบหนังสือนั้น ก่อนที่จะใช้เป็นตัวฉบับ เพื่อให้มีการตรวจแก้ไข เหมะเหมาะสมถูกต้องตามระเบียบแบบแผนเสียก่อน และเก็บไว้เป็นหลักฐาน หนังสือที่เป็นงานประจำปกติอาจไม่ต้องการก็ได้

๔.๒ การพิมพ์ ^{๕๑} หลังจากร่างหนังสือเรียบร้อยแล้ว ก็นำมาพิมพ์ให้ถูกต้องตามแบบที่กำหนดไว้

๔.๓ การทำสำเนา ^{๕๒} เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นเหมือนกันฉบับเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานของตน หรือเพื่อจัดส่งให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบหลายคน การทำสำเนา มี ๒ แบบ

-
- ๔๗ เรื่องเดียวกัน
 - ๔๘ เรื่องเดียวกัน
 - ๔๙ เรื่องเดียวกัน
 - ๕๐ เรื่องเดียวกัน
 - ๕๑ เรื่องเดียวกัน
 - ๕๒ เรื่องเดียวกัน

แบบหนึ่งใช้วิธีคัดหรือลอกจากต้นฉบับ แบบนี้จำเป็นต้องมีการตรวจทานเพื่อความถูกต้อง อีกแบบหนึ่งคือ วิธีลอกจากต้นฉบับ โดยใช้กระดาษคาร์บอนสอดระหว่างต้นฉบับกับสำเนา หรือใช้เครื่องถ่ายเอกสาร หรืออักษวยเครื่องอัดสำเนา แบบนี้เรียกว่า "สำเนาคุณภาพ"

๔.๔ การลงชื่อในหนังสือราชการ มีระเบียบวางไว้พอจะสรุปได้ดังนี้

(๑) ในกรณีที่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ใช้คำว่า "รักษาราชการแทน" ลอกจากตำแหน่งผู้ที่ได้รับมอบหมาย

(๒) ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการฯ ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ได้มอบหมายให้สั่งการหรือปฏิบัติราชการแทน ให้ใช้คำว่า "ทำการแทน" หรือ "สั่งราชการแทน" แล้วแต่กรณี ลอกจากตำแหน่งผู้ที่ได้รับมอบหมาย

(๓) ในกรณีที่มอบหมายระบุไว้ว่า อำนาจหน้าที่ใดเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการฯ หรืออธิบดีโดยเฉพาะนั้น การใช้อดยคำดังกล่าวในข้อ (๑), (๒) และ (๓) จะต้องพึงระมัดระวังในการใช้เพื่อให้เป็นการสมบูรณ์ตามกฎหมายนั้น โดยให้ใช้คำว่า "รักษาราชการแทน" ส่วนคำว่า "ทำการแทน" นั้นจะสมบูรณ์ใช้ได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีว่าการฯ หรืออธิบดี ได้ทำคำสั่งมอบอำนาจไว้เป็นหนังสือโดยชัดแจ้ง

(๔) ในกรณีที่พิมพ์คำสั่งแต่งตั้งให้รักษาราชการในตำแหน่ง ให้ใช้คำว่า "รักษาราชการในตำแหน่ง....." ตามตำแหน่งที่แต่งตั้ง

(๕) คำว่า "ลงชื่อแทน" หรือ "ลงนามแทน" ที่ได้ใช้กันมาแต่เดิมนั้น ไม่ถูกต้อง

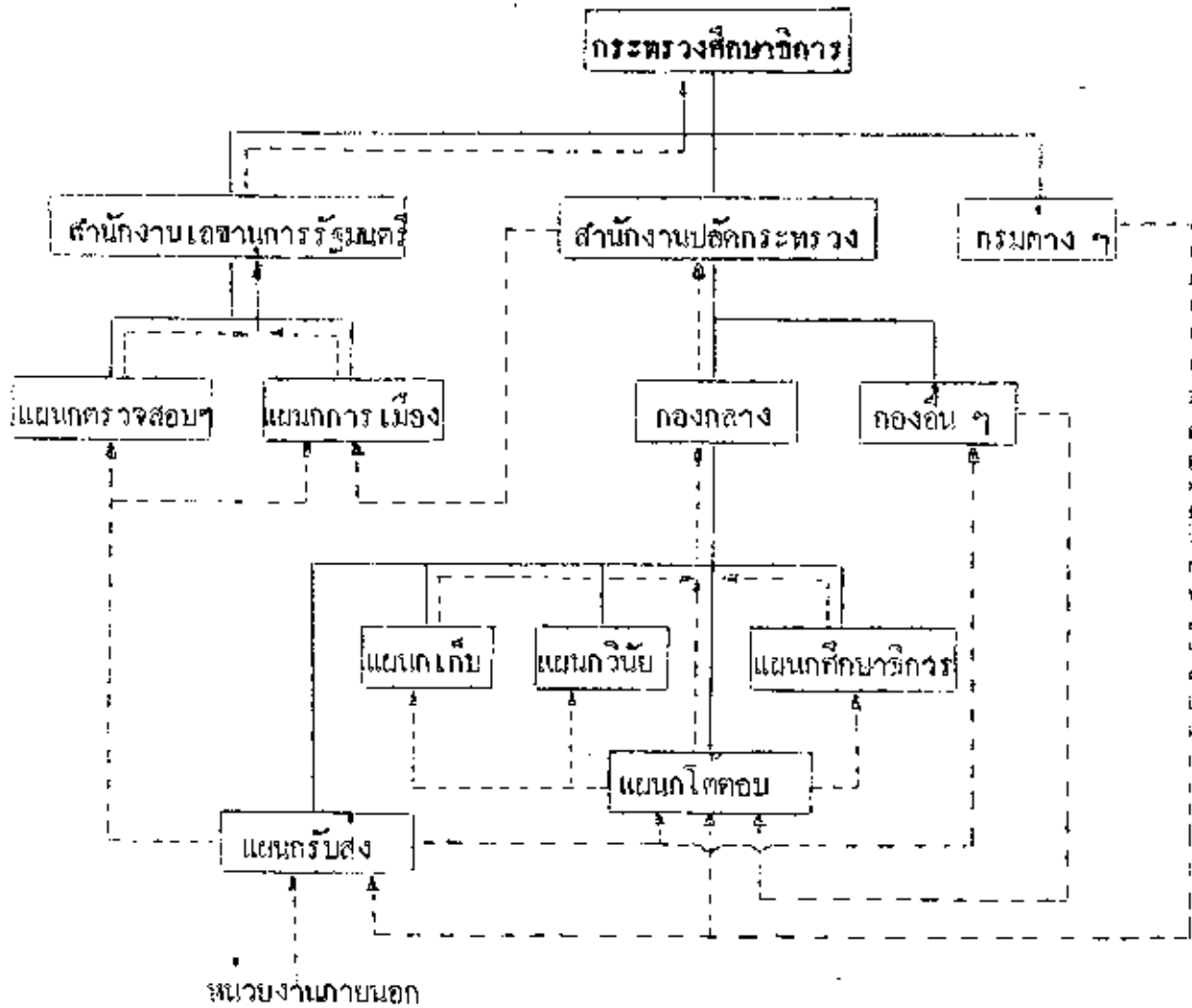
๔.๕ การส่งหนังสือ เมื่อผู้บังคับบัญชาลงชื่อแล้ว ให้ตรวจความเรียบร้อยของหนังสือตลอดจนสิ่งที่จะส่งไปด้วย ก่อนส่งออกของลงทะเบียนหนังสือส่ง (ออก) ทุกฉบับ แม้จะเป็นหนังสือที่ไม่ต้องลงชื่อ เพราะต้องส่งออกไปนอกส่วนราชการ

