

บทที่ ๑

ความหมาย แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์

(Public Administration)

ขอบข่ายรายวิชา

เนื้อหาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ประกอบไปด้วยความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ ความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจ สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ และความสัมพันธ์ของรัฐประศาสนศาสตร์กับสาขาวิชาอื่นๆ

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจรัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจ
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจความสัมพันธ์ของรัฐประศาสนศาสตร์กับสาขาวิชาอื่นๆ
๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์และวิกฤตทางด้านเอกลักษณ์

คำนำ

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ หรือ Public Administration ในปัจจุบันมีขอบเขตครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานและความสัมพันธ์ของทั้งสามฝ่ายของรัฐคือฝ่าย นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมถึงการกำหนด นโยบายสาธารณะจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง และมีบทบาทสำคัญในการนำนโยบายออกไปปฏิบัติให้บรรลุผล

๑. ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์

คำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” นิยมเขียนเป็นภาษาอังกฤษว่า “Public Administration” (โปรดสังเกตด้วยว่าตัวอักษร “P” และ “A” ซึ่งอยู่หน้าคำทั้งสองคำจะเขียนเป็นตัวอักษรใหญ่) หมายถึง ศาสตร์ สาขาวิชา หรือองค์ความรู้ที่ เกี่ยวกับการบริหารงานของภาครัฐหรือระบบราชการ โดยจะมุ่งเน้นไปที่แนวคิด และทฤษฎี

Nicholas Henry (Nicholas Henry, ๑๙๘๐) “รัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่มีเอกลักษณ์โดยมีความแตกต่างจากวิชารัฐศาสตร์ในแง่ที่ว่า ให้ความสนใจในการศึกษาถึงโครงสร้างและพฤติกรรมของระบบราชการรวมทั้งเป็นศาสตร์ที่มีระเบียบและวิธีการศึกษาเป็นของตนเอง มีความแตกต่างจากศาสตร์การบริหารในแง่ที่ว่า เป็นวิชาที่ศึกษาเรื่องของการขององค์การของรัฐที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรเหมือนองค์การธุรกิจเอกชนและ

เป็นวิชาที่สนับสนุนให้องค์การของรัฐมีโครงสร้าง กลไกการตัดสินใจและพฤติกรรมของข้าราชการที่เกื้อก่อกต่อการให้บริการสาธารณะ”

George S. Gordon (George S. Gordon, ๑๙๗๕) “รัฐประศาสนศาสตร์หมายถึงกระบวนการองค์การ และบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางราชการทั้งหลายและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดและนำเอากฎหมายระเบียบแบบแผนต่างๆ ที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการออกไปปฏิบัติ ”

James W. Fesler (James W. Fesler, ๑๙๘๐) “วิชารัฐประศาสนศาสตร์คือการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายของระบบราชการซึ่งตัว ระบบมีขนาดใหญ่โตและมีลักษณะความเป็นสาธารณะ ”

Felex A. Nigro and Lloyd G.Nigro (Felex A. Nigro and Lloyd G. Nigro, ๑๙๗๗) “รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration)

๑. เป็นความพยายามของกลุ่มที่ร่วมมือกันปฏิบัติงานในหน่วยงานสาธารณะ
๒. มีขอบเขตครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานของทั้งสามฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการตลอดจนความสัมพันธ์ที่มีระหว่างกัน
๓. มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จึงถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง
๔. มีความแตกต่างจากการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนในประเด็นที่สำคัญๆหลายประการ
๕. มีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มเอกชนและปัจเจกชนจำนวนมากในอันที่จะจัดหาบริการสาธารณะให้แก่ชุมชน

แบ่งการพิจารณาออกเป็น ๒ นัยยะ คือ

นัยยะแรก เป็นการพิจารณาในแง่ของสาขาวิชา (Discipline) หรือในแง่ของวิชาการการศึกษา (Study) ในภาษาอังกฤษคือ “Public Administration” ส่วนในภาษาไทยจะใช้คำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” ซึ่งเป็นคำสมาสประกอบด้วยคำว่า รัฐ + ประศาสนะ + ศาสตร์

ดังนั้น วิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือ Public Administration จึงหมายถึงวิชาที่ว่าด้วยการบริหารและการปกครองบ้านเมืองสาขาหนึ่งที่เน้นในเรื่องของระบบราชการ หรือกิจการงานที่รัฐเป็นผู้ปฏิบัติจัดทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานสาธารณะทั้งหลาย ศาสตร์ทางการบริหาร (Science of Administration) จึงเป็นวิชาที่เพิ่งเกิดใหม่เมื่อปลาย ๑๙ ศตวรรษที่ เป็นคนละวิชากับศาสตร์ทางการเมือง (Science of Politics) ที่เป็นวิชาที่ว่าด้วย การปกครองของรัฐและมีการศึกษามายาวนานกว่า ๒,๐๐๐ ปีมาแล้ว

นัยยะที่สอง เป็นการพิจารณาในแง่ของกิจกรรม ปกติในภาษาอังกฤษจะใช้คำว่า “public administration” คือเรียกเช่นเดียวกับการแปลว่าสาขาวิชา แต่เขียนต่างกัน สำหรับในภาษาไทย จะเรียกว่า “การบริหารรัฐกิจ” หรือ “การบริหารราชการ” แต่จะไม่เรียกว่า “รัฐประศาสนศาสตร์”

ดังนั้น public administration ในฐานะที่เป็นกิจกรรมจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติการ หรือดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการงานสาธารณะทั้งหลาย ซึ่งในอดีตผู้ที่รับผิดชอบในการจัดทำคือหน่วยงานของรัฐ ในส่วนกลาง ได้แก่กระทรวง ทบวงกรม กองต่าง ๆ แทบทั้งหมดแต่ในปัจจุบัน การจัดทำบริการสาธารณะได้ขยายหรือถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และชุมชนซึ่งกิจการบางอย่างได้มีการมอบอำนาจให้ภาคเอกชนมาร่วมดำเนินการกับรัฐ หรือจัดทำแทนรัฐนอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานประเภทอื่นๆ เช่น องค์กรมหาชนอิสระ องค์กรอิสระ องค์กรสาธารณะกุศล มูลนิธิสมาคม องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ

คำว่า “งานสาธารณะ” จึงเป็นเรื่องที่ กลุ่มคนชุมชน กลุ่มต่าง ๆ เข้ามารวมตัวกันเพื่อทำงานหรือดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ร่วมกันของคนในสังคม ชุมชน อาทิเช่น สมัชชาคนจน สมัชชาชนเผ่า สมาพันธ์ประชาธิปไตยกลุ่ม NGOs เป็นต้น การบริหารสาธารณะ จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม

ส่วนคำว่า “สาธารณะ” หรือ “Public” มีความหมายกว้างมาก หากพิจารณาในแง่ที่เป็นกิจกรรมแล้ว ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานสาธารณะนั้นอาจปรากฏในลักษณะต่างๆ ได้ดังนี้

๑) ในลักษณะของการทำงานของรัฐบาลที่เป็นภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องทำเอง ไม่สามารถ มอบหมายให้ผู้อื่นทำแทนได้ซึ่งได้แก่ กิจการหรือภารกิจที่ เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบ ระเบียบร้อย การรักษาความมั่นคงของรัฐ การอำนวยความสะดวกยุติธรรม เช่น กิจการทหาร ตำรวจ ศาล กิจการต่างประเทศ ฯลฯ เป็นต้น

๒) ในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ระหว่างภาครัฐ กับภาคเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ หรืออาจเรียกว่า “ ภารกิจสาธารณะ” หรือ “ Public Affairs ” เช่น กิจการเกี่ยวกับบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาสาธารณสุขการรักษาความสะอาด ฯลฯ เป็นต้น

๓) ในลักษณะที่รัฐควรทำแต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้เนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนสูง ต้องใช้เทคโนโลยีเฉพาะ รัฐจึงมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการ หรือดำเนินการแทน เช่น กิจการทางสาธารณูปโภคต่างๆ ได้แก่ กิจการด้านการสื่อสาร โทรคมนาคม เทคโนโลยีสารสนเทศ โทรศัพท์รถไฟฟ้า เป็นต้น

๔) งานที่รัฐมอบหมายให้ชุมชน องค์กรที่ไม่หวังผลกำไร (Non- Profit Organization) องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ (Non- Government Organization : NGOs) ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้เป็นองค์กรที่มีปรัชญาในการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม โดยไม่ได้มุ่งหวังผลกำไร เป็นเป้าหมายหลักในการมาเป็นผู้ดำเนินการ

๕) การบริหารงานสาธารณะยังครอบคลุมถึงการบริหารงานองค์กรระหว่างประเทศด้วย เช่น องค์กรสหประชาชาติ องค์กรการแรงงานระหว่างประเทศ องค์กรการค้าโลกซึ่งจะมีรัฐสมาชิก ส่งตัวแทนไปเข้าร่วมประชุม หรือ ทำกิจกรรมต่างๆ ในนามของรัฐจึงถือว่าการบริหาร สาธารณะทั้งสิ้น^๑

ปฐุม มณีโรจน์ กล่าวว่า “รากศัพท์ คำว่า public administration มีความหมาย ๒ ความหมาย ความหมายที่หนึ่ง หมายถึง กิจกรรมการบริหารงานสาธารณะครอบคลุมทั้งการบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจ อีกความหมายหนึ่ง หมายถึง สาขาวิชาการบริหารหรือที่รู้จักทั่วไปว่า “รัฐประศาสนศาสตร์”^๒

ติน ปรัชญพฤทธิ์ ได้ให้ความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์ ว่าหมายถึง สาขา และ/หรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลคำว่า Public Administration หมายถึง สาขาวิชาการบริหารงาน ภาครัฐบาล ส่วน public administration (ตัวเล็ก) หมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการการบริหารงาน ภาครัฐบาลในภาษาไทยนั้น รัฐประศาสนศาสตร์ โดยทั่วไปหมายถึง สาขาวิชาการบริหารงานของรัฐ ส่วน การบริหารรัฐกิจ โดยทั่วไปหมายถึง กิจกรรมหรือกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐ^๓

สร้อยตระกูล อรรถมานะ ได้ใช้คำว่า “สาธาณบริหารศาสตร์” แทนคำว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” หมายถึงการบริหารงานสาธารณะในลักษณะที่เป็นสาขาวิชา โดยภาษาอังกฤษใช้คำว่า Public Administration และใช้คำว่า “การบริหารสาธาณกิจ” หมายถึง การบริหารงานสาธารณะในลักษณะที่เป็นกระบวนการหรือกิจกรรมของการบริหารงานที่เกี่ยวกับสาธาณะแทนคำว่า การบริหารรัฐกิจการบริหาร ราชการ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน โดยภาษาอังกฤษใช้คำว่า public administration^๔

สรุป รัฐประศาสนศาสตร์ หรือ Public Administration หมายถึง

๑. ความพยายามของกลุ่มคนที่ร่วมกันปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ ให้บรรลุผลโดยมุ่งที่ประโยชน์ ร่วมกันของกลุ่มคนหรือสังคมโดยรวม

๒. มีขอบเขตครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานและความสัมพันธ์ของทั้งสามฝ่ายของรัฐ คือฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

๓. มีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมืองและมี บทบาทสำคัญในการนำนโยบายออกไปปฏิบัติให้บรรลุผล

^๑ ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค, เอกสารประกอบการสอนวิชา ๓๕๕๕๐๑ ขอบข่ายและวิธีการศึกษาทางรัฐ ประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๖), หน้า ๑ - ๑๑.

^๒ ปฐุม มณีโรจน์, “ขอบข่ายและสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์ : พิจารณาในทัศนะวิชาชีพ” ใน อุทัย เลหา วิเชียร ปรัชญา เวสารัชช์ และเฉลิมพล ศรีหงษ์. (บรรณาธิการ), รัฐประศาสน ศาสตร์ : ขอบข่ายสถานภาพ และพัฒนาการ ในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : แสงรุ่งการพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๔๕.

^๓ ติน ปรัชญพฤทธิ์, รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ : เครื่องมือใน การบริหารประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๑.

^๔ สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, สาธาณบริหารศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๗-๙.

๔. มีความแตกต่างจากการบริหารงานของภาคธุรกิจเอกชนในประเด็นที่สำคัญๆ หลายประการ แต่ในขณะเดียวกันก็มีความใกล้ชิดกับกลุ่มเอกชนปัจเจกบุคคลอย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ชุมชนและสังคม

๕. มีความเกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการระหว่างประเทศด้วย

๒. ความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์

ในระบบการปกครองต่างๆ ไปจะมีการกำหนดเอาไว้ว่าอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศมาจากที่ใด และใครเป็นผู้ใช้โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บท

กมล อุดลพันธ์ การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้นนิยมแบ่งแยกการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรือ อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ออกเป็น ๓ สาขา คือ^๕

๑. อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) อำนาจนี้นำมาใช้ในการออกกฎหมายในลักษณะต่างๆ สถาบันที่รับผิดชอบในการออกกฎหมายคือ รัฐสภา

๒. อำนาจบริหาร (Executive หรือ Administrative Power) อำนาจนี้ หมายถึงการจัดการกิจการของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำบริการสาธารณะในด้านต่างๆ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน ๒ ประการ คือ ความต้องการได้รับความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ และความต้องการได้รับความสะดวกในการใช้ชีวิตแต่ละคนผู้ใช้อำนาจบริหารนี้คือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลทั้งชุด

๓. อำนาจตุลาการ (Judicial Power) หรืออำนาจในการพิจารณา พิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย สถาบันที่รับผิดชอบเกี่ยวกับอำนาจนี้ คือ กระทรวงยุติธรรม

ในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในแต่ละกระทรวงจะมีผู้ปฏิบัติงาน ๒ ฝ่าย คือ

๑. ฝ่ายการเมือง (ข้าราชการการเมือง) ซึ่งเข้ามาดำรงตำแหน่งตามวาระหรือตามวิถีทางการเมือง มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง เช่น นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวง, เลขาธิการรัฐมนตรี, รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เป็นต้น

๒. ฝ่ายประจำ (ข้าราชการประจำ) เข้ามาดำรงตำแหน่งโดยยึดเป็นอาชีพและผลการสอบแข่งขันสอบคัดเลือก หรือคัดเลือกตามตัวบทกฎหมายที่กำหนดไว้ ข้าราชการประจำสูงสุด คือ ปลัดกระทรวง

ข้าราชการการเมืองจะทำงานร่วมกับข้าราชการประจำ โดยข้าราชการการเมืองจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy - Making) และควบคุมการทำงานของข้าราชการประจำให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ส่วนข้าราชการประจำนั้นจะ เป็นผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation) ให้บรรลุผล ซึ่งจะเห็นได้ว่าการเมืองกับการบริหารเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินไปได้ด้วยกันแยกจากกันไม่ได้ เพราะโดยเนื้อแท้ไม่มีการบริหารใด

^๕กมล อุดลพันธ์, “ความหมายและขอบข่ายของการศึกษาบริหาร รัฐกิจ” อ่างใน กวี รักษ์ชน. (บรรณาธิการ), การบริหารรัฐกิจ เบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย รามคำแหง, ๒๕๕๒), หน้า ๒๓-๒๔.

ที่จะปลอดจากการเมือง ทั้งนี้เพราะว่าการบริหารรัฐกิจจะเกิดขึ้นไม่ได้ในสุญญากาศทางการเมือง (public administration never exists in political vacuum) หรือตามที่ Dimock, Marshall E. (๑๙๖๓ : ๗๕) ได้เขียนไว้ว่า “การเมืองและการบริหารเปรียบดังสองด้านของเหรียญอันเดียวกัน (Politics and administration are the two sides of a single coin)”

๓. รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจ

รัฐประศาสนศาสตร์กับการบริหารธุรกิจมีส่วนที่เหมือนกันคล้ายคลึงกันและมีความแตกต่างในหลายประเด็น ซึ่งทั้งรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจต่างมุ่งเน้นในเรื่องการบริหารงานของบุคลากรในองค์การเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การ

๓.๑ ความเหมือนระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจ

๑. การบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการปฏิบัติงาน (Process) เหมือนกัน
๒. การบริหารซึ่งมีลักษณะเป็นพลังความร่วมมือร่วมใจ ปฏิบัติการของกลุ่มทีมงาน (Cooperative Group Effort) นั้น มีในหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นของราชการหรือธุรกิจเอกชน
๓. แต่ละองค์การไม่ว่าจะเป็นราชการหรือธุรกิจเอกชนล้วนแต่ต้องมีลักษณะในการบริหารและการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันตามสภาพสิ่งแวดล้อมและประเภทของงานที่ทำ

๓.๒ ความแตกต่างระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจ

๑. วัตถุประสงค์ ในรัฐประศาสนศาสตร์นั้นมุ่งในการจัดทำบริการสาธารณะ ไม่มุ่งหวังผลกำไรเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยยึดประโยชน์และความพึงพอใจของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นมุ่งที่ผลกำไร เพื่อความอยู่รอดขององค์การหรือหน่วยงานเป็นหลัก

ข้อสังเกต ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง การดำเนินงานให้ได้ผลลัพธ์ตามแผนที่วางไว้ หรือบรรลุผลสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ที่ต้องการในเมื่อวัตถุประสงค์รัฐประศาสนศาสตร์ คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์และความพึงพอใจของประชาชนโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร ดังนั้นประสิทธิภาพของรัฐประศาสนศาสตร์จึงหมายถึงการบริการประชากรให้ดีที่สุด แม้ว่าบางครั้งถึงจะใช้เงินมากหรือขาดทุนก็ตาม

๒. ความรับผิดชอบ รัฐประศาสนศาสตร์นั้นกระทำโดย รับผิดชอบต่อประชาชน ส่วนการบริหารธุรกิจจะรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นหรือ เจ้าของกิจการ

๓. ทุน รัฐประศาสนศาสตร์ งบประมาณและทุนการดำเนินงาน ได้มาจากภาษีอากรของประชาชน ส่วนการบริหารธุรกิจทุนได้มาจากผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการ

๔. การกำหนดราคาสินค้าและบริการ รัฐประศาสนศาสตร์ ไม่จำเป็นต้องกำหนดราคาเพราะไม่ได้หวังผลกำไร ส่วนการบริหารธุรกิจจะต้องกำหนดราคาสินค้าตามกลไกตลาดของอุปสงค์และอุปทาน

๕. คู่แข่งในการดำเนินงาน รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีคู่แข่ง ส่วนการบริหารธุรกิจมีคู่แข่งมาก โดยเฉพาะในสภาพแวดล้อมปัจจุบัน

๖. การคงอยู่รัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารภาครัฐจะคงอยู่ตราบเท่าที่มีรัฐหรือประเทศ ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นมีเปอร์เซ็นต์การอยู่รอดต่ำมากจะคงอยู่ได้ตราบเท่าที่สามารถจะทำกำไรเลี้ยงตัวเองได้เท่านั้น เพราะมีการแข่งขันมากในการบริหารงาน หน่วยงานธุรกิจที่ไม่สามารถแข่งขันอยู่ได้ก็อาจต้องเปลี่ยนกิจการหรือปิดกิจการ

๗. ระบบราชการ (Bureaucracy) รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะเป็นระบบราชการและลักษณะการเมืองมีความล่าช้าแบบ Red Tape อันเนื่องมาจากสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ส่วนการบริหารธุรกิจนั้นจะไม่มีลักษณะเป็นการเมือง ทำงานโดยรวดเร็วไม่มีความล่าช้าเหมือนระบบราชการ

8. การบริหารรัฐกิจ ประชาชนมีสิทธิวิพากษ์วิจารณ์ได้ เปรียบการทำงานของราชการนั้นเหมือนอยู่ใน “อ่างแก้ว” (Goldfish Bowl) ซึ่ง หมายถึงการทำงานของราชการนั้นจะถูกเพ่งเล็งจากประชาชนตลอดเวลา ส่วนการบริหารธุรกิจนั้น ไม่มีลักษณะการทำงานอยู่ใน “อ่างแก้ว” เหมือนอย่าง ข้าราชการ บริษัท ห้างร้านต่างๆ มีการดำเนินงานเพื่อต้องการให้ลูกค้า คือ ประชาชนมีความพึงพอใจจากการใช้สินค้าและบริการ

๔. สถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์

จากการที่ได้พิจารณาความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสองความหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถจำแนกสถานภาพของรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสองลักษณะ^๖

๑. ในฐานะที่มีความเป็นศาสตร์ (Science) คือ การมองในด้านของการเป็นสาขาวิชาหรือลักษณะวิชา (Discipline) จะหมายถึงเฉพาะวิชา รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) อันเป็นศาสตร์หรือสาขาวิชาที่ว่า ด้วยการบริหารงานของภาครัฐหรือระบบราชการ ซึ่งมีการรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ มีหลักการ แนวคิด ทฤษฎี รวมถึงกฎเกณฑ์ที่สามารถนำไปศึกษาและ ถ่ายทอดให้กันได้

๒. ในฐานะที่มีความเป็นศิลป์ (Art) คือ การมองในด้านของกิจกรรม (Activities) หรือการปฏิบัติงาน เรียกว่า การบริหารรัฐกิจ (public administration) การบริหารราชการ การบริหารสาธารณกิจหรือการบริการสาธารณะ ซึ่งหมายถึง การใช้ ศิลปะในการอำนวยความสะดวก การจัดให้มีการประสานงาน การควบคุมคนจำนวนมาก การมีความคิดสร้างสรรค์ การนำเอาทรัพยากรมาใช้ในการบริหาร ตลอดจนการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เพื่อให้ผลงานบรรลุจุดมุ่งหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นั่นคือ การทำให้นโยบายแห่งรัฐบรรลุผลสำเร็จเป็นจุดหมายปลายทาง ทั้งนี้จะต้องอาศัยทั้งความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และทักษะของนักบริหารแต่ละคนเข้ามาเป็นเครื่องช่วย

^๖ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๖-๑๕.

๕. ความสัมพันธ์ของรัฐประศาสนศาสตร์กับสาขาวิชาอื่นๆ

รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ มีองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงกับสาขาวิชาอื่นๆ เช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ จิตวิทยา มนุษยศาสตร์ จึงทำให้สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่เป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ทำให้นักบริหารงานภาครัฐและฝ่ายปฏิบัติ ต้องมีองค์ความรู้ที่รอบด้านในการพัฒนาองค์การระบบราชการ การบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่ยอมรับของประชาชนในสถานการณ์สภาพแวดล้อมปัจจุบัน

ชูป กาญจนประกร รัฐประศาสนศาสตร์มีองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงและบูรณาการกับสาขาอื่นๆ ดังนี้^๗

๑. ตรรกวิทยา (Logic) ให้ประโยชน์ต่อการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในลักษณะที่ช่วยให้เข้าถึงความจริงและการหาเหตุผล มีหลักในการ ตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการโดยยึดหลักเหตุผล ถ้าหากการออกคำสั่งหรือวินิจฉัยสั่งการออกไปไม่ถูกต้อง การบริหารงานก็จะเกิดความเสียหายทั้งต่อองค์กร ข้าราชการ พนักงานของรัฐรวมถึงประชาชน

๒. สังคมวิทยา (Sociology) ให้ประโยชน์แก่การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์คือ

๑) ทำให้ทราบลักษณะการสืบประวัติมรดกตกทอดทางสังคม ซึ่งมีอิทธิพลต่อการบริหารราชการในปัจจุบันตามหลักการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่ว่า “การบริหารราชการเป็นผลอันเกิดมาจากทายะสมบัติทางการเมืองและสังคม” (public administration is a product of political and social heritage) หมายถึงรูปการบริหารราชการที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นส่วนหนึ่งที่ได้มาจากการรับมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษและอีกส่วนหนึ่งคือส่วนที่ชนรุ่นหลังหรือรุ่นปัจจุบันได้ทำการปรับปรุงแก้ไขให้พัฒนาดีขึ้นเพื่อให้ก้าวทันต่อสถานการณ์ของประเทศและบริบทสังคมโลก

๒) การใช้หลักทางสังคมวิทยาทำให้ทราบลักษณะของสภาพแวดล้อมในสังคมที่มีอิทธิพลต่อการบริหาร เช่น ขนบประเพณีทางสังคม และคุณค่านิยมทางสังคมที่มีอิทธิพลต่อการบริหารในระบบราชการ เช่น การทำบุญขึ้นบ้านใหม่ ผู้อยู่อาศัยได้เสริมสิริมงคลและอยู่ในบ้านอย่างมีความสุข สำหรับหน่วยงานราชการเมื่อมีการสร้างสำนักงานใหม่หรือปรับปรุงให้ดีขึ้นก็จะมีพิธีกรรมทำบุญเปิดสำนักงาน โดยมีความมุ่งหมายที่ต้องการให้บุคลากรทำงานอยู่ร่วมกันอย่างราบรื่น การงานเจริญก้าวหน้าบรรลุเป้าหมาย ซึ่งอิทธิพลของขนบธรรมเนียมประเพณีทางสังคมและคุณค่าทางสังคมที่ระบบราชการ นำมาใช้และยึดถือเป็นคุณค่าในการบริหารราชการ (administrative values) สามารถช่วยรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีและคุณค่าทางสังคมที่ดีของไทยไว้ เป็นส่วนสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมองค์การที่ดีของระบบราชการไทย

^๗ชูป กาญจนประกร, “รัฐประศาสนศาสตร์” ใน สังคมศาสตร์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, ๒๕๐๙), หน้า ๒๗-๓๘.

๓) ช่วยให้เข้าใจองค์การทางสังคม โดยทำความเข้าใจองค์การแบบอรูปนัย (Informal Organization) ที่ซ่อนอยู่ในองค์การหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย สำหรับองค์การอรูปนัยนั้นจะเป็นลักษณะการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีทางสังคมเป็นความสัมพันธ์โดยส่วนตัวที่ได้ยึดหลักเกณฑ์ระเบียบที่เคร่งครัดหรือเป็นไปตามลำดับขั้นตามสายบังคับบัญชาเหมือนองค์การแบบอรูปนัย (formal Organization)

นอกจากนั้นการทำความเข้าใจในเรื่องส่วนราชการหรือองค์การ อรูปนัยในการบริหารราชการยังอาจใช้หลักสังคมวิทยาในด้านอื่นๆ มาช่วยเป็น หลักในการประกอบการพิจารณาได้อีกด้วย เช่น การใช้หลักวิชา Sociometric เป็นเครื่องมือวัดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่างๆภายในองค์การ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การติดต่อสัมพันธ์ภายในองค์การระหว่างคนต่อคนมีลักษณะอย่างไรใครบ้างที่มีการติดต่อกับคนอื่นๆ หรือติดต่อในลักษณะของความถี่สักเพียงใด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อไปถึงการศึกษาเรื่องภาวะผู้นำและเรื่องอื่นๆได้อีกด้วย

๓. มานุษยวิทยา (Anthropology) หลักวิชามานุษยวิทยาช่วยให้การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เข้าใจถึง

๑) การนำเอาความเข้าใจในเรื่องวัฒนธรรมมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหาร

๒) ลักษณะการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง (Resistance to Change)

๓) ลักษณะของการเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่าง “พวกหัวเก่ากับ พวกหัวใหม่” (ปัญหาการขัดแย้งของวัฒนธรรม)

๔. จิตวิทยาสังคม (Social Psychology) ให้ประโยชน์ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คือ

๑) เพื่อให้ทราบความจริงที่เกี่ยวกับบุคคลแต่ละคน(เข้าใจ เรื่องคน)ที่อยู่ในหน่วยงานและระบบราชการ เช่น ภูมิหลังของบุคลากร ลักษณะความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานในองค์การซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจพฤติกรรมของข้าราชการบุคลากรในการบริหารราชการต่อไป

๒) ช่วยให้เข้าถึงพฤติกรรมของผู้ร่วมงานแต่ละคนในการประสานการทำงานร่วมกันเพื่อให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลบรรลุเป้าหมายของงานและองค์การ

๕. เศรษฐศาสตร์ ให้ประโยชน์ต่อการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คือ นำเอาหลักวิชาเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายการคลัง การบริหารงานคลัง เพื่อควบคุมให้การบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้และรายจ่ายของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดวัตถุประสงค์วิธีการดำเนินงาน การกำหนดวงเงินงบประมาณรวมถึงการควบคุมและตรวจสอบประเมินผลการบริหารงบประมาณในแต่ละโครงการในปีงบประมาณ และการดำเนินงานในแผนปฏิบัติการประจำปี

๖. รัฐศาสตร์ วิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นแยกตัวออกมาจากรัฐศาสตร์ ดังนั้นวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงมีส่วนสัมพันธ์แนบแน่นกับวิชารัฐศาสตร์ เพราะวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่มุ่งศึกษาวิจัยเพื่อส่งเสริมให้มีการบริหารงานเป็นไปตามนโยบายทางการเมืองของรัฐ หรือกล่าวได้ว่าจะต้องมีการใช้หลักวิชาในทาง

รัฐศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองจากนั้น ใช้หลักวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์ในการบริหารงาน จัดทำบริการสาธารณะให้ เกิดความผาสุกและประโยชน์แก่ประชาชน

๗. นิติศาสตร์ ในการพิจารณาระหว่างวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และวิชานิติศาสตร์ จำเป็นต้องแยก การพิจารณาออกเป็น ๒ ด้าน คือ การใช้ระเบียบวิธี การศึกษาวิชานิติศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา วิชารัฐประศาสนศาสตร์ประการหนึ่ง และการใช้หลักวิชานิติศาสตร์เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาวิชารัฐ ประศาสนศาสตร์และการบริหารราชการอีกประการหนึ่ง

๘. ประวัติศาสตร์ นักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันใช้วิชาประวัติศาสตร์ให้เป็นประโยชน์ใน การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์อย่างกว้างขวางมาก การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จำเป็นต้องทราบ เรื่องราวการบริหารราชการต่างๆในอดีต เพราะวิชาประวัติศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่จัดให้มีระบบการศึกษาเพื่อ ทราบเรื่องราวในอดีตอันเกี่ยวกับบรรพบุรุษสภาพแวดล้อมประสบการณ์อันมีส่วนเกี่ยวพันกับประเทศชาติ สถาบันตลอดจนวิทยาการต่างๆ อีกทั้งวิชาประวัติศาสตร์จะมีความสำคัญสำหรับนักรัฐประศาสนศาสตร์ ในการพิจารณาเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารราชการมีการพัฒนามาอย่างไร เมื่อ เกิดสภาพปัญหาต่างๆ มีวิธีการ แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้สถานการณ์การบริหารราชการดีขึ้นอย่างไร ซึ่งจะเป็ประโยชน์ในการพัฒนาระบบ ราชการการบริหารงานประเทศ ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งสภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม เทคโนโลยีที่เหมาะสมและทันต่อการเปลี่ยนแปลง ในสังคมบริบทโลก

๙. การบริหารธุรกิจ ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเป็น วิชาที่ต้องอาศัยศาสตร์ต่างๆเข้าช่วย เพื่อให้เข้าถึงความจริงในการบริหารงาน ได้โดยถูกต้องยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาหาความรู้ ความเข้าใจพฤติกรรมของมนุษย์และพฤติกรรมในการบริหารงาน ซึ่งเทคนิคทางการบริหารก็อย่างเช่น การจัด ระเบียบองค์การ การวางแผนงาน การตรวจสอบควบคุมงาน ฯลฯ รัฐประศาสนศาสตร์ได้อาศัยเทคนิคการ บริหารทางการทหารและการบริหารธุรกิจอยู่มาก ซึ่งจะเห็นได้จากการใช้โทรศัพท์ทางรัฐ ประศาสนศาสตร์ เช่น Chain of Command ได้มาจากทางราชการทหาร และคำว่า Office and Management ได้มาจากการ บริหารธุรกิจ เป็นต้น

ศาสตร์ต่างๆที่นอกเหนือจากข้างต้น อันจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ใน ศตวรรษที่ ๒๑ นี้ นักบริหารต้องมีองค์ความรู้ต่างๆ ที่เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารงาน มีกระบวนทัศน์ใหม่ในการบูรณาการองค์ความรู้ที่หลากหลาย สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในดำเนินงานการ พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ทักษะความสามารถอันจะนำมาซึ่งการพัฒนาองค์การระบบราชการสู่ความเป็นเลิศ ตอบสนองภารกิจของรัฐและการพัฒนาประเทศ

๖.แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์และวิฤตทางด้านเอกลักษณ์

วิชารัฐประศาสนศาสตร์มีความเจริญรุ่งโรจน์มากที่สุดในระยะเวลาประมาณ ค.ศ. ๑๙๓๐ จนถึงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ คือราวประมาณ ค.ศ. ๑๙๔๕ ซึ่งในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงนี้จะมุ่งเน้นการศึกษาถึงเรื่องหลักหรือเกณฑ์(Principles) ในการบริหาร โดยมีการเสนอกรอบเค้าโครงความคิดการแยกการเมืองและการบริหารออกจากกัน (Politics /administration Dichotomy) ในสมัยนี้แนวคิดทางรัฐศาสตร์และแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีช่วงห่างกันมาก เป็นเหตุให้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในยุคแรกๆนี้ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติตามภารกิจที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ชี้แนะให้ทำ นักวิชาการสมัยนี้ได้แก่ วูดโรว์ วิลสัน(Woodrow Wilson) อดีตประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประธานาธิบดีคนแรกที่ได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์นอกจากนี้ ไวท์ (White) แฟรงก์ เจ กูดโนว์ (Frank J. Goodnow) วิลเลียม วิลลูบี (William Willoughby) กุลลิก และ อูวิก (Gulick and Urwick) ต่างก็มีความเห็นพ้องต้องกันว่า เมื่อแยกการเมืองและการบริหารออกจากกันแล้วก็สามารถทำให้กฎเกณฑ์ของวิทยาศาสตร์เพื่อศึกษาวิชาการบริหารได้และบางโอกาสก็อาจจะมีการหยิบยืมความรู้หรือวิธีการปฏิบัติทางการบริหารธุรกิจนำเข้ามาใช้กับรัฐประศาสนศาสตร์ ทำให้ในระยะนี้รัฐประศาสนศาสตร์และวิชาการบริหารธุรกิจมีแนวนโยบายร่วมกันอย่างใกล้ชิดและทั้งสองลักษณะวิชานี้ต่างให้การยกย่อง เฟรดเดอริก เทเลอร์ (Frederick Taylor) กุลลิก และ อูวิก (Gulick and Urwick) เป็นอย่างสูง เพราะเป็นผู้ริเริ่มและสร้างกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการบริหาร และในช่วงเดียวกันนี้ได้มีนักรัฐประศาสนศาสตร์ทางยุโรปที่โด่งดังในสมัยเดียวกันกับ วูดโรว์ วิลสัน(Woodrow Wilson) ของอเมริกา คือ แม็ก เวเบอร์(Max Weber)ซึ่งเป็นผู้สร้างระบบราชการในอุดมคติ (Ideal Type of Bureaucracy) ที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการบริหารองค์การมาจนถึงในปัจจุบัน แม็ก เวเบอร์ (Max Weber) ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งระบบราชการและเป็นบิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์ทางยุโรป ส่วน วูดโรว์ วิลสัน(Woodrow Wilson) ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งรัฐประศาสนศาสตร์ในอเมริกา

ซึ่งเราอาจสรุปได้ว่าแนวความคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สองนั้นมีกรอบความคิด โดยมุ่งเน้นถึงเรื่องการแยกการเมืองออกจากการบริหาร และการสร้างหลักหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการบริหาร และให้ความสำคัญต่อค่านิยมในด้านอื่นๆอีกเช่น ในการประหยัด (Economy) และในด้านประสิทธิผล (Effective) และประสิทธิภาพ (Efficiency)

ต่อมาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในอเมริกาเริ่มเสื่อมลงเป็นลำดับจนถึงจุดต่ำสุดในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ซึ่งเป็นช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยมีการเลิกการสอนหรือการเปลี่ยนแปลงแนวการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ไปเป็น

อย่างอื่นหรือยุบสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์ไปรวมกับคณะรัฐศาสตร์ เนื่องมาจากสาเหตุใหญ่ๆแห่งความเสื่อมก็คือการขาดเอกลักษณ์ทางลักษณะวิชา

การขาดเอกลักษณ์ทางลักษณะวิชา

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เกิดวิกฤตการณ์ทางด้านเอกลักษณ์ขึ้นมา ๒ ครั้งด้วยกัน คือ

(๑) วิกฤตการณ์ทางด้านเอกลักษณ์ครั้งที่ ๑ (ประมาณปี ค.ศ. ๑๙๕๐-๑๙๖๐)

ทำให้เกิดทฤษฎีท้าทายโดยนักวิชาการรุ่นใหม่ๆบางท่านที่เริ่มเกิดความสงสัยในแนวความคิดหลักของเกณฑ์ทางการบริหารที่อวดอ้างว่าสามารถสร้างหลักการบริหารที่เป็นสากลใช้ได้กับในทุกสถานการณ์ได้ ถึงกับทำให้ **เฮอร์เบิร์ต เอ. ไชม่อน** (Herbert A. Simon) ออกมาได้แย้งว่า “ในความเป็นจริงแล้วหลักการบริหารต่างๆไม่มี”^๘ จึงเป็นไปได้ที่จะทำให้หลักการบริหารเป็นสากลได้เลย และ **โรเบิร์ต ดาห์ล** (Robert Dahl) ก็ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า ในแต่ละองค์การโครงการองค์การก็มีความเป็นลักษณะเฉพาะขององค์การนั้นๆ เช่นบุคลิกภาพของคนในองค์การ โครงการทางสังคมและวัฒนธรรมต่างๆก็ขึ้นอยู่กับในแต่ละองค์การเป็นสำคัญ ฉะนั้นการที่จะนำหลักการบริหารมาใช้กับในทุกสถานการณ์นั้นก็ล้วนเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ส่วน **เชสเตอร์ ไอ. บาร์นาร์ด** (Chester I. Barnard) ได้มีความคิดเห็นว่า การศึกษาในยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ นั้นมักให้ความสำคัญกับโครงการสร้างของระบบการบริหารมากกว่า จึงได้เสนอมติใหม่ให้มีการหันมาให้ความสนใจในพฤติกรรมมนุษย์มากยิ่งขึ้นเพราะเขามีความคิดว่าองค์การก็คือ “ระบบความร่วมมือ (Co-operative System) ของคนนั่นเอง” ส่วนแนวคิดของ **ดไวท์ วอลโด** ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่คิดค้นความเป็นสากลทางการบริหารและมีความเห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์ควรให้ความสนใจในเรื่องของค่านิยมของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองและการบริหารให้มากกว่าที่จะไปสนใจแต่เรื่องภายในองค์การเท่านั้น ในขณะที่ **นอร์ตัน ลอง** (Norton Long) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกับ **ดไวท์ วอลโด** โดยให้ทรรศนะว่า การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์นั้นควรเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ระบบการเมืองและหน้าที่ของการกำหนดนโยบายมากกว่าที่จะสนใจแต่เรื่องกฎเกณฑ์การบริหาร

นักวิชาการทั้ง ๕ ท่านต่างได้วิพากษ์วิจารณ์ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของเค้าโครงการความคิดอยู่ ๒ อย่างคือ

(๑) การแยกการเมืองออกจากการบริหารและ (๒) หลักหรือกฎเกณฑ์ทางการบริหารทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ขาดคามมีเอกลักษณ์โดยไม่รู้แน่ชัดว่า แกนกลางลักษณะวิชาอยู่ตรงไหน มีขอบข่ายของลักษณะวิชาแค่ไหน และมีทิศทางอย่างไร จึงได้พยายามที่หาจุดสนใจร่วมของรัฐประศาสนศาสตร์ และได้มีความเห็นพ้องต้องกันว่าการเรียนการสอนทางรัฐประศาสนศาสตร์ควรมีความสนใจร่วมกัน (Core beliefs)

^๘ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, (New York : Macmillan Co., ๑๙๔๗).