๔๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการลงชื่อในหนังสือราชการ พ.ศ.๒๕๐๓

๔๕ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.๒๕๐๖

ระบบบริหารงานของกองกลาง ส่วนงานปฏิบัติการระดับจังหวัด

ก. สายการบังคับบัญชาและสายการงานหนังสือราชการ



————— แสดงสายการบังคับบัญชา
 - - - - - แสดงสายการงานหนังสือราชการ

๑. สายการบังคับบัญชา กระทรวงศึกษาธิการแบ่งส่วนราชการออกเป็นสำนักงาน
 เลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมต่าง ๆ อีก ๔ กรม สำนักงานเลขานุการ
 รัฐมนตรี แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒ แผนก คือ แผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น และแผนก
 การเมือง ส่วนสำนักงานปลัดกระทรวง แบ่งส่วนราชการออกเป็น ๒ กอง มีกองกลาง และกอง
 อื่น ๆ อีก ๕ กอง กองกลางแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๕ แผนก คือ แผนกรับส่ง แผนกเก็บ แผนก
 โต้ตอบ แผนกศึกษาธิการ และแผนกวิจัย

๒. สายการยานหนังสือราชการ ^{๕๖} หนังสือภายนอกและหนังสือภายในที่ไม่ใช่เป็น
 บันทึกข้อความหรือบันทึกเสนอ ซึ่งส่วนมากระหวงศึกษาธิการ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนัก
 งานปลัดกระทรวง และกองต่าง ๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวง จะส่งมาลงทะเล เป็นหนังสือรับที่แผนก
 รับส่ง เมื่อเจ้าหน้าที่แผนกรับส่งลงทะเลเขียนและประทับตรา ลงวันที่ เดือน พ.ศ. ไว้เป็นหลักฐาน
 แล้ว หัวหน้าแผนกจะพิจารณาแยกหนังสือเพื่อส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เป็นเจ้าของเรื่องต่อไป ถ้า
 เป็นหนังสือส่งถึงรัฐมนตรี หรือเลขานุการรัฐมนตรี แผนกรับส่งจะส่งต่อไปให้สำนักงานเลขานุการ
 รัฐมนตรี หากเป็นหนังสือถึงปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรือหัวหน้ากองกลาง แผนกรับส่ง
 จะส่งต่อไปยังแผนกโต้ตอบ ส่วนหนังสือของกองต่าง ๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวง แผนกรับส่งจะ
 ส่งไปให้กองนั้นโดยตรง แผนกรับส่งจึงทำหน้าที่ประหนึ่งแผนกสารบรรณของกระทรวงและของสำนัก

^{๕๖} ประมวลจากการสัมภาษณ์

นายมงคล ศรีไพรวรรณ หัวหน้ากองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔

นางสุคนธ์ เนี่ยวกุล หัวหน้าแผนกรับส่ง กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวง
 ศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔

นายประจวบ รัชตภูมิ หัวหน้าแผนกโต้ตอบ กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวง
 ศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔

นายสุก เสนะวัต หัวหน้าแผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น สำนักงาน
 เลขานุการรัฐมนตรี กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔

นายทองอยู่ สงครามโต หัวหน้าแผนกการเมือง สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
 กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๑๔

หนังสือราชการที่แผนกใดคอมส่งไปให้แผนกอื่นที่เป็นเจ้าของเรื่องค่าเงินการ
 ต่อไปนั้น การปฏิบัติเกี่ยวกับหนังสือราชการมักเป็นแนวเดียวกัน นั่นคือ ก่อนยื่นเจ้าหน้าที่สารบรรณ
 ของแผนก จะลงทะเบียนหนังสือรับไว้เป็นหลักฐาน และประทับตราของแผนกลงบนหนังสือราชการนั้น
 พร้อมกับลงวันที่ เดือน พ.ศ. แล้วจึงส่งให้หัวหน้าแผนกพิจารณาแยกเรื่อง เรื่องใดที่หัวหน้าแผนก
 ไม่ได้ดำเนินการเอง แต่มอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ค่าเงินการแทน ก็จะสั่งการให้เจ้าหน้าที่นั้น ๆ
 รับไปดำเนินการ เมื่อเจ้าหน้าที่ดำเนินการเสร็จแล้ว จะบันทึกเสนอส่งผ่านไปให้หัวหน้าแผนก หัวหน้า
 แผนกพิจารณาแล้วบันทึกเสนอขึ้นไปยังหัวหน้ากองกลาง หากเรื่องนั้นมีคดีถึงหัวหน้ากองหรืออยู่ใน
 อำนาจหน้าที่ของหัวหน้ากองใดเฉพาะ หัวหน้ากองกลางจะพิจารณาแล้วบันทึกเสนอต่อขึ้นไปยังรอง
 ปลัดกระทรวง ถ้าเรื่องใดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรองปลัดกระทรวง ซึ่งใครรับมอบหมายจากปลัด
 กระทรวง รองปลัดกระทรวงก็จะพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ แต่ถ้าเรื่องนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของปลัด
 กระทรวง รองปลัดกระทรวงจะบันทึกเสนอผ่านขึ้นไปให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยสั่งการ

หากหนังสือราชการนี้เป็นหนังสือส่ง (ออก) ที่จะต้องเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณา
 ลงนาม หรือเป็นบันทึกเสนอที่ส่งมาจากกรมกองต่าง ๆ เพื่อเสนอรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ หรือเป็น
 หนังสือราชการที่ส่งถึงปลัดกระทรวง แต่ปลัดกระทรวงพิจารณาแล้ว เห็นว่าควรเสนอให้รัฐมนตรี
 ทราบ ในกรณีต่าง ๆ เช่นนี้ จะต้องนำหนังสือราชการ เหล่านั้นส่งไปยังสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
 เพื่อนำเสนอรัฐมนตรีต่อไป หนังสือราชการที่ส่งมายังสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีนี้ จึงมีทั้งหนังสือ
 ที่ส่งมาจากแผนกรับส่ง และหนังสือที่ส่งมาจากปลัดกระทรวง หนังสือที่ส่งมาจากแผนกรับส่ง ที่ไม่ใช่
 เรื่องเกี่ยวกับการเมือง เช่น ฎีกา หรือกระทู้ถามจากสมาชิกวุฒิสภา เมื่อเจ้าหน้าที่สำนักงาน
 เลขาธิการรัฐมนตรีลงทะเบียนหนังสือรับและประทับตราลงวันที่ เดือน พ.ศ. แล้ว จะส่งไปให้
 หัวหน้าแผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น บันทึกเสนอผ่านขึ้นไปยังเลขาธิการรัฐมนตรี ส่วน
 หนังสือที่ส่งมาจากปลัดกระทรวงและหนังสือที่ส่งมาจากแผนกรับส่ง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง
 เมื่อเจ้าหน้าที่ลงทะเบียนหนังสือรับและประทับตราลงวันที่ เดือน พ.ศ. แล้ว จะส่งไปให้หัวหน้า
 แผนกการเมืองบันทึกเสนอผ่านขึ้นไปยังเลขาธิการรัฐมนตรี เมื่อเลขาธิการรัฐมนตรีพิจารณาแล้วจะ
 บันทึกเสนอรัฐมนตรีอีกทอดหนึ่ง

ข. หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน

ในที่นี้จะกล่าวถึง เฉพาะหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานบางหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องกับสายการบังคับบัญชาและสายการงานหนังสือราชการดังแสดงไว้ในข้อ ก. เท่านั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหน่วยงานนั้น ๆ คืบคลาน และช่วยไข่มองเห็นเส้นทางงานของหนังสือราชการได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

๑. กระทรวงศึกษาธิการ (Ministry of Education) มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา อบรมการศาสนา และวัฒนธรรม ราชการของกระทรวงศึกษาธิการ แยกเป็นส่วนงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมต่าง ๆ มีกรมการฝึกหัดครู กรมการศาสนา กรมพลศึกษา กรมวิชาการ กรมวิสามัญศึกษา กรมศิลปากร กรมสามัญศึกษา และกรมอาชีวศึกษา ^{๕๗}

๒. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี (Office of the Secretary for the Minister) มีอำนาจหน้าที่รวบรวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติการตามนโยบายที่รัฐบาลกำหนด ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวงทบวงกรม ให้งานดำเนินไปด้วยดี ตรวจสอบหนังสือต่าง ๆ และคำร้องทุกข์เสนอรัฐมนตรี สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีแบ่งออกเป็น ๒ แผนก คือ

๒.๑ แผนกการเมือง มีหน้าที่ดังนี้

(๑) รวบรวมคำแถลงนโยบายของรัฐบาล และกิจการที่กระทรวงใดปฏิบัติหรือจะปฏิบัติตามนโยบายนั้น

(๒) เป็นเจ้าหน้าที่ในการรวบรวมเรียงกระทู้ถาม คำถามของสมาชิกผู้แทนราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวกับแรงงานของกระทรวงจัดทำคำตอบให้รัฐมนตรี

(๓) ตรวจสอบหนังสือที่กรมต่าง ๆ เสนอรัฐมนตรี

^{๕๗} พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖ หมวด ๑๐ มาตรา ๒๓

(๔) เตรียมเรื่องในระเบียบวาระประชุมคณะรัฐมนตรี
ให้แก่รัฐมนตรี

๒.๒ แผนกตรวจสอบเรื่องราวและความเห็น มีหน้าที่ดังนี้

(๑) ตรวจสอบเรื่องราวร้องทุกข์ และความเห็นต่าง ๆ
ที่ผู้ร้องเรียนมา เสนอรัฐมนตรีพิจารณา

(๒) มีหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างกระทรวงมหาด
กรม เพื่อให้งานการเมือง และงานประจำดำเนินไปด้วยดีเป็น
อันหนึ่งอันเดียวกัน

(๓) ปฏิบัติงานสารบรรณของสำนักงานเลขาธิการ
รัฐมนตรี

(๔) รวบรวมระเบียบกระทรวงและกฎหมายต่าง ๆ ไว้
เป็นหลักปฏิบัติงาน

ทั้งสองแผนกเป็นราชการประจำ มีหัวหน้าแผนกซึ่งเป็นข้าราชการประจำดำเนินงานรับผิดชอบขึ้นต่อเลขาธิการรัฐมนตรี

เลขาธิการรัฐมนตรี เป็นข้าราชการการเมือง เป็นผู้
ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบงานในหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และอาจมี
ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองช่วยปฏิบัติ
ราชการได้ตามที่เลขาธิการรัฐมนตรีจะมอบหมาย

ในการปฏิบัติราชการอาจมีการมอบอำนาจให้ทำแทนได้
กล่าวคือ ถ้าเลขาธิการรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้
ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีรักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยเลขาธิการ
รัฐมนตรี หรือมีผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรี แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการ
ได้ ก็ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ข้าราชการในสำนักงานเลขาธิการ
รัฐมนตรี เป็นรักษาราชการแทนได้ ^{๕๕}

^{๕๕} สำนักงานปลัดกระทรวง, กองเผยแพร่การศึกษา, เรียงพิมพ์, หน้า ๑ - ๒

ปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการมีรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ อีกตำแหน่งหนึ่ง ผู้ช่วย
เลขาธิการรัฐมนตรี จึงทำหน้าที่เป็นเลขาธิการของรัฐมนตรีช่วยว่าการ ๕๕

๓. สำนักงานปลัดกระทรวง (Office of the Under Secretary) มีอำนาจ
หน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปในกระทรวง และราชการที่มีได้แยกไว้ให้เป็นหน้าที่ของกรมใด
กรมหนึ่งโดยเฉพาะ มีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดของข้าราชการประจำ และมีรองปลัด
กระทรวงเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงและรับผิดชอบในสำนักงาน
ปลัดกระทรวงรองจากปลัดกระทรวง ๑๐๐ ขณะที่ทำการวิจัยนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงแบ่งส่วน
ราชการออกเป็น ๖ กอง คือ กองกลาง กองคลัง กองการสัมพันธ์ต่างประเทศ กองเผยแพร่การ
ศึกษา กองวัฒนธรรม และกองวางแผนการศึกษา ๑๐๑

๔. กองกลาง (Central Division)

มีหน้าที่รักษาระเบียบและควบคุมข้าราชการให้เป็นส่วน
กลาง งานที่ไม่อยู่ในหน้าที่กรมใดโดยเฉพาะแล้ว ก็ตกเป็นหน้าที่
กองนี้ที่จะพิจารณาเสนอคำเป็นกลาง มีหน้าที่เท่ากับสำนักงาน
เลขานุการของกระทรวงในส่วนราชการประจำทั่วไป เป็น
เจ้าภาพที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่จัดการศึกษาส่วนภูมิภาค คือ
การศึกษาดำเนินการภาค ศึกษาธิการจังหวัด และศึกษาธิการอำเภอ
ตรวจและพิจารณาเรื่องราชการซึ่งกรมต่าง ๆ เสนอกระทรวง
การระเบียบของกระทรวงหรือวางระเบียบของกระทรวง
ขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นระเบียบกลาง ไม่เป็นงานเฉพาะของกรมหนึ่ง
กรมใด ก็เป็นหน้าที่ของกองนี้ดำเนินการ เป็นเจ้าหน้าที่