ในวิชาแกนกลางหลักๆอยู่ ๓ วิชา คือ การบริหารองค์การ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานคลังซึ่งในขณะเดียวกันก็ได้อีกวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งที่ไม่เห็นด้วยกับกรอบความคิดการแยกการบริหารออกจากการเมือง จึงได้เสนอกรอบเค้าโครงความคิดใหม่คือ “การบริหารส่วนหนึ่งของการเมือง”

ผู้ต่อต้านแนวการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์แบบแยกการเมืองออกจากการบริหาร (Politics/Administrative Dichotomy) คือ พอล แอปเพิลบี (Paul H. Appleby) กับ ไดม็อก และไดม็อก (Dimock and Dimock) ได้กล่าวไว้ว่า “การเมืองกับการบริหารเป็นเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน” คือด้านหนึ่งของเหรียญจะเป็นการเมือง อีกด้านหนึ่งของเหรียญก็จะเป็นการบริหาร นอกจากนั้นแล้ว ฟริตส์ มิร์สไตน์ มาร์กซ์ (Frits Morstein Marx) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของการเมืองและการบริหาร ส่วน จอห์น เอ็ม เกาส์ (John M. Gaus) ถึงกับกล่าวว่า “ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือ ทฤษฎีการเมืองนั่นเอง

(๒) วิกฤตการณ์ทางด้านเอกลักษณ์ครั้งที่ ๒ (ประมาณปี ค.ศ. ๑๙๖๐-๑๙๗๐)

ทำให้เกิดความเสื่อมศรัทธาในทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงที่เกิดทฤษฎีท้าทายได้มีการชี้ให้เห็นแต่ความบกพร่องตรงไหนเท่านั้นแต่ไม่ได้มีการเสนอทางออกอันเป็นที่ยอมรับกันได้ในหมู่วิชาการ จึงทำให้สภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ต้องตกอยู่ในสภาพที่อลเวงสับสนและขาดความเป็นเอกลักษณ์ เนื่องมาจาก (๑) การแยกการบริหารออกจากการเมือง (๒) ความตึงเครียดระหว่างการศึกษาทางทฤษฎีและการปฏิบัติ (๓) การทำลายล้างค่านิยมการบริหารของทฤษฎีดั้งเดิม (๔) ความล้มเหลวในการทำให้วิชามีลักษณะแบบวิทยาศาสตร์ และความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายขององค์การและความต้องการส่วนบุคคล^๔ ทำให้เป็นปัญหาที่รัฐประศาสนศาสตร์ประสบอยู่จนถึงปัจจุบันก็คือ “การขาดเอกลักษณ์ของวิชา” ทำให้รัฐประศาสนศาสตร์ไม่มีฐานะเป็นศาสตร์ (Science) แต่มีลักษณะเป็นเพียง “จุดแห่งความสนใจที่ใช้ในการศึกษา” (Focus of the study) กันได้เท่านั้นเอง

ซึ่งสภาพที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ ล้วนเป็นแรงเป็นแรงผลักดันให้นักรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะนักวิชาการรุ่นใหม่ ๆ ทางรัฐประศาสนศาสตร์ในอเมริกามารวมตัวกันครั้งใหญ่ และมีการจัดประชุมที่หอประชุม (Minowbrook) ในปี ค.ศ. ๑๙๖๘ ณ มหาวิทยาลัย Syracuse โดยมี ดไวท์ วอลโด เป็นผู้ตามมาด้วย แฟรงค์ มารีนิ เฟรเดอริกสัน แลมไบร์ท ซึ่งได้หันมาพิจารณาตัวรัฐประศาสนศาสตร์ อันนำไปสู่การค้นพบ “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration)(New P.A.) การประกาศเอกราชทางวิชาการว่ารัฐประศาสนศาสตร์จะไม่ต้องอยู่กับรัฐศาสตร์และฝ่ายบริหารธุรกิจอีกต่อไปแล้ว และรัฐประศาสน

^๔ พิทยา บวรเดช, รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๑๒๖-๑๒๗.

ศาสตร์จะต้องมีเอกลักษณ์เป็นของตัวเอง และต้องทำให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางสังคม (Social Equity)

และในช่วงนี้ก็ได้เกิดการปฏิวัติทางพฤติกรรมศาสตร์(Behavioral Revolution) ขึ้นมาในวงการวิชาการทำให้เนื้อหาและวิธีการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เปลี่ยนแปลงไปตามปรัชญาของพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งต้องทำให้ต้องหันมาให้ความสนใจพฤติกรรมของคนมากขึ้น เช่น มีการให้ความสนใจเรื่องที่สอดคล้องกับความต้องการทางสังคม (Relevance) ในความสำคัญเกี่ยวกับค่านิยม(Value) โดยรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือคนที่เสียเปรียบทางสังคมและให้ความสำคัญทางสังคม (Social Equity) นักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องเข้าไปช่วยคนจนหรือคนด้อยโอกาสหรือคนที่เสียเปรียบทางสังคม โดยมีการกระจายการให้บริการให้ทุกคนในสังคมได้มีโอกาสเท่าเทียมกันในการได้รับการบริการ และต้องมีการเปลี่ยนแปลง (Change) เพื่อให้ระบบราชการบริการคนให้ทั่วถึง และเอื้ออำนวยสอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคม

๗.สรุปท้ายบท

รัฐประศาสนศาสตร์ หมายถึง การดำเนินงานของภาครัฐหรือระบบราชการ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐหรือรัฐบาลที่วางไว้เป็นกิจกรรมหรือ การดำเนินงานของทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการที่จะทำให้นโยบายแห่งรัฐบรรลุผลสำเร็จ ซึ่งโดยทั่วไปจะเขียนภาษาอังกฤษด้วยอักษรนำหน้าตัว P และ A ใหญ่ คือ Public Administration สำหรับการบริหารรัฐกิจ หรือการบริหารราชการ เป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆที่รัฐปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประชาชนโดยส่วนรวมนิยมใช้ภาษาอังกฤษด้วยอักษร p และ a เล็ก คือ public administration รัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่เป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์ มีองค์ความรู้ที่เชื่อมโยงกับสาขาวิชาอื่นๆเช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ จิตวิทยา มนุษยศาสตร์ จึงทำให้สาขาวิชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีลักษณะที่เป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ทำให้นักบริหารงานภาครัฐและฝ่ายปฏิบัติต้องม้องค์ความรู้ที่รอบด้านในการพัฒนาองค์การ ระบบราชการ การบริการ สาธารณะให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นที่ยอมรับของประชาชนในสถานการณ์สภาพแวดล้อมปัจจุบัน

คำถามท้ายบท

๑. จงอธิบายถึงความหมายของรัฐประศาสนศาสตร์
๒. จงอธิบายถึงความสำคัญของรัฐประศาสนศาสตร์
๓. จงอธิบายถึงสถานภาพของวิชารัฐประศาสนศาสตร์
- ๔.ของรัฐประศาสนศาสตร์มีความสัมพันธ์กับสาขาวิชาใดบ้าง

อ้างอิงท้ายบท

กวี รัชชชน. (บรรณาธิการ). **การบริหารรัฐกิจ เบื้องต้น**, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒).

ติน ปรัชญพฤทธิ, **รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ : เครื่องมือใน การบริหารประเทศ**, พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕).

ชูป กาญจนประกร, **“รัฐประศาสนศาสตร์” ใน สังคมศาสตร์**, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, ๒๕๐๙).
 ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค, **เอกสารประกอบการสอนวิชา ๓๕๕๕๐๑ ขอบข่ายและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์**, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๖).

พิทยา บวรเดช, **รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา**, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔).

อุทัย เลาหวิเชียร ปรัชญา เวสารัชช และเฉลิมพล ศรีหงษ์. (บรรณาธิการ), **รัฐประศาสน ศาสตร์ : ขอบข่ายสถานภาพ และพัฒนาการในประเทศไทย**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : แสงรุ่งการพิมพ์, ๒๕๒๓).

สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗).

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ, **สาธารณบริหารศาสตร์**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐).

Herbert A. Simon, **Administrative Behavior**, (New York : Macmillion Co., ๑๙๔๗).

บทที่ ๒

ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์

(Public Administration Theory)

ขอบข่ายรายวิชา

เนื้อหาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ประกอบไปด้วยทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ของต่างประเทศ และทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ของต่างประเทศ
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย

คำนำ

ก่อนที่จะทำความเข้าใจกับทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ ผู้ศึกษาควรจะทราบเสียก่อนว่าทฤษฎี ก็คือ การที่เราเอาสิ่งที่เกิดขึ้นจริงมาเขียนให้สั้นมีความหมาย เราเรียกว่า ทฤษฎี ทางการบริหารคือเราไปดูว่ามีอะไรเกิดขึ้นจริงในระบบการบริหารเกิดขึ้นในองค์กรเราก็นำเอามาเขียนให้สั้นอย่างมีความหมาย เราเรียกว่าทฤษฎี เพื่อเก็บสังเขปเป็นองค์ความรู้ หรืออีกในหนึ่ง ทฤษฎี ก็คือ ระบบที่เราเอามาจากข้อมูลเชิงประจักษ์ แล้วสร้างเป็นกฎเกณฑ์ที่สามารถนำไปใช้ได้

๑. ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ของต่างประเทศ

วิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น มีลักษณะสำคัญคือการเป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ทำให้มีการขอยืมแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงวิธีการของสาขาวิชาอื่น ๆ มาใช้ ดังแนวความคิดและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้ เป็นสิ่งที่มรากฐานมาจากสาขาวิชาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสังคมวิทยา วิทยาศาสตร์บริหารหรือจิตวิทยา ทั้งนี้เนบหนี่จะได้นำเสนอแนวคิดและทฤษฎีที่น่าสนใจ ๙ ประการด้วยกัน ได้แก่

๑. ระบบราชการของ แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber)
๒. วิทยาศาสตร์การจัดการของเฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor)
๓. หลักการบริหารของเฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol)
๔. หลักการ POSDCoRB ของ กุลลิค และอูร์วิก (Luther H. Gulick and Lyndall Urwick)
๕. แนวทางมนุษยสัมพันธ์ของเอลตัน มาโย (Elton Mayo)
๖. ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของดักลาส แมกเกรเกอร์ (Douglas McGregor)
๗. ทฤษฎี Z ของวิลเลียม จี. โออุชิ (William G. Ouchi)
๘. ทฤษฎีสองปัจจัยของ เฟรดเดอริก เฮิร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg)

๙. แนวทางการรื้อปรับระบบ (Reengineering) ของไมเคิล แฮมเมอร์ และเจมส์ แชมป์
(Michale Hammer and James Champy)

๑.ระบบราชการของแม็กซ์ เวเบอร์ (Max Weber)

เมื่อกล่าวถึงระบบราชการแล้วผู้อ่านหลายคนก็คงจะนึกถึงของ แม็กซ์ เวเบอร์ (Max Weber) นักคิดผู้ยิ่งใหญ่ชาวเยอรมัน ซึ่งเป็นคนเสนอแนวคิดในการจัดการองค์การแบบระบบราชการ (Bureaucracy) โดยวิธีการจัดการองค์การแบบระบบราชการนี้ ผู้คนส่วนใหญ่มักเข้าใจผิดไปว่าเป็นวิธีการจัดการที่ใช้กับงาน “ราชการ” เท่านั้นซึ่งความจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น แต่การจัดการแบบระบบราชการนี้เวเบอร์ออกแบบมาเพื่อใช้กับองค์การขนาดใหญ่ ซึ่งไม่ได้หมายถึงเพียงแค่องค์การของราชการเท่านั้น แต่องค์การเอกชนที่มีขนาดใหญ่โตก็สามารถนำระบบราชการไปใช้ได้เช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น ธนาคารกรุงเทพ อย่างไรก็ตามในยุคสมัยของเวเบอร์ องค์การขนาดใหญ่ที่เหมาะสมจะนำระบบราชการไปใช้ก็จะมีเพียง “กองทัพ” รวมถึงองค์การของรัฐเท่านั้นแนวคิดนี้จึงได้รับการนำไปใช้เป็นพื้นฐานของการบริหารงานภาครัฐและได้รับความนิยมน้อยแพร่หลายทฤษฎีระบบราชการนี้กำหนดขึ้นมาเพื่อมุ่งในการจัดรูปแบบขององค์การให้เป็นไปอย่างมีแบบแผนซึ่งเขาเชื่อว่าเมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการปฏิบัติงานขององค์การจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

พื้นฐานของทฤษฎีระบบราชการนั้นมาจากแนวความคิดเรื่องอำนาจของเวเบอร์ ดังนั้นก่อนที่จะได้กล่าวถึงระบบราชการจึงจะได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องอำนาจอันชอบธรรมของเขาเสียก่อน โดยเวเบอร์เห็นว่าอำนาจที่ชอบธรรมนั้นมีแหล่งที่มาใหญ่ๆอยู่ ๓ ประการ ด้วยกัน ได้แก่

๑. อำนาจที่เกิดจากจารีตประเพณี (Traditional)

อำนาจชนิดนี้เกิดจากความเชื่อในอำนาจหรือความศักดิ์สิทธิ์ของขนบธรรมเนียมประเพณีหรือจารีตที่มีอยู่ในสังคมและได้รับการสืบทอดมาเป็นเวลายาวนาน ดังนั้นการที่ประชาชนจะเชื่อฟังคำสั่งของผู้ปกครองก็เนื่องมาจากการที่ผู้ปกครองนั้นมีสภาพทางสังคมที่ได้รับการยอมรับตามจารีตประเพณี เช่น ความเชื่อว่าพระมหากษัตริย์นั้นเป็นผู้ที่มีความศักดิ์สิทธิ์เสมือนหนึ่งเป็นเทพเจ้าหรือเป็นอวตารของเทพเจ้าที่ลงมาয়ังโลกมนุษย์ ดังนั้นประชาชนจึงเชื่อฟังคำสั่งของพระมหากษัตริย์รวมทั้งพระมหากษัตริย์ที่สืบทอดสันตติวงศ์ต่อๆมาด้วย

๒. อำนาจที่เกิดจากบารมี (Charismatic)

อำนาจชนิดนี้เกิดขึ้นมาจากลักษณะพิเศษของบุคคลหรือความสามารถพิเศษของบุคคลที่มีเหนือคนธรรมดาทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการถ่ายทอดความรู้สึกไปสู่ประชาชนให้ประชาชนเกิดความรู้สึกร่วมกันว่าผู้ปกครองกำลังจะนำพาประชาชนสู่จุดมุ่งหมายที่ยิ่งใหญ่ทำให้ประชาชนชื่นชอบ รักใคร่ภักดี หรือเกรงกลัวอยากจะทำเนิการตามผู้นำ อยากเลียนแบบผู้นำ และเคารพเชื่อฟังผู้นำ

๓. อำนาจที่เกิดจากการอ้างตามเหตุผล (Rational)

อำนาจที่มาจากอ้างตามเหตุผลนี้มีที่มาจากความเชื่อในความมีเหตุผลของ “กฎหมาย” ถือว่ากฎหมายนั้นเป็นกฎเกณฑ์มาตรฐานของสังคมที่ผู้คนในสังคมร่วมกันกำหนดขึ้นมา ดังนั้นสิทธิ์หน้าที่ของผู้คน

ต่างๆจึงอยู่ภายใต้กฎหมาย ผู้ปกครองอาจจะได้อำนาจในการกระทำการต่างๆตามที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนี้มีตั้งแต่ระดับบนสุดจนกระทั่งระดับล่างสุดในระดับบนเช่น การที่กฎหมายให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีสำหรับการบริหารกิจการของรัฐบาลส่วนในระดับล่างก็เช่น การที่กฎหมายให้อำนาจแก่พลตำรวจดำเนินการปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย เป็นต้น

อำนาจจาก ๓ แหล่งนี้แตกต่างกันตรงที่ว่าอำนาจที่เกิดจากการอ้างตามเหตุผลหรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ประชาชนหรือผู้ใต้บังคับบัญชาจะเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้อย่างเป็นทางการโดยไม่สนใจว่าบุคคลนั้นจะเป็นใครมีที่มาชาติตระกูลเป็นอย่างไร แต่หากบุคคลนั้นเข้ารับตำแหน่งอย่างถูกต้องตามกฎหมายย่อมมีสิทธิอำนาจในการบังคับบัญชาภายใต้ขอบเขตที่กำหนดให้ทั้งสิ้น แต่อำนาจที่มาจากจารีตประเพณีนั้นการเชื่อฟังจะอยู่ที่ตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ปกครอง/หัวหน้าและมีตำแหน่งที่ได้รับการสืบทอดมาตามจารีตประเพณีที่สืบทอดกันมา ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนขึ้นอยู่กับความจงรักภักดีที่ประชาชนมีให้ต่อตัวผู้ปกครองเป็นสำคัญ และในส่วนของอำนาจที่เกิดจากบารมีนั้นมีความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้ปกครองกับประชาชนขึ้นอยู่กับความเชื่อถือไว้วางใจรวมถึงความยอมรับที่ประชาชนมีต่อผู้ปกครองว่าผู้ปกครองเป็นวีรบุรุษเป็นผู้ที่มีคุณลักษณะพิเศษอยู่กับตัวเองเท่านั้น

ในทัศนะของแม็ก เวเบอร์ นั้นเห็นว่าอำนาจที่เกิดขึ้นจากการอ้างตามเหตุผลหรืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้นเป็นอำนาจที่มีความชอบธรรมมากที่สุด และเป็นกลไกสำคัญในการจัดการองค์การด้วยระบบราชการ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสามารถบังคับเอาความมีเหตุมีผลออกมาจากตัวข้าราชการได้ การที่การจัดองค์การด้วยระบบราชการการอยู่เหนือการจัดองค์การในรูปแบบอื่นๆ ก็ด้วยระบบนี้มีความเที่ยงตรง ความมั่นคง ความเข้มงวดกวดขันในระเบียบวินัย และมีความน่าเชื่อถือ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เมื่อประกอบกันขึ้นจะก่อให้เกิดผลลัพธ์เป็นการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพสูง

การจัดองค์การด้วยระบบราชการมีหลักการที่เป็นลักษณะสำคัญ ๖ ประการ ได้แก่

๑. Hierarchy : หลักสายการบังคับบัญชา
๒. Rules and Regulations : หลักกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ
๓. Division of Labor : หลักการแบ่งแยกแรงงาน
๔. Impersonality : หลักการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องงาน
๕. Competence : หลักการยึดหลักความสามารถในการทำงาน
๖. Formal written records : หลักการปฏิบัติงานแบบลายลักษณ์อักษร

๑) Hierarchy : หลักสายการบังคับบัญชา

สายการบังคับบัญชา หมายถึง แผนผังความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานตามลำดับขั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์กร

สายการบังคับบัญชาเป็นเครื่องบ่งบอกถึงอำนาจในการบังคับบัญชาจากเบื้องสูงลงไปสู่เบื้องล่างที่ละลำดับชั้น ทั้งนี้ในแต่ละสายการบังคับบัญชาจะมี “ช่วงการบังคับบัญชา” (Span of Control) กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบในการบังคับบัญชาใครบ้างหรือกล่าวแบบง่าย ๆ ก็คือ หัวหน้าหนึ่งคนมีลูกน้องอยู่ที่คนนั่นเอง

สิ่งสำคัญประการหนึ่งในระบบสายบังคับบัญชาที่ควรต้องจดจำเอาไว้คือ “ผู้บังคับบัญชาหนึ่งคนจะมีผู้ใต้บังคับบัญชาก็คนก็ได้ แต่ผู้ใต้บังคับบัญชาหนึ่งคนจะมีผู้ใต้บังคับบัญชาได้เพียงคนเดียว” เนื่องจากผู้ใต้บังคับบัญชาต้องมีเจ้านายที่เดียวหลายคน เมื่อปฏิบัติงานจริงก็เกิดความสับสน เพราะถ้าเจ้านายคนที่ ๑ บอกให้ไปทางซ้าย แต่เจ้านายคนที่ ๒ บอกให้ไปทางขวา แล้วผู้ใต้บังคับบัญชาจะปฏิบัติตามคำสั่งอย่างไร

๒) Rules and Regulations : หลักกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

หลักการข้อนี้ คือ อำนาจหน้าที่ต่างๆที่จะมอบให้บุคลากรในองค์กร ข้อที่ต้องปฏิบัติ ข้อห้ามการปฏิบัติ ระบบการสั่งการ รวมถึงกระบวนการทำงานในองค์กร ต้องมีกำหนดไว้เป็นลากลักษณะอักษรอย่างชัดเจน ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะให้เกิดความแน่นอนในการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานทำได้รวดเร็วขึ้น ลดการสื่อสารในหน่วยงานที่ไม่จำเป็น และสร้างกรอบปฏิบัติการที่เป็นแบบแผนเดียวกันทั่วทั้งองค์กรขึ้นมา ตัวอย่างเช่น ในระบบราชการไทย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ ได้กำหนดวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับ “หนังสือภายใน” เอาไว้ในข้อ ๑๒ ดังนี้

ข้อ ๑๒ หนังสือภายใน คือ หนังสือติดต่อราชการที่เป็นแบบพิธีน้อยกว่าหนังสือภายนอกเป็นหนังสือติดต่อภายในกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัดเดียวกันใช้กระดาษบันทึกข้อความ และให้จัดทำตามแบบที่ ๒ ท้ายระเบียบโดยกรอกรายละเอียดดังนี้

๑๒.๑ ส่วนราชการ ให้ลงชื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่อง หรือหน่วยงานที่ออกหนังสือโดยมีรายละเอียดพอสมควร โดยปกติถ้าส่วนราชการที่ออกหนังสืออยู่ในระดับกรมขึ้นไปให้ลงชื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องทั้งระดับกรมและกอง ถ้าส่วนราชการที่ออกหนังสืออยู่ในระดับต่ำกว่ากรมลงมาให้ลงชื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่องเพียงระดับกองหรือส่วนราชการเจ้าของเรื่องพร้อมทั้งหมายเลขโทรศัพท์(ถ้ามี)

๑๒.๒ ที่ ให้ลงรหัสตัวพยัญชนะและเลขประจำของเจ้าของเรื่องตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวก ๑ ทับเลขทะเบียน หนังสือส่งสำหรับหนังสือของคณะกรรมการ ให้ตัวกำหนดรหัสตัวพยัญชนะเพิ่มขึ้นได้ตามความจำเป็น

๑๒.๓ วันที่ ให้ลงตัวเลขของวันที่ ชื่อเต็มของเดือนและตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกหนังสือ

๑๒.๔ เรื่อง ให้ลงเรื่องย่อที่เป็นใจความสั้นที่สุดของหนังสือฉบับนั้น ในกรณีที่เป็นหนังสือต่อเนื่องโดยปกติให้ลงเรื่องของหนังสือฉบับเดิม

๑๒.๕ **คำขึ้นต้น** ให้ใช้คำขึ้นต้นตามฐานะของผู้รับหนังสือตามตารางการใช้คำขึ้นต้นสรรพนาม และคำลงท้ายที่กำหนดไว้ในภาคผนวก ๒ แล้วลงตำแหน่งของผู้ที่หนังสือนั้นมีถึง หรือชื่อบุคคลในกรณีที่มีตัวบุคคลไม่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่

๑๒.๖ **ข้อความ** ให้ลงสาระสำคัญของเรื่องให้ชัดเจนและเข้าใจง่ายหากมีความประสงค์หลายประการ ให้แยกเป็นข้อๆ กรณีที่มีการอ้างถึงหนังสือที่เคยมีติดต่อกันหรือมีสิ่งที่ส่งมาด้วย ระบุไว้ในข้อนี้

๑๒.๗ **ลงชื่อและตำแหน่ง** ให้ปฏิบัติตามข้อ ๑๑.๑๐ และข้อ ๑๑.๑๑ โดยอนุโลมในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรมหรือจังหวัดใด ประสงค์จะกำหนดแบบในการเขียนโดยเฉพาะเพื่อใช้ตามความเหมาะสมก็ให้กระทำได้

บุคลากร เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการเมื่อต้องปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับ “หนังสือภายใน” แล้วก็ต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณแบบนี้เหมือนกันทั้งนั้น นี่คือตัวอย่างของ หลักกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ

๓) Division of Labor: หลักการแบ่งแยกแรงงาน

หลักการแบ่งแยกแรงงานนี้ นับเป็นหนึ่งในแนวคิดสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเลยทีเดียวหลักการนี้คือการกำหนดว่างานแต่ละอย่างในองค์กรนั้นจะต้องมีผู้รับผิดชอบประจำเป็นตำแหน่งๆ ไป การแบ่งงานกันทำจะทำให้บุคลากรที่ต้องปฏิบัติงานนั้นๆ ซ้ำไปซ้ำมาเกิดความชำนาญงานเฉพาะอย่าง (specialization) การทำงานก็จะเกิดประสิทธิภาพสูงผลผลิตเพิ่มขึ้นผลงานมีความถูกต้องแม่นยำสูง

๔) Impersonality: หลักการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องงาน

การแยกเรื่องส่วนตัวออกจากเรื่องงานหรือก็คือการที่บุคลากรต้องการแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์ขององค์กร สิ่งนี้เป็นแบบแผนที่ต้องสร้างขึ้นมาเพื่อให้บุคลากรคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์กร บุคลากรจะต้องไม่นำเอาเรื่องส่วนตัวเข้ามาปะปนกับเรื่องงานต้องไม่นำความรัก ชอบ โกรธเกลียด ส่วนตัวมาทำให้งานที่รับผิดชอบเกิดความเสียหาย

๕) Competence: หลักการยึดหลักความสามารถในการทำงาน

หลักความสามารถเป็นส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม ที่ส่งเสริมคนให้มีความเจริญก้าวหน้าได้ด้วยการเล่นพรรคพวก การเลือกที่รักมักที่ชัง ซึ่งเป็นวิธีการของระบบอุปถัมภ์ เมื่อองค์กรส่งเสริมคนตามความสามารถก็ย่อมจะได้คนเก่งคนดีเข้ามาทำงาน ทั้งเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในด้านการแสดงให้เห็นเส้นทางความก้าวหน้าในสายงานหรืออาชีพของเขา และเมื่อเป็นเช่นนี้ บุคลากรก็จะเริ่มแข่งขันกันด้วยการสร้างผลงานมากกว่าการเลียแข้งเลียขาผู้บังคับบัญชา

๖) Formal written records : หลักการปฏิบัติงานแบบลายลักษณ์อักษร

สิ่งนี้ก็คือ บรรดาบันทึกข้อความ จดหมายรายงานต่าง ๆ นั้นเอง วัตถุประสงค์ของหลักการนี้ก็เพื่อให้การทำงานขององค์กรมีความต่อเนื่อง มีความแน่นอน มีหลักฐานสามารถยืนยันได้ รวมทั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวคนผู้ปฏิบัติงาน ผู้ที่เข้ามาแทนที่จะได้สามารถศึกษาอ้างอิงรูปแบบ วิธีการปฏิบัติงานของคนก่อนหน้าได้ ทำให้การปฏิบัติงานไม่ขึ้นอยู่กับตัวคน นอกจากนี้การปฏิบัติงานที่ดำเนินการให้เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ยังคงเป็นหลักประกันสำหรับการติดต่อกันระหว่างองค์กรของเรากับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ ว่ามีการดำเนินการระหว่างกันหรือมีข้อตกลงกันอย่างไรเป็นหลักฐานอ้างอิงได้

๒. วิทยาศาสตร์การจัดการของ เฟรเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor)

เฟรเดอริก เทย์เลอร์ (Frederick Taylor) มีชีวิตอยู่ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๕๖ – ๑๙๑๕ คือผู้ที่ได้รับการขนานนามว่าบิดาแห่งวิทยาศาสตร์การจัดการ เป็นวิศวกรชาวอเมริกัน ผลงานชิ้นสำคัญของเขาคือหนังสือเรื่องหลักการและจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (The Principles of Scientific Management) เขียนขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๐๙ แต่ได้รับการตีพิมพ์ใน ค.ศ. ๑๙๑๑ หลักการสำคัญของวิทยาศาสตร์การจัดการตามแนวคิดของ เทย์เลอร์ คือการที่เขาเชื่อว่าการประกอบกิจกรรมทุกอย่างใดอย่างหนึ่งนั้นจะต้องมีทางที่ดีที่สุด (One Best Way) ซึ่งการที่จะหาหนทางที่ดีที่สุดในการทำงานมาได้นั้น ต้องดำเนินการกรรมวิธีเรียกว่า การวิเคราะห์งาน นั่นคือการแจกแจงแยกแยะงานแต่ละอย่างออกเป็นส่วนๆ ให้เล็กที่สุด จากนั้นกำหนดว่าอะไรเป็นผลที่เกิดขึ้นจากงานนั้นๆ มีงานส่วนไหนบ้างที่ไม่มีความจำเป็น การวิเคราะห์งานแบบนี้ เทย์เลอร์เห็นว่าเป็นพื้นฐานของสิ่งที่เรียกว่า การออกแบบทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งก็หมายถึงการคำนวณเพื่อหาหนทางที่ดีที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อยกเลิกการทำงานแบบเดิมๆ ตามความเคยชิน

เทย์เลอร์ ได้นำเสนอหลักการสำหรับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานให้ดีขึ้นดังต่อไปนี้

๑. ผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบในเรื่องของการวางแผนการทำงานจะต้องมีวิธีการทำงานอย่างไร งานที่ต้องดำเนินการจำเป็นต้องใช้เครื่องมืออะไรบ้าง เครื่องมือที่เหมาะสมกับการทำงานเป็นอย่างไร
๒. ต้องใช้หลักเกณฑ์ในการแบ่งงานตามความถนัด (Specialization) ให้มากที่สุด ด้วยการจำกัดคนงานแต่ละคนได้ทำงานแต่เพียงส่วนน้อยของงานภายใต้การวางแผนกำหนดวิธีการทำงาน เครื่องมือที่จะนำมาใช้ และคำแนะนำในการทำงานของผู้เชี่ยวชาญที่กำหนดขึ้นมาอย่างชัดเจน
๓. ไม่ควรจำกัดผลผลิตของคนงาน (ว่าเอาแต่มาตรฐานเท่านั้น) แต่ควรมุ่งเน้นไปที่ผลผลิตสูงสุด โดยต้องให้การเสนอค่าจ้างแบบจูงใจ พร้อมทั้งมีการกำหนดมาตรฐานของงาน การเลือกเครื่องมือที่ถูกต้อง การฝึกอบรมหรือการสอนวิธีการทำงานที่ถูกต้องให้แก่คนงาน ทั้งนี้เพื่อยกระดับมาตรฐานการทำงานของตนงานอันจะส่งผลให้พวกเขาได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้นเนื่องจากการที่พวกเขาสามารถปฏิบัติงานได้สูงกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้เมื่อเป็นเช่นนี้คนงานก็จะมีความพยายามเพิ่มประสิทธิภาพ

ในการทำงานของตนเองให้มากขึ้น ให้สูงกว่ามาตรฐานเพราะมีค่าจ้างงานที่สูงขึ้นเป็นแรงจูงใจทำให้ผู้บริหารสามารถเลือกจ้างแต่ละคนงานที่มีประสิทธิภาพได้

เทย์เลอร์ เห็นว่าหากการดำเนินการตามแนวทางวิทยาศาสตร์การจัดการแล้วจะสามารถลดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้ เนื่องจากทุกฝ่ายต่างมีความเข้าใจในหลักเกณฑ์ของการทำงานเป็นอย่างดีและคนงานก็สามารถได้รับค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้นหากเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของตนเองให้สูงกว่ามาตรฐานได้

วิทยาศาสตร์ของเทย์เลอร์นี้แม้ว่าจะดูเป็นสิ่งที่มีความเป็นเหตุผลสูง แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการต่อต้านจากหลายฝ่าย ดังกรณีที่จะยกมาต่อไปนี้^{๑๐}

การถูกปฏิเสธจากสหภาพการค้า แนวทางการบริหารของเทย์เลอร์ถูกปฏิเสธจากสหภาพการค้าของสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือว่าวิทยาศาสตร์การจัดการเป็นวิธีใหม่ในการใช้ประโยชน์ของชนชั้นแรงงานมากขึ้นแต่มติหนึ่งของสหภาพแรงงานอเมริกัน (The American Federation of Labour) ยังเรียกมันว่าแผนที่โหดร้ายในการลดความเป็นมนุษย์ให้เป็นแค่เครื่องจักรคนงานถูกบอกให้ทำตัวเหมือนเครื่องจักร

ความขุ่นเคืองใจจากผู้บริหาร วิธีการของเทย์เลอร์ไม่เพียงแต่ทำให้หัวหน้ากลุ่มเท่านั้นที่มีความขุ่นเคืองแต่ยังสร้างความขุ่นเคืองให้กับผู้บริหารระดับสูงด้วย ผู้ที่ได้ตำแหน่งการบริหารที่สูงขึ้นโดยมีระดับสูงและได้รับการฝึกอบรมกลัวว่าจะถูกเทย์เลอร์กล่าวหาว่ามีคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมในการบริหารเป็นที่น่าสังเกตว่าเทย์เลอร์ถูกบังคับให้ออกจากตำแหน่งแรกของเขาที่ The Midvale Steel Works เพราะการขัดแย้งกับผู้จัดการบริษัทกระทั่งในที่สุดเมื่อ ๑ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๐๑ บริษัทก็ให้เขาออก

การสอบสวนวิธีการของเทย์เลอร์โดยคณะกรรมการคองเกรส ในปี ค.ศ. ๑๙๑๒ คณะกรรมการพิเศษของสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาได้เข้าแทรกแซงสหภาพการค้า โดยการสืบสวนระบบของเทย์เลอร์ผลที่ตามมาในค.ศ. ๑๙๑๕ ก็คือ พวกเขาได้ออกกฎหมายห้ามการใช้นาฬิกาจับเวลาหรือการจ่ายโบนัสในกรรมสรรพาวุธของกองทัพ กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้จนถึงช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ในปัจจุบันนี้แนวทางวิธีการแบบวิทยาศาสตร์การจัดการของเทย์เลอร์ยังเป็นที่ได้รับการนำมาใช้อยู่เสมอ โดยเฉพาะในโรงงานต่างๆ ซึ่งแม้ว่าหนทางที่ดีที่สุดในการทำงานจะเป็นยอดปรารถนาในการบริหารงาน แต่จุดอ่อนที่สุดของวิทยาศาสตร์การจัดการก็คือการที่หลักการนี้มองคนเป็นเพียงเครื่องจักรเท่านั้นทำให้คนสูญเสียความรู้สึกการเป็นมนุษย์สูญเสียคุณค่าของตัวเองไปทีนี้จะได้ยกกรณีโรงงานฟอกซ์คอนน์มาเป็นตัวอย่าง

ฟอกซ์คอนน์ เทคโนโลยี กรุ๊ป (Foxconn Technology Group) ซึ่งมีบริษัทแม่คือ หงไห่ พรี ซีซัน อินดัสทรี แห่งไต้หวัน (Hon Hai Precision Industry Co) เป็นบริษัทสินค้าตามสัญญารายใหญ่ที่สุดในโลก

^{๑๐} ชาญชัย อาจินสมาจาร, **ทฤษฎีการบริหารตามแนวคิดของปราชญ์ตะวันตก**, (สำนักพิมพ์ปัญญาชน : กรุงเทพฯ , ๒๕๕๑), หน้า ๑๑-๑๒.

ผลิตชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์และป็นผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์กับบริษัทแอปเปิ้ลลูกค้ารายใหญ่ของฟอกซ์คอนน์ ล้วนเป็นบริษัทข้ามชาติ อาทิ Dell Nokia Hewlett Packard Sony IBM Lenovo ฟอกซ์คอนน์ มีโรงงานหลายแห่งในมณฑลต่างๆ ของแผ่นดินใหญ่ มีคนงานโรงงานฟอกซ์คอนน์ไต้หวัน มีคนงาน ๗๙,๐๐๐ คน เป็นหนึ่งในโรงงานผลิต iPhone 5 กลุ่มการติดตามการกดขี่แรงงาน SACOM ที่มีฐานในฮ่องกงทำการสำรวจโดยสัมภาษณ์คนงานของฟอกซ์คอนน์กลุ่มหนึ่งในโรงงานภาคใต้และตะวันออกของจีน และได้เผยแพร่รายการเมื่อวันที่ ๓ พ.ค. ๒๕๕๔ ระบุว่าเงื่อนไขการทำงานที่เลวร้ายมาก คนงานฟอกซ์คอนน์ต้องทำงานล่วงเวลา ๘๐ - ๑๐๐ ชั่วโมงต่อเดือน นอกเหนือไปจากเวลาที่ต้องทำงานปกติเดือนละ ๑๗๔ ชั่วโมง ซึ่งสูงกว่าที่กฎหมายจีนกำหนดไว้ถึง ๓ เท่า ทั้งนี้ แรงงานส่วนมากต้องทำงานล่วงเวลาให้มากที่สุดเพราะว่าเงินเดือนปกติพอประทังชีวิต เงินเดือนของฟอกซ์คอนน์อยู่ที่ ๒๐๐ เหรียญหรือประมาณ ๖๐๐๐ บาท นอกจากนี้โฆษก Geoffrey Crothall ของ China Labour Bulletin ซึ่งมีฐานในฮ่องกงระบุฟอกซ์คอนน์เล็งสื่อในด้านการจัดการแบบเผด็จการและใช้วินัยเหล็กชนิดสุดโต่ง การทำงานในสภาพแวดล้อมแบบนี้คนงานไม่ผิตอะไรกับหน่วยหนึ่งของการผลิตเหมือนหุ่นยนต์ ไม่ใช่มนุษย์

กรณีฟอกซ์คอนน์นี้เป็นเพียงตัวอย่างหนึ่งในตัวอย่างจำนวนมากมายมหาศาลที่เกิดขึ้นจากการใช้วิทยาศาสตร์การจัดการ การจะแก้ปัญหาเช่นนี้ควรอยู่ที่การหาจุดสมดุลระหว่างวิทยาศาสตร์กับความเป็นมนุษย์ให้เจอเพื่อที่คนงานในระบบเช่นนี้จะได้ไม่เป็นเพียงเครื่องจักรกลที่มีลมหายใจ แต่วิธีการที่ว่านี้ก็ดูจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยากแสนภายใต้แนวคิดแบบกำไรสูงสุด

๓. หลักการบริหาร ของ เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol)

เฮนรี ฟาโยล์ เป็นชาวฝรั่งเศส มีชีวิตอยู่ระหว่าง ค.ศ. ๑๘๔๑ - ๑๙๒๕ เขามีอาชีพเป็นวิศวกรเหมืองแร่และของบริษัเหมืองแร่ การที่เขาได้รับการขนานนามว่าเป็นผู้บุกเบิกทฤษฎีหลักการบริหาร ฟาโยล์มีทัศนคติต่อการบริหารว่าเป็นกิจกรรมของทุกๆคน คนไม่ว่าจะเป็นในบ้านในธุรกิจเอกชนหรือภาครัฐบาล เขาเน้นย้ำว่าไม่มีทฤษฎีทางการบริหารทฤษฎีหนึ่งสำหรับเรื่องราวของรัฐและเมื่อการผู้ที่สนับสนุนให้มีการฝึกอบรมทางการบริหารสำหรับบุคลากรทุกระดับ เพราะเขาไม่เชื่อว่าการบริหารจะสามารถพัฒนาได้จากการเรียนรู้ด้วยตัวเองเพียงลำพัง

ฟาโยล์ให้ความสำคัญกับการบริหารมากจนถึงเสนอว่าการเรียนการสอนด้านการบริหารนั้นควรจะมีตั้งแต่ในโรงเรียนประถมเลยที่เดียวและเพื่อทำให้บริหารดำเนินไปอย่างถูกต้องเหมาะสมการบริหารทุกอย่างจึงควรที่จะใช้หลักการเดียวกัน ฟาโยล์ ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานขององค์กรแบบบนสู่ล่าง (Top-Down) เขาได้ใช้เวลายาวนานในการพัฒนาทฤษฎีในการบริหารและในที่สุดเขาก็ได้ข้อกำหนดหลักการบริหาร ๑๔ ข้อ โดยเขามองว่าหลักการนี้มีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะปรับใช้ได้กับการดำเนินการทุกอย่างองค์กร มีดังต่อไปนี้

๑. การแบ่งงานกันทำ (Division of work)

หลักการงานของฟาโยล์ก็เป็นเช่นเดียวกับการแบ่งแยกโรงงานของแมกซ์ เวเบอร์ นั่นคือการแบ่งแยกหน้าที่ในการทำงานตามแนวราบ บุคลากรแต่ละคนต้องชำนาญเฉพาะอย่าง ซึ่งจะก่อให้เกิดความชำนาญงานอย่างเฉพาะ (specialization) ขึ้น ฝ่ายธุรกิจ ฝ่ายผลิต ฝ่ายบุคคล ฝ่ายการเงิน ฝ่ายขนส่ง เป็นต้น

๒. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority And Responsibility)

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบนั้นเป็นของที่ต้องอยู่คู่และมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเพราะอำนาจหน้าที่คือ สิทธิที่จะต้องออกคำสั่งและปฏิบัติการเพื่อได้มาซึ่งการยอมรับในสังคมนั้น แต่เมื่อบุคลากรใดมีอำนาจหน้าที่สูงขึ้นแล้วบุคลากรนั้นจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบสูงขึ้นตามไปด้วยทั้งนี้คนทั่วไปจะต้องการรับแต่ชอบไม่ต้องการรับผิดชอบ ดังนั้นองค์กรจึงต้องมีมาตรการพิเศษต่างๆขึ้นเพื่อจูงใจบุคลากรยอมรับความรับผิดชอบในขณะที่มีอำนาจหน้าที่

๓. วินัย (Discipline)

องค์กรที่ประสบความสำเร็จนั้นมักเป็นองค์กรที่มีบุคลากรที่เป็นผู้มีวินัยปฏิบัติข้อบังคับที่องค์กรกำหนดไว้เรื่องนี้เป็นสิ่งที่ต้องได้รับความร่วมมือจากบุคลากรทุกคนการสร้างวินัยให้เกิดขึ้นในตัวบุคลากรขององค์กรเป็นหน้าที่สำคัญของผู้นำองค์กร ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดบทลงโทษให้ชัดเจนและยุติธรรมบังคับใช้โดยทั่วไปเพื่อส่งเสริมให้บุคลากรมีระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด

๔. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of command)

หลักการของเรื่องนี้คือ การที่เจ้านายคนหนึ่งจะมีลูกน้องกี่คนก็ได้แต่ข้อสำคัญคือลูกน้องคนหนึ่งจะต้องมีเจ้านายได้เพียงคนเดียว เมื่อเป็นดังนี้แล้วเอกภาพในการบังคับบัญชาจึงจะเกิดขึ้นได้ เนื่องจากลูกน้องที่ต้องรับคำสั่งจากเจ้านายพร้อมกันถึงสองคนคงจะสามารถอยู่รอดได้ยาก

๕. เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of direction)

เอกภาพในการอำนวยการคือการที่องค์กรหนึ่งๆควรมีเป้าหมายหลักอยู่เพียงเป้าหมายเดียวและกิจกรรมหรือการดำเนินงานขององค์การทุกส่วนขององค์กรจะต้องดำเนินไปเพื่อให้้องค์กรสามารถก้าวไปถึงเมื่อผู้บังคับบัญชาในทุกระดับเข้าใจเป้าหมายถูกต้องตรงกันอย่างชัดเจนแล้ว การสั่งการก็จะเป็นไปในทิศทางเดียวกันด้วย

๖. การคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (Subordination of individual interest to the general interest)

การปล่อยให้ผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคลากรคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมาอยู่เหนือผลประโยชน์ขององค์กรแล้ว ก็ไม่ต่างอะไรกับการจ้างโจรมาเป็นเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยนั่นเอง ทั้งนี้ หลักการ นี้ยังรวมไปถึงเรื่องของการนำเอาอารมณ์ส่วนตัวมาปะปนกับกับทำงานอีกด้วย

๗. การให้ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration)

การจ่ายค่าตอบแทนแก่บุคลากรควรเป็นไปตามความยุติธรรมในการให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่บุคลากรจะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลากหลายประการในการพิจารณา เช่น ค่าครองชีพ คุณสมบัติของบุคลากร ภาระหน้าที่ของตำแหน่ง สภาพผลประกอบการขององค์กร

๘. การรวมอำนาจ (Centralization)

การรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางนั้นเป็นเรื่องธรรมชาติขององค์กรขนาดใหญ่ทั่วไป แม้ว่าจะได้มีการแบ่งอำนาจออกไปให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต่างๆก็ตาม แต่ที่สุดอำนาจการตัดสินใจครั้งสุดท้ายก็ยังคงเป็นของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดอยู่ดี ทั้งนี้การที่องค์กรใดจะแบ่งอำนาจหรือกระจายอำนาจไปแต่ระดับชั้นแค่ไหนอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับสภาพหรือองค์กรนั้นๆเป็นสำคัญ

๙. สายการบังคับบัญชา (Scalar chain)

สายการบังคับบัญชานี้พายิลล์แสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาในแต่ละระดับชั้นล้วนเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ซึ่งต่อเนื่องกันเป็นห่วงโซ่ ดังนั้น การติดต่อสื่อสารกันระหว่างของบุคลากรที่อยู่ต่างแผนกกันในองค์กรเป็นทางการจึงต้องดำเนินการไปตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชาหรือสายการบังคับบัญชา แต่วิธีการเช่นที่ว่านี้ก็มีความเป็นไปได้ที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวายเกินความจำเป็นขึ้นมา

๑๐ การจัดระเบียบ (Order)

การจัดระเบียบทั้งส่วนของเครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์การทำงาน วัตถุดิบในการผลิต รวมไปถึงบุคลากร เมื่อดำเนินการแล้วก็จะช่วยให้เกิดความสะดวกและมีประสิทธิภาพในการทำงาน ในส่วนของสิ่งของ อุปกรณ์ การจัดระเบียบควรอยู่ที่หลักการที่ว่า หยิบก็ง่าย หายก็รู้ ดูก็งามตา ส่วนการจัดระเบียบของบุคลากรควรอยู่ภายใต้หลักการใช้คนให้ถูกงาน เพราะบุคลากรแต่ละคนควรอยู่ในตำแหน่งไหนที่เหมาะสมกับคุณสมบัติและความสามารถ

๑๑ ความเสมอภาค (Equity)

บุคลากรทุกคนในองค์กรควรจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคหรือเท่าเทียมกัน เข้าทำงานองฝนตกทั่วฟ้า เท่าที่จะสามารถเป็นไปได้หรืออาจกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่าปฏิบัติต่อบุคลากรในกรณีเดียวกันควรต้องเป็นไปแนวทางเดียวกันไม่ปฏิบัติอย่างสองมาตรฐาน

๑๒ ความมั่นคงในหน้าที่การงาน (Stability of tenure of personnel)

ความมั่นคงในหน้าที่การงานของบุคลากรถือเป็นขวัญใจกำลังใจประการสำคัญของบุคลากรที่มีหลักประกันว่าบุคลากรจะไม่ถูกไล่ออกจากงานโดยไม่มีเหตุผลหรือไม่มีความผิดตามกฎระเบียบข้อบังคับที่องค์กรได้กำหนดไว้จึงเป็นเรื่องสำคัญ

๑๓ ความคิดริเริ่ม (Initiative)

ความคิดริเริ่มถือเป็นอาวุธสำคัญประการหนึ่งในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กร ดังนั้นผู้บริหารที่ดีจึงต้องส่งเสริมบุคลากรให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาจะต้องเปิดใจกว้างลดทิฐิมานะของตนเองเพื่อรับฟังความคิดใหม่ของผู้ใต้บังคับบัญชา

๑๔ ความสามัคคี (Esprit de corps of union is strength)

ความสามัคคีของบุคลากรในองค์กร จะทำให้ความสามารถขององค์กรเพิ่มพูนขึ้น ฟาโยล์ เห็นว่าการแบ่งแยกกำลังของศัตรูให้อ่อนแอลงเป็นการกระทำที่ชาญฉลาด ดังนั้น ผู้บริหารจึงมีหน้าที่ในการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคลากรในองค์กร

หลักการบริหารของเฮนรี ฟาโยล์ มีเนื้อหาที่ครอบคลุมการปฏิบัติงานเกี่ยวกับองค์กรอย่างกว้างขวาง แต่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน การตอบสนองต่อความรู้สึกของบุคลากร และการบริหารงานที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมภายในองค์กร อย่างไรก็ตาม คุณูปการสำคัญที่เฮนรี ฟาโยล์ ได้มอบให้แก่การศึกษาศาสตร์การบริหารก็คือ ความพยายามในการวางหลักการทางการบริหารที่เป็นสากลขึ้นมา

๔. หลักการ POSDCoRB ของ กุลิก และอูร์วิก (Luther H. Gulick and Lyndall Urwick)

ภายหลังจากที่เฮนรี ฟาโยล์ ได้วางหลักการบริหาร ๑๔ ข้อ เอาไว้แนวคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารก็ได้รับความสนใจศึกษาและพัฒนาต่อมา อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดหลักการบริหารได้รับการพัฒนามาถึงจุดที่เฟื่องฟูที่สุดใน ค.ศ. ๑๙๓๗ เมื่อลูเธอร์ เอช กุลิก และ แลนดอลล์ อูร์วิก (Luther H. Gulick and Lyndall Urwick) ได้ร่วมกันเป็นบรรณาธิการหนังสือชื่อ “เอกสารว่าด้วยศาสตร์การบริหาร” (Papers on the Science of Administration) เอกสารชิ้นนี้ได้รวบรวมแนวคิดของนักคิดที่เชื่อในแนวคิดที่เชื่อในแนวทางหลักการบริหารเอาไว้

กุลิก เป็นชาวอเมริกันแต่เขาเกิดที่เมืองโอซาก้า ประเทศญี่ปุ่น ใน ค.ศ. ๑๘๘๒ จบการศึกษาปริญญาเอก มหาวิทยาลัยโคลัมเบีย ส่วนอูร์วิก เป็นชาวอังกฤษ เกิดที่เมือง Worcheestershire ประเทศอังกฤษเมื่อ ค.ศ. ๑๘๘๑ จบสาขาวิชาประวัติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ทั้งสองเคยดำรงตำแหน่งต่างๆ มากมาย

พวกเขาได้สรุปหลักการสำคัญที่ผู้บริหารจะต้องปฏิบัติเพื่อดำเนินภารกิจขององค์กรเป็นหลักการบริหารทั้งสิ้น ๗ ประการ ด้วยกัน และเป็นที่ยึดกันอย่างกว้างขวางในนามของ “POSDCoRB” มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- | | |
|-----------------|-------------------|
| ๑. Planning | การวางแผน |
| ๒. Organizing | การจัดองค์การ |
| ๓. Staffing | การบริหารงานบุคคล |
| ๔. Directing | การอำนวยการ |
| ๕. Coordinating | การประสานงาน |
| ๖. Reporting | การรายงาน |
| ๗. Budgeting | การงบประมาณ |

Planning การวางแผน คือ การกำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์กรว่าจะดำเนินการไปได้อย่างไร และวิธีการปฏิบัติที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้นต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง

Organizing การจัดองค์การ คือ การจัดตั้งโครงสร้างอำนาจอย่างเป็นทางการภายในองค์กร เพื่อให้ปฏิบัติงานและการประสานงานต่างๆ ระหว่างภายในหน่วยงานองค์กรสามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นระบบที่มีระเบียบ

Staffing การบริหารงานบุคคล คือ การดำเนินการเกี่ยวกับการสรรหา บรรจุ พัฒนารักชาบุคลากรองค์กร รวมไปถึงการสร้างบรรยากาศที่ดีต่อการทำงานให้เกิดขึ้นภายในองค์กรด้วย

Directing การอำนวยการ คือ การตัดสินใจดำเนินการเรื่องต่างๆ และแปลงการตัดสินใจนั้นออกมาเป็นคำสั่งและคำแนะนำให้แก่บุคลากรในองค์กร นอกจากนี้ยังรวมถึงการสร้างภาวะผู้นำของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาอีกด้วย

Coordinating การประสานงาน คือ การเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานต่างภายในองค์กรเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีความสอดคล้อง สัมพันธ์และไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายขององค์กร

Reporting การรายงาน คือ การแจ้งข้อมูล รายละเอียด ความเคลื่อนไหวขององค์กรให้ผู้บังคับบัญชาหรือบุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ

Budgeting การงบประมาณ คือ การวางแผนรายรับ-รายจ่าย รวมทั้งการจัดทำบัญชีขององค์กร

หลักการ POSDCoRB นี้ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานทางการบริหารองค์กรโดยทั่วไปใช้ในการดำเนินงานขององค์กรจนกระทั่งถึงปัจจุบัน และถึงแม้ว่าจะมีการปรับปรุงเพิ่มเติมในประเด็นอื่นเพิ่มขึ้นมาบ้าง แต่ก็ถือว่าเป็นหัวข้อย่อยที่แยกจากแนวทางหลักทั้ง ๗ ประการ แนวคิดนี้จึงเป็นแนวคิดที่ทรงอิทธิพลอย่างยิ่งในการบริหารงาน

๕.แนวทางมนุษยสัมพันธ์ของ เอลตัน มาโย(Elton Mayo)

เอลตัน มาโย ได้ชื่อว่าเป็นผู้ที่จุดกระแสการศึกษาการบริหารงานตามแนวทางมนุษยสัมพันธ์ขึ้นมาในโลก เขามีชีวิตอยู่ระหว่าง ค.ศ.๑๘๘๐- ๑๙๔๙ เกิดที่ประเทศออสเตรเลีย สำเร็จการศึกษา วิชาแพทยศาสตรบัณฑิตและปรัชญา จากมหาวิทยาลัยเอดินเบิร์ก ประเทศสกอตแลนด์ ค.ศ. ๑๙๒๒ เขาได้ไปอยู่ที่สหรัฐอเมริกาเพื่อเข้าทำงานที่มหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนีย ต่อมาเขาได้เข้ารับตำแหน่งที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดนี้เองที่ทำให้เขาได้ทำการศึกษาได้อย่างแท้จริงเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ ผลงานที่สร้างชื่อเสียงให้แก่เขามากที่สุดและมีอิทธิพลต่อการศึกษาการบริหารในแนวทางมนุษยสัมพันธ์ที่สุดก็คือ “การวิจัยที่โรงงานฮอว์ธอร์น” (Hawthorne Studies)

โครงการวิจัยชิ้นนี้เกิดขึ้นเนื่องจากบริษัท Western Electric Company ซึ่งเป็นบริษัทผลผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้าต้องการทราบว่าจะมีวิธีการอย่างไรที่จะทำหน้าที่พนักงานอย่างมีประสิทธิภาพจึงขอความช่วยเหลือจากสภาวิจัยแห่งสหรัฐอเมริกาและมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ให้มาดำเนินการเป็นอาจารย์ผู้ช่วย ได้แก่ เอล เจ. โรธริสเบอร์เกอร์ และวิลเลียม เจ. ดิกสัน ขึ้นมาทำการวิจัย โดยไปทำการศึกษทดลองที่โรงงานฮอว์ธอร์น อันเป็นโรงงานของบริษัท Western Electric Company ตั้งอยู่ ณ เมืองชิคาโก การวิจัยครั้งนี้ดำเนินการด้วยระยะเวลาอันยาวนานเริ่มตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๔ ไปจนถึงประมาณ ค.ศ. ๑๙๓๒

การวิจัยครั้งนี้ เอลตัน มาโย แบ่งกลุ่มทดลองออกเป็น ๒ กลุ่ม โดยกลุ่มแรกเป็นการทดลองในห้องทดสอบการประกอบกล่องสับไฟ และกลุ่มที่สองเป็นการทดลองในห้องสังเกตการณ์ติดตั้งสายโทรศัพท์ในธนาคาร

๖.ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของ ดักลาส แมกเกรเกอร์ (Douglas McGregor)

ดักลาส แมกเกรเกอร์ เกิดใน ค.ศ. ๑๙๖๐ ที่มลรัฐมิชิแกน สหรัฐอเมริกา เขาจบการศึกษาด้านจิตวิทยาการทดลองจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด เขาได้เป็นอาจารย์สอนที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ก่อนที่จะย้ายไปยังสถาบันเทคโนโลยีแมสซาชูเซต (MIT) ละทำหน้าที่สอนด้านจิตวิทยา ซึ่งที่นี้เองที่เขาได้เบนเข็มตัวเองสู่การเป็นนักจิตวิทยาสังคม แมกเกรเกอร์ ได้สรุปว่าแนวทางที่ผู้บริหารจะดำเนินการเพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานให้แก่บุคลากรจะเป็นอย่างไรนั้น ก็ขึ้นอยู่กับเจตคติที่ผู้บริหารมีต่อบุคลากรนั่นเอง ทั้งนี้ เขาได้แบ่งประเภทของเจตคติออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ คือ ประเภท X และประเภท Y ซึ่งเจตคติดังกล่าวจะดังกล่าวจะกล่าวจะทำให้ผู้บริหารมองว่า บุคลากรทั้ง ๒ พวกนี้มีลักษณะนิสัยที่แตกต่างกัน ดังนั้น การดำเนินการกับบุคลากรแต่ละคนจึงต้องใช้วิธีการที่แตกต่างกันตามไปด้วยจึงเกิดประสิทธิภาพดี

ทฤษฎี X เป็นมุมมองต่อบุคลากรในด้านลบโดยเห็นว่า บุคลากรโดยเฉลี่ยนั้นเป็นพวกขี้เกียจ ไร้ความรับผิดชอบ ไม่น่าไว้วางใจ เชื่อถืออะไรไม่ได้ เฉื่อยชา และไม่คอยให้ความร่วมมือกับองค์กร แต่ก็ต้องความมั่นคงในอาชีพการงาน

เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้บริหารจึงต้องเน้นการบริหารงานไปที่การออกคำสั่งหรือการสั่งการบุคลากร ให้ปฏิบัติงานต่างๆ พร้อมทั้งระบุวิธีการขั้นตอนที่ค่อนข้างชัดเจนและกำหนดให้มีการตรวจสอบควบคุม ติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ใช้การลงโทษและการให้รางวัลตอบแทน นอกจากนี้ยังอาจมอบหมายอำนาจหน้าที่เล็กๆ น้อยๆ ให้แก่บุคลากรสำหรับปฏิบัติการกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการทำงานบ้าง

อย่างไรก็ตามแมคเกรเกอร์ เห็นว่า แม้พฤติกรรมของผู้บริหารตามทฤษฎี X จะสามารถใช้ได้ผลดีภายใต้สถานการณ์บางประการ แต่ตราบเท่าที่ผู้บริหารยังมีเจตคติต่อบุคลากรตามแบบทฤษฎี X ก็ยากจะประสบความสำเร็จในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร เนื่องจากการบริหารตามทฤษฎี X นั้น เน้นไปที่การควบคุมและสั่งการมองคนเสมือนเครื่องจักร

ทฤษฎี Y เป็นมุมมองต่อบุคลากรในด้านบวกโดยเฉลี่ยนั้นเป็นพวกที่มีความกระตือรือร้น ชอบทำงานสามารถทำงานได้ตามเป้าหมายไว้วางใจได้ มีความคิดสร้างสรรค์ ฉลาดและรับผิดชอบ และเมื่อได้รับแรงจูงใจที่เหมาะสมก็จะทำงานให้กับองค์กรได้อย่างเต็มที่

๗.ทฤษฎี Z ของ วิลเลียม จี. โออุชิ (William G. Ouchi)

ทฤษฎี Z นี้บางครั้งเรียกว่าทฤษฎีของโออุชิ (Ouchi's Theory) คิดค้นโดยวิลเลียม จี. โออุชิ นักวิชาการอเมริกันเชื้อสายญี่ปุ่น เขาเกิดเมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๓ เป็นศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยแห่งแคลิฟอร์เนีย วิทยาเขต ลอสแอนเจลิส (UCLA University of California at Los Angeles) สืบเนื่องจากความสำเร็จในการบริหารงานของญี่ปุ่นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ทำให้ญี่ปุ่นมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงขึ้นมา สิ่งนี้ทำให้นักวิชาการจำนวนมากหันมาสนใจศึกษาการบริหารงานแบบญี่ปุ่น โออุชิ ก็เช่นกัน เขาได้ทำการศึกษามากขึ้นไปอีกโดยศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการทำงานของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ซึ่งพบว่ามีความแตกต่าง จากนั้นจึงได้คิดแนวทางผสมผสานระหว่างการบริหารงานแบบสหรัฐอเมริกาและแบบญี่ปุ่นขึ้น เรียกว่าทฤษฎี Z ทั้งนี้ เขาได้เรียก สไตล์การทำงานแบบอเมริกันว่า Type A สไตล์การทำงานแบบญี่ปุ่นว่า Type J

ตารางเปรียบเทียบลักษณะเด่นของการบริหารงานแบบอเมริกัน และแบบญี่ปุ่น

ลักษณะ	อเมริกัน	ญี่ปุ่น
การจ้างงาน	เน้นการจ้างงานระยะสั้น	เน้นการจ้างงานระยะยาว
การตัดสินใจ	เน้นการตัดสินใจโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่ง	เน้นการตัดสินใจร่วมกันโดยถือฉันทามติ
ความรับผิดชอบ	เน้นความรับผิดชอบเฉพาะบุคคล	เน้นความรับผิดชอบร่วมกัน
การประเมินและเลื่อนขั้น	การประเมินผลตามการปฏิบัติงาน และการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว	การประเมินผลการปฏิบัติงาน และเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งเป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไป
การควบคุม	เน้นการควบคุมอย่างเป็นทางการ	เน้นการควบคุมแบบไม่เป็นทางการ
ความเชี่ยวชาญของบุคลากร	เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของบุคลากร	ไม่เน้นความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของบุคลากร
รูปแบบการทำงาน	เน้นการแยกส่วนการทำงาน	เน้นการทำงานในภาพกว้าง

แต่เดิมนักวิชาการอเมริกันมีความคิดทัศนคติว่าการบริหารงานแบบญี่ปุ่นนั้นไม่สามารถนำไปใช้กับชาวอเมริกาได้ เนื่องจากมีวัฒนธรรม ประเพณี และระบบสังคมที่แตกต่างกัน ดังนั้นโออูชิ จึงได้พัฒนาการบริหารงานเป็นแบบ Type Z หรือทฤษฎี Z ขึ้นมาโดยเป็นการผสมผสานลักษณะเด่นของการบริหารงานทั้งสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่นเข้าด้วยกันโดยมีพื้นฐานทฤษฎีคือ

๑. บุคลากรในองค์กรต้องมีความซื่อสัตย์ต่อกัน
๒. บุคลากรในองค์กรต้องสามัคคีกลมเกลียวกัน
๓. บุคลากรในองค์กรต้องมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างใกล้ชิดเสมือนเป็นครอบครัวเดียวกัน

การบริหารทฤษฎี Z นั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า มีลักษณะที่โน้มเอียงไปในรูปแบบงานแบบญี่ปุ่น แต่ก็ได้นำของอเมริกันเข้ามาเพิ่มเติมในเรื่องของการเน้นความรับผิดชอบไปที่ตัวบุคคล และให้บุคลากรมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพิ่มมากขึ้น กว่าการบริหารงานแบบญี่ปุ่น นอกจากนี้ทฤษฎี Z เปรียบเทียบกับทฤษฎี X และทฤษฎี Y แล้วก็จะพบว่าทฤษฎี Z มีพื้นฐานคล้ายกับทฤษฎี Y ในการที่มองธรรมชาติของบุคลากรในแง่บวกผิดกันตรงที่ทฤษฎี Z ถือว่าบริษัทหรือองค์กรจะต้องสร้างความรู้สึกที่ดีให้กับบุคลากรหรือองค์กรต้อง “ให้ใจ” กับบุคลากรในขณะที่ทฤษฎี Y มองว่าบุคลากรนั้นมีพันธที่จะต้อง “ทุ่มเท” ให้กับองค์กรอยู่แล้ว ส่วนองค์กรมีหน้าที่เสริมแรงแก่บุคลากรเท่านั้น

๘. ทฤษฎีสองปัจจัย ของ เฟรเดอริก เฮอร์ซเบิร์ก (Frederick Herzberg)

เฟรเดอริก เฮอร์ซเบิร์ก เป็นนักจิตวิทยาชาวอเมริกันมีชีวิตอยู่ระหว่างค.ศ.๑๙๒๓-๒๐๐๐ ดีพิมพ์ ผลงานชิ้นสำคัญเรื่อง One More Time How Do You Motivate Employees? เมื่อค.ศ.๑๙๖๘ ทฤษฎีที่สำคัญที่สุดของเขาและมีอิทธิพลต่อศาสตร์การบริหารอย่างมากก็คือ ทฤษฎีสองปัจจัย (Two factor Theory) ซึ่งทฤษฎีนี้มีหัวใจสำคัญอยู่การที่อธิบายถึงปัจจัยที่เป็นแรงจูงใจในการทำงานที่มีผลต่อพฤติกรรมในการทำงานของบุคลากรในองค์กร ว่าสิ่งที่เป็นแรงจูงใจในการทำงานให้แก่พวกเขานั้นแบ่งออกได้เป็นสองส่วน ซึ่งได้แก่ (๑) ปัจจัยสุขอนามัย(Hy-giene Factor) (๒) ปัจจัยจูงใจ(Motivator Factor) มีรายละเอียดดังจะได้อธิบายได้ต่อไปนี้

๑. ปัจจัยสุขอนามัย (Hy-giene Factor) ปัจจัยสุขอนามัย(Hy-giene Factor) เป็นปัจจัยพื้นฐานขององค์กรที่องค์กรจะต้องมีให้แก่บุคลากร เพราะหากไม่มีปัจจัยสุขอนามัยนี้แล้วบุคลากรก็ไม่ยินดีที่จะปฏิบัติงานหรือไม่ยินยอมที่จะอยู่กับองค์กรอีกต่อไป กล่าวแบบง่ายๆก็คือ ปัจจัยสุขอนามัยนี้ เป็นปัจจัยที่ป้องกันไม่ให้เกิด “ความพึงพอใจ” ขึ้นมาในหมู่บุคลากรนั่นเอง ปัจจัยนี้บางครั้งก็เรียกว่าปัจจัยบำรุงรักษาเพราะเป็นสิ่งที่จะช่วยบุคลากรให้อยู่กับองค์กร ปัจจัยดังกล่าวนี้มีความสำคัญยิ่งนัก

๑. ค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทน
๒. นโยบายและการบริหารงานขององค์กร
๓. ความมั่นคงในการทำงาน
๔. สภาพแวดล้อมในการทำงาน
๕. ความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงาน
๖. การบังคับบัญชาของหัวหน้า

๒. ปัจจัยจูงใจ (Motivator Factor) ปัจจัยจูงใจ (Motivator Factor) เป็นปัจจัยสำหรับเสริมแรงหรือจูงใจให้แก่บุคลากร เพื่อให้บุคลากรเกิดความพึงพอใจในการทำงานและกระตุ้นให้ต้องทำงานมากยิ่งขึ้น ดังที่กล่าวแล้วว่าปัจจัยสุขอนามัยเป็นปัจจัยทำได้เพียงป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พอใจเท่านั้น แต่หากต้องการให้บุคลากรทำงานได้มากขึ้นเกินกว่ามาตรฐานทั่วไปก็ต้องเพิ่มปัจจัยจูงใจให้แก่บุคลากร ปัจจัยดังกล่าวนี้มีความสำคัญยิ่งนัก

๑. การประสบความสำเร็จในการทำงาน
๒. การได้รับการยกย่อง
๓. การได้มีโอกาสทำงานได้ด้วยตนเอง
๔. การได้รับมอบหมายภาระหน้าที่ การมอบความรับผิดชอบให้
๕. การได้รับความก้าวหน้าในอาชีพ

๖. การได้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง

๙. แนวทางการรื้อปรับระบบ (Reengineering) ของไมเคิล แฮมเมอร์ และเจมส์ แชมป์ (Michael Hammer and James Champy)

ภายหลังจากที่ เดวิด ออสบอร์น และ เทต เกบเลอร์ ได้เสนอแนวคิด Reinventing Government ขึ้นมาไมเคิล แฮมเมอร์ และ เจมส์ แชมป์ ก็ได้เสนอแนวคิด การรื้อปรับระบบ (Reengineering) หรือบางคนเรียกว่า แนวคิดการยกเครื่องธุรกิจ ขึ้นมาในผลงานทรงอิทธิพลของพวกเขาที่ชื่อว่า Reengineering the Corporation แม้ว่าหนังสือเล่มนี้จะเสนอแนวทางในการแก้ไขวิกฤตบริษัทอเมริกันโดยเฉพาะก็ตาม แต่เนื้อหากระบวนการก็ยังจะกล่าวได้ว่าสามารถใช้ได้ทั่วไปเนื่องจากบริษัทต่างๆทั่วโลกในปัจจุบันก็มักจะนำรูปแบบการบริหารของตะวันตกหรืออเมริกันมาใช้อยู่แล้วสำหรับวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นกับบริษัทองค์กรต่างๆ นั้นเมื่อเผชิญกับสภาวะ มีดแปดด้าน ก็ต้องหาทางฝ่าวิกฤตออกไปในด้านที่แก้หรือต้องเปลี่ยนจากวิธีคิดแบบเดิมๆ มาเป็นวิธีคิดแบบใหม่ทั้งหมด

แฮมเมอร์ และ แชมป์ กล่าวว่า ปัญหาทางธุรกิจของอเมริกาคือ มักก้าวเข้าสู่คริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ ด้วยบริษัทออกแบบกันในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ เพื่อให้ทำงานได้ดีในศตวรรษที่ ๒๐^{๑๑} ดังนั้นแนวคิดใหม่ๆ จึงหลุดลอยไป

อย่างไรก็ตามเมื่อแนวคิดการรื้อปรับระบบเป็นที่นิยมแพร่หลายออกไป จนบริษัทหรือองค์กรต่างๆ ก็ล้วนพูดถึงและจัดกิจกรรมรื้อปรับระบบไปตามๆ กัน แต่ก็ยังมีผู้คนจำนวนมากที่เข้าใจหลักการรื้อปรับระบบแบบผิดๆ อยู่แต่หากดำเนินการเพียงเท่านั้น ภายใต้อะบวนการทำแบบเดิมๆ แล้วยังไม่นับเป็นการรื้อปรับระบบแต่อย่างใด

สิ่งที่บริษัททั่วไปประสบ โดยเฉพาะบริษัทที่ใหญ่และอยู่มานานก็คือระบบราชการในองค์กรความพยายามที่จะกำจัดระบบราชการต่อไปเปรียบเสมือนการจับตะเกียบผิดข้างเพราะระบบราชการในตัวระบบเองไม่ใช่ปัญหาตรงกันข้าม คือทางออกการแก้ไขปัญหาเมื่อสองร้อยปีมาแล้วการพยายามกำจัดระบบราชการออกไปจากองค์กร ผลที่ตามมาจะกลายเป็นความยุ่งเหยิงแทน เพราะมันเป็นกาวที่เชื่อมบริษัทแบบเก่าเอาไว้ด้วยกันระบบราชการหรือระบบการแบ่งงานเป็นชั้นๆลงมานั้นคือทางออกในการแก้ไขปัญหาคะบวนการทำงานที่แยกส่วนย่อยๆออกไป トラบไตที่กระบวนการทำงานยังเป็นแบบเดิมระบบงานเป็นชั้นๆ ก็ยังคงเป็นทางออกหากจะขจัดระบบราชการออกไปมีแต่ต้องยกเครื่องกระบวนการทำงานใหม่หมด

หัวใจสำคัญของแนวคิดรื้อปรับระบบก็คือการ **ถอนรากถอนโคน** หมายถึงต้องเปลี่ยนวิธีปฏิบัติเสียใหม่ไปให้ถึงระดับกระบวนการเลยทีเดียว อาจสรุปขั้นตอนในการรื้อปรับระบบได้เป็น ๕ ขั้นตอนได้แก่

^{๑๑} ศิริพงษ์ วิทยวิโรจน์, รีเอ็นจิเนียริง, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์ดิสนีย์ , ๒๕๓๗), หน้า๒๒.

๑. บริษัทตระหนักว่าถึงเวลาที่จะต้องเปลี่ยนแปลงแล้ว อย่างไรก็ตามการรื้อปรับปรุงตามบริษัทระบบแบ่งได้เป็น ๓ ประเภทคือ
 - ๑) บริษัทที่ตั้งอยู่ในสภาวะล้มเหลว ไม่สามารถที่จะแข่งขันกับคู่แข่งได้แล้ว
 - ๒) บริษัทที่ตั้งอยู่ไม่ได้ประสบปัญหาในปัจจุบัน เห็นถึงวิกฤตในอนาคต
 - ๓) บริษัทที่เป็นผู้นำในธุรกิจอยู่แล้ว แต่ต้องทิ้งผู้เข้าแข่งขันอย่างก้าวกระโดด
๒. คิดถึงสิ่งที่บริษัทต้องทำและวิธีการที่จะทำโดยไม่ต้องสนใจสิ่งที่เป็นอยู่ให้คิดสิ่งที่จะเป็นไม่ต้องคำนึงถึงสิ่งที่เป็นอยู่
๓. กำหนดโครงสร้างและกระบวนการทำงานสำหรับการดำเนินการสิ่งที่คิดขึ้นมาตามการสร้างขึ้นมานี้ใหม่ไม่ใช่เอาของเดิมมาปรับปรุง อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตสำหรับการสร้างกระบวนการใหม่ดังนี้
 - ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญก็สามารถออกแบบกระบวนการใหม่ได้
 - คนนอกบริษัทสามารถให้มุมมองใหม่ๆ กับบริษัทได้
 - ต้องจัดความคิดเก่าๆออกไปก่อน
 - จงมองสิ่งต่างๆจากมุมมองของลูกค้า
 - ต้องทำงานกันเป็นทีม
 - ไม่ต้องรู้ถึงกระบวนการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันได้
 - ทำให้การออกแบบกระบวนการเป็นเรื่องสนุกสนาน
๔. นำกระบวนการใหม่ที่คิดขึ้นได้มาลงมือปฏิบัติอย่างจริงจังขั้นตอนนี้เป็นเรื่องที่ยากมาก เนื่องจากต้องอาศัยการโน้มน้าวบุคลากรให้เห็นดีเห็นงามด้วยนำกระบวนการใหม่มาปฏิบัติ มีข้อสังเกตคือการบังคับขู่เชิญให้นำกระบวนการไปใช้ใหม่ โดยที่บุคลากรยินยอมพร้อมใจมักไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้นการทำความเข้าใจจะแจ่มชัดว่าสถานะของบริษัทในปัจจุบันเป็นอย่างไร จึงมาสามารถยืนอยู่จุดเดิมได้อีกต่อไปและอะไรคือสิ่งที่บริษัทต้องการจะเป็น
๕. ติดตามประเมิน รายงานผลการดำเนินการภายหลังจากปฏิบัติงานตามกระบวนการที่คิดขึ้นใหม่แล้ว

อย่างไรก็ดีในช่วงที่กระแสรื้อปรับระบบกำลังได้รับความนิยมอย่างสูงและมีบริษัทจำนวนมากดำเนินการรื้อปรับระบบ แต่ก็ยังมีบริษัทจำนวนมากที่ประสบความล้มเหลวกับการปรับรื้อระบบซึ่งสาเหตุของความล้มเหลวที่มักเกิดขึ้นได้แก่

 - ผู้ดำเนินการพยายามที่จะ “แก้ไข” กระบวนการแทนที่จะ “เปลี่ยนแปลง” กระบวนการ
 - ข้อเสนอเพื่อรื้อปรับระบบเป็นไปอย่างสะเปะสะปะ ไม่มีทิศทางไม่มีขอบเขต
 - ข้อเสนอจำนวนมากกลับไม่ได้มุ่งไปที่เรื่องของกระบวนการ
 - บริษัทกลัวกับความเปลี่ยนแปลง จึงพยายามหลีกเลี่ยง โดยอ้างว่าจะกระทำแบบค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งนั่นไม่ใช้การรื้อระบบและจะเป็นการเสียเวลาเปล่า
 - ฝ่ายบริหารจำกัดขอบเขตของปัญหาที่จะแก้ไขคับแคบเกินไป

- ไม่ได้รับความสำคัญจากผู้บริหารระดับสูง หรือเมื่อผู้บริหารระดับสูงมอบหมายการรื้อปรับระบบให้แก่ผู้บริหารระดับกลางหรือบุคลากรระดับล่างไปแล้วก็ไม่สนใจอีกเลย
- มอบหมายให้ผู้ที่มือคติดต่อการรื้อปรับระบบเป็นงานหนึ่งที่ต้องทำแต่ไม่ได้เป็นงานที่สำคัญเป็นลำดับแรก
- ออกแบบกระบวนการใหม่ได้แล้ว แต่ไม่ยอมนำไปดำเนินการอย่างจริงจัง หรือเมื่อเจอกับการต่อต้านก็ถอยอย่างง่าย ๆ
- บริษัทกลัวต่อความเปลี่ยนแปลง

จากสาเหตุของความล้มเหลวในการรื้อปรับระบบที่กล่าวมานี้ ปัญหาส่วนใหญ่มักขึ้นอยู่กับ “ผู้บริหาร” เป็นสำคัญ แต่ในทางกลับกันความสำเร็จของการปรับรื้อระบบก็ขึ้นอยู่กับ “ผู้บริหารเช่นเดียวกัน” ดังนั้น ความสำเร็จและความล้มเหลวของการรื้อปรับระบบจึงเป็นสองด้านที่อยู่บนเหรียญเดียวกันเป็นเหรียญที่ชื่อว่า “ผู้บริหาร” เมื่อเป็นเช่นนี้หากว่าผู้บริหารตัดสินใจที่จะปรับรื้อระบบแล้ว ต้องมีความเป็นผู้นำที่สูงอีกด้วย แต่เมื่อที่สุดแล้ว แม้ว่าการรื้อปรับระบบจะประสบกับความล้มเหลวก็ควรจะคิดว่าการได้ลองลงมือทำก็ยิ่งคุ้มค่ากว่าการนิ่งเฉย เข้าทำนองว่า “หกล้มไปข้างหน้า ก็ยังดีกว่ายืนเตะท่าอยู่กับที่”

๒. ทฤษฎีหรือแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทย

แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยมีมากมายในอดีตมีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางหรือตามโครงการแผ่นดินธรรมแผ่นดินทอง ตามแนวทางความจำเป็นพื้นฐานและตามโครงการอีสานเขียว^{๑๒} เป็นต้น

สำหรับปัจจุบันมีตัวอย่างเช่นแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาหรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า “จังหวัดซีอีโอ” โดยมีว่า “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดซีอีโอ อีกทั้งหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐) ได้มีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เช่น แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการบริหารจัดการ^{๑๓}

นอกจากนั้นยังมีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือแนวคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า ๕ ส ซึ่งประกอบด้วย สะอาด สะดวกสะอาด สุขลักษณะ และสร้างนิสัย ตลอดจนการบริหารจัดการที่เรียกว่า ๕ ป อันได้แก่ ประสิทธิภาพประโยชน์ ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์ เหล่านี้เป็นต้น

๒.๑ แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา “การจัดระเบียบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” หรือ การบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาหรือเรียกย่อว่าการบริหารราชการจังหวัดซีอีโอ โดยมี “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ”

^{๑๒} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารการพัฒนาชนบทเปรียบเทียบ : การบริหารการพัฒนาชนบทตามแนวทางแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง ความจำเป็นพื้นฐาน และโครงการอีสานเขียว, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๔), หน้า ๑๔๕.