๕๕ มงคล ทวีไพบุชฌน, (หัวหน้ากองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ สัมภาษณ์
วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๔)

๑๐๐ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือบริหารการศึกษา, (พระนคร. ส.การพิมพ์
๒๕๐๔), หน้า ๕๕

๑๐๑ สำนักงานปลัดกระทรวง, กองเผยแพร่การศึกษา, เรื่องเดิม, หน้า ๓

กฎหมาย ให้ความเห็นแก่กรมต่าง ๆ ขึ้นในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ งานพิเศษของกอง มีการสอบสวนข้าราชการสังกัดกรมอื่น ๆ ที่ต้องท้าวาทุจริต เป็นเลขานุการที่ประชุม อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการ กองกลางแบ่งออกเป็น ๕ แผนก คือ

๔.๑ แผนกโต้ตอบ (Correspondence Section)
มีหน้าที่

(๑) จัดทำและรักษาระเบียบแบบแผนที่เป็นส่วนกลางของสำนักงานปลัดกระทรวง ของกระทรวง ตลอดจนของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และ ก.พ.

(๒) ปฏิบัติงานอันเป็นส่วนกลางของสำนักงานปลัดกระทรวง และของกระทรวง

(๓) ทำการโต้ตอบคดีของราชการส่วนกลางของสำนักงานปลัดกระทรวง และของกระทรวง

(๔) ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการภายในแผนก

(๕) ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานสารบรรณทั่วไป เช่น งานเลขานุการ (งานงานเก็บหนังสือราชการ) เนื่องจากมีหน้าที่ทั้งกลางข้างตน จึงมีงานที่จะต้องปฏิบัติอันมีว่าเป็นข้อสำคัญ คือ

ก) ตรวจเรื่องราชการต่าง ๆ ที่กรมต่าง ๆ ส่งมากระทรวง

ข) ทำหนังสือโต้ตอบ และติดต่อ

ค) ตรวจและรวบรวมเวตาทำการของข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง

ง) จัดการเกี่ยวกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์สำหรับข้าราชการของกระทรวง

จ) จัดการเกี่ยวกับการควบคุมเกษียณอายุข้าราชการสามัญของกระทรวง

- จ) จัดการเกี่ยวกับกรขอพระราชทาน
เพลิงศพ และหีบศพ สำหรับข้าราชการกระทรวง ที่ถึงแก่กรรม
- ข) จัดการเกี่ยวกับการขอเบิกเงิน และการ
ขอย้อนเงินการ เกณฑ์ทหารของอาจารย์ และนิสิตจุฬาลงกรณ์มหา
วิทยาลัย
- ช) จัดทำทำเนียบข้าราชการกระทรวง
ศึกษาธิการ ประจำปี
- ฉ) ทำหน้าที่เลขานุการของที่ประชุมต่าง ๆ
ทั้งประจำและพิเศษ เว้น เลขานุการ อ.ก.ม.ช. สำนักงานปลัด
กระทรวง เลขานุการที่ประชุมศึกษาธิการภาค เลขานุการคณะ
กรรมการอำนวยการกลาง พ.ส.ช. (องค์การช่วยเหลือสำนัก
งานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ)

๔.๒ แผนกจัดส่ง (Delivery Section)

มีหน้าที่

- (๑) รับหนังสือราชการ (รวมทั้งโทรเลข) ที่ม
าถึงหน่วยราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
- (๒) จัดการลงวันที่ เดือน ปี เวลา ให้เลขที่
และบันทึกลงในหนังสือราชการที่รับไว้คั่งแจ้งในข้อ ๑
- (๓) จัดการพิมพ์หนังสือราชการคั่งแจ้งในข้อ ๒
ลงในแบบบัญชีหนังสือเขา
- (๔) จัดการส่งหนังสือราชการคั่งแจ้งในข้อ ๓
ไปยังกรมกองต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ
- (๕) นอกจากหนังสือราชการคั่งแจ้งในข้อ ๑
แล้วยังมีหน้าที่รับบรรดาพัสดุ และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ที่ส่งมาใน
ทางราชการถึงกรม กองต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ อีก
ด้วย เมื่อรับไว้แล้วก็ต้องทำหน้าที่จัดส่งพร้อมด้วยหลักฐานใน
การส่ง

(๖) รับและตรวจจรรยาบรรณหนังสือราชการ (รวมทั้งโทรเลขด้วย) ของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงศึกษาธิการ ที่มาขอเลขที่

(๗) จัดการให้เลขที่ ในหนังสือราชการที่จะออกค้างแจ้งในข้อ ๖

(๘) จัดการพิมพ์หนังสือราชการค้างแจ้งในข้อ ๗ ลงในแบบบัญชีหนังสือออกของกระทรวงศึกษาธิการ และจัดส่งคืนกับคนเจ้าของเรื่อง

(๙) จัดการบรรจุหนังสือราชการค้างแจ้งในข้อ ๘ เข้าซอง

(๑๐) จัดการจำหน่ายของหนังสือราชการค้างแจ้งในข้อ ๘

(๑๑) จัดการแยกหนังสือราชการค้างแจ้งในข้อ ๑๐ เป็นประเภท ๆ เช่น ประเภทเค้นส่งโดยนักการ ประเภทส่งทางไปรษณีย์ธรรมดา ประเภทส่งทางไปรษณีย์โดยลงทะเบียน

(๑๒) จัดการประทับตราต่าง ๆ ลงที่ของหนังสือราชการค้างแจ้งในข้อ ๑๑ แล้วแต่กรณี

(๑๓) จัดการทำบัญชีหนังสือราชการค้างแจ้งในข้อ ๑๒ เพื่อเป็นหลักฐานในการส่งออก

(๑๔) จัดให้เจ้าหน้าที่ไปส่งหนังสือราชการค้างแจ้งในข้อ ๑๓

(๑๕) นอกจากหนังสือราชการตามปกติค้างแจ้งในข้อ ๑๓ แล้ว ยังมีพัสดุและสิ่งตีพิมพ์ที่ส่งตามหนังสือนั้น ๆ หรือส่งไปเป็นพิเศษโดยเฉพาะ ก็เป็นหน้าที่ของแผนกนี้รับส่ง สรรพควบคุมจัดทำหลักฐานในการรับส่ง และหยอดกริ่งตรา ตลอดจนจัดการขนส่งอีกด้วย

(๑๖) มีหน้าที่เบิกจ่ายต๋องราชการของแผนก
เป็นคาส่งหนังสือราชการ หรือพัสดุไปต่างประเทศทาง เมลล์
อากาศ หรือเงินถายานพาหนะไปจัดส่งพัสดุ หรือหนังสือราชการ
กวนในกรณีจำเป็นบางครั้งคราว