^{๑๓} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๗), หน้า ๑๗๖.

เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดซีอีโอ เกิดขึ้นจากแนวคิดสำคัญที่ว่า การบริหารงานในระดับจังหวัดล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหาร งาน คน และเงิน มากเท่าที่ควร เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้นำการบริหารจัดการแบบเอกชนที่มีผู้มีอำนาจบริหารสูงสุดขององค์กร ซึ่งเรียกว่า **Chief Executive Officer** หรือ **CEO** มาปรับใช้

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดทำนองเดียวกันนี้ได้เคยปรากฏให้เห็นบ้างในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่ในยุคนั้นเป็นเพียงแนวคิดที่ต้องการเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มิได้นำแนวคิดซีอีโอของภาคเอกชนมาใช้แนวคิดเพิ่มอำนาจในสมัยดังกล่าวต้องล้มเลิกไปในช่วงระยะเวลาอันสั้น

สำหรับสาระสำคัญของแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการและการพัฒนาที่นำมาศึกษาครั้งนี้ สรุปได้ว่า

๑) ช่วยทำให้ระบบบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะในระดับจังหวัดมีศักยภาพและสมรรถภาพสูง

๒) สนับสนุนหรือส่งเสริมราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางของการบริหารจัดการในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ หรือผู้ว่าฯ ซีอีโอ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดในระดับจังหวัด

๓) เพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด กล่าวคือ การบริหารงานของจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารสูงสุดที่ผ่านมาประสบกับความล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาในระดับจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ได้ ที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหาร งาน คนและเงิน มากเท่าที่ควร จึงควรเพิ่มอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

๔) สามารถประสานและกำกับดูแลการทำงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในด้านการบริหารงานทั่วไป (อำนาจวินิจฉัยสั่งการ อนุมัติ อนุญาต) การบริหารงานบุคคล และการบริหารงบประมาณ ได้ครอบคลุมครบวงจรและทันต่อเหตุการณ์

๕) บูรณาการนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการต่อสู้เพื่อเอาชนะ ๓ สงคราม ได้แก่ สงครามการต่อสู้กับปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ

๖) สนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนในพื้นที่

๒.๒ แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีแนวคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเกิดขึ้นตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ และต่อมาได้พัฒนาเป็น **พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ.๒๕๔๖**ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบริหารราชการโดยยึดหลัก ๖ ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม(Rule of Laws) หลักคุณธรรม (Ethics) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักความมีส่วนร่วม (Participation)หลักความรับผิดชอบต่อ

(Accountability) และหลักความคุ้มค่า (Value for Money) ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- ๑) เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน
- ๒) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- ๓) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานราชการที่เกินความจำเป็น
- ๔) เกิดประสิทธิภาพ
- ๕) เกิดความคุ้มค่า
- ๖) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

๒.๓ แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับจริยธรรมของผู้บริหารตามแนวทางของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรี รัฐบุรุษ และอดีตนายกรัฐมนตรี ได้แสดงปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “จริยธรรมของการบริหารภาครัฐ” เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๘ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้^{๑๔}

รัฐบาลได้ออกคู่มือคำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ คำว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แปลมาจากคำว่า Good Governance นอกจากนี้ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานนิยาม จริยธรรมว่าหมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติศีลธรรม กฎ ศีลธรรม ฉะนั้น จริยธรรม ในความเข้าใจของคนไทยจากพจนานุกรม หมายความว่า คุณความดีที่พึงยึดเป็นข้อประพฤติปฏิบัติ

ในตำราได้แบ่งจริยธรรมเป็น ๒ มุมมอง ได้แก่

๑) **จริยธรรมตามหลักนิติรัฐ** ยึดหลักการว่าการบริหารงานใดได้ดำเนินการถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย ถือว่าการบริหารงานนั้นถูกต้องตามหลักจริยธรรม แนวคิดนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า อาจมีปัญหาเรื่องความไม่ครอบคลุม เพราะกฎหมายมักจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่เกิดปัญหาและเพื่อมิให้ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นซ้ำอีกนอกจากนั้น จริยธรรมตามหลักนิติรัฐยังมีจุดอ่อนกล่าวคือ ผู้มีอำนาจอาจจะละเว้นไม่ออกกฎหมายเพื่อลิดรอนสิทธิของกลุ่มตนเองก็ได้ เช่นนักการเมืองไม่จดทะเบียนกับคู่สมรสเพื่อหลีกเลี่ยงข้อกฎหมายที่ให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน การกำหนดตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่นอกกรอบกฎหมาย เช่น ตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรี ตำแหน่งนี้มิใช่ตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมาย ผู้ดำรงตำแหน่งจึงไม่ต้องเปิดเผยทรัพย์สินต่อสาธารณะ

๒) **จริยธรรมตามมาตรฐานจริยธรรม** ยึดหลักความพยายามแสวงหาว่าด้วยความดีที่ยึดถือควรเป็นอย่างไร แล้วนำมาใช้เป็นมาตรฐานจริยธรรม จากนั้นจึงกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนั้นจริยธรรมตามมาตรฐานจริยธรรมจึงมีความครอบคลุมกว้างขวางกว่าจริยธรรมตามหลักนิติรัฐ^{๑๕}

^{๑๔} พลเอก เปรม ติณสูลานนท์, ปาฐกถาพิเศษในวาระครบรอบ ๕๐ ปี, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์(นิด้า), ๒๕๔๘).

^{๑๕} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, หลักการรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิด และกระบวนการ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมมลการพิมพ์, ๒๕๕๑), หน้า ๑๒๘- ๑๓๐.

๓.สรุปท้ายบท

รัฐประศาสนศาสตร์นั้น เป็นสหวิทยาการ (Interdisciplinary) ทำให้มีการขอหยิบยืมแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงวิธีการของสาขาวิชาอื่นๆ มาใช้ ทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์จึงที่มีรากฐานมาจากสาขาวิชาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสังคมวิทยา วิทยาศาสตร์ บริหารหรือจิตวิทยา แต่ทั้งนี้แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ของไทยมีมากมาย ในอดีต มีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางหรือตามโครงการแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง ตามแนวทางความจำเป็นพื้นฐานและตามโครงการอีสานเขียว เป็นต้น ซึ่งสำหรับปัจจุบันมีตัวอย่างเช่น แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และตามแนวทางการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า “จังหวัดซีอีโอ” โดยมีว่า “ผู้ว่าฯซีอีโอ” เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดซีอีโอ อีกทั้งหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) ได้มีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เช่น แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการบริหารจัดการ^{๑๖}

นอกจากนั้น มีแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์หรือแนวคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า ๕ ส ซึ่งประกอบด้วย สะอาด สะดวกสะอาด สุขลักษณะ และสร้างนิสัย ตลอดจนการบริหารจัดการที่เรียกว่า ๕ ป อันได้แก่ ประสิทธิภาพประโยชน์ ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์ เหล่านี้เป็นต้น

คำถามท้ายบท

๑. จงอธิบายลักษณะสำคัญของทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ของต่างประเทศ
๒. แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ได้กล่าวถึงระบบราชการไว้อย่างไร
๓. แนวคิด Reinventing Government เกิดขึ้นจากสาเหตุใด
๔. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๕๖ มีเป้าหมายอย่างไรบ้างจงอธิบาย

^{๑๖} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๕๐) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๗), หน้า ๑๗๖.

อ้างอิงท้ายบท

ชาญชัย อาจันสมาจาร. **ทฤษฎีการบริหารตามแนวคิดของปราชญ์ตะวันตก**. สำนักพิมพ์ปัญญาชน : กรุงเทพฯ , ๒๕๕๑.

ศิริพงษ์ วิทยวิโรจน์. **รีเอ็นจิเนียริง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดิชน , ๒๕๓๗.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **การบริหารการพัฒนาชนบทเปรียบเทียบ : การบริหารการพัฒนาชนบทตามแนวทางแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง ความจำเป็นพื้นฐาน และโครงการอีสานเขียว**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๔.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๗.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **หลักการรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิด และกระบวนการ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : ธรรมมลการพิมพ์, ๒๕๕๑.

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์. **ปาฐกถาพิเศษในวาระครบรอบ ๕๐ ปี. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์(นิด้า)**, ๒๕๔๘.

บทที่ ๓

ขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์

(Scope of Public Administration)

ขอบข่ายรายวิชา

เนื้อหาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับขอบข่ายรัฐประศาสนศาสตร์ประกอบไปด้วยขอบข่ายของการศึกษาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ และการแบ่งประเภทขอบข่ายการแบ่งประเภทขอบข่าย

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจขอบข่ายของการศึกษาวิชาการแบ่งประเภทขอบข่าย
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจการแบ่งประเภทขอบข่ายการแบ่งประเภทขอบข่าย

บทนำ

การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ควรจะต้องมีการนำเอาความรู้จากศาสตร์สาขาอื่นๆ เข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ในเรื่องของการบริหารงาน เพราะศาสตร์สาขาอื่นๆ มีความก้าวหน้าเพียงพอที่จะช่วยให้วิชา
รัฐประศาสนศาสตร์มีเอกลักษณ์ที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นในการศึกษา โดยเฉพาะเมื่อนำเอาความรู้มาจากศาสตร์
ที่แตกต่างกัน เช่น วิชาเศรษฐศาสตร์บริหารธุรกิจ หรือสังคมวิทยา มาประยุกต์ใช้ก็จะทำให้ผู้ศึกษาสามารถมี
ข้อมูลที่มากขึ้นเพื่อทำการตัดสินใจและหาวิธีทางที่ทำให้ สามารถตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผลภายใต้ข้อจำกัด
ต่างๆ โดยได้มีนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้กล่าวถึงศาสตร์ที่เกี่ยวข้องทางรัฐประศาสนศาสตร์ไว้
อย่างครอบคลุม

๑. ขอบข่ายของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์

ขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์ในมุมมองของนักรัฐประศาสนศาสตร์ไทย จากการพิจารณางานของ
พิทยา บวรวัฒนา^{๑๗} เห็นว่า รัฐประศาสนศาสตร์ครอบคลุมวิชานโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์
การเมือง ศาสตร์การจัดการ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน

อุทัย เลาหวิเชียร^{๑๘} เห็นว่าขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์นั้นครอบคลุม วิชานโยบายสาธารณะ
พฤติกรรมองค์การและวิทยาการจัดการ

^{๑๗} พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทาง การศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗ -ค.ศ. ๑๙๗๐), พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๗), หน้า ๑๐.

^{๑๘} อุทัย เลาหวิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติ ต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : ที พี เอ็น
เพรส, ๒๕๓๐), หน้า ๑๔.

กมล อุดลพันธ์ เห็นว่า ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีดังต่อไปนี้^{๑๙}

๑. สาขาวิชารัฐศาสตร์ วิชารัฐศาสตร์และวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นศาสตร์ที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงการส่งเสริมให้มีการบริหารงานเป็นไปตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ กล่าวคือ วิชารัฐศาสตร์จะถูกใช้โดยฝ่ายปกครองหรือฝ่ายการเมือง ส่วนวิชา รัฐประศาสนศาสตร์จะถูกใช้โดยฝ่ายข้าราชการ แต่ทั้งนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชน สามารถเข้าใจได้ว่าการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยปราศจากการศึกษาวิชารัฐศาสตร์ดูจะเป็นเรื่องที่ยากที่จะทำให้การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์มีความสมบูรณ์

๒. สาขาวิชานิติศาสตร์ ในการบริหารงานบ้านเมืองมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความรู้กฎหมาย รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมาปกครองประเทศ ทั้งนี้ เพื่อรองรับการกระทำของประชาชนในรูปแบบต่างๆ การบริหารงานบ้านเมืองที่ดีนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยหลักนิติศาสตร์เข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานได้เป็นไปตามระเบียบวิธีปฏิบัติอย่างถูกต้องชัดเจนและไม่เกิดข้อผิดพลาด สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างวิชานิติศาสตร์กับวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกัน คือ การที่นักรัฐประศาสนศาสตร์หรือข้าราชการจำเป็นต้องมีหลักนิติศาสตร์ในการบริหารงานอยู่เสมอเพราะในการปฏิบัติราชการนั้นข้าราชการจะต้องยึดกฎระเบียบ ข้อบังคับตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการปฏิบัติราชการตามนโยบาย ระเบียบแบบแผนและคำสั่งต่างๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการแต่การสั่งการจะต้องไม่ขัดต่อข้อกฎหมายของประเทศ

๓. สาขาวิชาบริหารธุรกิจ ดังที่กล่าวแล้ววิชารัฐประศาสนศาสตร์กับวิชาบริหารธุรกิจมีความคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำศาสตร์ทางสาขาวิชาบริหารธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานภาครัฐศาสตร์ ในการทางบริหารธุรกิจได้อธิบายถึงความเป็นจริงในการบริหารงานได้อย่างชัดเจนและถูกต้อง โดยเฉพาะการให้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์ภายในองค์การ เทคนิคการบริหาร การวางแผนการปฏิบัติงาน การจัดระเบียบภายในองค์การหรือแม้กระทั่งการควบคุมงบประมาณ เป็นต้นจึงเป็นสิ่งที่ดีที่ผู้ศึกษาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์จะได้นำความรู้ เทคนิค ข้อมูลใหม่ๆ มาทำการศึกษาวิเคราะห์และปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับการบริหารภาครัฐอติพลของศาสตร์ทางการบริหารธุรกิจได้เข้ามามีบทบาทในการปรับปรุง หลักการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (scientific management) ที่มุ่งเน้น การบริหารจัดการในองค์การได้ดำเนินการไปตามแบบพลวัต (dynamic group) โดยอาศัยความร่วมมือในการปฏิบัติงานจากบุคลากรภายในองค์การเป็นสำคัญ

๔. สาขาวิชาจิตวิทยาสังคม การบริหารงานภายในองค์การไม่สามารถหลีกเลี่ยงการบริหารมนุษย์ ได้ทฤษฎีจิตวิทยาสังคมซึ่งมีส่วนสำคัญในการให้ความรู้ความเข้าใจของนักรัฐประศาสนศาสตร์ในเรื่องของการ

^{๑๙} กมล อุดลพันธ์, การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘), หน้า ๓๒ - ๓๗.

ทำความเข้าใจต่อผู้ปฏิบัติงานซึ่งอยู่ในฐานะผู้ร่วมองค์การเดียวกัน วิชาจิตวิทยาสังคมจะช่วยให้ทราบถึงแนวทางการศึกษาเรื่องคนของแต่ละคน เช่น ลักษณะของความสัมพันธ์กับเพื่อนร่วมงานภายในองค์การ การดูพื้นฐานภูมิหลังของแต่ละคน หรือแม้กระทั่งการดูความปกติและความผิดปกติของแต่ละบุคคลในองค์การ การศึกษาพฤติกรรมของคนในองค์การจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถทำความเข้าใจต่อสภาพของบุคคลภายในองค์การได้ เพื่อที่ผู้บริหารจะสามารถหาวิธีการใดๆ ที่เหมาะสมกับสภาพของแต่ละบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

๕. สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างวิชาเศรษฐศาสตร์และวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีส่วนเกี่ยวข้องในส่วนของการวางแผนพัฒนาประเทศ โดยที่นักรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องมีความรู้ทางด้านสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์เป็นอย่างมากเพราะเป็นสาขาวิชาที่ทำให้เกิดการวางแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนารูปแบบเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานของประเทศ

๖. สาขาวิชาตรรกวิทยา สาขาวิชาตรรกวิทยาเป็นวิชาที่ว่าด้วยการศึกษาเพื่อหาเหตุและผลตามความจริงที่ปรากฏขึ้น การบริหารนั้นจำเป็นต้องมีการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ โดยการตัดสินใจในแต่ละครั้งจะใช้ความเป็นเหตุผลที่สามารถพิสูจน์ทราบได้เข้ามามีส่วนช่วยในการตัดสินใจ การตัดสินใจโดยการใช้อารมณ์หรือความเชื่อควรเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงเพราะการตัดสินใจด้วยความเชื่อหรือใช้อารมณ์เป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนและไม่เป็นที่รับรู้ชัดเจนของบุคคลโดยทั่วไป สำหรับการตัดสินใจทางตรรกวิทยาจะมีส่วนทำให้ลดการสูญเสียของทรัพยากรบริหารและสามารถเพิ่มความมั่นใจให้แก่ผู้ร่วมงานได้

๗. สาขาวิชาสังคมวิทยา สาขาวิชาสังคมวิทยามีประโยชน์ต่อนักรัฐประศาสนศาสตร์ก็คือเป็นการศึกษาถึงสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะการทำความเข้าใจและทำการศึกษเกี่ยวกับขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมเพราะขนบธรรมเนียมประเพณีมีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคมอย่างยิ่งถ้าหากทางราชการได้ละเลยในส่วนนี้แล้ว อาจส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมของรัฐไม่ประสบความสำเร็จได้ นอกจากนี้แล้ววิชาสังคมวิทยายังสามารถอธิบายถึงรูปแบบการบริหารงานภายในหน่วยงานราชการได้ในการออกแบบของรูปแบบการบริหารงานภายในหน่วยงานราชการ ผู้บริหารจำเป็นต้องศึกษาถึงวัฒนธรรมหรือประเพณีภายในหน่วยงานนั้นๆ ก่อน เช่น การศึกษาถึงแบบแผนในการติดต่อสื่อสารของบุคคลภายในองค์การ การศึกษาถึงความเชื่อของผู้ปฏิบัติงานต่อผู้นำในองค์การ การทำความเข้าใจแบบนี้จะช่วยให้การบริหารงานภายในองค์การมีความสงบและความเรียบร้อย

วเรช จันทรศร เห็นว่า ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มีดังต่อไปนี้^{๒๐}

๑. วิชาวิทยาการจัดการ โดยถือเป็นวิชาที่นำความรู้ทางวิทยาศาสตร์มาประยุกต์เพื่อใช้วิเคราะห์และควบคุมการทำงานให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพโดยเน้นเทคนิคต่างๆ เช่น (operations research) การวิเคราะห์ระบบ (systems analysis) การวิเคราะห์ข่ายงาน (network analysis) การวินิจฉัยสั่งการ (decision-making) เป็นต้น

๒. วิชาพฤติกรรมองค์การ เป็นวิชาที่ศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ และมนุษย์พฤติกรรม โดยพิจารณาตัวแปร ๔ ตัว ดังนี้ (๑) บุคคล (๒) ระบบสังคมขององค์การ (๓) องค์การอุปถัมภ์ และ (๔) สภาพแวดล้อม โดยมีจุดเน้นที่การศึกษาปัญหาในระบบราชการเพื่อนำไปสู่การปรับปรุง พัฒนางค์การอย่างมีแบบแผน

๓. วิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ คือ การศึกษาการบริหารภาครัฐบนพื้นฐานของการเปรียบเทียบ ไม่ว่าจะเน้นด้านพฤติกรรมหรือกิจกรรมของรัฐในแง่ต่างๆ รวมถึงวัฒนธรรมหรือปรากฏการณ์ทางการบริหาร

ในขณะที่การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าหรือเป็นเรื่องของการบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา โดยเน้นการเปลี่ยนแปลง ผลลัพธ์ ความสามารถในการวัด การมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์เป็นหลัก

๔. วิชาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะโดยมีขอบข่ายในองค์ประกอบทั้ง ๔ ด้าน คือ

๔.๑ การกำหนดนโยบาย โดยวิเคราะห์ ๒ แนวทาง คือ

๔.๑.๑ หลักเหตุผล (rational comprehensive analysis)

๔.๑.๒ แบบปรับส่วน (incremental analysis)

๔.๒ การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยศึกษากลไกสำคัญในการทำให้นโยบายบรรลุเป้าหมาย

๔.๓ การประเมินผลนโยบาย โดยนำข้อมูลไปพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขนโยบายต่อ ๆ ไป

๔.๔ การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย

๕. วิชาทางเลือกสาธารณะในความหมายอย่างกว้าง เป็นการนำหลักเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการศึกษาการวินิจฉัยสั่งการในภาครัฐ ในความหมายอย่างแคบ คือ วิชาที่มุ่งเอาความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของตลาดอธิบายถึงพฤติกรรมการตัดสินใจที่เกิดขึ้นในส่วนของภาครัฐ ตลอดจนมุ่งที่จะนำกลไกตลาดมาปรับปรุงเพื่อให้การตัดสินใจภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ขอบข่ายของวิชาดังกล่าว ครอบคลุมการศึกษา ๓ เรื่องคือ

^{๒๐} วเรช จันทรศร, รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและการประยุกต์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๘), หน้า ๗ -๙.

๕.๑ พฤติกรรมของกลุ่มผลประโยชน์

๕.๒ พฤติกรรมของหน่วยงานในการให้บริการสาธารณะ

๕.๓ การแสวงหาวิธีการทางการบริหารหรือโครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับการให้บริการสาธารณะ ความพยายามในการนำเอาศาสตร์ต่างๆ มาอธิบายโดยบูรณาการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและทำให้เกิดความครอบคลุมทางการบริหารจึงเป็นส่วนสำคัญในการทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีความเป็นสหวิทยาการสูง ซึ่งลักษณะดังกล่าวสามารถอธิบายได้

๒. การแบ่งประเภทขอบข่าย

อาจแยกพิจารณาออกเป็น ๒ แง่มุม คือในแง่วิชาการและในแง่ของกิจกรรม

๒.๑ ขอบข่ายในแง่วิชาการ

จากการที่เริ่มมีการศึกษาวิชา Public Administration โดยเริ่มจากการตีพิมพ์และเผยแพร่ ผลงานทางวิชาการของ Woodrow Wilson ที่ชื่อว่า “The Study of Administration” ในปีค.ศ. ๑๘๘๗ บทความนี้มีผลทำให้เกิดการศึกษาวิชาขึ้นโดย Wilson ได้ชี้ให้เห็นว่า วิชาเกี่ยวกับการบริหารของรัฐ (Science of Administration) มีคุณค่าในการศึกษาเป็นศาสตร์ที่มีหลักการแนวความคิดที่แตกต่างจากศาสตร์ทางการเมือง (Science of Politics) อาจสรุปถึงขอบข่ายองค์ความรู้แนวความคิดที่ควรเป็นพื้นฐานความรู้ของวิชานี้ได้ตามจุดเน้นและแนวทางการศึกษาที่เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัยโดยสรุปได้ดังนี้

ระยะแรกคือช่วง ค.ศ. ๑๘๘๗ - ค.ศ. ๑๙๓๓ การศึกษาในช่วงระยะเวลานี้ถือว่าเป็นการวางพื้นฐานของการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐเนื่องจากมีการสร้างองค์ความรู้แนวความคิดที่มีเนื้อหาสาระและหลักการเกี่ยวกับการบริหารที่ชัดเจน มีเอกลักษณ์เป็นของตนเอง โดยการศึกษาในช่วงเวลานี้มุ่งเน้นที่การค้นหาหลักการบริหารที่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจน (The Principle of Administration) ขึ้นมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานในองค์การของรัฐให้เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ทั้งนี้ เพราะการบริหารงานของรัฐที่ผ่านมามักประสบปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการทำงาน เนื่องจากขาดหลักการที่ดีทำให้นักวิชาการในยุคนี้พยายามศึกษาค้นหาหลักการบริหารที่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนชัดเจนขึ้นมาใช้

Woodrow Wilson ได้เสนอให้มีการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ขึ้นมาใช้และให้มีการแยกการบริหารออกจากการเมืองอย่างเด็ดขาด ต่อมา Frank J. Goodnow และ Leonard D. White ได้เสนอผลงานเน้นย้ำว่าต้องมีการแยกการบริหารออกจากการเมืองโดยการชี้ให้เห็นถึง บทบาทของรัฐว่ามี ๒ ด้าน คือ หน้าที่ ทางการเมืองซึ่ง เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายที่สามารถแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐอีกหน้าที่ หนึ่งคือการบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายออกไปปฏิบัติโดยต้องอาศัยกลไกการทำงานที่ชัดเจน (Nicholas Henry, ๒๐๐๔)

ต่อมาในปีค.ศ. ๑๙๑๑ Max Weber (๑๘๖๗) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การขนาดใหญ่ที่มีรูปแบบที่เรียกว่า “ระบบราชการ” หรือ “Bureaucracy” ขึ้นมา

ค.ศ. ๑๙๓๓ Gulick & Urwick ได้เสนอหลักการบริหารจัดการที่มีลักษณะเป็นกระบวนการที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าหลัก “POSDCORB” ขึ้นมา

แนวทางการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์เริ่มพบกับความท้าทายภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ คือ ช่วงปีค.ศ. ๑๙๔๗ - ค.ศ. ๑๙๕๐ โดยมีการเสนอผลงานของนักวิชาการหลายท่าน อาทิเช่น Chester I. Bernard, Herbert A. Simon, Paul H. Appleby ได้เสนอแนวคิดที่โต้แย้งหรือสวนทางกับความคิดของนักวิชาการยุคแรกส่งผลให้มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือในองค์ความรู้ของวิชานี้อย่างมากจนทำให้มีการนำเสนอแนวทางการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ แนวทางใหม่ขึ้นมาอย่างน้อย ๒ แนวทาง

ประการแรก ทำให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแยกจากการเมืองเปลี่ยนไปจากเดิมว่า การบริหารแยกจากการเมือง (Political / Administration Dichotomy) มาเป็นแนวความคิดที่ว่าการบริหารและการเมืองไม่สามารถแยกจากกันได้อย่างเด็ดขาดทั้งสองฝ่ายต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน

แนวความคิดอีกประการหนึ่งที่พัฒนาขึ้นมาในช่วงเวลานี้คือ ความเชื่อที่ว่าหลักการบริหารนั้นไม่มีอยู่จริง แท้จริงแล้ว สิ่งที่ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นหลักการบริหารนั้น ความจริงเป็นเพียง ข้อสรุปที่สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อตัดสินใจในการบริหารอย่างมีเหตุผลเท่านั้น (Nicholas Henry, ๒๐๐๔) จากความคิดที่แตกต่างของนักวิชาการในสองยุคสมัย ส่งผลให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “วิกฤตการณ์ทางด้านเอกลักษณ์ของสาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์” ขึ้นมาในช่วงระยะเวลานั้น

ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ วงการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้เริ่มมีการพูดถึงเรื่องการปรับเปลี่ยนทิศทางในการศึกษาวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมอเมริกันในขณะนั้นจากความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและการขยายตัวของเศรษฐกิจ สังคมแนวทางการศึกษาวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ได้แก่ รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (The New Public Administration) เป็นแนวคิดที่เกิดจากประชุมสัมมนาของนักรัฐประศาสนศาสตร์กลุ่มคลื่นลูกใหม่ที่เรียกว่า “The Minnow Brook Conference” เมื่อปีค.ศ. ๑๙๖๘ ผลสรุปจากที่ประชุมคือ ต้องการให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการศึกษาวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ใหม่เพื่อให้มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคมอเมริกัน คือ มุ่งเน้นให้ความสนใจเรื่องความเป็นธรรมในสังคม (Social Equity) การมีส่วนร่วมของทุกส่วนในสังคมและการเปลี่ยนแปลงแต่ผลการเคลื่อนไหวในครั้งนั้นกลับไม่ได้ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวงการศึกษาวงการวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ตามที่ได้มีการคาดหวังไว้

หลังทศวรรษที่ ๑๙๗๐ จุดสนใจในการศึกษาวงการวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์มุ่งเน้นไปที่การสนใจศึกษาสาขาวิชาย่อยๆ ที่เห็นว่า จะสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหาร เช่น

นโยบายสาธารณะ วิทยาการจัดการทฤษฎีองค์การ เทคนิคการบริหาร ฯลฯ โดยการศึกษาในแต่ละสาขาวิชาดังกล่าวจะมุ่งเน้นไปที่เฉพาะจุดที่เห็นว่าจะนำมาใช้ประโยชน์

ต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐ จนถึงย่างก้าวเข้ามาสู่ศตวรรษที่ ๒๑ จากกระแสโลกาภิวัตน์การลงทุนข้ามชาติ การศึกษาวิจัยทางวิชารัฐประศาสนศาสตร์ยังคงมีความหลากหลายในแนวคิดและหาข้อยุติไม่ได้เช่นเดิม มีทั้งการศึกษาแบบเก่าๆ เช่น หลักการบริหารแบบ “POSDCORB” แต่มีการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดบางส่วน เช่น เน้นเรื่องภาวะผู้นำเรื่องการประเมินผลงานแทนการให้ความสำคัญกับการสั่งการบังคับบัญชา และการควบคุมงาน ไปจนถึงการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นกลไกการตลาดและการจัดการเชิงธุรกิจด้วย นอกจากนี้ การศึกษายังมีแนวโน้มที่จะลดการให้ความสำคัญกับวิธีการศึกษากับวิธีการศึกษาแบบวิทยาศาสตร์ แนวปฏิธานิยมและปัจเจกนิยมลงและหันมาให้ความสนใจเรื่องของคุณค่าและจริยธรรมในการบริหารมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะคนในวงการบริหารเริ่มมองเห็นว่าการบริหารไม่ใช่เป็นเรื่องของการใช้เทคนิควิธีการจัดการหรือเป็นเรื่องของวิชาชีพเท่านั้น แต่เรื่องของคุณธรรมจริยธรรมมีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากการตัดสินใจกระทำการต่างๆ ของผู้บริหารงานรัฐ อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างหรืออาจทำให้คนบางกลุ่มได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์

ดังนั้นการตัดสินใจในแต่ละครั้งของผู้บริหารจำเป็นต้องคำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมเป็นธรรม นั่นคือนักบริหารงานของรัฐในศตวรรษที่ ๒๑ ต้องเป็นผู้ที่มีความพร้อมทั้งในด้านความรู้ความสามารถทางด้านการบริหาร ด้านเทคนิคการบริหาร มีความเป็นมืออาชีพสูง และมีคุณธรรมจริยธรรมสูงด้วยแต่สิ่งทีเรียกว่าเป็นจรรยาบรรณสำหรับนักบริหารงานของรัฐและเป็นสิ่งที่ต้องใช้กำกับผู้บริหารงานของรัฐที่เป็นปัญหา และขาดความชัดเจนมาเป็นเวลาช้านาน แล้วนั้นจำเป็นอย่างมากที่จะต้องถูกสร้างขึ้นมากในวงการของรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์^{๒๑}

๒.๒ ขอบข่ายในแง่ของกิจกรรม

การบริหารงานภาครัฐที่เรียกว่า “การบริหารรัฐกิจ” หรือ “การบริหารราชการ” นั้นมีการเปลี่ยนแปลงและขยายขอบข่ายออกไปมากขึ้น โดยพิจารณาจากเป้าหมายและภารกิจที่สำคัญของรัฐคือ “การจัดทำบริการสาธารณะ” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชนและถือเป็นการรับรองความมีอยู่ของรัฐและระบบการผลิตงานในรัฐ โดยฝ่ายปกครองภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล, การจัดทำบริการสาธารณะ

นอกจากนี้สามารถสรุปขอบข่ายทางด้านกิจกรรมของการบริหารของรัฐได้ดังนี้ ๑) การรักษาเอกราชและความมั่นคงของชาติ โดยการออกกฎหมายกฎเกณฑ์กติกาต่างๆ มาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบ

^{๒๑} ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค, เอกสารประกอบการสอนวิชา ๓๕๕๕๐๑ ขอบข่ายและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๖).

สังคม เช่น การกำหนดถึงสิทธิเสรีภาพตลอดจนหน้าที่ของประชาชน ในด้านต่างๆ เช่น สิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่เป็นพลเมืองของรัฐสิทธิของคนต่างด้าว ออกกฎหมายมากำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รัฐในการทำหน้าที่ปกป้องคุ้มครองรักษาเอกราชและความมั่นคงของรัฐ

๒) การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เช่นมีการดำเนินกิจการตำรวจโรงเรียน โรงพยาบาล เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในบ้านเมืองได้อย่างปกติสุข มีความรู้ สึกปลอดภัยในชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน มีอาชีพการงานที่ดีมีโอกาสทางด้านการศึกษารักษาพยาบาล มีกระบวนการยุติธรรมที่สมบูรณ์และเป็นธรรม เพื่อสร้างความชอบธรรมเป็นธรรมให้ประชาชนอย่างเสมอภาค เป็นต้น

๓) การจัดการทรัพย์สินสาธารณะและกิจกรรมทางการเงินการคลังของประเทศ เช่น การจัดระบบการจัดการดูแลและใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้แหล่งน้ำสาธารณะและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ที่เป็นของรัฐ โดยการออกกฎหมายมากำหนดกฎเกณฑ์กติกาในการใช้การครอบครองหรือการแสวงหาผลประโยชน์ระหว่างรัฐกับเอกชนประชาชนอย่างเป็นธรรมไม่ส่งผลกระทบต่อหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเหล่านั้นทั้งในด้านการเก็บภาษีที่เหมาะสมและเป็นธรรมมีการดำเนินการจัดเก็บรายได้หรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดหางบประมาณและระบบการตรวจสอบที่ดี เป็นต้น

๔) การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เป็นภารกิจที่สำคัญที่รัฐต้องดำเนินการโดยการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ช่วยส่งเสริมด้านการค้าการลงทุนของภาคเอกชนหรือนักลงทุนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ การส่งเสริมให้เกิดระบบการค้าเสรีการจัดตั้งสถาบันต่างๆขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์กำกับดูแลการดำเนินงานของภาคธุรกิจเอกชนให้เป็นไปอย่างถูกต้องเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

๕) การสร้างและรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ ถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างมากสำหรับรัฐในโลกยุคโลกาภิวัตน์ทั้งนี้ เพราะปัจจุบันการค้าการลงทุนข้ามชาติ การแข่งขันระหว่างประเทศเกิดขึ้นทั่วทุกมุมโลกและนับจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นทุกประเทศอาจเป็นได้ทั้งคู่แข่งและพันธมิตรหรือผู้ร่วมทุนที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน

๖) การสร้างเสรีภาพและความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในสังคมถือเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญของการปกครองบริหารบ้านเมืองของรัฐสมัยใหม่ภายใต้สังคมรัฐที่มีกระบวนการปกครองแบบ^{๒๒}

^{๒๒} ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค, เอกสารประกอบการสอนวิชา ๓๕๕๕๐๑ ขอบข่ายและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์, (วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๖).

๓.สรุปท้ายบท

รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นศาสตร์แขนงหนึ่งที่ตั้งอยู่ในประเภทสังคมศาสตร์ประยุกต์ เป็นการนำเอาองค์ความรู้จากสังคมศาสตร์หลายๆ วิชามาปรับปรุงองค์การให้มีสมรรถนะที่ดีขึ้น เพื่อให้การทำงานนั้นบรรลุเป้าหมายที่กำหนดมิได้จัดอยู่ในศาสตร์บริสุทธิ์แต่เป็นสหวิทยาการเนื้อหาวิชามีขอบเขตกว้างครอบคลุมนโยบายสาธารณะพฤติกรรมองค์การ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ งบประมาณ การคลัง องค์การวิทยาการ จัดการบริหารธุรกิจ นิติศาสตร์และการบริหารงานต่างๆ ซึ่งแนวทางการดำเนินงานมีจุดมุ่งหมายตามปรัชญาทางรัฐประศาสนศาสตร์ คือ เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนอง ความต้องการของประชาชนและถือเป็นการรับรองความมีอยู่ของรัฐและระบบการผลิตงานในรัฐโดยฝ่ายปกครองภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล การจัดทำบริการสาธารณะ

คำถามท้ายบท

๑. จงอธิบายถึงขอบข่ายของรัฐประศาสนศาสตร์
๒. จงอธิบายถึงลักษณะของรัฐประศาสนศาสตร์มีองค์ความรู้บูรณาการเชื่อมโยงกับศาสตร์อื่นๆ อย่างไรบ้าง
๓. การแบ่งประเภทของขอบข่าย สามารถพิจารณาแบ่งได้อย่างไร

อ้างอิงท้ายบท

กมล อุดลพันธ์. การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘.

ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค. เอกสารประกอบการสอนวิชา ๓๕๕๕๐๑ ขอบข่ายและวิธีการศึกษาทางรัฐ

ประศาสนศาสตร์, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๕๖.

พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗-ค.ศ. ๑๙๗๐). พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๗.

วรเดช จันทรศร. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและการประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๘.

อุทัย เลาหิวีเชียร. รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติ ต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : ที พี เอ็นเพรส, ๒๕๓๐.

บทที่ ๔

การศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

(Development of the Study of Public Administration)

ขอบข่ายรายวิชา

เนื้อหาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ประกอบไปด้วย การใช้แนวคิดเชิงพาราไดม์ และการใช้แนวคิดอื่นๆที่ศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจการใช้แนวคิดเชิงพาราไดม์
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจการใช้แนวคิดอื่นๆที่ศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

บทนำ

พัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ จะถูกมองว่ามีความสำคัญมาก แต่กลับไม่ค่อยได้รับความสนใจเท่าที่ควรทั้งนี้อาจเพราะโดยส่วนใหญ่ผู้ศึกษาวิชาใดๆ (ยกเว้นผู้ศึกษาประวัติศาสตร์) ก็ย่อมต้องการรู้ปัญหาและวิธีแก้ไขหรือสภาพที่เป็นปรากฏการณ์ในปัจจุบันและอนาคตมากกว่าสนใจปรากฏการณ์ในอดีต นอกจากนี้ถ้าจะกล่าวถึงเฉพาะกับรัฐประศาสนศาสตร์ การศึกษาหัวเรื่องพัฒนาการยิ่งถือว่าเป็นหัวเรื่องที่ไม่ถนัดนักเพราะถ้ารัฐประศาสนศาสตร์ที่มาจากความหมายที่ว่าการบริหารสาธารณะหรือการบริหารเพื่อคนโดยทั่วไป รัฐประศาสนศาสตร์ย่อมเกิดขึ้นพร้อมกับการเกิดของสังคมหรือกระทั่งชุมชนเลยทีเดียว ซึ่งนั่นหมายความว่ารัฐประศาสนศาสตร์ในฐานะของกิจกรรมการบริหารสาธารณะจึงไม่สามารถระบุได้ว่าเกิดขึ้นครั้งแรกตั้งแต่เมื่อใดได้ ดังนั้นในที่นี้จึงขอกกล่าวถึงพัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์อย่างเป็นทางการในฐานะของวิชา ซึ่งแม้จะมีจุดเริ่มต้นที่เห็นพ้องต้องกันคือ ปี.ค.ศ. ๑๘๘๗ จากบทความของ Woodrow Wilson ชื่อว่า “The Study of Administration” แต่ในแง่การอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์แล้วยังไม่เป็นที่เห็นพ้องต้องกันเหมือนดังสาขาวิชาอื่น ๆ ที่มักแบ่งเป็นยุคดั้งเดิม ยุคกลาง และยุคสมัยใหม่ ทั้งนี้ในบทนี้จึงอธิบายถึงวิธีการศึกษาพัฒนาการของนักวิชาการที่มีคำว่า “กระบวนทัศน์” หรือ “paradigm” เป็นเครื่องมืออธิบายซึ่งได้รับความนิยมเป็นอย่างสูงในแง่ผู้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ดังจะกล่าวถึงต่อไป

๑. การใช้แนวคิดเชิงพาราไดม์

ถึงแม้การศึกษาในหัวเรื่องการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์จะถูกยึดติดโดยแนวคิดในรูปแบบของพาราไดม์ Thomas S. Kuhn ผู้บุกเบิกเผยแพร่แนวคิดเกี่ยวกับพาราไดม์ได้อธิบายว่า พาราไดม์หมายถึง ความสำเร็จแบบวิทยาศาสตร์ที่มีลักษณะ ๒ ประการ คือ (๑) เป็นความสำเร็จแบบที่ไม่เคยมีมาก่อน

ซึ่งจูงใจให้กลุ่มผู้เกี่ยวข้องลองวิธีต่าง ๆ ของกิจกรรมแบบวิทยาศาสตร์ที่มีลักษณะแข่งขันกันให้หันมายอมรับร่วมกันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง (๒) เป็นความสำเร็จที่เปิดโอกาสให้มีปัญหาต่าง ๆ เหลือไว้สำหรับกลุ่มผู้เกี่ยวข้องรุ่นใหม่ได้แก้ไขต่อไป สำหรับเฉลิมพล ศรีหงส์ ที่ได้เขียนหัวเรื่องนี้ได้สรุปว่า พาราไดม์ เป็นเสมือนการกำหนดแก่นของปัญหา และแนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าวในลักษณะของภาพรวม ซึ่งเป็นที่ยอมรับสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาหนึ่งและใช้เป็นพื้นฐานร่วมกันในการศึกษาวิจัยเพื่อค้นคว้าหาคำตอบหรือคำอธิบายที่เป็นรายละเอียดต่อไป^{๒๓}

สำหรับแนวคิดแบบพาราไดม์ที่มักมาปรับวิธีกับรัฐประศาสนศาสตร์มาจากแนวคิดของ Nicholas Henry ทั้งที่ความเป็นจริง Henry ได้หยิบยืมแนวคิดของ Robert T. Golembiewski ในเรื่อง Locus (ขอบข่ายที่“ครอบคลุม”เกี่ยวกับสถาบันของสาขา - Locus is the institutional “where” of the field) และ Focus ความสนใจ“อะไร”เป็นพิเศษของสาขา - Focus is the specialized “what” of the field) มาปรับใช้กับการอธิบายวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์^{๒๔}

ซึ่ง Golembiewski ได้จำแนกพาราไดม์ในรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น ๔ พาราไดม์ คือ พาราไดม์ดั้งเดิม (การบริหารแยกจากการเมือง ของ Woodrow Wilson) พาราไดม์มนุษยนิยม พาราไดม์จิตวิทยาสังคม และในปัจจุบันวิชารัฐประศาสนศาสตร์มีทั้ง focus และ locus ที่ไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าแนวโน้มในปัจจุบันคือนักวิชาการมุ่งศึกษาเรื่องนโยบายทั้งในด้านการจัดการและการพิจารณาถึงผลของนโยบายให้ความสนใจต่อเรื่องความร่วมมือของประชาชนในการบริหารงานของรัฐและสนใจศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ^{๒๕}

สำหรับแนวคิดของ Nicholas Henry (๑๙๙๙) ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการในรูปพาราไดม์ไว้ ๕ พาราไดม์ ซึ่งคงไม่มีงานเรียบเรียงภาษาไทยของนักวิชาการไทยคนใดเรียบเรียงไว้ใกล้เคียงกับงานของ Henry เท่างานของ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ^{๒๖} ซึ่งได้เรียบเรียงไว้ตั้งแต่การกล่าวถึงจุดเริ่มต้นของรัฐประศาสนศาสตร์ (the beginning) ว่าเริ่มต้นด้วยงาน Woodrow Wilson ในบทความชื่อ “The Study of Administration” ซึ่งตีพิมพ์ในวารสาร “Political Science Quarterly” (โปรดสังเกตชื่อวารสารซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐประศาสนศาสตร์-ผู้เขียน)ในปี ค.ศ. ๑๘๘๗ โดยมีเนื้อความเรียกร้องให้ปัญญาชนหันมาศึกษาการบริหารภาครัฐมากขึ้นจากนั้นจึงเริ่มที่

^{๒๓}เฉลิมพล ศรีหงส์, “พัฒนาการและแนวโน้มของการศึกษาการบริหารรัฐกิจ : ศึกษาในเชิงพาราไดม์” อ่างใน คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, *การบริหารรัฐกิจ*, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘).

^{๒๔}ชวลิต เพิ่มน้ำทิพย์, อ่างอิงใน วรเดช จันทรศร และ อัจฉราพรรณ เทศะบุรณะ, *บรรณาธิการ*, (กรุงเทพฯ : มปท., ๒๕๔๐).

^{๒๕}พิทยา บวรวัฒนา, *รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา* (ค.ศ. ๑๘๘๗-ค.ศ. ๑๙๗๐) และ (ค.ศ. ๑๙๗๐-ปัจจุบัน), (กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘).

^{๒๖}เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*, (กรุงเทพฯ : บทพิชการพิมพ์, ๒๕๔๙).

กระบวนทัศน์ที่ ๑ : การแยกการเมืองกับการบริหารออกจากกัน (Paradigm ๑ : The Politics / Administration Dichotomy) ช่วง ค.ศ. ๑๙๐๐ – ๑๙๒๖ เริ่มจากหนังสือของ Frank J. Good now ชื่อ “Politics and Administration” (๑๙๐๐) โดยเสนอให้มีการแยกหน้าที่ทางการเมือง และการบริหาร ออกจากกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอริบไตย ทั้งนี้ยังเป็นครั้งแรกที่นักวิชาการสนใจรัฐประศาสนศาสตร์ อย่างจริงจังจนถึงการฝึกอบรมเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งข้าราชการ และในปี ๑๙๑๑ ได้มีการตั้งโรงเรียนรัฐ ประศาสนศาสตร์ ระดับชาติเป็นแห่งแรกชื่อโรงเรียนฝึกอบรมข้าราชการ หลังจากนั้นปีค.ศ. ๑๙๒๔ โรงเรียนที่ โอนนักศึกษาไปเรียนที่ Syracuse University ซึ่งเป็นหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ แห่งแรกที่สอนโดย มหาวิทยาลัยมีชื่อว่า “Maxwell School of Citizenship and Public Affairs ” และในปี ๑๙๒๖ Leonard D. White ก็ได้เขียนตำรารัฐประศาสนศาสตร์ เล่มแรกชื่อ “Introduction to the Study of Public Administration”

กระบวนทัศน์ที่ ๒ : หลักการบริหาร (Paradigm ๒ : The Principles of Administration) ช่วง ค.ศ. ๑๙๒๗ – ๑๙๓๗ เริ่มต้นจากหนังสือของ W.F. Willoughby ชื่อ “Principles of Public Administration” ในปี ๑๙๒๗ ซึ่งแสดงถึงความเชื่อใหม่คือ มีการเสนอให้นำหลักการบริหารต่างๆ ไปใช้ในการปฏิบัติ ซึ่งได้จากการศึกษาวิจัยและรวบรวมประสบการณ์การบริหารทั้งหลายงานสำคัญในช่วงนี้เป็นของ Mary Parker Follett (แนวคิดที่เป็นหลักการบริหารต่างๆโดยเฉพาะเรื่องการประชุมงาน), Henri Fayol (ที่กล่าวถึงหลักการบริหาร ๑๔ ข้อ เช่น การแบ่งงานกันทำ เอกภาพของคำสั่ง การรวมอำนาจ), Frederick W. Taylor (การจัดการแบบวิทยาศาสตร์) และงานที่มีชื่อเสียงของ Luther H. Gulick และ Lyndall Urwick ที่เสนอหลักการบริหาร ๗ ข้อในนามของ POSDCORB(Planning,Organizing,Staffing,Directing, Coordinating,Reporting และ Budgeting)

ช่วงต่อไปคือช่วงการทำทาย (The Challenge) ช่วง ค.ศ. ๑๙๓๘ – ๑๙๔๗ ซึ่งเป็นช่วงหลังจากงาน ของ Gulick และ Urwick ตีพิมพ์ออกมาเพียงปีเดียวแต่ก็ถูกทำลายโดยงานของ Chester I. Barnard และที่มี อิทธิพลต่อวงการรัฐประศาสนศาสตร์มากคืองานของ Herbert A. Simon ที่วิจารณ์หลักการบริหารว่าไม่ค่อย มีเหตุผล ซึ่งนั่นเป็นสายการทำทายแรกในขณะที่ยีกสายหนึ่งซึ่งวิจารณ์ว่าการแยกการบริการออกจากการเมือง ไม่สามารถทำได้ เช่นงานของ Fritz Morstein Marx ที่กล่าวว่าการตัดสินใจทางการบริหารที่เกี่ยวกับเงินหรือ คนล้วนเป็นเรื่องการเมือง ช่วงต่อมาคือช่วงปฏิกิริยาตอบโต้ต่อการทำทาย (Reaction to the Challenge) ช่วง ค.ศ. ๑๙๔๗ – ๑๙๕๐ ซึ่งขณะที่งานของ Simon ทำลายพื้นฐานดั้งเดิมของรัฐประศาสนศาสตร์เขาก็ได้ เสนอทางออกไว้ ๒ ทางคือ การพัฒนาไปสู่ศาสตร์ของการบริหารที่บริสุทธิ์และการกำหนดวิธีปฏิบัติทาง นโยบายสาธารณะ ส่วนทางเลือกที่สองจะเน้นเรื่องความรู้ทางการเมือง ดังนั้นการเรียกร่องนี้จึงเป็นเหมือนการ

เชื่อมโยงรัฐประศาสนศาสตร์ให้เข้ากับรัฐศาสตร์ (แต่ในฐานะที่รัฐศาสตร์มีอิทธิพลเหนือรัฐประศาสนศาสตร์) จนเป็นเหตุผลหลักที่ผลักดันรัฐประศาสนศาสตร์

กระบวนทัศน์ที่ ๓ : รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐศาสตร์ (Paradigm ๓ : Public Administration As Political Science) ช่วง ค.ศ. ๑๙๕๐ – ๑๙๗๐ เป็นกระบวนทัศน์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ขึ้นมาใหม่ โดยเน้น ๒ เรื่อง คือ เรื่องระเบียบวิธีวิทยาได้แก่กรณีศึกษาและการพัฒนาสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ ได้แก่ การบริหารเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนาแต่ไม่นานก็เกิด

กระบวนทัศน์ที่ ๔ : รัฐประศาสนศาสตร์ คือ การจัดการ (Paradigm ๔ : Public Administration As Management) ช่วง ค.ศ. ๑๙๕๖-๑๙๗๐ จากสาเหตุการเป็นพลเมืองชั้นสองของรัฐประศาสนศาสตร์ นักวิชาการจึงได้เสนอทางออกโดยปรับความสนใจมาสู่ความเป็นศาสตร์การบริหาร(administrative science) หรือการจัดการทั่วไป (generic management) ซึ่งมีผลงานสำคัญของ James G. March และ Herbert Simon ในงานชื่อ “Organization” และงาน “Organization in Action” ของ James D. Thompson แต่ปรากฏว่ารัฐประศาสนศาสตร์กลับไปคล้ายคลึงกับบริหารธุรกิจ ต่อมาคือช่วงแรงผลักดันที่ทำให้เกิดการแยกตัว (forces of separatism) ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐประศาสนศาสตร์เริ่มขยายความสนใจใหม่อีก ๓ แนวคือ (๑) วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนโยบายสาธารณะ (๒) รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และ (๓) การสร้างความรู้ใหม่แก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยเฉพาะการเห็นว่าวิชาชีพของตนมีคุณค่าซึ่งจากจุดเด่นสุดท้ายนี้เองจึงทำให้เกิด

กระบวนทัศน์ที่ ๕ : รัฐประศาสนศาสตร์คือรัฐประศาสนศาสตร์ (Paradigm ๕ : Public Administering As Public Administration) ช่วงตั้งแต่ค.ศ. ๑๙๗๐ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยในปี ค.ศ. ๑๙๗๐ สมาคมสถาบันการศึกษากิจการสาธารณะและรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติได้จัดตั้งขึ้น (National Association of Schools of Public Affairs and Administration – NSSPAA) ซึ่งสมาคมนี้ประกอบด้วยวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่เปิดสอนวิชาเอกรัฐประศาสนศาสตร์ และการขยายผลต่อมาทำให้รัฐประศาสนศาสตร์มีแนวโน้มที่แยกสาขาออกมาเป็นอิสระ ไม่นิยมเอียงไปกับสาขาวิชาใดสาขาวิชาหนึ่งดังที่เคยเป็นมา นอกจากนี้สำหรับความแตกต่างระหว่างพาราไดม์ของ Henry ในเรื่อง locus และ focus ผู้เขียนขอเสนอตารางสรุปของพิทยา บวรวัฒนา^{๒๗}

๒.การใช้แนวคิดอื่นๆที่ศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์

สำหรับการใช้แนวคิดเชิงพาราไดม์แม้จะมีรายละเอียดที่ชัดเจนและประกอบด้วยการวิเคราะห์จุดเน้นต่างๆของการศึกษา อย่างไรก็ตามก็มักจะทำให้ผู้เริ่มศึกษาเกิดความสับสนได้เนื่องด้วยความสลับซับซ้อนดังกล่าว

^{๒๗} พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗-ค.ศ. ๑๙๗๐) และ (ค.ศ. ๑๙๗๐-ปัจจุบัน), (กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘).

ในที่นี้ผู้เขียนขอยกตัวอย่างวิธีการศึกษาพัฒนาการของ Brian R. Fry (๑๙๘๙) ซึ่งได้กล่าวถึงนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาการช่วงสำคัญๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์โดยผู้ศึกษาอาจเข้าใจนักวิชาการสำคัญเพียง ๘ คน คือ Max Weber (โปรดสังเกตว่ามีการกล่าวถึงนักวิชาการท่านนี้เป็นท่านแรกแทนที่จะกล่าวถึง Woodrow Wilson ทั้งนี้เพราะ ในยุโรปถือว่า Weber เป็นบิดาของรัฐประศาสนศาสตร์), Frederick W. Taylor, Luther H. Gulick, Mary Parker Follett, Elton Mayo, Chester I. Barnard , Herbert A. Simon และ Dwight Waldo.แต่ก็ได้แบ่งเป็น ๓ ช่วงเวลา เช่นเดียวกันคือ แนวทางดั้งเดิม(Classical approach) ที่มองจุดเริ่มต้นของรัฐประศาสนศาสตร์ที่เน้นเรื่องของการจัดการ (การแยกการบริหารให้ออกจากการเมืองตามแนวคิดของ Wilson) โดยศึกษาจากงานของนักวิชาการ ๓ ท่านแรก แนวทางที่สองคือ แนวทางพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Approach) ซึ่งเน้นการศึกษาพฤติกรรม(โดยเฉพาะมนุษย์) ในองค์การหรือการจัดการของแนวทางดั้งเดิม โดยศึกษาได้จากนักวิชาการ ๓ ท่านต่อมา และแนวทางสุดท้ายคือการบริหารคือการเมือง (Administration -as- Political Approach) ซึ่งเป็นส่วนผสมระหว่างแนวทางข้างต้นเพราะแนวทางสุดท้าย พยายามที่จะตอบสนองความจำเป็นทางการบริหารควบคู่ไปกับความเป็นไปได้ตามระบอบประชาธิปไตยซึ่งเน้นว่าต้องมีการบริหารที่ดีบนพื้นฐานของกระบวนการของนโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การบริหารสาธารณะที่ดีขึ้น ทั้งนี้ตัวแทนที่ดีคือแนวคิดแบบรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ ซึ่งศึกษาได้จากงานของนักวิชาการ ๒ ท่านสุดท้าย

ดังนั้น การจัดแบ่งช่วงระยะเวลาของการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ จากอดีตถึงปัจจุบัน ผู้ศึกษาหรือนักวิชาการแต่ละท่านอาจยึดถือแนวทางในการแบ่งช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการแบ่งแยก และในฐานะที่เป็นผู้ศึกษาวิชานี้ ก็ไม่ควรไปตัดสินว่าการแบ่งช่วงสมัยของพัฒนาการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ของใครผิดหรือถูก แต่ควรมองว่าการจัดหมวดหมู่ของการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ ของนักวิชาการถือว่าเป็นข้อเสนอแนะของแต่ละท่าน ซึ่งสามารถใช้เป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้ศึกษาสามารถจัดลำดับการศึกษาและมีความเข้าใจ ได้ดีขึ้นว่าแนวคิด ทฤษฎีใดเกิดขึ้นมาจากที่ใด เมื่อใด เพราะเหตุใด และมีวิวัฒนาการต่อเนื่องกันมาอย่างไร

ซึ่งการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ สามารถแบ่งเป็นยุคต่าง ๆ ดังเช่น

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา ได้แบ่งช่วงสมัยของการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ออกเป็น ๔ ช่วงสมัยดังนี้

๑. ช่วงสมัยดั้งเดิม หรือ ยุคคลาสสิก คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. ๑๘๘๗- ค.ศ.๑๙๔๔

๒. ช่วงสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง หรือ ยุคคลาสสิก คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. ๑๙๔๕- ค.ศ.๑๙๕๙

๓. ช่วงสมัยกำเนิดการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในแนวใหม่ คือ ช่วงระหว่าง ค.ศ. ๑๙๖๐- ค.ศ.๑๙๗๐

๔. ช่วงสมัยตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๗๐^{๒๘}

กุลธนะ ธนาพงศธร^{๒๙} ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์จำแนกเป็น ๓ ยุค คือ

(๑) ยุคดั้งเดิมมีจุดเน้นของการศึกษาที่โครงสร้างของระบบบริหารโดยจำแนกการศึกษาออกเป็น ๒ แนวทาง คือ แนวทางการแบ่งแยกโครงสร้างของฝ่ายบริหารกับฝ่ายการเมืองออกจากกันอย่างเด็ดขาด (นักวิชาการสำคัญที่ศึกษาตามแนวทางนี้เช่น Woodrow Wilson, Frank Goodnow, Leonard White และ Willoughby) และแนวทางการแสวงหาโครงสร้างที่สมบูรณ์แบบขององค์กรแบบระบบราชการ (เน้นที่งาน bureaucracy ของ Weber)

(๒) ยุคพฤติกรรมศาสตร์ ซึ่งแบ่งเป็น ๓ ช่วงย่อย คือ ช่วงแรกที่เน้นศึกษาที่พฤติกรรมมีการศึกษาเพื่อค้นหาผลกระทบของทัศนคติและกำลังขวัญของผู้ปฏิบัติงานต่อการบริหารงาน (ดังเช่นงานของ Mayo , W.J. Dickson , Chester I. Barnard , Mary Parker Follett และ Herbert Simon) ช่วงที่สอง เน้นการศึกษาในแง่สภาพแวดล้อมของการบริหาร ซึ่งเชื่อว่าสภาพแวดล้อมทางการเมืองวัฒนธรรมและอื่น ๆ ย่อมมีอิทธิพลต่อระบบและกระบวนการบริหาร (เช่น Fritz Morstein Marx , Dwight Waldo, John Gaus และ Paul Appleby) และช่วงสุดท้ายมีจุดสนใจที่องค์การสมัยใหม่ พร้อมกับศึกษาเกี่ยวกับเทคนิคการประมวลผลข้อมูลและพัฒนารูปวิธีจัดหาข่าวสารข้อมูลด้วย (เช่น James March, Victor Thompson, Peter Blau และ Amitai Etzioni)

(๓) ยุคหลังพฤติกรรมศาสตร์ที่มีลักษณะและแนวทางการศึกษาสำคัญ ๕ ประการ คือ ลดการเน้นทฤษฎีปทัสสถานนิยมให้น้อยลงแต่เพิ่มแนวทางสังเกตวิเคราะห์สถานการณ์จริงเพิ่มขึ้น , มีการเปลี่ยนแปลงขอบข่ายของการศึกษาใหม่, มีการเปลี่ยนแปลงการศึกษาไปสู่วิทยาการทางสังคม, เน้นศึกษาเรื่องนโยบายสาธารณะมากขึ้น และ การศึกษามีความคล่องจงมากขึ้น

สำหรับ อุทัย เลาหวิเชียร^{๓๐} ได้แบ่งวิวัฒนาการเป็น ๓ ยุค คือ ยุคแรกจากวิลสันถึงยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งเน้นอยู่ ๒ กรอบเค้าโครงความคิดคือ การแยกการบริหารออกจากการเมือง และหลักหรือกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหาร ยุคต่อมาคือยุคตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปี ค.ศ. ๑๙๗๐ มีกรอบเค้าโครงความคิดที่เกี่ยวกับ ๒ เรื่อง คือ การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง และ การบริหารเป็นส่วนหนึ่ง

^{๒๘} ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์, (เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ธนุพรินต์ติ้ง, ๒๕๕๕), หน้า ๓๐ -๓๑.

^{๒๙} กุลธนะ ธนาพงศธร, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๓).

^{๓๐} อุทัย เลาหวิเชียร, “ความหมาย วิวัฒนาการ สถานภาพ แนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ ” ในเอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ,๒๕๕๗).

ของการบริหาร และ ยุคตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๐ จนถึงปัจจุบัน มีกรอบเค้าโครงความคิดเบ็ดเสร็จซึ่งมีสาระแนวคิดที่เกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง และทฤษฎีองค์การที่อาศัยหลักมนุษยนิยม

พิทยา บวรวัฒนา^{๓๑} ซึ่งได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์เป็น ๔ ช่วงสมัยประกอบด้วย (๑) สมัยทฤษฎีดั้งเดิม (ค.ศ. ๑๘๘๗ - ๑๙๕๐) ทฤษฎีและแนวการศึกษา ประกอบด้วย การบริหารแยกออกจากการเมืองระบบราชการ วิทยาศาสตร์การจัดการ และหลักการบริหาร, (๒) สมัยทฤษฎีท้าทาย หรือ วิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ครั้งแรก (ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๖๐) ประกอบด้วย การบริหารคือการเมือง ระบบราชการแบบไม่เป็นทางการ มนุษยสัมพันธ์ และศาสตร์การบริหาร, (๓) สมัยวิกฤตการณ์ด้านเอกลักษณ์ครั้งที่สอง (ค.ศ. ๑๙๖๐ - ๑๙๗๐) หมายถึงแนวความคิดทางพฤติกรรมศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่, (๔) สมัยทฤษฎีและแนวการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่ (ค.ศ. ๑๙๗๐ - ปัจจุบัน) ครอบคลุมถึง ทฤษฎีและแนวการศึกษาประกอบด้วย นโยบายสาธารณะ ทางเลือกสาธารณะ เศรษฐศาสตร์การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน การจัดการแบบประหยัด วงจรชีวิตขององค์การ การออกแบบองค์การสมัยใหม่และการวิจัยเรื่ององค์การ

๓.สรุปประจําบท

สำหรับการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ในบทนี้จะใช้แนวคิดเชิงพาราไดม์ตามการอธิบายของ Nicholas Henry ผู้มีชื่อเสียงเป็นอย่างมากในการอธิบายพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ แต่เนื่องด้วยแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างทำให้ผู้ศึกษาโดยเฉพาะผู้ที่กำลังเริ่มต้นสับสนเนื่องด้วยการกล่าวถึงประเด็น locus และ focus ที่แตกต่างกันของแต่ละพาราไดม์ ผู้เขียนจึงได้พยายามรวบรวมแนวทางการศึกษาพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์โดยใช้แนวคิดอื่นๆ จากแนวคิดของนักวิชาการท่านอื่นๆ เช่น กุลธนา ธนาพงศธรและอุทัย เลหาวิเชียร ดังนั้นผู้ศึกษาจึงอาจเลือกแนวทางที่ตนสนใจหรือถนัดเพื่อความเข้าใจพัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งแม้จะเป็นเรื่องที่กำลังถกเถียงกันอยู่มากมายแต่ก็อาจเข้าใจได้อย่างไม่ยากเย็น

คำถามท้ายบท

๑. บทความของ Woodrow Wilson ชื่อว่าอะไร
๒. พาราไดม์ หมายถึงอะไร
๓. Nicholas Henry ได้วางกรอบพาราไดม์ไว้อย่างไรบ้าง จงอธิบาย
๔. พัฒนาการของ รัฐประศาสนศาสตร์ สามารถแบ่งได้กี่ยุค อะไรบ้าง

^{๓๑} พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗-ค.ศ. ๑๙๗๐) และ (ค.ศ. ๑๙๗๐-ปัจจุบัน), (กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๙ - ๑๐.

อ้างอิงท้ายบท

กุลธน ธนาพงศธร . “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๓.

ชวลิต เพิ่มน้ำทิพย์. อ้างอิงใน วรเดช จันทรศร และ อัจฉราพรรณ เทชะบุรณะ. บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : มปท., ๒๕๔๐.

เฉลิมพล ศรีหงส์. “พัฒนาการและแนวโน้มของการศึกษารัฐกิจ : ศึกษาในเชิงพาราไดม์” อ้างอิงใน คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. การบริหารรัฐกิจ, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘.

พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗-ค.ศ. ๑๙๗๐) และ (ค.ศ. ๑๙๗๐-ปัจจุบัน). กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : บทพิชการพิมพ์, ๒๕๔๙.

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยู่ธยา. แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์. เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด ธนุชพรินติ้ง, ๒๕๕๕.

อุทัย เลหาวิเชียร. “ความหมาย วิวัฒนาการ สถานภาพ แนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ ”

ในเอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๗.

บทที่ ๕

การบริหารการพัฒนา (Development Administration)

ขอบข่ายรายวิชา

เนื้อหาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาประกอบไปด้วยแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหาร ความหมายของการพัฒนา ลักษณะของการพัฒนา ความหมายของการบริหาร ความสำคัญของการบริหาร การพัฒนาและองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหาร
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายของการพัฒนา
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจลักษณะของการพัฒนา
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายของการบริหาร
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจความสำคัญของการบริหารการพัฒนา
๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา

บทนำ

ทุกวันนี้หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้ใช้คำที่มีความหมายทำนองเดียวกับ คำว่า การบริหาร หลายคำ เช่น การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ ในบางครั้งเกิดการ ถกเถียงกันว่าควรจะใช้คำใด บางคนได้ให้ความหมายโดยใช้ “ความรู้สึก” มากกว่าใช้เหตุผลหรือ “ความรู้ทาง วิชาการ” อีกทั้งความหมายที่แต่ละคนให้ย่อมแตกต่างกันไปตาม พื้นฐานความรู้และประสบการณ์ตลอดจน สถานการณ์บทความนี้ขอมีส่วนร่วมในการให้ ความหมายของการบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการสำหรับการ บริหารภาครัฐ โดยนำมาศึกษาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ รวมทั้งนำความ รู้ทางวิชาการมาปรับใช้ควบคู่กับข้อมูลที่เป็ข้อเท็จจริง (fact) และยังได้แสดงความคิดเห็น (opinion) ไว้ด้วย แนนอนการให้ความหมายในเชิงเปรียบเทียบในบทความนี้ไมอาจให้คำตอบที่เป็นข้อยุติจนเป็นที่ยอมรับของ ทุกคนได้ เพราะเป็นธรรมดาหรือเป็นธรรมชาติที่แม้กระทั่งทุกวันนี้ ยังไม่มีนักวิชาการหรือ ผู้เชี่ยวชาญคนใด ที่สามารถให้ความหมายคำว่า การบริหาร หรือคำที่มีความหมายทำนองเดียวกัน ได้อย่างเป็สากลหรือเป็นที่ ยอมรับของทุกฝ่ายได้แต่อย่างไรก็ดีเนื้อหาสาระในบทความนี้จะเป็ประโยชน์ลดความสับสนและมีส่วนใน การพัฒนาความรู้ด้านการบริหารภาครัฐในทางวิชาการเพิ่มมากขึ้น

๑. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหาร

ก่อนการวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายของการบริหารการจัดการ การบริหารการพัฒนาและการบริหารจัดการควรทำความเข้าใจแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหาร กล่าวคือสืบเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม (social animal) ซึ่งหมายถึงมนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่มไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่อาจมีข้อยกเว้นน้อยมากที่มนุษย์อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง เช่น การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะหลายระดับและเรียกแตกต่างกัน เป็นต้นว่า ครอบครัว(family) เผ่า(tribe) ชุมชน(communitiy) สังคม(society) ประเทศ (country) ประเทศในภูมิภาค (regional country) องค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization) หรือ ประชาคมโลก (world community) เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มย่อมเป็นธรรมชาติที่ในแต่ละกลุ่ม จะต้อง มี “ผู้นำกลุ่ม” รวมทั้งมี “การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน หรือการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม” เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความสุข สภาพเช่นนี้ได้มีวิวัฒนาการตลอดมาจนเกิดการรวมกลุ่มกันมากขึ้นและมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยผู้นำกลุ่มขนาดใหญ่ เช่น ในระดับประเทศของภาครัฐ อาจเรียกว่า ผู้บริหาร ขณะที่การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน หรือการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มของภาครัฐนั้น อาจเรียกว่า การปกครอง การบริหารราชการ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการ บริหารจัดการภาครัฐ เป็นต้น ในเวลาเดียวกัน ย่อมต้องมีการดำเนินงาน การปฏิบัติงาน หรือการ ควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มหรือภายในหน่วยงานของภาคเอกชน ซึ่งอาจเรียกว่า การควบคุมดูแล การบริหารงาน การจัดการ หรือการบริหารจัดการ เกิดควบคู่ไปกับภาครัฐด้วยด้วยเหตุผลเช่นนี้มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการบริหารทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ง่าย และทำให้อาจกล่าวได้ว่า ที่ใด มีประเทศที่นั้นย่อมมีการบริหาร

๒. ความหมายของการพัฒนา

คำว่า “การพัฒนา” ใช้ในภาษาอังกฤษว่า “Development” นำมาใช้เป็นคำเฉพาะและใช้ประกอบคำอื่นก็ได้ เช่น การพัฒนาประเทศ การพัฒนาชนบท การพัฒนาเมืองและการพัฒนาข้าราชการ เป็นต้น การพัฒนาจึงถูกนำไปใช้กันโดยทั่วไปและมีความหมายแตกต่างกันออกไปดังกล่าวมาแล้ว เกี่ยวกับความหมายของการพัฒนานั้นได้มีผู้ให้ความหมายเอาไว้หลายความหมายทั้งความหมายที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น ๑๐ ลักษณะ คือ ความหมายจากรูปศัพท์ ความหมายโดยทั่วไป ความหมายทางเศรษฐศาสตร์ ความหมายทางพัฒนาบริหารศาสตร์ ความหมายทางเทคโนโลยี ความหมายทางการวางแผน ความหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติ ความหมายทางพระพุทธศาสนา ความหมายทางสังคมวิทยา และความหมายทางด้านการพัฒนาชุมชน^{๓๒}

๑. ความหมายจากรูปศัพท์ โดยรูปศัพท์คำว่า “การพัฒนา” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Development” แปลว่า การเปลี่ยนแปลงทีละเล็กทีละน้อย โดยผ่านลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ไปสู่ระดับที่สามารถขยายตัวขึ้น เติบโตขึ้น มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น และเหมาะสมกว่าเดิม หรืออาจก้าวหน้าไปถึงขั้นที่

^{๓๒} สนธยา พลศรี, ทฤษฎีและการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮาส์, ๒๕๔๗), หน้า ๑-๖.

อุดมสมบูรณ์เป็นที่น่าพอใจ ส่วนความหมายจากรูปศัพท์ในภาษาไทยนั้น หมายถึง การทำความเจริญการเปลี่ยนแปลงในทางที่เจริญขึ้น การคลี่คลายไปทางที่ดีถ้าเป็นกริยาใช้คำว่า “พัฒนา” หมายความว่าทำให้เจริญ คือ ทำให้เติบโตงอกงามและมากขึ้น เช่น เจริญไมตรี^{๓๓}

๒. ความหมายโดยทั่วไป “การพัฒนา” ที่เข้าใจโดยทั่วไป มีความหมายใกล้เคียงกันความหมายจากรูปศัพท์ คือ หมายถึง การกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่สภาพหนึ่งที่ดีกว่าเดิมอย่างเป็นระบบ หรือการทำให้ดีขึ้นกว่าสภาพเดิมที่เป็นอยู่อย่างเป็นระบบ^{๓๔} ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบทางด้านคุณธรรมระหว่างสภาพการณ์ของสิ่งหนึ่งในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าในปัจจุบันสภาพการณ์ของสิ่งนั้นดีกว่าสมบูรณ์กว่าก็แสดงว่าเป็นการพัฒนา^{๓๕}

๓. ความหมายทางเศรษฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้ความหมายของ “การพัฒนา” ว่าหมายถึง ความเจริญเติบโต โดยเน้นความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ เช่น ผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มขึ้นรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อคนของประชากรเพิ่มขึ้นมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น ประชากรมีรายได้เพียงพอที่สามารถตอบสนองความต้องการพื้นฐานของตนได้ ซึ่งอาจสรุปได้ว่าการพัฒนาเป็นกระบวนการทางสังคมที่ผลิตผลออกมาในรูปซึ่งสามารถวัดได้ด้วยเกณฑ์ทางเศรษฐศาสตร์^{๓๖}

๔. ความหมายทางพัฒนาบริหารศาสตร์ นักพัฒนาบริหารศาสตร์ได้ให้ความหมายของ “การพัฒนา” เป็น ๒ ระดับ คือ ความหมายอย่างแคบและความหมายอย่างกว้าง ความหมายอย่างแคบ การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในตัวระบบกระทำทำให้ดีขึ้นอันเป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านคุณภาพเพียงด้านเดียว ส่วนความหมายอย่างกว้างนั้น การพัฒนาเป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงในตัวระบบทำการทั้งในด้านคุณภาพปริมาณและสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นไปพร้อมๆ กัน ไม่ใช่ด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว

๕. ความหมายทางเทคโนโลยี ในทางเทคโนโลยี “การพัฒนา” หมายถึง การเปลี่ยนแปลงระบบอุตสาหกรรม และการผลิตด้วยเทคโนโลยีทันสมัย ด้วยนักวิทยาศาสตร์และนักประดิษฐ์ทำให้สังคมมีการเปลี่ยนแปลงจากสังคมประเพณีนิยม เป็นสังคมสมัยใหม่ที่ทันสมัย^{๓๗} หรือการพัฒนา คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของมนุษย์ด้วยเทคโนโลยีนั่นเอง

๖. ความหมายทางการวางแผน ในทางการวางแผน “การพัฒนา” เป็นเรื่องเกี่ยวกับการชักชวนการกระตุ้นเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ด้วยการปฏิบัติตามแผนและโครงการอย่างจริงจังเป็นไปตามลำดับ

^{๓๓} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๓๘), หน้า ๒๓๘.

^{๓๔} ยูวัฒน์ วุฒิเมธี, การพัฒนาชุมชน : จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อก, ๒๕๒๖), หน้า ๑.

^{๓๕} ปกรณ์ ปรียากร, ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ในการบริหารการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพานิช, ๒๕๓๘), หน้า ๕.

^{๓๖} สุนทรী โคมิน, ผลกระทบของการพัฒนาในมุมของจิตวิทยาสังคม, (กรุงเทพมหานคร : พัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๒๒), หน้า ๓๗.

^{๓๗} นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์, ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท ในเอกสารการสอนชุดวิชาการพัฒนาชุมชน หน่วยที่ ๑-๗, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๗), หน้า ๙๕.