(๑๗) มีหน้าที่เบิกเครื่องเขียน แบนคิมพ์ หรือ
พัสดุที่จำเป็นใช้ในแผนก

(๑๘) มีหน้าที่ปกครอง ควบคุม ดูแลารงานใน
แผนกให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อยไม่ในขาราชการในแผนกนท
หรือเสียบหาย

๔.๓ แผนกเก็บ (Filing Section) มีหน้าที่

(๑) มีหน้าที่ตรวจและรวบรวมบรรคานังสือ
ราชการของแผนกต่าง ๆ ของทุกกองในสังกัดสำนักงานปลัด
กระทรวง ซึ่งแต่ละแผนกได้จัดทำเนนการ เกี่ยวกับหนังสือเหล่านี้
นั้นเสร็จสิ้นแล้ว และนำมาเรียงลำดับความเป็นไปของเรื่องให้
ติดต่อกัน แล้วทำมีผู้ชี้แยกเก็บเป็นประเภทตามระเบียบ การเก็บ
หนังสือของกระทรวงศึกษาธิการ

(๒) เก็บรักษาเอกสารและหนังสือราชการของ
ทุก ๆ กรม ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตอนก่อนที่จะมีการ
ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ เนื่องด้วยใน
ขณะนั้นกรมต่าง ๆ ไม่ได้แยกเรื่องไปเก็บไว้โดยเฉพาะ

(๓) ค้นเรื่องเก่าตามทีกรมกองต่าง ๆ มาติดต่อ
ขอคูเรื่อง

๔.๔ แผนกศึกษาธิการ (Provincial Educational Officials Section) มีหน้าที่

(๑) พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับความนึกความชอบ
ของข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค

(๒) ทำทะเบียนข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาคที่ถูกสอบสวนกระทำผิดและถูกสอบสวนสมรรถภาพ

(๓) การพิจารณาทำเป็นการให้ข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค พ้นจากหน้าที่หรือให้ขอย้ายราชการซึ่งไม่เกี่ยวกับเรื่องการกระทำผิดวินัย

(๔) พิจารณาดำเนินการสอบคัดเลือก การขอกลับเข้ารับราชการ การโอน การเลื่อนชั้น การบรรจุแต่งตั้ง การลาออก ตลอดจนการจัดการอบรม ข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค

(๕) ทำทะเบียนควบคุมตัวคนและอัตราเงินเดือนของข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค

(๖) ควบคุมเรื่องการจัดทำสมุดประวัติ ก.ข.๗ และทำทะเบียนสมุดประวัติของข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค

(๗) พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับสมุดประวัติ ก.ข.๗ และถาวร เข็มแก้ไข เปลี่ยนแปลงรายการสมุดประวัติของข้าราชการ

(๘) พิจารณาดำเนินการ เรื่องเกี่ยวกับรายงานการตรวจการศึกษาของเจ้าหน้าที่จัดการศึกษา ในส่วนภูมิภาคที่รายงานเสนอกระทรวง

(๙) พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการลาหยุดราชการของข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงในส่วนภูมิภาค

(๑๐) พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการจัดแผนกศึกษาธิการอำเภอ แผนกศึกษาธิการจังหวัด

(๑๑) เบิกจ่ายและทำบัญชีรับจ่ายเครื่องเขียนแบบพิมพ์ให้ข้าราชการแผนกศึกษาธิการกองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

(๑๒) งานทั่วไปที่เกี่ยวกับแผนกศึกษาธิการ กองกลาง
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

๔.๕ แผนกวินัย (Discipline Section) หน้าที่
เกี่ยวกับการรักษาวินัยและ เรื่องราวร้องทุกข์ของข้าราชการ ทั้ง
ต่อไปนี้

(๑) พิจารณาทำเนียบเรื่องเกี่ยวกับข้าราชการ
สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค กระทำ
ผิดวินัย

(๒) ควบคุมสอดส่อง และพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับ
สมรรถภาพของข้าราชการสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษา-
ธิการในส่วนภูมิภาค

(๓) การพิจารณาทำเนียบการให้ข้าราชการสังกัด
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการในส่วนภูมิภาค ออกจากหน้าที่

(๔) พิจารณาเรื่องอื่นเกี่ยวกับวินัย ซึ่งเป็นหน้าที่
ของกระทรวงศึกษาธิการ และ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการ
ตรวจเรื่องการลงโทษทางวินัย เพื่อรายงานไปยัง ก.พ.หรือ
คุรุสภา ตรวจส่วนการสอบสวนเพื่อพิจารณาความผิด และ
โทษทางวินัยที่ตองเสนอ อ.ก.พ. กระทรวง และเรื่องอื่น ๆ
ที่เกี่ยวข้องตองผ่าน อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณา ๑๐๒

๓. อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารชั้นสูงในหน่วยงาน

ในการปฏิบัติราชการ อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาและการสั่งการมักเป็นของ
ผู้บริหารชั้นสูงในหน่วยงาน การเสนอหนังสือราชการผ่านขึ้นไปตามลำดับขั้นจะผ่านเจ้าหน้าที่ และ
ผู้บริหารชั้นต้น ไปจนถึงผู้บริหารชั้นสูง ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการในเรื่องนั้น สำหรับกระทรวง-

ศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแบ่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานประจำให้แก่ปลัดกระทรวง
ในฐานะผู้บังคับบัญชาราชการประจำของกระทรวงรองจากรัฐมนตรี ๑๐๓ และมอบอำนาจหน้าที่
บางส่วน อันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงทำการ
แทน เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการบริหารงาน ในทำนองเกี่ยวกับปลัดกระทรวง ก็จะมีมอบ
อำนาจหน้าที่บางส่วนอันเป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงให้แก่ รองปลัดกระทรวงทำการแทน

๑. อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ในทางการเมือง และรับผิดชอบในการบริหารราชการของกระทรวงให้เป็น
ไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้รัฐมนตรี ๓ มีโอกาสบำเพ็ญกรณีในทางการเมือง
ได้เต็มที่ คณะรัฐมนตรีจึงได้วางระเบียบปฏิบัติราชการ แบ่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำ
ให้แก่ปลัดกระทรวง และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำให้แก่
ปลัดกระทรวง และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการการเมือง ตาม
ลักษณะของเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) เรื่องเกี่ยวกับสัญญาแพนราษฎรหรือสมาชิกสัญญาแพนราษฎร
- (๒) เรื่องชิงชิงเสนอรัฐมนตรี
- (๓) เรื่องซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ๓
- (๔) เรื่องซึ่งใคร่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ๓

รัฐมนตรี ๓

- (๕) เรื่องซึ่งปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเห็นเป็นปัญหาสมควรเรียน

ปฏิบัติ ๑๐๔

๑.๑ การมอบอำนาจหน้าที่ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงทำการแทน

ในขณะที่ทำการวิจัยเรื่องนี้ เป็นสมัยที่เริ่มมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
ศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (นายสุกิจ นิมมานเหมินท์) จึงได้ออกคำสั่งมอบ
อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การให้อุปถัมภ์ หรือการปฏิบัติราชการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

๑๐๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๕๕ มาตรา ๑๖

๑๐๔ ระเบียบปฏิบัติราชการของกระทรวง, เรื่องเดิม

จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ^{๑๐๕} ทำการแทนในนาม
รัฐมนตรี เกี่ยวกับส่วนราชการและเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (๑) กรมการศาสนา
- (๒) กรมพลศึกษา
- (๓) ราชการ เกี่ยวกับกรมการรักษาดินแดน
- (๔) เกี่ยวกับการลูกเสือ
- (๕) การควบคุมความประพฤติและมารยาทนักเรียน
- (๖) การอนุญาตการลาตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ

เบิกจ่ายเงินเดือนระหว่างลาของข้าราชการฝ่ายพลเรือน และ
 ตูลาการ พ.ศ.๒๔๙๕ การอนุญาตการลาตามประกาศสำนัก
 คณะรัฐมนตรี เรื่องระเบียบการลาของข้าราชการพลเรือน และ
 ข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.๒๕๐๐ และการอนุญาตการลา
 ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการลาของข้าราชการ
 ในสถานศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.๒๕๐๑

(๗) การอนุมัติให้ข้าราชการไปศึกษา ปริญญาตรี และ
 ศึกษานาน ๓ ปี ทางประเพณี ตามระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไป
 ศึกษา ปริญญาตรี และศึกษานาน ๓ ปี ทางประเพณี พ.ศ.๒๕๑๒ ข้อ ๑๓
 และข้อ ๑๕ ๑๐๖

๑.๖ การมอบหมายให้เลขานุการรัฐมนตรีลงนามในหนังสือราชการ

เพื่อมอบหมายการของรัฐมนตรี^{๑๐๗} ๖ ที่ต้องรับผิดชอบการบริหารราชการ
 แผ่นดินในอำนาจหน้าที่ได้แก่มากขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงลงมติให้รัฐมนตรี ๖ ใ้คุณะป็นิมอบหมายให้
 เลขานุการรัฐมนตรี เป็นผู้ลงนามในหนังสือราชการบางเรื่องที่กระทรวงมีไปยังสมาชิกรัฐสภาได้^{๑๐๘}

^{๑๐๕} รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการขณะนั้น คือ พลเอก ถนอม สี่ระรา
^{๑๐๖} คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ๒๓๖/๒๕๑๒ "เรื่องมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการ
 กระทรวงศึกษาธิการทำการแทน" สั่ง ณ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๑๒
^{๑๐๗} หนังสือที่ สร.๐๔๐๑/ว.๑๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓ จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

๒. อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ ได้กำหนดให้ปลัดกระทรวงรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง และบังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวง ๑๐๔ อำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงมีดังต่อไปนี้

- (๑) เรื่องซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง
- (๒) เรื่องซึ่งได้มีมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง
- (๓) เรื่องซึ่งรัฐมนตรีได้มอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงภายในบังคับแห่งการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรี ฯ
- (๔) เรื่องซึ่งตกลงกันไม่ใคร่ระหว่างกรม
- (๕) เรื่องแก้ไขเพิ่มเติม หรือวางระเบียบราชการของกระทรวง
- (๖) เรื่องซึ่งมีการติดต่อกับกระทรวงอื่นอันต้องมีการประสานงานระหว่างกรม
- (๗) เรื่องในหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๘) เรื่องซึ่งอธิบดีเห็นสมควร เสนอปลัดกระทรวงเพื่อเรียนปฏิบัติ ๑๐๕

๒.๑ การมอบอำนาจหน้าที่ให้รองปลัดกระทรวงคนที่ ๑ ทำการแทน เพื่อให้การปฏิบัติราชการในหน้าที่ของปลัดกระทรวงศึกษาธิการดำเนินไปโดยเรียบร้อย รวดเร็วและเป็นผลดีแก่ทางราชการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (นายสนั่น สุนทร) จึงได้มอบหมายให้รองปลัดกระทรวงคนที่ ๑ (นายศโรช บัวศรี) สั่งราชการแทน ดังต่อไปนี้

- ก) ราชการสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
 - (๑) กองการสัมพันธ์ต่างประเทศ
 - (๒) กองเผยแพร่การศึกษา

๑๐๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕, มาตรา ๑๖

๑๐๕ ระเบียบปฏิบัติราชการของกระทรวง, เรื่องเดิม

- (๓) กองวัฒนธรรม
 - (๔) กองวางแผนการศึกษา
 - (๕) งานเกี่ยวกับโครงการ พ.ศ.๒๕๑๖ และโครงการอื่น ๆ
- ข) ราชการของกรมต่าง ๆ
- (๑) กรมวิสามัญศึกษา
 - (๒) กรมพลศึกษา
 - (๓) กรมการฝึกหัดครู
 - (๔) กรมวิชาการ
- ค) ราชการต่างประเทศและองค์การต่าง ๆ
- (๑) กระทรวงการต่างประเทศ
 - (๒) องค์การต่างประเทศ^{๑๑๐}

๒.๒ การมอบอำนาจหน้าที่ให้รองปลัดกระทรวงคนที่ ๒ ราชการแพทย นอก จากปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะโอนมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงคนที่ ๑ สั่งราชการแทนดังกล่าว แล้ว บังคับมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงคนที่ ๒ (นาย कमล ประสิทธิ์วิสา) สั่งราชการแทน ดังต่อไปนี้

- ก) ราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และคุรุสภา
- (๑) กองกลาง
 - (๒) กองคลัง
 - (๓) งานเกี่ยวกับการประชุม อ.ก.พ. กระทรวง
- อธิบดี และคุรุสภา

- ข) ราชการของกรมต่าง ๆ
- (๑) กรมสามัญศึกษา
 - (๒) กรมอาชีวศึกษา

^{๑๑๐} คำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ ป.๑๔๕/๒๕๑๒ "เรื่องมอบหมายให้รองปลัดกระทรวง สั่งราชการแทนปลัดกระทรวง", สั่ง ณ วันที่ ๔ เมษายน ๒๕๑๒

(๓) กรมถือป่ากร

(๔) กรมการศาสนา

ก) ราชการต่างประเทศ และองค์การอื่น ๆ

(๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) ราชการทุกกระทรวง นอกจากกระทรวงการ
ต่างประเทศ องค์การต่างประเทศและอื่น ๆ

การมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงสั่งราชการดังกล่าว
ข้างต้น ถ้าเรื่องใดมีปัญหาหรือเห็นสมควร เสนอปลัดกระทรวง
ก็ให้เสนอปลัดกระทรวงพิจารณาสั่งการได้ เมื่อรองปลัดกระทรวง
คนอื่นใดไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ก็ให้รองปลัดกระทรวงคนที่
อยู่ปฏิบัติราชการแทน เมื่อปลัดกระทรวงไม่อาจปฏิบัติราชการได้
ให้รองปลัดกระทรวงคนที่ ๑ รักษาราชการแทน เว้นแต่รองปลัด
กระทรวงคนที่ ๑ ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ จึงให้รองปลัดกระทรวง
คนที่ ๒ รักษาราชการแทน ๑๑๑