ขั้นตอนต่อเนื่องกันเป็นวงจร โดยไม่มีการสิ้นสุด^{๓๘} ซึ่งองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (The United National Educational Scientific and Cultural Organization : UNESCO)^{๓๙} สรุปได้ว่า การพัฒนาเป็นหน้าที่ (Function) ของการวางแผนและการจัดการดังนี้

	D	=	f (P+M)
เมื่อ	D	=	Development คือ การพัฒนา
	P	=	Planning คือ การวางแผน
	M	=	Management คือ การบริหารงาน หรือการจัดการ

๗. ความหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติในขั้นของการปฏิบัติ “การพัฒนา” หมายถึงการชักชวนหรือการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยการปฏิบัติตามแผนและโครงการอย่างจริงจังและเป็นลำดับขั้นตอนต่อเนื่องกันในลักษณะที่เป็นวงจรไม่มีการสิ้นสุด^{๔๐}

๘. ความหมายทางพระพุทธศาสนา พระราชวรมณี ได้ให้ความหมายและอธิบายไว้ว่า ในทางพุทธศาสนา “การพัฒนา” มาจากคำภาษาบาลีว่า วัฒนะ แปลว่า เจริญ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ การพัฒนาคน เรียกว่า ภาวนากับการพัฒนาสิ่งอื่นๆ ที่ไม่ใช่คน เช่น วัตถุและสิ่งแวดล้อมต่างๆ เรียกว่า พัฒนาหรือ วัฒนา เช่นการสร้างถนน บ่อน้ำ อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องของการเพิ่มพูนขยาย ทำให้มากหรือทำให้เติบโตขึ้นในทางวัตถุและได้เสนอข้อคิดไว้ว่า คำว่า “การพัฒนา” หรือ คำว่า “เจริญ” นั้น ไม่ได้แปลว่าทำให้มากขึ้นเพิ่มพูนขึ้นอย่างเดียวนั้น แต่มีความหมายว่า ตัดหรือทิ้ง เช่นเจริญพระเกศา คือ ตัดผม มีความหมายว่า รก เช่น นุสยาโลก วฑฒโน แปลว่า อย่าเป็นคนรกโลกอีกด้วย ดังนั้น การพัฒนาจึงเป็นสิ่งที่ทำแล้วมีความเจริญจริง ๆ คือ ต้องไม่เกิดปัญหาติดตามมาหรือไม่เสื่อมลงกว่าเดิม ถ้าเกิดปัญหาหรือเสื่อมลง ไม่ใช่เป็นการพัฒนาแต่เป็นหายนะซึ่งตรงกันข้ามกับการพัฒนา

๙. ความหมายทางสังคมวิทยา นักสังคมวิทยาได้ให้ความหมายของ “การพัฒนา” ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม ซึ่งได้แก่ คน กลุ่มคน การจัดระเบียบความสัมพันธ์ทางสังคมด้วยการจัดสรรทรัพยากรของสังคมอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ^{๔๑} การพัฒนาเป็นทั้งเป้าหมายและกระบวนการที่ครอบคลุมถึงทั้งการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของคนต่อชีวิตและการทำงาน การเปลี่ยนแปลงสถาบันต่าง ๆ ทางสังคม วัฒนธรรมและการเมืองอีกด้วย^{๔๒}

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๑-๙๒.

^{๓๙} อัจฉรา โพธิยานนท์, การศึกษากับการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๒๙), หน้า ๑๑.

^{๔๐} นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ และพูนศิริ วัจนะภูมิ, ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน ในเอกสารการสนชุดวิชาคหกรรมศาสตร์กับการพัฒนาชุมชน หน่วยที่ ๑-๗, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๔), หน้า ๑๓.

^{๔๑} ทิตยา สุวรรณชฎ, การพัฒนาสังคม : ขอบเขตและแนวความคิด พัฒนาบริหารศาสตร์, ๑๙, ๓ (กรกฎาคม ๒๕๒๒), หน้า ๓๕๔.

^{๔๒} Streen, Paul, The Frontiers of Development Studies, (London : MacMillan, ๑๙๗๒), p.๓.

นักสังคมวิทยาได้ให้ความหมายของ “การพัฒนา” โดยเน้นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมคือ มนุษย์ กลุ่มทางสังคม การจัดระเบียบทางสังคมซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับความหมายในทางพุทธศาสนา คือ การเปลี่ยนแปลงมนุษย์และสิ่งแวดล้อมให้มีความสุขและมีลักษณะเช่นเดียวกับการวางแผน คือ ด้วยวิธีการจัดสรรทรัพยากรของสังคมอย่างยุติธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งนักวางแผนเรียกว่าการบริหารและการจัดการนั่นเอง

๑๐. ความหมายทางด้านการพัฒนาชุมชน นักพัฒนาชุมชนได้ให้ความหมายของ “การพัฒนา” ไว้ว่าหมายถึง การที่คนในชุมชนและสังคมโดยส่วนรวมได้ร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อปรับปรุงความรู้ความสามารถของตนเองและร่วมกันเปลี่ยนแปลงคุณภาพของตนเองชุมชนและสังคมให้ดีขึ้น^{๔๓} การพัฒนาเป็นเสมือนกลวิธีหรือมรรควิธี (Means) ที่ทำให้เกิดผล (Ends) ที่ต้องการคือ คุณภาพชีวิต ชุมชนและสังคมดีขึ้น^{๔๔}

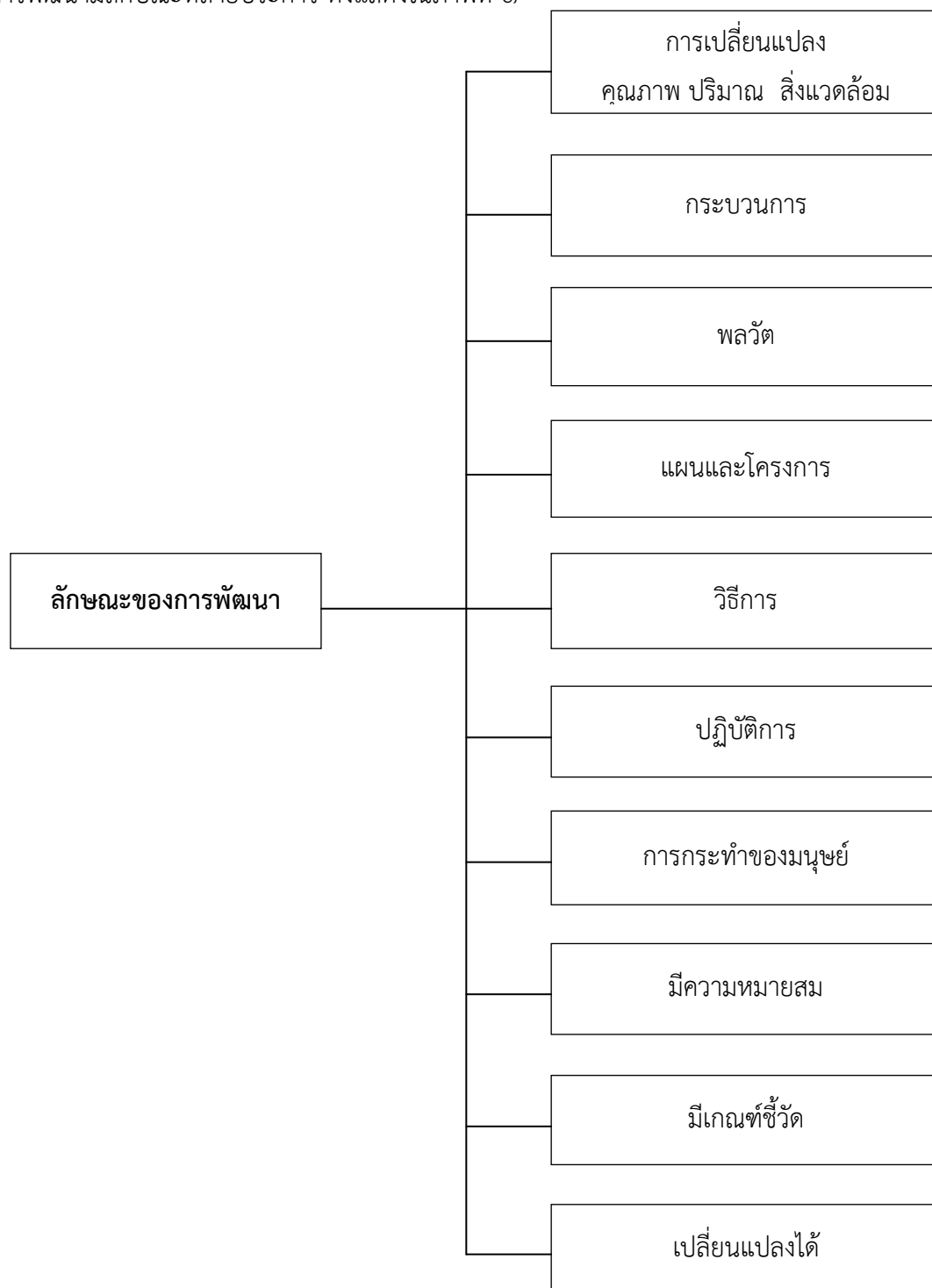
จากความหมายของการพัฒนาดังกล่าว สรุปได้ว่า “การพัฒนา” หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของสิ่งใดสิ่งหนึ่งทั้งในด้านคุณภาพ และปริมาณ โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ดีขึ้น เจริญเติบโตขึ้น เพิ่มขึ้น มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น มีคุณภาพดีขึ้น ด้วยการบริหารจัดการของมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ

^{๔๓} สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, สังคมไทยแนวทางวิจัยและพัฒนา, (ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๓๖), หน้า ๑๗๙.

^{๔๔} ยุวัฒน์ วุฒิเมธี, การพัฒนาชุมชน : จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบลิ๊อก, ๒๕๓๔), หน้า ๒.

๓.ลักษณะของการพัฒนา

การพัฒนามีลักษณะหลายประการ ดังแสดงในภาพที่ ๑



ภาพที่ ๑ ลักษณะของการพัฒนา^{๔๕}

^{๔๕} สอนธยา พลศรี, ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พริ้นติ้ง, แฮร์ส, ๒๕๔๗), หน้า ๕.

จากภาพที่ ๑ แสดงให้เห็นถึงลักษณะของการพัฒนาหลายประการ ซึ่งเป็นลักษณะของการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านปริมาณ คุณภาพและสิ่งแวดล้อม โดยการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นกระบวนการที่มีลำดับขั้นตอนต่อเนื่อง เป็นระบบ มีลักษณะเป็นพลวัต คือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลา ไม่หยุดนิ่ง และมีลักษณะเป็นแผนและโครงการ คือมีการวางแผนไว้ล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ มีลักษณะมีวิธีการหรือเทคนิควิธีตามหลักการทฤษฎีของการพัฒนาและเป็นปฏิบัติการ คือสามารถปฏิบัติได้จริง นอกจากนี้การพัฒนายังเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ก่อให้เกิดความสุขหรือความเหมาะสมหรือพึงพอใจให้เกิดขึ้นกับมนุษย์มีเกณฑ์หรือตัวชี้วัดการพัฒนาและสามารถเปลี่ยนแปลง ปรับเปลี่ยนกระบวนการพัฒนาให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยี

๔.ความหมายของการบริหาร

การบริหาร (Administration) หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และวิธีการปฏิบัติงานเป็นทรัพยากรในการดำเนินงาน

อาร์ เจ เอส เบเกอร์ (R.J.S. Baker)^(๑๙๗๒) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่าการบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administrare” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรือ อำนาจการ (Direct) การติดตามดูแลสิ่งต่างๆ หรือเป็นการทำงานให้สำเร็จ

ดไวท์ วอลโด (Dwight Waldo) (๑๙๗๒) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่า การบริหารหมายถึง ความพยายามของมนุษย์ในการให้ความร่วมมือ ประสานงานรูปแบบหนึ่งที่มีระดับความมีเหตุผลอย่างสูง

สร้อยตระกูล อรรถมานะ^(๑๖) ได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ว่าการบริหารคือ การกระทำร่วมกันด้วยความตั้งใจของกลุ่มบุคคลอย่างร่วมแรงร่วมใจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกันอย่างมีเหตุผล โดยมีองค์ประกอบพื้นฐาน ได้แก่

- ๑.จะต้องมีกลุ่มบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป
- ๒.จะต้องมีการกระทำอย่างร่วมแรงร่วมใจของกลุ่มบุคคลนั้น
- ๓.จะต้องมุ่งสู่วัตถุประสงค์ของกลุ่มที่ตั้งไว้ร่วมกันอย่างมีเหตุผล

จากความหมายของการบริหารดังกล่าวสรุปได้ว่า การบริหารหมายถึง การประสานความพยายามของมนุษย์และทรัพยากรต่างๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการหรือการบริหารคือศิลปะในการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยกระบวนการและทรัพยากรการบริหารเป็นเครื่องมือ

^(๑๖) สร้อยตระกูล อรรถมานะ, *ทฤษฎีการบริหาร*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพาณิชย์, ๒๕๔๐), หน้า ๔.

๕. ความหมายของการบริหารการพัฒนา

คำว่า การบริหารการพัฒนา (development management) นิยมใช้ในหน่วยงานและบุคลากรของภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลายแก่ประชาชน ก่อนที่จะใช้การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้”ที่เรียกวาการบริหารพัฒนานั้นมีคำหลาย คำที่รัฐบาลหลายยุคสมัยได้นำมาใช้เช่น การบริหารราชการ การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารภาครัฐ การบริหาร จากนั้นจึงใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา ในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีในพ.ศ. ๒๕๐๙ โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration หรือ NIDA) และต่อมาได้เปิดสอนหลักสูตรปริญญาโทด้านการบริหารการพัฒนาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์

และถึงแม้บางคนมีความเห็นว่าประเทศไทยได้ผ่านพ้นสภาพที่เป็นประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนามาแล้วและกำลังจะก้าวไปสู่สภาพของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่มีเทคโนโลยีสูงก็ตาม แต่แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนายังไม่หมดสิ้นไปได้ เพราะในสภาพความเป็นจริงทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทย ยังคงมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาตราบใดที่การพัฒนายังมีความหมายครอบคลุมถึงการ เปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพที่ดีขึ้น (change for the better) ด้วย อาจกล่าวได้ว่าความหมายของ “การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้” แบบใดก็ตาม ซึ่งรวมทั้งการบริหารการพัฒนาด้วย ไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนและตายตัว ทำนองเดียวกับการให้ความหมายของคำอื่นทั้งหลายในทางสังคมศาสตร์ เนื่องจากขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิด และประสบการณ์ของนักปรัชญา ผู้รู้ นักวิชาการ นักกฎหมาย และนักบริหารแต่ละคน แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารพัฒนามีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ ดังจะไดกล่าวต่อไป โดยอาจเรียกว่า การบริหารจัดการ หรือการบริหารและในอนาคตอาจเรียกเป็นอย่างอื่นได้แนวคิดบริหารพัฒนานั้นแพร่หลายอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมทั้งในเอเชีย สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาปรับใช้อย่างแพร่หลายในช่วงที่เน้นการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท การนำเสนอในหัวข้อนี้แบ่งย่อยเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ (๑) แนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาและ (๒) ความสำคัญของการบริหารการพัฒนา

๕.๑ แนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา

แนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาของต่างประเทศและของไทยลักษณะสำคัญและลักษณะร่วมของการบริหารพัฒนารวมตลอดถึงการเปรียบเทียบแนวคิดและความหมายของ “การบริหารงานทั่วไป” และ “การบริหารการพัฒนา”

ในทางสังคมศาสตร์เป็นธรรมดาที่การแสดงแนวคิดหรือการให้ความหมายของคำใดคนหนึ่งย่อมหลากหลายและแตกต่างกันเป็นส่วนใหญ่ไม่ว่าผู้แสดงแนวคิดหรือผู้ให้ความหมายมีประสบการณ์หรือ

มีพื้นฐานการศึกษาในสาขาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม การให้แนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาที่มีลักษณะเช่นว่านี้เหมือนกันคำว่าการบริหารการพัฒนา นั้นเขียนเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า Development administration หรือ administration of development แต่ในที่นี้ยึดถือคำแรก

เนื่องจากหัวข้อนี้เกี่ยวข้องกับการให้ความหมายในทางสังคมศาสตร์ จึงควรทำความเข้าใจเรื่องการให้ความหมายของคำหรือถ้อยคำในทางสังคมศาสตร์ก่อน กล่าวคือ “ศาสตร์” มาจากคำว่า “science” ซึ่งมีใช้ความหมายว่า “วิทยาศาสตร์” เท่านั้น แต่ยังหมายถึง วิชาความรู้หรือความรู้ที่เป็นระบบที่มีรากฐานมาจากการสังเกต ศึกษา ค้นคว้า และทดลองตรงกันข้ามกับสัญชาตญาณหรือการเรียนรู้โดยความรู้สึกนึกคิด หรือการเรียนรู้โดยความรู้สึกที่เกิดขึ้นเองในใจ (intuition) คำว่าศาสตร์นั้น แบ่งเป็น ๒ แขนงใหญ่ๆ (branch) คือสังคมศาสตร์ (social science) และศาสตร์ธรรมชาติ (natural science)

ในทางสังคมศาสตร์ซึ่งหมายถึง ความรู้ที่เป็นระบบที่เกี่ยวกับสังคม ครอบคลุมศาสตร์ (science) ด้านศาสนา การศึกษา นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น ศาสตร์เหล่านี้ไม่เป็นสูตรสำเร็จที่ใช้ได้ทุกหนทุกแห่งและไม่อาจเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ง่าย ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากการเป็นวิชาความรู้ที่มีลักษณะไม่ตายตัว ผวนกับการเกี่ยวข้องกับความรู้สึกนึกคิด การคาดการณ์ คาดคะเนหรือการคาดว่าจะเป็นอีกทั้งอคติของผู้ให้ความหมายความสามารถเข้าไปสอดแทรกอยู่ในความหมายที่ให้ไว้ได้ง่าย ยิ่งไปกว่านั้นยังไม่อาจสัมผัสพิสูจน์และตรวจสอบได้ง่ายอีกด้วย ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์เป็นจำนวนมากมีลักษณะที่เรียกว่า ทฤษฎีปทัสถาน (normative theories) ดังเช่น ทฤษฎีเทวสิทธิ์ ทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ ตลอดจนทฤษฎีหรือแนวคิดประชาธิปไตยหรือแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจ เป็นต้น ลักษณะของศาสตร์ทางสังคมศาสตร์แขนง (branch) นี้ค่อนข้างจะตรงกันข้ามกับศาสตร์อีกแขนงหนึ่ง คือ ศาสตร์ธรรมชาติ (natural science) ซึ่งหมายถึง ความรู้ที่เป็นระบบเกี่ยวกับธรรมชาติและโลกทางวัตถุที่ชัดเจนและจับต้องได้ (the systematized knowledge of nature and the physical world) เช่น เคมี ฟิสิกส์ คณิตศาสตร์ พฤกษศาสตร์ และธรณีวิทยาที่มีลักษณะแน่นอน ตายตัว สัมผัสได้ เป็นระบบ ทดสอบและพิสูจน์ได้ง่ายกว่าศาสตร์แขนงแรก รวมทั้งอคติของผู้เกี่ยวข้องเข้าไปสอดแทรกได้ยาก ศาสตร์ธรรมชาตินี้สอดคล้องกับแนวคิดของทฤษฎีที่แน่นอนชัดเจน (positive theories) ดังเช่น ทฤษฎีเส้นตรงทางเรขาคณิต และทฤษฎีทางคณิตศาสตร์ เป็นต้น

กล่าวโดยย่อ การให้ความหมายของคำในทางสังคมศาสตร์นั้น ไม่อาจให้ความหมายได้อย่างแน่นอนตายตัว จนเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ง่าย ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากธรรมชาติของลักษณะวิชาซึ่งแตกต่างจากศาสตร์ธรรมชาติดังกล่าว รวมทั้งขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิดและประสบการณ์ของผู้ให้ความหมายแต่ละคน ดังนั้น จึงควรหลีกเลี่ยงหรือไม่ควรมาเสียเวลาถกเถียงกันในเรื่องการให้ความหมายของคำแต่ละคำว่า ความหมายของใครถูกหรือผิดหัวข้อนี้เป็นการศึกษาแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาทั้งของต่างประเทศและของไทยรวมกันไป เริ่มจากการนำเสนอวรรณกรรมหรือข้อความที่แสดงถึงแนวคิด และ/หรือความหมายของการบริหารพัฒนานักวิชาการหรือผู้รู้ต่างประเทศและไทยตามลำดับ จากนั้นจึงสรุปและท้ายสุดได้แสดงตารางเปรียบเทียบแนวคิดและความหมายไว้ด้วย

จอร์จ เอฟ. แก้นท์ (George F. Gant) นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายแนวคิดและ ความหมายของการบริหารการพัฒนา(development administration)เป็นครั้งแรกๆ โดยมีประสบการณ์มาจากการปฏิบัติหน้าที่ Tennessee Valley Authority (TVA.) ว่าการบริหารการพัฒนาเป็นคำที่ให้ความสำคัญกับหน่วยงานระบบการจัดการ และกระบวนการต่างๆ ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาพร้อมกันนี้การบริหารการพัฒนายังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่กำหนดให้เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่างๆ ของการพัฒนาเพื่อทำการเชื่อมโยงและทำให้วัตถุประสงค์ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้การบริหารการพัฒนายังช่วยปรับให้ระบบราชการและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตอบสนองต่อการพัฒนาอีกด้วย ดังนั้น การบริหารการพัฒนาจึงหมายถึง การบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา^{๔๗}

เออร์วิง สเวดโลว์ (Irving Swerdlow) นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายว่า การบริหารการพัฒนาหมายถึง การบริหารในประเทศที่ยากจนหรือประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะการบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาย่อมมีความแตกต่างกันกับการบริการราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอาจพิจารณาและสังเกตเห็นได้จากลักษณะของความแตกต่างกันหลายแง่มุม อาทิพิจารณาจากลักษณะและแบบแผนของการบริหาร บทบาทของรัฐบาลและบทบาทของข้าราชการ เป็นต้น^{๔๘}

อุทัย เลาหวิเชียร เขียนบรรยายถึงการบริหารการพัฒนาว่า หมายถึง หน่วยงานทางราชการ หรือกระบวนการของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนากล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการบริหารการพัฒนาจะช่วยให้กลไกต่างๆ ของรัฐเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของงานพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ^{๔๙}

ติน ปรัชญาฤทธิ์ อธิบายถึงความหมายของคำว่าการบริหารพัฒนาว่า “เมื่อนำมาใช้ในภาษาไทยได้มีผู้บัญญัติศัพท์ต่างๆ กัน แต่ที่เป็นที่นิยมกันนั้น ใช้คำว่าการบริหารการพัฒนาเมื่อเป็นการปฏิบัติการและใช้คำว่าพัฒนบริหารศาสตร์หรือวิชาการบริหารการพัฒนา เมื่อเป็นหลักวิชาที่นำมาใช้เรียนใช้สอนกันได้ (a field of study)^{๕๐}

^{๔๗} George F. Gant, *Development Administration : Concepts, Goals, Methods* (Madison, Wisconsin : The University of Wisconsin Press, ๑๙๗๙), p. ๒๐.

^{๔๘} Irving Swerdlow (ed.), *Development Administration : Concepts and Problems* (Syracuse, New York : Syracuse University Press, ๑๙๖๓), pp. ix-xii, อ้างถึงใน อาษา เมฆสุวรรณ, “หลักการบริหารการพัฒนา” ใน อมร รัชสาสัย และชัตติยา วรรณสุต (บรรณาธิการ), *ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศ*, แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕), หน้า ๒๗๐.

^{๔๙} อุทัย เลาหวิเชียร, “แนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้าง” ใน *บทความวิชาการพัฒนาพัฒนบริหารรอบสองศตวรรษรัตนโกสินทร์*, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , ๒๕๒๕), หน้า ๘๙.

^{๕๐} ติน ปรัชญาฤทธิ์, “การพัฒนาการบริหารและการบริหารการพัฒนา” ใน อุทัย เลาหวิเชียร (บรรณาธิการ), *การบริหารการพัฒนา*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพานิช, ๒๕๒๘) , หน้า ๑๖๓.

จากแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาของนักวิชาการหรือผู้รู้ของต่างประเทศและของไทยข้างต้น ทำให้พอกล่าวได้ว่าคำว่า การบริหารการพัฒนานั้น เกิดขึ้นในช่วงปีค.ศ. ๑๙๕๐ โดย จอร์จ เอฟ. แกนท์ ได้เริ่มใช้ความหมายนี้ในปี ค.ศ. ๑๙๕๕ หรือ ค.ศ. ๑๙๕๖ เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวทางพื้นฐานสำหรับการวิจัยทางการบริหารและเพื่อใช้ในโครงการฝึกอบรมสำหรับสถาบันการศึกษาด้านการพัฒนาชนบท ซึ่งต่อมาได้จัดตั้งขึ้นที่ คามิลลา (Camilla) ในปากีสถานตะวันออก(บังกลาเทศ) และที่ปาชาวา (Pashawar) ในปากีสถานตะวันตก สำหรับความหมายเริ่มแรกของคำว่า การบริหารการพัฒนาของแกนท์ นั้นต้องการแสดงให้เห็นถึงข้อแตกต่างที่สำคัญของการบริหารที่เน้นการสนับสนุนและการจัดการสำหรับงานพัฒนากับการบริหารที่เน้นในเรื่องกฎหมายและความเป็นระเบียบ^{๕๑}

จะเห็นได้ว่า แนวคิดการบริหารการพัฒนานั้น แพร่หลายอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งรวมทั้งในเอเชีย สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาปรับใช้ในช่วงที่เน้นการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท แนวคิดหรือลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนาไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนและตายตัว ลักษณะเช่นนี้ เหมือนกับการให้ความหมายของคำทั้งหลายในทางสังคมศาสตร์ที่ขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิดและประสบการณ์ของนักปรัชญา ผู้รู้ นักวิชาการ นักกฎหมาย และนักบริหารแต่ละคน ดังได้อธิบายเหตุผลไว้แล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม การบริหารการพัฒนามีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ ดังจะได้ศึกษาต่อไป

๕.๒ ความเป็นมาของการบริหารการพัฒนา

๑. ความเป็นมาของการบริหารการพัฒนาที่เป็นกิจกรรม ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๓๐ - ๑๙๓๙ (หรือช่วงทศวรรษ ๑๙๓๐) ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ทั่วโลก (The Great Depression) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีรูสเวลท์ (Roosevelt) ได้รับชัยชนะการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีได้ให้ความสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและในสังคมในประเทศของตน โดยได้มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาและการปฏิบัติทางโดยรัฐบาลกลาง (Federal Government) ได้ใช้ความริเริ่มในการพัฒนาโครงการพัฒนาต่างๆ การออกกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงและการปฏิบัติการทางการเงินอื่นๆ การให้หลักประกันทางด้านสวัสดิการทางสังคมและสุขภาพอนามัยของประชาชน

การพัฒนาเศรษฐกิจของสังคมของสหรัฐอเมริกาในช่วงนั้นนับว่าเป็นแบบอย่างในการพัฒนาแก่ประเทศอื่นๆ ในเรื่องกำหนดนโยบาย การวางแผน การบริหารงานโครงการตลอดจนในเรื่องของการกำหนดหน้าที่ทั้งหลายขององค์การในการบริหารให้บรรลุผลสำเร็จ

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สหรัฐอเมริกาได้เข้าไปช่วยเหลือประเทศในยุโรปให้ฟื้นตัวจากสภาพของสงคราม โดยช่วยเหลือผ่านแผนการมาร์แชล (Marshal Plan) ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ โดยยึดหลักในการช่วยเหลือตัวเอง (Self Help) และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (Mutual Help) ความช่วยเหลือตามแผนการ มาร์แชลนี้มีจุดมุ่งหมายหลักคือให้ยุโรปมีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริงเพื่อต่อต้านการรุกรานจากฝ่ายคอมมิวนิสต์ ซึ่งนำโดยสหภาพโซเวียตซึ่งปรากฏว่าได้รับความสำคัญทำให้ยุโรปฟื้นตัว มีความเจริญก้าวหน้า

^{๕๑} George F. Gant, *op.cit.*, pp. xi, ๑๙-๒๐.

เป็นประเทศที่พัฒนาในเวลาต่อมาความสำเร็จดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดความเข้าใจว่าการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสามารถเกิดการประสานความร่วมมือของประชาชนในประเทศและความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ความสำเร็จของการพัฒนาประเทศต่างๆ ในยุโรปว่าเป็นประสบการณ์ที่ได้นำเอาไปเป็นตัวอย่างแก่ประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนาในการพัฒนาประเทศของตนให้มีรายได้ของคนในประเทศสูงขึ้น

องค์การสหประชาชาติ (United Nation : UN) ได้ก่อตั้งขึ้นมาหลังสงครามโลกครั้งที่สองในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ สังคมและวิชาการแก่ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา แต่การช่วยเหลือขององค์การสหประชาชาติจะมีลักษณะต่างไปจากการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา เพราะว่าจะช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงอุดมการณ์ทางการเมือง ในขณะที่สหรัฐอเมริกาจะให้การช่วยเหลือต่างประเทศเป็นเครื่องมือทางการเมืองคือ มักจะช่วยเหลือประเทศที่เป็นพันธมิตรของตนเองเท่านั้นจะไม่ช่วยเหลือประเทศอื่นที่มองว่าเป็นศัตรูทางการเมืองกับประเทศของตน

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ หลังจากที่ประเทศในยุโรปได้ฟื้นตัวและพัฒนาตัวเองขึ้นเป็นประเทศพัฒนาแล้วมีความมั่งคั่งขึ้น ก็ได้เข้าไปช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาอื่นในเอเชีย แอฟริกาและอเมริกาใต้

การช่วยเหลือของประเทศต่างๆ จะให้การช่วยเหลือเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพราะหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้มีการแบ่งค่ายต่างๆ คือ ค่ายเสรีประชาธิปไตย ค่ายประเทศสังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ และค่ายประเทศที่ไม่ฝักใฝ่ใดประเทศผู้ให้การช่วยเหลือมักจะให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่เป็นพันธมิตรของตนเองหรืออย่างน้อยก็เป็นประเทศเป็นกลาง

องค์การเอกชนก็เข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนา เช่น มูลนิธิฟอร์ด (Ford Foundation) มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ (Rockefeller Foundation) ได้มีส่วนเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สถาบันต่างๆ ในประเทศด้อยพัฒนาและกำลังพัฒนาการเกิดมูลนิธิเอกชนขึ้นมาเป็นเพราะว่าระบบภาษีของสหรัฐอเมริกาส่งเสริมทำให้เกิดมูลนิธิเอกชนเพื่อทำประโยชน์แก่สังคม เพราะว่าภาษีรายได้ของสหรัฐอเมริกาคือเป็นภาษีในอัตราก้าวหน้ารายได้มากขึ้นจะมีภาษีสูงกว่าเดิมและผู้ที่น่าเอาเงินที่ได้มาจัดตั้งมูลนิธิเพื่อส่วนรวมจะสามารถหักเป็นค่าใช้จ่ายไม่ต้องเสียภาษี ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจให้มหาเศรษฐีมีรายได้มากๆ นำเงินมาตั้งมูลนิธิเพื่อประโยชน์แก่สังคม

หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ได้ตื่นตัวพัฒนาประเทศของตนเอง โดยมีประเทศพัฒนาแล้วเข้ามาให้ความช่วยเหลือ เช่น ให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำให้เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่ารวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการประเทศต่างๆ ได้เริ่มมีแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือ (Instruments) เพื่อใช้ในการพัฒนา เช่น อินเดีย เริ่มมีแผนพัฒนาในปี พ.ศ. ๒๔๙๓ ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย พ.ศ. ๒๔๙๔ ปากีสถานเริ่มมีในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ และประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยประเทศดังกล่าวได้รับอิทธิพลแนวความคิดในการพัฒนาประเทศแล้วโดยยึดเอาประเทศพัฒนาแล้วเป็นตัวแบบอุดมคติที่จะมุ่งพัฒนาไปถึงจุดหมายนั้น

สำหรับประเทศกลุ่มสังคมนิยมนั้น ก็มีการพัฒนาประเทศที่ยึดในแนวของทฤษฎีมาร์กและมาร์กซิสต์เป็นหลัก แต่ในปัจจุบันประเทศในกลุ่มสังคมนิยมหลายประเทศไทยรับแนวการพัฒนาประเทศให้มาใช้กลไกตลาด เช่น อดีตประเทศสหภาพโซเวียต ประเทศยุโรปตะวันออก เป็นต้น

คำที่ใช้เรียกประเทศต่างๆ ตามระดับของการพัฒนามีคำที่ใช้เรียก ดังนี้

๑) ประเทศด้อยพัฒนา (Under Development Country : UDC) หรือบางทีเรียกว่าประเทศยากจน (Poor Country) ประเทศเหล่านี้จะมีรายได้ต่อหัวของประชาชนต่ำ มีการขาดแคลนสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเช่น ถนนไฟฟ้า น้ำประปา ประชาชนส่วนใหญ่มีฐานะความเป็นอยู่ไม่ค่อยดี ยากจน ไร้การศึกษา สุขภาพอนามัยไม่ค่อยดี บางทีอาจจะเรียกประเทศเหล่านี้ว่าประเทศพัฒนาน้อย (Less Developed Country)

๒) ประเทศกำลังพัฒนา (Developing Country) เป็นคำที่มีความหมายกว้าง ใช้เรียกประเทศที่มีระดับการพัฒนามากกว่าประเทศด้อยพัฒนา แต่ยังไม่เป็นประเทศพัฒนาแล้ว หรืออาจจะใช้เรียกประเทศด้อยพัฒนา หรือพัฒนาน้อยตามข้อ 1 ก็ได้ เป็นคำนิยามที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมากกว่าคำในข้อ ๑

๓) ประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Country - DC) หรือบางทีเรียกว่าประเทศร่ำรวย (Rich Country) ประเทศเหล่านี้ประชาชนจะมีรายได้สูงฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนใหญ่มีฐานะความเป็นอยู่มีมาตรฐานการครองชีพสูง ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่จะเป็นชนชั้นกลาง (Middle Class) ส่วนคนจนมีประมาณ ๑๐%

๒. ความเป็นมาและลักษณะของการบริหารการพัฒนาในฐานะที่เป็นศาสตร์ (Science) ความเป็นมาของวิชาการบริหารการพัฒนาหรือพัฒนาบริหารศาสตร์มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือบริหารรัฐกิจ (Public Administration) แต่เดิมเคยเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ (Political Science) ในการศึกษาวิชารัฐศาสตร์มีการศึกษาวิชาการปกครองเปรียบเทียบ (Comparative Government) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนมาเป็นวิชาการเมืองเปรียบเทียบ (Comparative Politics) ซึ่งทำให้วิชารัฐศาสตร์ แต่เดิมศึกษาเฉพาะระบบการเมืองในประเทศตะวันตกได้ขยายขอบเขตไปศึกษาถึงระบบการเมืองในประเทศอื่น ๆ นอกจากประเทศตะวันตก โดยที่ Robert Dah ได้ชี้ให้เห็นความจำเป็นของการศึกษาโดยใช้วิธีเปรียบเทียบในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ ต่อมาการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงทศวรรษ ๑๙๕๐ ซึ่งขณะนั้นเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์ ได้มีการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (Comparative Public Administration) ในทำนองเปรียบเทียบกับการเมืองเปรียบเทียบของวิชารัฐศาสตร์

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๔ คณะอนุกรรมการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ของสมาคมนักวิชาการอเมริกัน (American Political Science) ซึ่งศาสตราจารย์ริกส์ (Riggs) เป็นประธานได้เสนอ “เค้าโครงของข้อเสนอแนะในการศึกษาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ” หรือต่อมาคณะทำงานได้จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับเค้าโครงการวิจัยโดยเสนอผ่านสมาคมนักวิชาการอเมริกันแต่ข้อเสนอ นั้น ล้มเหลวเพราะเงินอุดหนุน

ต่อมากลุ่มบุคคลผู้สนใจการบริหารเปรียบเทียบดังกล่าวได้ไปจัดตั้งสมาคมรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน (American for Public Administration) และได้จัดตั้งกลุ่มบริหารเปรียบเทียบ (Comparative Administration Group : CAG) ขึ้นมาภายในสมาคมฯ ในปี ค.ศ. ๑๙๕๙ Riggs ได้รับเลือกเป็นประธานของกลุ่ม และต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ และ ๑๙๖๕ กลุ่มบริหารเปรียบเทียบได้รับเงินอุดหนุนจากมูลนิธิฟอร์ด รวมกันเป็นเงิน ๕๐๐,๐๐๐ ดอลลาร์ มาใช้ในการวิจัยเขียนตำรา ในด้านการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ ซึ่งหมายความว่าสาขารัฐประศาสนศาสตร์แยกตัวออกมาจากสาขาวิชารัฐศาสตร์ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นเอง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ารากฐานความรู้ของการบริหารการพัฒนา ก็คือการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบนั่นเอง อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงของการบริหารการพัฒนาในระยะหลังเป็นเหตุให้วิชานี้มีลักษณะแตกต่างกับการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือการบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญกับการประยุกต์มากกว่าการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ

เงินอุดหนุนของมูลนิธิฟอร์ดดังกล่าวได้มีส่วนสำคัญ ทำให้การวิจัยและเขียนตำราในสาขาวิชาการบริหารเปรียบเทียบ และการบริหารการพัฒนาได้เจริญก้าวหน้า มีผลงานวิจัยและตำราที่เกิดขึ้นมากมายจนได้รับการยอมรับว่าเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงกลางทศวรรษ ๑๙๖๐ มาจนถึงปัจจุบันนี้

กลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ เป็นกลุ่มนักวิชาการชาวอเมริกันซึ่งเคยได้มีบทบาทไปเป็นที่ปรึกษาทางด้านการบริหารรัฐกิจแก่ประเทศกำลังพัฒนาตามโครงการช่วยเหลือทางวิชาการของประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อประเทศกำลังพัฒนาบุคคลเหล่านี้ได้พบว่าความรู้ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเขามีอยู่บางส่วนนำมาใช้ได้ แต่ส่วนหนึ่งนำมาใช้ไม่ได้ในการปฏิบัติงานในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้เพราะสภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศกำลังพัฒนา มีความแตกต่างไปจากประเทศพัฒนาแล้วโดยสิ้นเชิงเพื่อที่จะตั้งกลุ่มศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานของประเทศกำลังพัฒนาโดยเปรียบเทียบกับความรู้การบริหารงานรัฐกิจของประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งเขามีความรู้อยู่เพื่อที่จะทำให้วิชาการบริหารรัฐกิจ หรือรัฐประศาสนศาสตร์มีความสมบูรณ์ขึ้นและความรู้ดังกล่าวจะสามารถนำเอามาใช้อย่างได้ผลในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีลักษณะสภาพแวดล้อมที่ต่างอย่างสิ้นเชิงกับประเทศพัฒนาแล้ว

ตัวอย่างนักวิชาการกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ(CAG) ที่มีผลงานที่มีชื่อเสียงได้แก่ เฟรด ดับบลิว ริกส์ (Frew W. Riggs) เอ็ดเว็ด ดับบลิว ไวด์เนอร์ (Edward W. Wiedner) โจเซฟลาพาลอมบารา (Josaph LaPalombara) ซวล เอ็มแคทซ์ (Sual M. Katz) จอห์น ดี มอนท์ โกเมอรี (Joha D. Montgomery) และวิลเลียม ซิฟฟิน (William Siffin) เป็นต้น

๕.๓ การศึกษาวิชาการบริหารการพัฒนา

การศึกษาวิชาการบริหารการพัฒนาก่อน ค.ศ. ๑๙๗๐ (พ.ศ.๑๕๑๓)

การบริหารการพัฒนาก่อนปี ค.ศ. ๑๙๗๐ อาจสรุปได้ว่าเป็นการศึกษาเกี่ยวกับความหมาย ขอบเขต และแนวทางการศึกษา การศึกษาลักษณะทั่วไปและประเทศกำลังพัฒนาการสนใจสร้างตัวแทนและทฤษฎีขนาดใหญ่ การปฏิรูประบบการบริหาร การสร้างสถาบัน การขยายขอบเขตของความรู้ การศึกษาสิ่งแวดล้อมของการบริหารการศึกษาและการฝึกอบรมนักบริหารการพัฒนาอาจกล่าวได้ว่าทศวรรษแรกเป็นระยะที่วิชานี้