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องของ

ตลอดระยะเวลา ๔ เดือนที่ผู้วิจัยค้นหางานวิจัยทั้งของต่างประเทศและของประเทศไทย
จากเอกสารต่าง ๆ ปรากฏว่าในระยะ ๑๕ ปีที่แล้วมา ยังไม่มีใครได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับความ
ของหนังสือข่าวสาร (Written message) ในหน่วยงานราชการหรือองค์การใด ๆ ตรงเลย
จะมีอยู่บ้างก็เพียงเกี่ยวข้องกับนักข่าวเท่านั้น

ก. งานวิจัยของต่างประเทศ

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ กริฟฟิธส์ (Daniel E. Griffiths)^{๑๑๒} และผู้ร่วมงานได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานในการบริหารการศึกษาของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา ๒๓๒ โรงเรียน จากเขตโรงเรียน (School districts) ต่าง ๆ ทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อหาความสัมพันธ์ของพฤติกรรมทางบริหารด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ และหาความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมทางบริหารด้านต่าง ๆ เหล่านี้กับคุณลักษณะของผู้บริหาร โดยศึกษาพฤติกรรมของผู้บริหารจากการวินิจฉัยสิ่งที่บันทึกไว้ในจดหมาย บันทึกข้อความ และเรื่องอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในตะกรง (In-basket) บันทึกทำงานของผู้บริหาร รวมทั้งสังเกตการณ์ปฏิบัติงานด้านอื่นประกอบด้วย จากผลการวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า การศึกษาพฤติกรรมทางบริหารโดยวิธีดังกล่าวเป็นวิธีที่ได้ผลวิธีหนึ่ง ที่จะรวบรวมบันทึกต่าง ๆ ของการปฏิบัติงานทางบริหารที่เชื่อถือได้

รุ่งขึ้นอีกปีหนึ่ง โรบินสัน (Robinson)^{๑๑๓} ได้ศึกษาเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารในองค์กรธุรกิจ โดยเน้นเฉพาะการติดต่อสื่อสารด้วยหนังสือเท่านั้น ในการวิจัยเขาได้วิเคราะห์รายละเอียดในกระบวนการของการติดต่อสื่อสาร และถือว่ากระบวนการนี้เกิดขึ้นจากการติดต่อสื่อสารความหมายระหว่างบุคคลสองคนหรือมากกว่า คือ มีผู้ส่งและผู้รับ จากการวิจัยพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการติดต่อสื่อสารที่ไม่ดี คือ ความบกพร่องของคนที่เกี่ยวข้องกับและภาษาที่ใช้ คนงานที่ขาดความสนใจต่อหน่วยงานและการใช้ภาษาอังกฤษที่คลุมเครือ เป็นอุปสรรคสำคัญประการแรกของการติดต่อสื่อสาร ผู้วิจัยให้ข้อเสนอแนะว่าหน้าที่ของหน่วยงานประการหนึ่ง คือ การส่งข่าวสารไปให้ผู้ปฏิบัติงานทราบวัตถุประสงค์ของงานในหน้าที่ และในขณะที่เดียวกันก็ให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของงานในหน่วยงานนั้นด้วย พร้อมกับพยายามกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงาน ทั่วหน้าที่เป็นทั้งผู้รับข่าวสารและผู้ส่ง

^{๑๑๒} Norman Frederiken, "In-Basket Tests and Factors in Administrative Performance", Invitational Conference on Testing Problem, (Princeton, N.J.: Educational Testing Service, c. 1961), p.

^{๑๑๓} David Marion Robinson, "A Study of Communication in the Business Organization with Emphasis on Written Managerial Communication", Dissertation Abstracts, vol. 22, No. 9, 1962, p. 3029

ข่าวสารที่ดี สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารให้ดีขึ้นรวมทั้งการ
เห็นคุณภาพและความมั่นคงในหน่วยงานนั้นด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๐๗ วิลสัน (Wilson)^{๑๑๔} ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการติดต่อ
สื่อสารในหน่วยงานบริหาร เพื่อวางรูปแบบของการติดต่อสื่อสาร ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบที่ได้
จากการวิจัยนี้ ชี้ให้เห็นว่ากระบวนการของการติดต่อสื่อสารในหน่วยงาน สร้างขึ้นจากความเข้าใจ
จุดมุ่งหมายของหน่วยงาน แล้วนำมาแปลให้อยู่ในรูปโครงสร้างของการติดต่อสื่อสารโดยใช้เทคนิค
และวิธีการต่าง ๆ ตลอดจนเกี่ยวกับการวางแผนที่จะนำไปสู่ผลที่แน่นอน มีการติดตามผลอย่างพอเพียง
ทั้งตามเนื้อหาและความมุ่งหมายของการติดต่อสื่อสารอีกจากนั้นก็พบว่า การติดต่อสื่อสารที่สัมฤทธิ์ผลนั้น
ตามปกติจะใช้วิธีการต่าง ๆ กันหลายอย่าง

๖. งานวิจัยในประเทศไทย

ในปี พ.ศ.๒๕๑๒ โมกิน (Burt Mosin)^{๑๑๕} ที่ปรึกษางานสารบรรณของคณะ
รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์การบริหารงานสารบรรณ
ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยใช้การสังเกตและสัมภาษณ์ เพื่อชี้ให้เห็นปัญหา
อบางกว้าง ๆ และให้ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาโดยยึดหลักการบริหารงานสารบรรณ ที่ปฏิบัติอยู่
ทั่วไปในประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป และอเมริกาเป็นมาตรฐานสำหรับการพิจารณา จากการ
สำรวจพบว่าปัญหาการบริหารงานสารบรรณที่สำคัญมีอยู่ ๖ ประการ ปัญหาดังกล่าวพร้อมทั้งข้อเสนอ
แนะมีดังต่อไปนี้

๑. ระเบียบงานสารบรรณ ละเอียดยุ่งยาก ทำให้การปฏิบัติช้าไถ่ช้าและสืบเปลี่ยน
กฎจะได้มีการคิดแปลงแก้ไขระเบียบงานสารบรรณให้ง่ายขึ้น และเปลี่ยนลักษณะของคู่มือที่เป็น
ระเบียบและคำสั่ง ให้เป็นเพียงคู่มือให้ความเห็นและคำแนะนำ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ
ให้เหมาะสมกับหน่วยงานนั้น ๆ บ้างขึ้น

^{๑๑๔} Harold Edwin Wilson, "Communication in Administrative Organizations", Dissertation Abstracts, vol. 25, No. 11, 1965, p. 6363

^{๑๑๕} มัลลี เวชชาชีวะ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐ - ๑๘

๒. การมอบอำนาจหน้าที่ ผู้บริหารคุมอำนาจไว้มาก ทำให้เปลืองเวลาและงานถ้า
การมอบอำนาจเท่าที่ไหวให้พวกกอง และหัวหน้าแผนกเขียนหนังสือเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่สำคัญ และอนุญาต
ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาจัดการ เรื่องปกติธรรมดาแทนได้

๓. งานพิเศษและอุปกรณ์ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ บังอาจวิตกอุปกรณ์ที่จำเป็น
ต่อการบริหารงานสารบรรณ ทำให้การปฏิบัติงานคลุกคลี ควรที่จะมีแผนงานสำหรับจัดซื้อพิเศษและ
อุปกรณ์ในงบประมาณประจำปีของกระทรวงทบวงกรม

๔. กิจการของหอบรรณสาร กองจดหมายเหตุซึ่งทำหน้าที่เป็นหอบรรณสารของชาติ
ซากงงบประมาณ และไม่มีใครเอาใจใส่เท่าที่ควร พอที่จะเป็นสถานที่เก็บรักษาหนังสือสำคัญทาง
ของชาติที่ส่งมาจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทำให้เอกสารสำคัญและมีค่าสูญหาย และสูญ
หายไปทีละน้อย จึงควรกำหนดแผนงานของหอบรรณสารแห่งชาติของบางรัฐกลุ่ม และให้กระทรวง
ต่าง ๆ จัดส่งหอบรรณสารของกระทรวงที่มอบไว้

๕. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสารบรรณ ส่วนมากเป็นเสมียนและนักการ มีเงินเดือนน้อย
การศึกษาค่ำ และได้รับการฝึกอบรมในงานตามหน้าที่น้อย เจ้าหน้าที่เหล่านี้มักขาดสมรรถภาพ ไม่
มีความรับผิดชอบและขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน ทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ นอก
จากนี้การใช้เจ้าหน้าที่มักใช้อย่างระมัดระวัง ทำให้เสียเปลืองแรงงาน จึงควรมีการปรับปรุงวุฒิ และ เงิน
เดือนของเจ้าหน้าที่ให้สูงขึ้น อาจดูมีความสามารถเทียบคนเต็มเวลาทำงานแทนคน ๒ - ๓ คนที่ไม่มี
ความสามารถ

๖. การฝึกอบรมวิชาวางสารบรรณ ซากการฝึกอบรมวิชาวางสารบรรณแก่เจ้า
พนักงานทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเพียงพอ ควรให้มีการอบรมอย่างกว้างขวาง มีโร
เลตวาระ เปรียบวิธีปฏิบัติงานเท่านั้น

สรุป

การติดต่อสื่อสาร เป็นองค์ประกอบสำคัญขั้นหนึ่งของกระบวนการบริหาร ขณะเดียวกันก็
เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำไปใช้ในกระบวนการบริหารขั้นอื่น ๆ เกือบทุกชั้น การติดต่อสื่อสารทาง
การบริหารมีลักษณะ เป็นกระบวนการทางสังคมอย่างหนึ่ง ที่ผู้ส่งข่าวสารและผู้รับข่าวสารติดต่อกัน
โดยอาศัยทั้งตำแหน่งหน้าที่และความสัมพันธ์ส่วนตัว ในการบริหารงานเราใช้การติดต่อสื่อสาร เพื่อ

สร้างเสริมความเข้าใจ และ เจตคติอันจะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่วางไว้ หากหน่วยงานใดมีการติดต่อสื่อสารดี การบริหารงานในหน่วยงานนั้นมักดำเนินไปด้วยความราบรื่นและเรียบร้อย การติดต่อสื่อสารที่มีคุณภาพจะต้องชัดเจน มีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพสูงนี้คือ การส่งข่าวสารจะต้องเป็นไปโดยสะดวก และรวดเร็ว

ความสะดวกและรวดเร็วในการส่งข่าวสาร นั้นว่าขึ้นอยู่กับช่องทางของข่าวสารมาก ถ้าช่องทางของข่าวสารมีระยะทางยาว และสลับซับซ้อน ย่อมทำให้การส่งข่าวสาร เกิดความล่าช้าและจุกจุกชก๊าก หนทางของข่าวสารไม่ว่าจะมีลักษณะมาจากบนลงล่าง จากกลางขึ้นบน หรือผ่านตามแนวนอน อาจแบ่งออกได้เป็นหลายแบบ แต่ละแบบย่อมจะเหมาะกับการส่งข่าวสารในรูปใดประเภทต่าง ๆ กัน ซึ่งจะต้องพยายามเลือกให้เหมาะสมตามความมุ่งหมาย เพื่อให้การส่งผ่านข่าวสารมีคุณภาพที่ดี

ปัญหาในการส่งผ่านข่าวสารในหน่วยงาน อาจเกิดจากสาเหตุสำคัญ ๓ ประการ คือ สมรรถภาพ ข่าวสารคลุมเครือ และช่องทางของข่าวสารยาว และไม่สะดวก การเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการส่งผ่านข่าวสาร นอกจากการแก้ปัญหาข้างกล่าวแล้ว ควรต้องจัดวางสายงานการส่งผ่านข่าวสารให้เหมาะสมด้วย

สำหรับการติดต่อสื่อสารด้วยหนังสือราชการของไทย มีมาแล้วตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ต่อมาหน่วยงานบริหารของรัฐขยายตัวขึ้น การติดต่อสื่อสารก็ยิ่งทวีความสำคัญและยุ่งยากยิ่งขึ้น ทั้งการติดต่อระหว่าง กระทรวง ทบวงกรมด้วยกัน และระหว่างกระทรวง ทบวงกรมกับจังหวัด จนต้องวางระเบียบปฏิบัติราชการ เกี่ยวกับการติดต่อใ้ตอบหนังสือราชการ และระเบียบงานสารบรรณขึ้นมาตามระเบียบในฐานะที่กระทรวง เป็นศูนย์กลางการบริหาร จะต้องติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานบริหารต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ ปริมาณงานของหนังสือราชการที่ติดต่อกันจึงมีมาก จึงต้องจัดหน่วยงานทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการขึ้นโดยเฉพาะ สำหรับกระทรวง กิจการทหาร มีกองกลางสำนักงานปลัดกระทรวง ๆ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของกระทรวง ส่วนที่เกี่ยวกับราชการประจำ กองกลางจึงเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการติดต่อสื่อสารด้วยหนังสือราชการของกระทรวงมากที่สุด การวิเคราะห์ถึงความสะดวกรวดเร็วในการส่งผ่านหนังสือราชการที่เกี่ยวข้องกับกองกลาง จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้อำเภอเห็นจุดอ่อน จุดแข็งของการส่งผ่านหนังสือราชการในกระทรวงต่าง ๆ การวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ ยังไม่เคยมีผู้ใด

ทำการวิจัยมาก่อน ดังนั้นการวิจัยเรื่องนี้จะเป็นแนวทางในการปรับปรุงการผ่านหนังสือราชการ
ในหน่วยงานให้สะดวกและรวดเร็วขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงระบบบริหารงานให้มี
ประสิทธิภาพ และประหยัด.