ใช้เวลากับการแสวงหาความหมายขอบข่ายและแนวทางการศึกษา ข้อเขียนส่วนใหญ่มุ่งไปในทางอธิบายลักษณะของระบบบริหารในประเทศกำลังพัฒนา สนใจการศึกษาในระดับมหภาคมากกว่าจุลภาค การศึกษามุ่งไปสู่การปฏิบัติมีจำนวนไม่มากนัก ข้อเขียนส่วนใหญ่มุ่งการตั้งสมมติฐานจากประสบการณ์ของผู้เขียนมากกว่าการยืนยันทดสอบจากสิ่งที่ประจักษ์ ดังนั้น แม้จะมีการแสวงหามิติใหม่ๆ ให้กับวิชามิติเหล่านั้นก็ไม่ได้มาช่วยในการเพิ่มองค์ความรู้ เพราะยังขาดลักษณะการเป็นทฤษฎี ดังนั้นการที่จะผลิตทฤษฎีที่นำไปใช้ในการปฏิบัติจึงยังมีไม่มาก

การศึกษาวิชาการบริหารการพัฒนาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๗๐ จนถึงปัจจุบัน

ประการแรก ในเรื่องของขอบข่าย ความหมายของวิชาและแนวปฏิบัติได้หันมาสนใจเรื่องของการบริหารนอกระบบราชการมากขึ้น ซึ่งหมายถึงการศึกษาที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ “ความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ” และ “ประชาชนผู้รับบริการ” ให้ความสนใจในเรื่องของสมรรถนะของการบริหารในการพัฒนาประเทศ และสนใจการนำความรู้มาประยุกต์ใช้มากกว่าการสร้างทฤษฎีและตัวแบบ

ประการที่สองการบริหารการพัฒนาหลังปี ค.ศ. ๑๙๗๐ เน้นความสำคัญของค่านิยม เช่น ความเสมอภาคทางค่านิยม การกระจายอำนาจ การนำทรัพยากรของท้องถิ่นมาใช้ การคำนึงถึงผลผลิตที่สูงและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประการที่สามก็คือ เน้นความสำคัญเกี่ยวกับพัฒนาเฉพาะด้าน(Sectoral Development)ประการที่สี่ก็คือ การให้ความสำคัญเกี่ยวกับการหยิบยื่นความรู้จากตะวันตกมาใช้ในประเทศที่กำลังพัฒนา

ประการสุดท้าย การเพิ่มสมรรถภาพของระบบบริหารและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

อุทัย และวรงค์ ยังได้ชี้ให้เห็นว่า ทิศทางของการบริหารการพัฒนาในอนาคตก็คือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะเป็นเรื่องที่จะมีนักวิชาการสนใจมากที่สุดเพราะอันที่จริงการบริหารการพัฒนาก็คือการที่ข้าราชการผู้รับผิดชอบจะสามารถจะเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาประเทศมาเป็นแผนงาน และโครงการไปสู่การปฏิบัติ การเข้าใจทฤษฎี แนวความคิด และตัวแบบของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ ดังนั้น ผู้เขียนทั้งสองจึงได้เสนอตัวแบบสำหรับการวิเคราะห์การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๖ ตัวแบบด้วยกันซึ่ง ได้แก่ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผลตัวแบบด้านการจัดการตัวแบบทางการพัฒนาองค์การ ตัวแบบทางด้านกระบวนการของระบบราชการ ตัวแบบทางการเมืองและตัวแบบทั่วไป

๖.ความสำคัญของการบริหารการพัฒนา

ในทุกประเทศจำเป็นต้องมีการบริหารราชการ หรือการบริหารภาครัฐและเป็นธรรมดาที่การบริหารภาครัฐย่อมมีได้หลายวิธีการหรือหลายแนวทางเช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) การบริหารแบบยั่งยืน การบริหารจัดการ และการบริหารการพัฒนา เป็นต้น

ความสำคัญของการบริหารการพัฒนา ดังนี้

(๑) เป็นวิธีการหรือแนวทางหนึ่งของการบริหารภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนเท่านั้น

(๒) มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการให้

(๒.๑) เป็นระบบคือ มีการบริหารงานที่สอดคล้องกัน

(๒.๒) เป็นวิชาการ หมายถึง มีหลักวิชาการรองรับ

(๒.๓) มีทิศทางที่ชัดเจน เช่น มีกระบวนการดำเนินงาน และมีจุดมุ่งหมายปลายทางที่กำหนดไว้

ล่วงหน้า

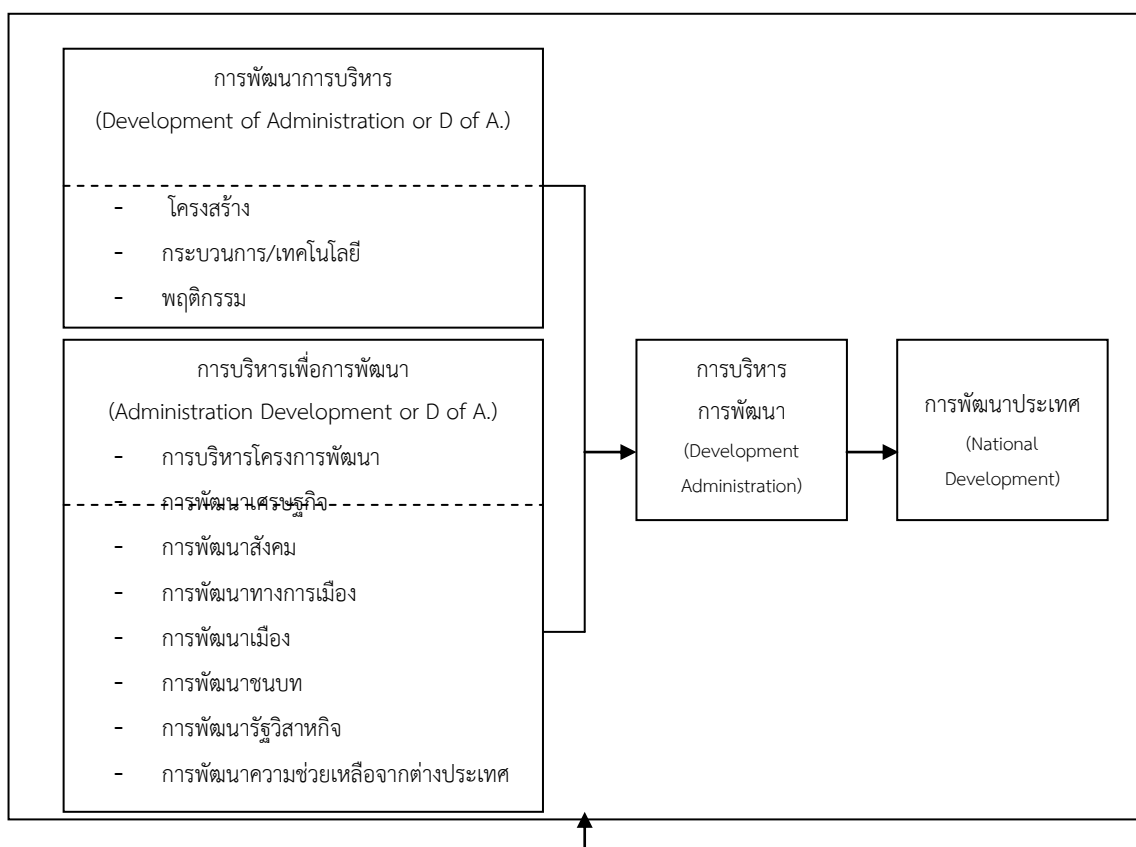
(๒.๔) ครอบคลุมครบถ้วนทั้งการบริหารเพื่อการพัฒนาและการพัฒนาการบริหารเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ตลอดทั้ง

(๒.๕) ช่วยเพิ่มความมั่นใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการอีกด้วย

ความสำคัญดังกล่าวนี้ (เหตุ) มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผล) และในที่สุด จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศในทิศทางที่ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นรวมทั้งประเทศชาติเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น

๗. องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา

องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนาอาจแสดงให้เห็นได้โดยภาพต่อไปนี้



สภาพแวดล้อม

ภาพที่ ๒ แสดงองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา

จากภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบริหารการพัฒนาเมืองค์ประกอบหลักๆ อยู่ ๒ ประการ คือ องค์ประกอบหลักแต่ละองค์ประกอบนี้ ยังมีองค์ประกอบรองอีกด้วย อย่างไรก็ตามก็ยังคงองค์ประกอบหลัก องค์ประกอบรองเหล่านี้ล้วนแต่เป็นเครื่องมือของการพัฒนาประเทศทั้งสิ้นและทั้งหมดได้รับผลกระทบหรือมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมด้วย เพื่อความกระจ่างในเรื่องนี้ผู้เขียนขอขยายความเกี่ยวกับองค์ประกอบหลัก องค์ประกอบรองเหล่านี้สักเล็กน้อย เพื่อเป็นการกรุยทางไปสู่การพิจารณาองค์ประกอบหลัก องค์ประกอบรอง ในรายละเอียดในบทต่อไป

๑. องค์ประกอบของการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration) การพัฒนาบริหาร หรือการปฏิบัติการบริหารครอบคลุมถึงองค์ประกอบรองต่างๆ คือ การพัฒนาโครงสร้างกระบวนการ เทคโนโลยีและพฤติกรรมให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกกระบวนการบริหาร การพัฒนาการบริหารมุ่งที่จะเพิ่มสมรรถนะของระบบราชการให้สามารถสนองตอบภารกิจของการบริหารเพื่อการพัฒนาโดยส่วนรวมและความต้องการประชาชน

๒. องค์ประกอบของการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development) องค์ประกอบหลักของการบริหารเพื่อการพัฒนา อาจมีองค์ประกอบอีกมากมาย แต่ในตำราเล่มนี้ผู้เขียนจะขอพิจารณาองค์ประกอบรองดังต่อไปนี้คือ การบริหารโครงการพัฒนารัฐวิสาหกิจและการพัฒนาความช่วยเหลือจากต่างประเทศซึ่งพอจะสรุปได้ข้างล่างนี้

๒.๑ การบริหารโครงการพัฒนามุ่งที่จะแปลงนโยบายการพัฒนามาออกเป็นแผนงานโครงการ และกิจกรรมการพัฒนามีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปการบริหารโครงการพัฒนาอย่างน้อยที่สุดจะครอบคลุมถึงสิ่งต่อไปนี้ คือ (๑) การวางแผนและการกำหนดแผน โครงการ และกิจกรรมการพัฒนาม (๒) การนำเอาแผน แผนงาน โครงการ และกิจกรรมการพัฒนามไปปฏิบัติ และ (๓) การประเมินแผน แผนงานโครงการ และกิจกรรมการพัฒนาม และข้อมูลย้อนกลับ

๒.๒ การพัฒนาเศรษฐกิจ มุ่งที่จะเพิ่มรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนให้สูงขึ้น เพื่อเพิ่มอำนาจซื้อ และความอยู่ดีกินดี ทั้งนี้รวมถึงการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ การปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และการประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจ

๒.๓ การพัฒนาสังคม มุ่งที่จะพัฒนาร่างกายและจิตใจของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ที่ดีขึ้น

๒.๔ การพัฒนาทางการเมือง มุ่งที่จะให้ประชาชนมีความตระหนักรู้และจงรักภักดีในรัฐและชาติ ตลอดจนการกำหนดนโยบายการบริหารการพัฒนาโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง

๒.๕ การพัฒนาเมือง มุ่งที่จะพัฒนาเมืองในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทางการเมือง การบริหาร การเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมๆ กับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในเมือง เช่น ความแออัดของที่อยู่อาศัย การใช้ที่ดิน การจราจร และการขาดแคลนเงินทุนเพื่อพัฒนาเมือง เป็นต้น

๒.๖ การพัฒนาชนบท มุ่งพัฒนาชุมชนในชนบทเพื่อขจัดความยากจน ความไม่รู้ ความเจ็บไข้ได้ป่วย ความหวาดหวั่น ส่งเสริมการพึ่งตนเอง ตลอดจนการกระจายความมั่งคั่งและรายได้ไปสู่ประชาชนที่อยู่ห่างไกลชนบท

๒.๗ การพัฒนารัฐวิสาหกิจ การพัฒนารัฐวิสาหกิจมุ่งที่จะพัฒนากลไกของรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในอันที่จะเข้าไปแทรกแซงและดำเนินกิจการของประเทศที่วิสาหกิจเอกชนไม่สามารถจะดำเนินการได้ พร้อมกันนั้นก็พยายามส่งเสริมและพัฒนาบริการสาธารณะบริการสาธารณูปโภคและดำเนินการธุรกิจที่มีผลต่อความมั่นคงของชาติและที่จะกระทบกระเทือนระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมโดยรวม

๒.๘ การพัฒนาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ มุ่งที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีกับมิตรประเทศ และหาแหล่งความช่วยเหลือทั้งจากมิตรประเทศองค์การระหว่างประเทศมูลนิธิและหน่วยงานของเอกชน เพื่อแสวงหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและระยะปลอดหนี้และระยะชำระคืนเงินต้นนาน และความช่วยเหลือให้เปล่า ตลอดจนความช่วยเหลือทางวิชาการในรูปของผู้เชี่ยวชาญ ทุนการศึกษาและอุปกรณ์ต่างๆ ในอันที่จะกระตุ้นให้บริหารการพัฒนาเป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนาและมีอัตราเร่งที่เร็วขึ้น

สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนาประกอบด้วย การพัฒนาการบริหารในด้านโครงสร้าง กระบวนการและเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการพัฒนาการบริหารเพื่อรองรับนโยบายการบริหารการพัฒนาและการบริหารเพื่อการพัฒนา ในด้านการบริหาร โครงการพัฒนา การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนารัฐวิสาหกิจ การพัฒนาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อนำสู่การบริหารการพัฒนาที่เป็นระบบต่อเนื่อง ก่อให้เกิดการขับเคลื่อนของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศต่อไป

๘.สรุปประจําบท

การบริหารการพัฒนา เป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกับ “การบริหารงาน” หรือ “การบริหารจัดการ” โดยการบริหารการพัฒนาเป็นแนวทางหรือวิธีการหนึ่งที่มีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ ซึ่งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำไปใช้ในการบริหารราชการ เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่ได้กำหนดไว้ การบริหารการพัฒนามีความสำคัญ ไม่เพียงเป็นแนวทางหรือวิธีการหนึ่งดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังมีความมีความสำคัญในลักษณะที่มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการอีกด้วย

การบริหารการพัฒนาเป็นการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ใน การบริหารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมพัฒนา รวมทั้งการพัฒนาหรือปรับปรุง การบริหารภายในของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการดำเนินงาน และตัวบุคคล โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ มีจุดหมายปลายทาง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประเทศชาติและประชาชนไปในทิศทางที่ดีขึ้น

คำถามท้ายบท

๑.การบริหารการพัฒนามีความหมายว่าอย่างไร

๒.การบริหารการพัฒนามีความสำคัญอย่างไรจงอธิบาย

๓.การบริหารพัฒนามีองค์ประกอบหลัก ๆ อยู่กี่ประการ อะไรบ้าง

๔.คำว่า “การพัฒนาการบริหาร” กับ คำว่า “การบริหารเพื่อการพัฒนา” เหมือนหรือต่างกันอย่างไร
จงอธิบาย

อ้างอิงท้ายบท

- นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. **ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท** ในเอกสารการสอนชุดวิชาการ **พัฒนาชุมชน หน่วยที่ ๑-๗**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๗.
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์และพูนศิริ วัจนะภูมิ. **ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน** ในเอกสารการ **สอนชุดวิชาคหกรรมศาสตร์กับการพัฒนาชุมชน หน่วยที่ ๑-๗** . นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๔.
- ติน ปรัชญาพทุทธ์. “การพัฒนาการบริหารและการบริหารการพัฒนา” ใน อุทัย เลาหวิเชียร (บรรณาธิการ). **การบริหารการพัฒนา** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพานิช, ๒๕๒๘.
- ทิตยา สุวรรณชฎ. **การพัฒนาสังคม : ขอบเขตและแนวความคิด พัฒนบริหารศาสตร์. ๑๙. ๓ กรกฎาคม ๒๕๒๒.**
- ปกรณ์ ปรียาก. **ทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ในการบริหารการพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพานิช, ๒๕๓๘.
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. **เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการพัฒนาชุมชน. คณะสังคมศาสตร์ :** มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๒๕.
- ยุวัฒน์ วุฒิเมธี . **การพัฒนาชุมชน : จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ**. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล็อก, ๒๕๓๔.
- ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๓๘.
- สนธยา พลศรี. **ทฤษฎีและการพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮาส์, ๒๕๔๗.
- สุนทรী โคมิน. **ผลกระทบของการพัฒนาในมุมมองของจิตวิทยาสังคม**. กรุงเทพมหานคร : พัฒนบริหารศาสตร์ , ๒๕๒๒.
- สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. **สังคมไทยแนวทางวิจัยและพัฒนา**. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๓๖.
- สร้อยตระกูล อรรถมานะ. **ทฤษฎีการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพานิช, ๒๕๔๐.
- อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ). **ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศ**. แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๕.
- อุทัย เลาหวิเชียร. “**แนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้าง**” ใน **บทความวิชาการพัฒนาพัฒนบริหารรอบสองศตวรรษรัตนโกสินทร์**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , ๒๕๒๕.
- อัจฉรา โพธิยานนท์. **การศึกษากับการพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพมหานคร : คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๒๙.
- George F. Gant. **Development Administration : Concepts, Goals, Methods**. Madison, Wisconsin : The University of Wisconsin Press, ๑๙๗๙.

Irving Swerdlow (ed.). *Development Administration : Concepts and Problems*. Syracuse,
New York : Syracuse University Press, ೧೯೬೩.

Streen, Paul. *The Frontiers of Development Studies*. London : MacMillan, ೧೯೬೩.

บทที่ ๖

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)

ขอบข่ายรายวิชา

เนื้อหาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ประกอบไปด้วยความหมายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ความสำคัญของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ วัตถุประสงค์ของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สรรหาบุคลากร การคัดเลือกบุคลากร การฝึกอบรมและพัฒนาการประเมินผล การปฏิบัติงานและการบริหารค่าตอบแทนและสวัสดิการ

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจความสำคัญของการจัดการทรัพยากรมนุษย์
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจวัตถุประสงค์ของการจัดการทรัพยากรมนุษย์
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจการสรรหาบุคลากร
๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจการคัดเลือกบุคลากร
๗. เพื่อศึกษาและเข้าใจการฝึกอบรมและพัฒนา
๘. เพื่อศึกษาและเข้าใจการประเมินผลการปฏิบัติงาน
๙. เพื่อศึกษาและเข้าใจการบริหารค่าตอบแทนและสวัสดิการ

บทนำ

ในบรรดาปัจจัยทางการบริหาร ๔ ประการ ได้แก่ มนุษย์ เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ มนุษย์นับเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและสำคัญยิ่ง เพราะมนุษย์มีสติปัญญาที่สามารถใช้ทรัพยากรอื่นๆ ได้แก่ เงิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักร และกระบวนการจัดการในการทำงานให้ได้ผลงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนี้มนุษย์ยังมีความคิดสร้างสรรค์และสามารถคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ซึ่งปัจจัยทางการบริหารอื่นๆ ไม่สามารถทำได้ ดังนั้น การบริหารคนจำนวนมากที่มีความหลากหลายด้านวิชาชีพ ด้านทักษะและความสามารถให้สามารถให้บริการแก่ลูกค้าได้อย่างมีคุณภาพและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงมีความสำคัญอย่างมากผู้บริหารจึงควรเรียนรู้ความหมายและความสำคัญของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเป็นพื้นฐานในการเรียนรู้วิธีการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่เหมาะสมต่อไป

๑. ความหมายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์

คำว่า “การจัดการทรัพยากรมนุษย์” (human resource management) แต่เดิมเคยใช้คำว่า การบริหารงานบุคคล (personnel management) ซึ่งเป็นความหมายที่แคบกว่า โดยมองการบริหารบุคคล เป็นแบบศูนย์รวมอำนาจทั้งองค์การ ที่เกี่ยวกับกิจกรรม โปรแกรมและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการรับคนเข้าทำงาน การดูแลรักษาคนทำงานและการให้คนงานออกจากงานรวมทั้งการเก็บประวัติของคนงาน ลักษณะของ ศูนย์รวมงานส่วนใหญ่ของการบริหารงานบุคคลจึงเป็นงานบริการและงานธุรการต่อมาคำว่า “การจัดการ ทรัพยากรมนุษย์” ได้รับความนิยมแพร่หลายมากขึ้น เนื่องจากมีการให้ความสำคัญว่า มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มี คุณค่าไม่สามารถใช้เครื่องมือเครื่องจักรใด ๆ มาทดแทนได้ มนุษย์จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่นำองค์การให้ไปสู่ ความสำเร็จ เนื่องจากมนุษย์มีสมอง มีความรู้สึกนึกคิด และมีจิตวิญญาณ การจัดการทรัพยากรมนุษย์จึงมี ความแตกต่างจากทรัพยากรอื่นๆ เพราะผู้บริหารต้องทำความเข้าใจถึงความต้องการของคนงาน การให้เกียรติ และการปฏิบัติต่อกันเยี่ยงมนุษย์ ตลอดจนการให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพความยุติธรรม ความปลอดภัย และคุณภาพชีวิตของคนงานด้วย โดยเป้าหมายการจัดการจะเน้นที่การสร้างคุณค่าเพิ่มขึ้น โดยการใช้ศักยภาพ ของมนุษย์ที่จะทำให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์ มีความมั่นคง มั่งคั่ง และอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข ดังนั้น การจัดการทรัพยากรมนุษย์จึงเกี่ยวข้องกับกิจกรรม โปรแกรมและนโยบายที่กว้างขวางมากขึ้นกว่าคำว่า “การบริหารงานบุคคล” ซึ่งเป็นคำเดิมที่เคยใช้

สำหรับความหมายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้คน หรือ ทรัพยากรมนุษย์ หรือทุนมนุษย์ นับว่าเป็นส่วนที่เป็นต้นน้ำของผลผลิตในทุกๆ มิติขององค์กร ซึ่งเป็นเครื่องมือหรือเป็น องค์ประกอบหนึ่งของกระบวนการจัดการ อันได้แก่ วัตถุดิบที่จะผสมผสานก่อให้เกิดผลผลิตต่างๆ ได้แก่ ๔M ที่ประกอบไปด้วย Man, Money, Material และ Management ซึ่งคนในองค์กรไม่ใช่แค่การมองเป็น พนักงานคนหนึ่งในองค์กรเนื่องจากคนมีความสำคัญมากกว่าทรัพยากรอื่น การกล่าวเช่นนี้เนื่องจากประเทศไทย ได้เริ่มเห็นความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔) ที่เป็นการปรับแนวความคิดการพัฒนาจากเดิมที่เน้นเศรษฐกิจมาเป็นการ เน้นคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนาเป็นการวางแผนจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนเปิดโอกาสให้คนไทยทุกสาขาอาชีพ และทุกภูมิภาคเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศตั้งแต่เริ่มการจัดทำแผนและ การพัฒนาให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม^{๒๖} โดยมีแนวทางการพัฒนาศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบทเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างทั่วถึงการพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนการพัฒนาคนและคุณภาพชีวิตการจัดการ

^{๒๖} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐-๒๕๔๔), (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินติ้ง, ๒๕๔๐), หน้า ๑.

ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นการพัฒนาภาครัฐให้มีสมรรถนะและพันธกิจหลักในการเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะของคนและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศการบริหารจัดการเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาไปดำเนินการให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วยแนวทางการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติ จะเห็นได้ว่าการมุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อสร้างความมั่นคงในด้านรายได้ทำให้คนไทยและสังคมไทยมีความเป็นวัตถุนิยมมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาด้านพฤติกรรมของคนในสังคม คือ การย่อหย่อนในศีลธรรม จริยธรรม ขาดระเบียบวินัยการเอา راحتเอาเปรียบ ส่งผลให้วิถีชีวิตและค่านิยมดั้งเดิมที่ดีงามของไทยเริ่มจางหายไปพร้อมๆ กับการล่มสลายของสถาบันครอบครัว ชุมชน และวัฒนธรรมของท้องถิ่น นอกจากนี้สภาพบีบคั้นทางจิตใจของคนในสังคมเกิดจากความแออัดของชุมชนเมือง สภาวะแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง ซึ่งมากับกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ได้ส่งผลให้ภาวะการเจ็บป่วยของคนไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่โรคร้ายใหม่ เช่น โรคมะเร็ง โรคหัวใจ โรคความดันโลหิตสูง รวมทั้งการบาดเจ็บล้มตายจากอุบัติเหตุและอุบัติเหตุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้ที่สูงขึ้น และการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมลงเป็นลำดับ ก่อให้กระทบต่อคุณภาพชีวิตของคนไทยโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้การพัฒนาที่ไม่ได้คำนึงถึงต้นทุนและการจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติรวมทั้งมองข้ามการพัฒนาคุณค่าของความเป็นคนละเลยภูมิปัญญาและวิถีชีวิตความเป็นอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไทยจะส่งผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต ดังนั้นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ^{๕๓} โดยผ่านกระบวนการต่างๆของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรโดยเป็นหน้าที่ของผู้บริหารและนักจัดการทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีการกล่าวรายละเอียดเริ่มตั้งแต่ความหมายการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ความสำคัญของการจัดการทรัพยากรมนุษย์วัตถุประสงค์การจัดการทรัพยากรมนุษย์การจัดหน่วยงานเพื่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์ และพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรมนุษย์ตามลำดับ

จัดทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management : HRM) เดิมเรียกกันว่าการบริหารงานบุคคล (Personnel Management) ที่หมายถึงกระบวนการเกี่ยวกับบุคคลเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีสมรรถนะสูงเหมาะสมกับองค์กรโดยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและธำรงรักษาให้มีความสุขในการทำงาน เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อโลกธุรกิจปัจจุบันมีความเจริญเติบโตขยายตัวมากขึ้นกรอบแนวคิดด้านงานบุคคลจึงจำเป็นต้องขยายและพัฒนาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวซึ่งนักวิชาการส่วนใหญ่ไม่ได้มองว่าบุคลากรในองค์กรเป็นเพียงผู้รับคำสั่งตามที่มอบหมายเท่านั้น ในบทบาทใหม่บุคลากรมีฐานะเป็นทรัพยากรขององค์กร หรือในปัจจุบันเรียกว่า “ทุนมนุษย์” คนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดขององค์กร การให้ความสำคัญในเรื่องคนจะทำให้องค์กรเกิดความเจริญก้าวหน้าและพัฒนาเหนือองค์กร

^{๕๓} ประเวศน์ มหารัตน์สกุล, การจัดการทรัพยากรมนุษย์มุ่งสู่อนาคต, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : ส.เอเชียเพรส, ๒๕๕๑), หน้า ๑๓.

อื่นๆ ได้ที่มีส่วนร่วมส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาระงานต่างๆ ขององค์กรดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสร้างความสำเร็จความเจริญเติบโตก้าวหน้าให้แก่องค์กร ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นที่ยอมรับและมีความสำคัญยิ่งต่อองค์กร เห็นว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์หรือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นการใช้กลยุทธ์เชิงรุกที่มีความสัมพันธ์กันอย่างต่อเนื่องในการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีคุณค่ามากที่สุดในองค์กร นั่นคือบุคคลที่ทำงานทั้งกรณีทำงานรวมกันและกรณีทำงานคนเดียวเพื่อบรรลุเป้าหมายในการประกอบธุรกิจใดๆ กลยุทธ์ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้นจะเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วไปตามเวลาและสถานการณ์ จึงต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงตลอดเวลา ด้วยเหตุนี้ในธุรกิจหลากหลายประเภทและขนาดจึงมีแผนกหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะ ซึ่งขนาดของแผนกหรือหน่วยงานนั้นจะมากขึ้นขึ้นอยู่กับขนาดของธุรกิจเองรวมถึงความสำคัญของทรัพยากร ด้วยว่าสำคัญยิ่งยวดมากน้อยเพียงใด การจัดการทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นทั้งทฤษฎีในเชิงวิชาการและแบบปฏิบัติในธุรกิจที่ศึกษาวิธีการบริหารแรงงานทั้งในภาคทฤษฎีและปฏิบัติโดยในส่วนของความหมายตามที่นักวิชาการให้ไว้มีดังนี้ การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ดำเนินการสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าปฏิบัติงานในองค์กรพร้อมทั้งใส่ใจพัฒนา บำรุงรักษาให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานได้เพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ มีสุขภาพร่างกายและจิตใจที่ดีในการปฏิบัติงาน และยังรวมถึงกระบวนการตั้งแต่การแสวงหาวิธีการที่ทำให้บุคลากรที่เข้ามาร่วมงานในองค์กรมีสภาพความเป็นอยู่ในการปฏิบัติงานให้องค์กรประสบความสำเร็จตั้งแต่วันแรกเริ่มงานกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงานหรือเกษียณอายุหรือเหตุอื่นใดในงานให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข^{๕๔}

๒. ความสำคัญของการจัดการทรัพยากรมนุษย์

จากการศึกษาความหมายของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ได้กล่าวมาข้างต้น คงจะทำให้เข้าใจและยอมรับว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญ และสามารถที่จะเอื้อประโยชน์ให้องค์กรดำเนินธุรกิจต่างๆ ไปสู่เป้าหมายได้อย่างมั่นใจ จะเห็นได้ว่าทุกองค์การประสงค์ที่จะพัฒนาตนเองไปสู่ความสำเร็จในฐานะผู้นำธุรกิจ โดยเฉพาะคุณภาพของบุคลากรนับเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำพาองค์กรไปสู่เป้าหมายได้ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติที่มีคุณภาพทั้งนี้เพราะงานด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์เป็นงานที่มุ่งเลือกสรรคนดี มีความรู้ความสามารถ เข้ามาปฏิบัติงาน และเมื่อเราได้คัดสรรให้บุคลากรเหล่านี้เข้ามาอยู่ในองค์กรแล้ว งานด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ก็ไม่ได้หยุดอยู่เพียงเท่านั้น หน่วยงานทรัพยากรมนุษย์จะต้องดูแลฝึกอบรมและพัฒนาให้บุคลากรได้รับความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ที่ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของโลกธุรกิจที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีที่จะเป็นพลังเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพ และพร้อมจะปฏิบัติงานที่ท้าทายความรู้ ความสามารถ สร้างความสำเร็จให้แก่

^{๕๔} พะยอม วงศ์สารศรี, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์สุภา, ๒๕๔๕), หน้า ๗.

องค์การมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันการให้ความสำคัญการจัดการทรัพยากรมนุษย์จึงมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่างๆ ต่อไปนี้

๑. การแข่งขันของโลกธุรกิจยุคใหม่ จากการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงบทบาทของบุคลากร ผู้บริหาร และที่สำคัญบุคลากรไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะต้องปฏิบัติงานให้องค์การใดองค์การหนึ่งเท่านั้น หากแต่ได้มีการโยกย้ายไปปฏิบัติงานในที่อื่นๆ ที่พอใจมากกว่าไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าตอบแทน สวัสดิการ ความเป็นอยู่ และที่สำคัญผู้บริหารไม่ได้บริหารงานโดยอาศัยอำนาจเพียงอย่างเดียวอีกต่อไป ซึ่งแนวคิดใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นทำให้ไม่อาจใช้เงินอย่างเดียวเป็นสิ่งจูงใจได้ แต่จำเป็นต้องอาศัยเรื่องเกียรติยศ ความมั่นคงในการปฏิบัติงานประกอบด้วย โดยเฉพาะภาวะการแข่งขันระหว่างธุรกิจทำให้บทบาทหรือความสำคัญของบุคลากรแต่ละคนมีอิสระที่จะตัดสินใจเลือกปฏิบัติงานที่ตรงกับความรู้ ความสามารถของตนมากยิ่งขึ้น

๒. กฎเกณฑ์และข้อกำหนดของรัฐ จากความเอาใจใส่ประนีประนอมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รัฐบาลจึงได้เข้ามาควบคุมการดำเนินงาน ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งธุรกิจจนการเลิกธุรกิจกฎเกณฑ์และข้อกำหนดต่างๆ ที่บัญญัติขึ้นมาทำให้ระบบเศรษฐกิจปัจจุบันถือเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวมและความเป็นธรรมในสังคมเป็นหลัก โดยเฉพาะรัฐเข้ามามีบทบาทในเรื่องสวัสดิการ รายได้ สภาพการปฏิบัติงาน การจ้างแรงงานในวันหยุด และเงินทดแทนต่างๆ ตามกฎหมาย แรงงาน เพื่อไม่ให้ผู้บริหารเอาเปรียบบุคลากรในองค์การและเน้นกระบวนการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ให้ได้รับความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

๓. ความเติบโตด้านเทคโนโลยี ปัจจุบันบุคลากรปฏิบัติงานโดยอาศัยเครื่องมือ เครื่องจักรที่มีเทคโนโลยีเป็นเครื่องทุนแรง การปฏิบัติงานย่อมมีความซับซ้อนมากขึ้น องค์การจำเป็นต้องจัดฝึกอบรมพัฒนาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ ให้แก่บุคลากรอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนให้บุคลากรมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่งาน มีรายได้เพียงพอ ดำรงชีพ มีสวัสดิการเกื้อหนุน มีเกียรติยศชื่อเสียง และมีความมั่นคงพึงพอใจกับงานที่ปฏิบัติมากที่สุด

๔. ความซับซ้อนขององค์การ การดำเนินงานปัจจุบันต้องเผชิญกับความซับซ้อนของปัจจัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยภายในหรือภายนอกองค์การ จำเป็นจะต้องปรับและพัฒนาตนเองให้แข็งแกร่งและรองรับสภาพต่างๆ ได้ เมื่อองค์การมีขนาดใหญ่มาก ความต้องการเงินทุนและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถย่อมมีมากขึ้น โครงสร้างที่ซับซ้อนนี้เองจำเป็นต้องกำหนดให้การดำเนินงานทุกอย่างมีระบบและแนวทางปฏิบัติที่แน่นอน เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างบุคลากรในฝ่ายต่างๆ ให้มากขึ้น โดยอาศัยบุคลากรที่มีศักยภาพและพร้อมที่จะปฏิบัติงานจึงจะทำให้ไม่เกิดปัญหาตามมา

๕. การเปลี่ยนแปลงบทบาทของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะปรัชญาทางการบริหารได้เปลี่ยนแปลงไปคือจากการบริหารงานที่มุ่งหวังผลกำไรเพียงอย่างเดียว ยังจะต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมและประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมขององค์การจะเป็นรูปแบบใดย่อมมีผลมาจากปัจจัยทางสังคม การเมือง และวัฒนธรรมที่องค์การกำหนดไว้ เว้นแต่สภาพแวดล้อมปัจจุบันไม่ได้ทำให้ผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตมีอิทธิพลเหนือผู้บริโภคแต่ฝ่ายเดียวเหมือนแต่ก่อน ดังนั้น วัตถุประสงค์ใหม่ของธุรกิจจึงมุ่งสนองความต้องการของบุคลากรในองค์การ ลูกค้ำ และสังคม ขณะเดียวกันก็ต้องได้รับผลตอบแทนในรูปแบบของกำไร

กล่าวโดยสรุป จะเห็นว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญในแง่ของการบริหารจัดการในรูปของทุนมนุษย์ดังต่อไปนี้

๑. **ช่วยสร้างความเจริญเติบโตมั่นคงให้แก่องค์กร** ในฐานะที่งานด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์จะทำให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และมีความพร้อมเข้ามาเชื่อมโยงภารกิจต่างๆ ของแต่ละหน่วยงานในองค์กร

๒. **ช่วยสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน** เมื่อบุคลากรได้ปฏิบัติงานที่ตนเอง มีความรู้ ความสามารถ และยังสามารถส่งผลทำให้เกิดการทุ่มเท เสียสละ จงรักภักดีต่อองค์กรมากขึ้น

๓. **ช่วยกระตุ้นให้บุคลากรตื่นตัวที่จะเพิ่มศักยภาพการปฏิบัติงานของตนเอง** โดยอาศัยความรู้ ความสามารถแบบหลากหลาย

๔. **ช่วยสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมและประเทศชาติ** โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดี ย่อมจะช่วยเสริมให้บุคลากรมีคุณภาพ มีงานทำ สร้างผลผลิตให้แก่องค์กร และเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศชาติได้อีกทางหนึ่ง^{๕๔}

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญต่อการบริหารองค์กร นอกจากองค์กรต้องจัดให้มีสวัสดิการ มีการวิเคราะห์ประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรแล้วการสร้างสัมพันธ์อันดีระหว่างทรัพยากรบุคคลก็มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการบริหารงานหรือบริหารคนซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กรด้วยเช่นกัน

๓. วัตถุประสงค์ของการจัดการทรัพยากรมนุษย์

การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรให้ประสบผลสำเร็จได้นั้น ควรกำหนดและดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นหลัก เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของ องค์กรให้ดียิ่งขึ้น โดยมุ่งใช้ทรัพยากรมนุษย์และวัตถุที่มีอยู่ให้คุ้มค่าและเป็นประโยชน์มากที่สุดซึ่ง นักวิชาการและนักศึกษาหลายท่านได้เสนอ วัตถุประสงค์ของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ไว้ดังนี้ **อำนาจ แสงสว่าง** ได้เสนอวัตถุประสงค์ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไว้ ๔ ประการ คือ^{๕๖}

๑. **วัตถุประสงค์ด้านสังคม (Social Objectives)** องค์กรจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างมารับผิดชอบด้านคุณธรรมและสังคมซัดและระงับการดำเนินกิจการ ที่ผิดทั้งด้านคุณธรรมและสังคม

๒. **วัตถุประสงค์ด้านองค์กร (Organizational Objectives)** การจัดการทรัพยากรมนุษย์ เกิดขึ้นเพื่อช่วยให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การจัดการทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นวิธีการ อย่างหนึ่งที่มีส่วนช่วยสร้างองค์กรตามวัตถุประสงค์ดังนั้น การจัดตั้งฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการรับใช้ องค์กร

^{๕๔} วิลาวรรณ รัตพิศาล, **ความรู้พื้นฐานในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ วิจิตรหัตถกร, ๒๕๕๔), หน้า ๑-๙.

^{๕๖} **อำนาจ แสงสว่าง, การจัดการทรัพยากรมนุษย์**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : ทิพย์วิสุทธิ, ๒๕๔๔), หน้า ๕.

๓. วัตถุประสงค์ด้านหน้าที่ (Functional Objectives) ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์มีหน้าที่และความรับผิดชอบช่วยรักษาระดับการตอบสนองความต้องการขององค์การได้อย่างเหมาะสม จะพบว่าเมื่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์กระทำไปอย่าง ไม่รอบคอบและไม่สามารถตอบสนองความต้องการขององค์การได้ก็จะเกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรมนุษย์ได้ง่าย จึงเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของฝ่ายจัดการทรัพยากรมนุษย์

๔. วัตถุประสงค์ด้านบุคคล (Personnel Objectives) เพื่อช่วยให้บุคลากรได้รับผลสำเร็จตามเป้าหมายของบุคคล ในระยะยาวความสำเร็จตามเป้าหมายของบุคลากรทุกคนจะมีส่วนร่วมช่วย สนับสนุนการดำเนินงานขององค์การ การทำให้บุคลากรได้รับผลสำเร็จตามเป้าหมายฝ่ายทรัพยากร มนุษย์จะต้องมีมาตรการในการชำระและสงวนรักษาบุคลากรที่ดีไว้ โดยการจัดให้มีการจูงใจให้ บุคลากรมีขวัญและกำลังใจในการทำงาน มิฉะนั้นประสิทธิภาพในการทำงานและความพอใจในการ ทำงานของบุคลากรจะมีแต่ลดลงอยู่ตลอดเวลา ในที่สุดบุคลากรก็จะลาออกจากองค์การไปสมัครเข้า ทำงานกับองค์การอื่นที่ดีกว่าอย่างแน่นอน

สมชาย หิรัญภิตติ ได้เสนอวัตถุประสงค์ของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ไว้ ๕ ประการ^{๕๗} คือ

๑. เพื่อจัดหาคนที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับงาน
๒. เพื่อใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด
๓. เพื่อพัฒนาทักษะและความสามารถของกำลังแรงงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด
๔. เพื่อรักษาพนักงานที่มีความสามารถให้อยู่ยาวนานที่สุด
๕. เพื่อสื่อสารนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ให้กับพนักงานทุกคนได้ทราบ

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์ กล่าวถึง วัตถุประสงค์ของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่จะตอบสนองความต้องการในหลายระดับดังต่อไปนี้^{๕๘}

๑. สังคม งานทรัพยากรมนุษย์ขององค์การมีวัตถุประสงค์เพื่อจะตอบสนองความต้องการทางสังคม เนื่องจากตามปกติและสังคมต้องการให้สมาชิกทุกคนมีความเป็นอยู่อย่างเหมาะสมสงบสุข และสามารถพัฒนาสังคมให้คงอยู่ได้ในอนาคตหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ขององค์การจะมีความเกี่ยวข้องกับการสรรหาบุคคลที่มีความเหมาะสมให้เข้ามาร่วมงานกับองค์การ ซึ่งนับเป็นการสร้างงานให้แก่สมาชิกของสังคมนอกจากนี้งานทรัพยากรมนุษย์ยังต้องส่งเสริมการให้ผลตอบแทนอย่างยุติธรรม ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ ทักษะและความสามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นพลเมืองที่ดีของสังคมท้ายที่สุดงานทรัพยากรมนุษย์ยังมีหน้าที่สร้างแนวทางและหลักประกันแก่บุคลากรที่ต้องออกจากองค์การเมื่อเกษียณอายุหรือด้วยเหตุอื่นใดที่มีใ้การกระทำผิดที่ร้ายแรง เพื่อให้เขาสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข ซึ่งนับเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์การ

๓. องค์การ งานทรัพยากรมนุษย์ของทุกองค์การต่างมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้องค์การสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเจริญเติบโต อย่างต่อเนื่องในอัตราที่เหมาะสม ดังที่กล่าวมาแล้วว่าหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์จะมีหน้าที่เกี่ยวกับบุคคลตั้งแต่ก่อนเข้าร่วมงานขณะปฏิบัติงานและภายหลังจากการร่วมงานกับองค์การ เพื่อสร้างความมั่นใจให้้องค์การว่าจะมีบุคคลที่มี ความรู้ ทักษะ และความสามารถใน

^{๕๗} สมชาย หิรัญภิตติ, **การบริหารทรัพยากรมนุษย์**, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธีระฟิล์มและโซเท็กซ์ จำกัด ,๒๕๔๒), หน้า ๑๐

^{๕๘} ณัฐพันธ์ เขจรนันท์, **การจัดการทรัพยากรมนุษย์**, (กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดยูเคชั่น, ๒๕๔๕), หน้า ๑๖.

ระดับและปริมาณที่เหมาะสมร่วมงานอยู่ตลอดเวลา โดยเขาเหล่านั้นจะจงรักภักดีและทุ่มเทความสามารถในการปฏิบัติงานให้กับองค์กรอย่างเต็มที่

๓. บุคลากร เหตุผลสำคัญข้อหนึ่งที่บุคคลส่วนใหญ่ต้องทำงานก็คือเพื่อให้เขาและครอบครัวสามารถดำรงชีวิตและมีคุณภาพชีวิตที่ดีในสังคม โดยมีปัจจัยสี่ มีความปลอดภัยและมีการยอมรับทางสังคมในอัตราส่วนที่เหมาะสม เราจะเห็นได้ว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์วัตถุประสงค์ที่จะตอบสนองความต้องการในระดับต่างๆของบุคลากร ตั้งแต่ความต้องการขั้นพื้นฐานไปจนถึงความต้องการในระดับสูง โดยสามารถพิจารณาจากงานของหน่วยงานบุคลากรเริ่มตั้งแต่การรับบุคคลเข้า ทำงานการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเหมาะสมและยุติธรรม การให้ผลประโยชน์ตอบแทนการฝึกอบรม และพัฒนาการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การวางแผนอาชีพและวางแผนแนวทางสำหรับอนาคต และการจัดกิจกรรมนันทนาการ ซึ่งงานเหล่านี้จะมีส่วนช่วยส่งเสริมคุณภาพชีวิตการทำงานและมาตรฐานการครองชีพของบุคคลให้ดีขึ้น

๔. การวางแผนทรัพยากรมนุษย์

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดการวางแผนทรัพยากรมนุษย์พบว่าได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “การวางแผนทรัพยากรมนุษย์” ไว้หลายความหมายในที่นี้ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างมาเฉพาะที่ เห็นว่าน่าสนใจศึกษาดังนี้ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์เป็นขั้นตอนที่สำคัญของงานทรัพยากรมนุษย์และเป็นกระบวนการที่ใช้คาดการณ์ความต้องการด้านทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรที่จะส่งผลถึงการกำหนดวิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรและตอบสนองต่อปัจจัยแวดล้อมตั้งแต่ก่อนบุคคลเขารวมงานกับองค์กรขณะปฏิบัติงานอยู่ในองค์กร และจนกระทั่งบุคคลนั้นต้องพ้นจากองค์กรขั้นตอนการวางแผนทรัพยากรมนุษย์มี ๕ ขั้นตอนดังนี้

๑. การจัดทำแผนหลักขององค์กร

๒. การจัดทำแผนทรัพยากรมนุษย์โดยยึดแผนหลักขององค์กร

๓. การพิจารณาสถานการณ์ต่างๆในขณะนั้นซึ่งได้แก่จำนวนและลักษณะของแรงงานในองค์การ สภาพของตลาดแรงงานสำหรับใช้เป็นปัจจัยเบื้องต้นในการกำหนดแผนงานทางด้านแรงงานสำหรับอนาคตให้สอดคล้องกัน

๔. การเปรียบเทียบความต้องการทางด้านแรงงานกับจำนวนพนักงานที่มีอยู่ว่าเหมาะสมกันหรือไม่ หากมีการขาดแคลนแรงงานหรือมีจำนวนแรงงานมากเกินไปจะได้ดำเนินการ เพิ่มหรือลดระดับแรงงานให้สอดคล้องกับงาน

๕. การกำหนดแผนกลยุทธ์ทางด้านงานบุคคลให้บรรลุเป้าหมายข้างต้นจะเห็นได้ว่าวิธีการเข้าสู่ปัญหาในวางแผนทรัพยากรมนุษย์จะมุ่งที่การบรรลุวัตถุประสงค์หลักเป็นสำคัญโดยไม่ พิจารณาวาสวนงานใด ซึ่งเป็นส่วนย่อยขององค์กรหรือบุคคลแต่ละคนจะเป็นอย่างไรการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ถือวาทันโยบายหลัก และแผนงานใหญ่สุดขององค์การเป็นเรื่องสำคัญกระบวนการใน การวางแผนจึงไม่พิจารณาที่ตัวบุคคลหรือหน่วยงานย่อยขององค์การข้อดีของวิธีนี้ก็ถือเป็นการวางที่จะเชื่อมโยงวัตถุประสงค์ทางการจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หลักขององค์การและเป็นการวางที่จะประสานโครงการและนโยบายต่างๆทางด้านงานทรัพยากรมนุษย์ดีกว่าที่จะไปคำนึงถึงหน่วยงานหรือบุคคลเป็นการส่วนตัว

ในปัจจุบันมีการนำเอาแนวคิดการวางแผนจากกลางขึ้นบนมาผสมผสานกับการวางแผน จากบนลงล่าง ซึ่งเรียกว่าการบริหารโดยมุ่งวัตถุประสงค์(Management by Objectives)โดยการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายหลักขององค์กรซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารในระดับสูงสุดแล้วเมื่อนำเอาวัตถุประสงค์และนโยบายดังกล่าวไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติก็ควรจะได้วิเคราะห์และศึกษาข้อมูลของแต่ละตำแหน่งงานจะต้องอาศัยข้อมูลส่วนบุคคลและแต่ละส่วนงานจึงจะสอดคล้องเหมาะสมและเข้ากันได้วิธีการเช่นที่กล่าวนี้จำเป็นต้องอาศัยการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ผสมผสานกับการวางแผนกำไรและแผนการผลิตจึงจะทำให้ทั้งวัตถุประสงค์หลักขององค์กรและวัตถุประสงค์ทางดำเนินงานทรัพยากรบรรลุผลได้

การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Planning) เป็นงานเริ่มต้นของฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ในการกำหนดความต้องการด้านกำลังคนเพื่อดำเนินงานตามพันธกิจและตอบสนองเป้าหมายขององค์กร โดยจะต้องมีการพยากรณ์ยอดขายหรือกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อความต้องการอัตรากำลังคนทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพขององค์กรจะต้องพยากรณ์ทั้งในแง่อุปสงค์และอุปทานของกำลังคนว่าจะขาดแคลนกำลังคน ในตำแหน่งใดหรือไม่ว่าหลังจากนั้นจึงจัดทำแผนปฏิบัติการ เช่น การสรรหาคัดเลือก การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรประเด็นสำคัญในการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ คือ จะต้องคำนึงถึงกำลังคนทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพหรือ Competency (ความรู้ ทักษะ พฤติกรรม ทัศนคติ) ของบุคคลที่องค์กรต้องการ ซึ่งจะเชื่อมโยงไปยังงานด้านอื่นๆ ของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เช่น การฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากร การบริหารค่าตอบแทนและสวัสดิการ การประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance Appraisals) เป็นต้น ซึ่งจะมีผลต่อการรักษาและพัฒนา บุคลากรภายใน รวมทั้งมีผลต่อการจ้างบุคลากรใหม่ๆ เขาสูงองค์กร^{๕๙}

การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ คือ กระบวนการสรรหากำลังคนที่มีคุณภาพอย่าง เหมาะสมเพื่อให้เขามาทำงานได้ตรงตามตำแหน่งตรงตามความสามารถและให้เหมาะสมกับเวลา^{๖๐} เป็นการวางแผนและเตรียมการล่วงหน้าเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ในการให้ได้มาซึ่งบุคลากรที่เหมาะสม เมื่อองค์กรต้องการในเวลาที่ต้องการ และในตำแหน่งงานที่ต้องการไม่ว่าบุคลากรนั้นจะมาจากภายในองค์กรหรือภายนอกองค์กร โดยต้องมีการวิเคราะห์และคาดการณ์ถึงความต้องการกำลังพลในอนาคต และแหล่งที่มาของคนในอนาคต ตลอดจนการเตรียมการให้บุคลากรเติบโตในอาชีพ มีความรักองค์กร มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร มีพฤติกรรมที่องค์กรต้องการและรวมถึงการเตรียมการใดๆ ในการจากไปของบุคลากร หรือการฟื้นฟูสภาพการทำงานบุคลากรได้มีทัศนคติที่ดีต่อกันระหว่างบุคลากรหรือสังคมภายในองค์กรกับตัวองค์กร^{๖๑}

สรุปได้ว่าการวางแผนทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการพยากรณ์ความต้องการของทรัพยากรมนุษย์ในอนาคตซึ่งมีความสำคัญต่อการบริหารองค์การสู่ความสำเร็จการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ที่ดีจำเป็นต้อง

^{๕๙} วันชัย สุขตาม, เอกสารประกอบการบรรยาย การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกลยุทธ์, (อัสสัมชัญ), หน้า ๕๘ - ๕๙

^{๖๐} Byars, Lloyd L. and Rue Lealiew, *Human Resource Management*, (๔th ed., Richard D. Irwin, Inc., ๑๙๙๔), p. ๑๑๖.

^{๖๑} สิทธิสาร อักษรนิติกุล, *เทคนิคการบริหารงานบุคคลมืออาชีพ*, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทย เพรส แอนด์พริ้นท์ จำกัด, ๒๕๕๐), หน้า ๑๔๕ - ๑๔๖.

พิจารณาถึงขั้นตอนและลำดับขั้นของกิจกรรมซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ขององค์กรโดยเป็นการคาดการณ์ไวล่วงหน้าเกี่ยวกับการจัดหาบุคคลเข้ามาทำงานในองค์กร

๕. การสรรหาบุคลากร

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดการสรรหาทรัพยากรมนุษย์พบว่าได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “การสรรหาทรัพยากรมนุษย์” ไวหลายความหมายในที่นี้ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างมาเฉพาะที่เห็นว่า น่าสนใจศึกษาดังนี้

การสรรหา หมายถึง กระบวนการในการค้นหาบุคคลที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่งที่องค์กรต้องการจากแหล่งต่างๆ ให้สนใจสมัครเข้าร่วมงานกับองค์กร โดยผู้มีหน้าที่ในการสรรหาบุคลากรจะต้องสามารถเข้าถึงแหล่งที่มาของบุคลากร ดึงดูดบุคลากรที่มีศักยภาพเหมาะสมกับงานให้เกิดความเข้าใจที่จะร่วมงานกับองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดของระยะเวลาและค่าใช้จ่าย^{๖๒}

การสรรหา คือ กระบวนการแสวงหาและจูงใจให้ผู้มีความรู้ ความสามารถและเจตคติที่ดีที่ ตรงตามความต้องการขององค์กรมาสมัครงานเพื่อจะพิจารณาคัดเลือกบุคลากรที่เหมาะสมที่สุดเข้ามาปฏิบัติงาน^{๖๓}

การสรรหาทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการที่ละเอียดอ่อนและมีผลกระทบต่อเนื่องกับการดำเนินงานด้านทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรตั้งแต่การคัดเลือกการบรรจุการฝึกอบรม จนกระทั่งการให้บุคลากรปฏิบัติงานจริงซึ่งผู้มีหน้าที่ด้านการสรรหาต้องพิจารณาแต่ละปัจจัยอย่าง รอบคอบจนตัดสินใจดำเนินการสรรหาบุคลากรซึ่งการสรรหาที่มีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ จะต้องสามารถค้นหาบุคลากรที่มีความเหมาะสมกับงานในตำแหน่งนั้นๆ ในจำนวนที่พอเหมาะภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสามารถดำเนินการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น การเข้าถึงแหล่งที่มาของบุคลากรนับเป็นเรื่องที่สำคัญโดยการสรรหาบุคลากรสามารถพิจารณาได้จาก ๒ แหล่งดังต่อไปนี้

๑. การสรรหาจากภายในองค์กรสามารถสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ทักษะและประสบการณ์จากภายในองค์กรเพื่อเขาปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ว่างลงหรือตำแหน่งที่เปดขึ้นใหม่โดย ที่การสรรหาบุคลากรจากภายในองค์กร

๒. การสรรหาบุคคลจากภายนอกองค์กรองค์กรจะทำการสรรหาบุคลากรที่มีความเหมาะสมจากภายนอกองค์กรเพื่อเขาปฏิบัติงานในตำแหน่งที่ว่างโดยการสรรหาบุคลากรจากภายนอกองค์กร

สรุปการสรรหา คือ กระบวนการสรรหาบุคคลผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆ ตรงกับความต้องการของบริษัทหรือองค์กรและเหมาะสมกับตำแหน่งนั้นๆ โดยการสรรหาจากภายในและภายนอกเพื่อที่จะได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานภายในองค์กร

^{๖๒} ณีภูธรพันธ์ เขจรนนทน, การจัดการทรัพยากรบุคคล, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๘๙.

^{๖๓} นงนุช วงษ์สุวรรณ, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : จามจุรีโปรดักท, ๒๕๕๓), หน้า ๑๓๙.

๖. การคัดเลือกบุคลากร

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดการคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์พบว่าได้มีผู้ให้ความหมาย ของคำว่า “การคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์” ไว้มากมายหลายความหมาย ดังนี้

การคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการต่อเนื่องจากการสรรหาบุคลากรที่ใช้ในการตรวจสอบ การพิจารณาการตัดสินใจรับบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเข้าร่วมงานกับองค์การการคัดเลือกบุคลากรเป็น กิจกรรมที่ต้องอาศัยความรู้และศิลปะในการคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมกับงานออกจากกลุ่มผู้สมัครงานทั้งหมด โดยผู้ทำหน้าที่คัดเลือกบุคลากรจะต้องมีความรู้ในหลักการและมีความเข้าใจเทคนิคการแยกบุคคลที่ต้องการ ออกจากกลุ่มผู้สมัครได้อย่างมีประสิทธิภาพการสรรหา และการคัดเลือกบุคลากรเข้าปฏิบัติงานเป็นหน้าที่ที่สำคัญของหน่วยงานด้านทรัพยากรมนุษย์ เนื่องจากถ้าการสรรหาบุคลากรไม่สามารถค้นหาและดึงดูดบุคคลที่มีความเหมาะสมให้สนใจเข้าร่วมงานกับองค์การได้ก็จะทำให้องค์การไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานและมีศักยภาพใน

การพัฒนาตนเองในอนาคตได้หรือถ้าการคัดเลือกขาดประสิทธิภาพไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจนไม่สามารถคัดเลือกบุคลากรที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่งงานก็จะส่งผลให้องค์การไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็ม ประสิทธิภาพตลอดจนต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายทั้งทางตรงและทางอ้อมเช่นค่า ฝึกอบรมตรวจสอบและ ควบคุมงานค่าเสียโอกาสค่าเสียหายที่เกิดจากการดำเนินงานที่ผิดพลาดค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการดำเนินงานล่าช้า ซึ่งปัจจุบันองค์การมีกระบวนการเลือกสรรวิธีการหลายๆวิธี ที่พยายามวัดเอาลักษณะต่างๆของตัวบุคคลเป็น ข้อมูลสำคัญของผู้สมัครงานออกมาแล้วนำมาเปรียบเทียบซึ่งวิธีการต่างๆที่เป็นข้อมูลสำคัญประกอบการ ตัดสินใจเลือกได้แก่

๑. การสัมภาษณ์เบื้องต้นมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะกลั่นกรองบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมออกไปก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกในขั้นตอนต่อไปเพื่อเป็นการลดความยุ่งยากเวลาและค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ สำหรับคนที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมในน้อยลง

๒. การกรอกแบบฟอร์มใบสมัครขั้นตอนหลักที่สำคัญของกระบวนการคัดเลือกคือการให้ผู้สมัครงาน แจกรายละเอียดส่วนตัวโดยการกรอกลงในแบบฟอร์มใบสมัครซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นความจริงและถูกต้องที่สุด

๓. การทดสอบมีบางองค์การเท่านั้นที่ใช้วิธีการทดสอบสวนมากเป็นองค์การใหญ่ๆ เท่านั้น

๔. การสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือที่สำคัญของหน่วยงานที่ใช้ในการคัดเลือกบุคลากรการใช้การสัมภาษณ์ ที่มีรูปแบบคำถามตายตัวในการถามผู้สมัครแต่ละคนเหมือนกันก็เพื่อความน่าเชื่อถือให้การสัมภาษณ์ได้ มากที่สุด

สรุปได้ว่าการคัดเลือกเป็นกระบวนการที่จะช่วยให้สามารถเลือกคนใดเหมาะสมกับองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้กำหนดนโยบายในการคัดเลือกโดยการเปิดโอกาสให้กับผู้ที่มีคุณสมบัติมีความรู้ ความสามารถที่ตรงตามตำแหน่งอย่างเหมาะสมและเสมอภาคโดยใช้หลักคุณธรรม หลักความสามารถในการ คัดเลือก

หลักการคัดเลือกบุคลากร จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดหลักการคัดเลือกบุคลากรพบว่าได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “หลักการคัดเลือกบุคลากร” ไว้มากมายหลายความหมายในที่นี้ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างมาเฉพาะที่เห็นวามานสนใจศึกษา ดังนี้

หลักการคัดเลือกบุคลากรก็คือ การคัดเลือกคนดีสุดเท่าที่จะมีในบรรดาผู้ที่มีความประสงค์จะมาดำรงตำแหน่งเพื่อให้อาชีพหลักที่ว่า “Put the Right man on the Right job” หรือการบรรจุแต่งตั้งคนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ สิ่งที่ทำให้คนแตกต่างกันคือ ความลักษณะเด่นตัวของตัวเอง (Self – Evident) ซึ่งแตกต่างกันระหว่างบุคคลนี้จะเป็พื้นฐานของการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งคนเขาปฏิบัติงาน^{๖๔}

ได้มีผู้กล่าวถึงหลักการในการคัดเลือกบุคลากรที่สำคัญมีดังนี้คือ^{๖๕}

๑. โดยทั่วไปแล้วงานแต่ละองคการแต่ละตำแหน่งหากมีลักษณะแตกต่างกันก็ควรจะได้ทำการคัดเลือกบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถแตกต่างกันเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับงาน

๒. การคัดเลือกบุคคลต้องพยายามให้ได้บุคคลที่เหมาะสมมากที่สุดซึ่งรวมถึงความเหมาะสมกับเพศ ความถนัดชัดเจนและเหมาะสมกับคุณภาพ

๓. การคัดเลือกบุคลากรต้องมีการทดสอบหรือมีการวัดความรู้ ความสามารถที่มีประสิทธิภาพเชื่อถือได้และเป็นธรรม

๔. การคัดเลือกให้บุคลากรให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีลักษณะของงานต่างกันก็ควรใช้วิธีการที่ไม่เหมือนกัน ทั้งนี้โดยคำนึงถึงลักษณะของงานและสภาพการทำงาน

สรุป หลักการคัดเลือกบุคลากร คือการเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตรงกับงาน ดังคำที่ว่า Put the Right man on the Right job เลือกผู้ที่มีความถนัดตรงกับสายงานนั้นเพื่อเกิดประสิทธิภาพต่อการทำงานขององค์กรนั้น

๗.การฝึกอบรมและพัฒนา

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดการฝึกอบรมและการพัฒนาพบว่าได้มีผู้ให้ความหมายของ คำว่า “การฝึกอบรมและการพัฒนา” ไว้มากมายหลายความหมายดังนี้

การพัฒนาหมายถึงกระบวนการที่จะเพิ่มพูนความรู้ (Knowledge)ฝีมือในการทำงาน (Skill) ความสามารถ (capacilly) ของบุคคลทั้งมวลในสังคมใดสังคมหนึ่งการพัฒนาบุคลากรแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนคือ การฝึกอบรม (training) และการพัฒนา (development) การฝึกอบรมและการพัฒนามีลักษณะที่คล้ายคลึงกันแต่มีความแตกต่างกันบางประการการฝึกอบรมเป็นความพยายามที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานโดยการเอาใจใส่ที่ทักษะเฉพาะด้านในการปฏิบัติงานปัจจุบันเป้าหมายของการฝึกอบรมเพื่อให้เกิดความมั่นใจทักษะที่ใช้ปฏิบัติงานอยู่ในระดับคุณภาพโดยพนักงานที่ได้รับการฝึกอบรมแล้วการฝึกอบรมเป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์การฝึกอบรมเป็นวิธีการที่องค์กรริเริ่มสนับสนุนการเรียนรู้ระหว่างสมาชิกขององค์กรความมุ่งหมายเบื้องต้นของโครงการฝึกอบรมก็เพื่อช่วยให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององคการในขณะเดียวกัน

^{๖๔} ณีภูธรพันธ์ เขจรนันทน, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ด ยูเคชั่น จำกัด , ๒๕๔๖), หน้า ๘๘.

^{๖๕} ณรงค์วิทย์ แสนทอง, การบริหารทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่ ภาคปฏิบัติ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เอชอาร์ เซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๑๐๐.

โครงการฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพต้องแสดงออกให้เห็นถึงความพึงพอใจในเป้าหมายส่วนบุคคลขององค์กร^{๖๖}

การฝึกอบรมเป็นกรรมวิธีต่างๆที่มุ่งจะเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญและประสบการณ์เพื่อให้ทุกคนในหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งสามารถปฏิบัติหน้าที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ดียิ่งขึ้นการพัฒนาเป็นการมุ่งหมายที่จะพัฒนาทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานให้เบนไปในทางที่ดีมีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานและมีความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นประโยชน์ของการฝึกอบรมดังนี้

๑. ช่วยทำให้ระบบวิธีการปฏิบัติงานมีสมรรถภาพสูงขึ้นมีการติดต่อประสานงานดีขึ้น

๒. ทำให้เกิดการประหยัดลดความสิ้นเปลืองของวัสดุที่ใช้ในการปฏิบัติงานเพราะผู้ปฏิบัติงานได้รับการพัฒนาเป็นอย่างดีแล้วทำให้ความผิดพลาดยอมลดน้อยลงไป

๓. ช่วยลดเวลาในการเรียนงานในน้อยเพราะเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรมมาแล้วจะสามารถปฏิบัติงานได้ผลดีและทุนเวลามากกว่าที่จะใช้ของผู้ปฏิบัติงานที่จะต้องปฏิบัติงานควบคู่กันไปในเวลาเดียวกัน

๔. ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชามาทำงานมากขึ้น

๕. เป็นการกระตุ้นเตือนผู้ปฏิบัติงานให้ปฏิบัติงานเพื่อความก้าวหน้าในการงานของตน

สรุปได้ว่าการพัฒนาและการฝึกอบรมมีความสำคัญต่อการพัฒนากำลังคนและเป็นกระบวนการที่มุ่งจะเปลี่ยนแปลง (change) ทัศนคติทาที่และวิธีการปฏิบัติงานของบุคคลให้เบนไปในทางที่ดีขึ้นการฝึกอบรมจะไม่บังเกิดผลดีหากจัดการฝึกอบรมขึ้นโดยที่ไม่มีความต้องการหรือความจำเป็น

๘. ประเมินผลการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดการประเมินการปฏิบัติงานพบว่าได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า “การประเมินการปฏิบัติงาน” ไว้อย่างความหมายดังนี้

การประเมินบุคลากรเป็นการประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติงานในระยะเวลาหนึ่งเนื่องจากการประเมินผลจะช่วยให้ทราบว่าบุคลากรสามารถปฏิบัติงานได้ดีเพียงใดมีข้อบกพร่องอะไรบางจะได้ใช้ข้อมูลเพื่อการปรับปรุงการทำงานการประเมินผลงานเป็นวิธีกาแก่ที่ใช้กันทั่วไปสำหรับองค์กรเพื่อหาว่าการปฏิบัติงานของพนักงานเบนไปเหมาะสมเพียงใดการประเมินผลงานอาจใช้วิธีแบบเป็นพิธีการหรือแบบเป็นส่วนตัวการประเมินผลแบบเป็นพิธีการหัวหน้างานหรือผู้บริหารจะต้องสังเกตการกระทำและพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาต้อง พิจารณาในทุกๆด้านและต้องอาศัยบันทึกประวัติต่างๆของคนงานโดยตลอดในองค์กรขนาดใหญ่ที่มี พนักงานจำนวนมากจะต้องมีแบบสำหรับประเมินผลงานเมื่อมีการเลื่อนตำแหน่งจะต้องมีหลักการใน การพิจารณาผู้เหมาะสมเพื่อให้การตัดสินใจเบนไปอย่างเชื่อถือได้ยิ่งในกรณีที่มีการตัดสินใจกระทำใน ระดับสูงที่ผู้บริหารไม่เคยรู้จักพนักงานเป็นการส่วนตัวเอกสารการเก็บบันทึกต่างๆนับว่าเป็นสิ่งสำคัญ มากขึ้นตอนในการประเมินผลงานจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับข้อมูลที่รวบรวมมาได้^{๖๗}

^{๖๖} เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (ขอนแก่น โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา, ๒๕๔๓), หน้า ๑๖๖.

^{๖๗} เสนาะ ดิยาว, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๔๓), หน้า ๑๖๐.

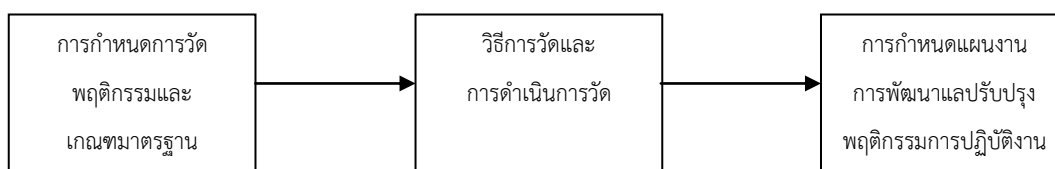
การประเมินผลพนักงาน หมายถึง ระบบประเมินผลตัวบุคคลอันเกี่ยวเนื่องมาจากผลการปฏิบัติงาน โดยอาศัยหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างปราศจากอคติทั้งสิ้น เพื่อดำเนินการตัดสินใจ วินิจฉัย ปรับปรุง ส่งเสริมและพัฒนาพนักงานให้มีคุณภาพมากขึ้นจนเป็นที่พึงพอใจและเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานเห็นช่องทางความก้าวหน้าของเขาซึ่งจะส่งผลให้องค์กรเจริญเติบโต^{๖๘}

การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นการประเมินคุณค่าของบุคคลผู้ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบในแง่ของผล การปฏิบัติงานและในแง่ของโอกาสที่จะได้รับการพัฒนา เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานที่ทำอยู่ในปัจจุบันได้ดีขึ้นและในระดับสูงขึ้นในอนาคต^{๖๙}

การประเมินผลการปฏิบัติงานระบบในการทบทวน ตรวจสอบ และประเมินผลบุคคลหรือทีมงาน เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน^{๗๐}

ระบบในการประเมินผลการปฏิบัติงาน

จากการวิเคราะห์ความหมายของการประเมินผลการปฏิบัติงานในเชิงระบบจะเกี่ยวข้องกับองค์การ ๓ ประการ คือ การกำหนดการวัดพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานและเกณฑ์มาตรฐาน วิธีการวัด และการดำเนินการวัดและกำหนดแผนงานการพัฒนาและปรับปรุงพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานดัง ภาพประกอบ



แผนภาพที่ ๓ ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน^{๗๑}

สรุปการประเมินการปฏิบัติงานคือ การประเมินบุคคลากรว่าสามารถปฏิบัติงานได้ดีเพียงใดมี ข้อบกพร่องอะไรบ้างจะได้ใช้เป็นข้อมูลเพื่อการปรับปรุงการทำงานการประเมินผลงานเป็นการประเมิน องค์กรเพื่อหาว่าการปฏิบัติงานของพนักงานเป็นไปเหมาะสมเพียงใดเพื่อจะสร้างแนวทางในการปรับปรุงการ ทำงานในองค์กรต่อไป

^{๖๘} พะยอม วงศ์สารศรี, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๖. (กรุงเทพมหานคร : คณะวิทยาการ จัดการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๐), หน้า ๑๘๖-๑๘๗.

^{๖๙} ธนชัย ยมจินดา, การประเมินผลการปฏิบัติงาน, ในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการทรัพยากร มนุษย์ หนวยที่๗, พิมพ์ครั้งที่๒, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๔), หน้า ๒๘๔.

^{๗๐} Mondy,R.W.,Noe,R.M., &Premeaux, S. R., Human resource management, (๗th ed.), (Upper saddle River,NJ, : Simon & Schuster, ๑๙๙๙), p.๓๓๖.

^{๗๑} นงนุช วงษ์สุวรรณ, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร : จามจุรีโปรดักท, ๒๕๕๓), หน้า ๒๓๐.

๙.การบริหารค่าตอบแทนและสวัสดิการ

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดการบริหารค่าตอบแทนพบว่าได้มีผู้ให้ความหมายของคำว่า“การบริหารค่าตอบแทน”ไว้อย่างหลากหลายความหมายดังนี้

ค่าตอบแทนมีหลายทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นสิ่งของหรือรางวัลทั้งที่เป็นตัวเงินบริการที่จับต้องได้และประโยชน์ที่ได้รับจากการทำงานโดยค่าตอบแทนเป็นสิ่งที่ยังคงหรือหน่วยงานจ่ายให้กับบุคลากรของตนสำหรับงานที่บุคลากรเหล่านั้นทำ^{๗๒}

การบริหารค่าตอบแทน(Compensation Management) เป็นการพัฒนานโยบายการวางแผนการจัดรูปร่างและการนำนโยบายไปปฏิบัติใน การจ่ายค่าตอบแทนการทำงานของลูกจ้างตามที่ใดตกลงกันไว้อย่างเป็นธรรมแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ค่าตอบแทนทางตรงและค่าตอบแทนทางอ้อมค่าตอบแทนทางตรงหมายถึงค่าตอบแทนที่จ่ายให้ตอบแทนการทำงานของลูกจ้างโดยตรงได้แก่ค่าจ้าง (Wage) และเงินเดือน (Salary)การบริหาร ค่าตอบแทนจะต้องกระทำโดยมุ่งยึดหลักการที่สำคัญ ๓ ประการดังต่อไปนี้

๑. หลักความเสมอภาคและความเป็นธรรม(Equity and Fairness) หลักความเสมอภาคจะยึดหลักปรัชญาที่ว่า "งานเท่ากันจ่ายเท่ากัน" (Equal Pay for Equal Work)หมายความว่าความวางานที่มอบหมายให้ผู้ใดบังคับบัญชาปฏิบัติงานเป็นงานในหน้าที่ตำแหน่งเดียวกันลักษณะงานเหมือนกันใช้คุณวุฒิเดียวกันก็ควรได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนเท่ากัน

๒. การดึงดูดและการแข่งขัน (Attractiveness and Competitiveness)การดึงดูดใจ หมายถึงค่าจ้างและเงินเดือนที่สามารถจูงใจให้บุคลากรภายนอกให้เข้ามาพร้อมกับองค์กรตลอดจนการรักษาคนที่มีคุณภาพให้อยู่กับองค์กรนานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้เป็นระบบการบริหารค่าจ้างและเงินเดือนที่วางอยู่บนหลักพื้นฐานในเรื่องรางวัลการตอบแทนจูงใจบุคลากรสวนการแข่งขันหมายถึง การบริหารค่าจ้างและเงินเดือนที่ดีต้องสามารถไขเป็นกรอบในการวางแผนกลยุทธ์กำลังคนในการแข่งขันกับองค์กรอื่นๆได้การหมั่นสำรวจค่าจ้างและเงินเดือนในตลาดแรงงานรวมทั้งสวัสดิการต่างๆ เพื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างและเงินเดือนขององค์กรหากสูงกว่าองค์กรอื่นก็ได้เปรียบในการแข่งขันแต่ถ้าต่ำกว่าก็ต้องปรับปรุงอัตราค่าจ้างและเงินเดือนให้สูงทัดเทียมกับอัตราค่าจ้างและเงินเดือนของภายนอก

๓. ความสามารถในการจ่ายและต้นทุนแรงงาน(Ability to Pay and LaborCost) ความสามารถในการจ่ายและต้นทุนแรงงานมีความสัมพันธ์โดยตรงอย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนกล่าวคือในกรณีที่องค์กรมีความสามารถในการจ่ายต่ำและต้นทุนแรงงานสูงการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนใหม่มีความสามารถดึงดูดใจและแข่งขันกับองค์กรภายนอกก็อยู่ในขอบเขตที่จำกัดแต่ขณะเดียวกันโครงสร้างค่าจ้างและเงินเดือนที่ถูกกำหนดไว้อยู่เป็นระบบและมีการ ควบคุมอัตรากำลังคนในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพแล้วอาจทำให้มีผลต่อต้นทุนแรงงานที่อยู่ในวิสัยที่ สามารถควบคุมได้สามารถแข่งขันกับตลาดได้^{๗๓}

^{๗๒} กิ่งพร ทองใบ, “หน่วยที่ ๑๐ การสรรหาและคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์”ในประมวลสาระชุด วิชาการจัดการองค์การและทรัพยากรมนุษย์, (สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓), หน้า ๑๓๓.

^{๗๓} ตูลา มหาพสุธานนท์, หลักการจัดการหลักการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : ธนอักษรพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๑๗๑ - ๑๗๓.

สรุป ค่าตอบแทน (Compensation) เป็นสิ่งที่อยู่ในรูปตัวเงินหรือสิ่งอื่นอาจเป็นค่าจ้าง เงินเดือนซึ่งได้รับเป็นรายเดือนหรือรายปีโบนัสถือเป็นค่าตอบแทนทางตรงที่ได้ตกลงกันสำหรับการจ่ายให้กับการปฏิบัติงานให้กับองค์กรโดยอาศัยหลักความเสมอภาคและเป็นธรรมหลักการดึงดูดและการแข่งขันและความสามารถในการจ่ายและต้นทุนแรงงาน

๑๐.สรุปประจำบท

โดยสรุปแล้วการจัดการทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญต่อการบริหารองค์การเพราะต้องใช้มนุษย์เป็นผู้ให้บริการที่สำคัญ ซึ่งการจัดการทรัพยากรมนุษย์จะช่วยให้มีคนที่เพียงพอและต่อเนื่องได้คนที่มีความสามารถมาทำงานที่เหมาะสมกับงานมีการรักษาคนให้อยู่กับองค์การโดยมีการพัฒนาการให้ค่าตอบแทนและสวัสดิการและการประเมินผลที่เหมาะสมตลอดจนการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับคนทำงาน ซึ่งจะส่งผลให้สามารถใช้ศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างเหมาะสมในการทำงานให้องค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์

ดังนั้นการจัดการทรัพยากรมนุษย์ จึงเป็นกระบวนการที่ผู้บริหารในองค์กรนั้นๆ ใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของตัวเองในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรเริ่มตั้งแต่ การวางแผนกำลังคน การกำหนดโครงสร้างและกรอบอัตรากำลัง การกำหนดตำแหน่ง การสรรหา การบรรจุและการแต่งตั้งการประเมินผลการปฏิบัติงาน การโอนย้าย การกำหนดเงินเดือน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ การพัฒนาและการฝึกอบรม วินัยและร้องทุกข์ซึ่งในทุกกระบวนการจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้น ผู้บริหารจะต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์หรือกลยุทธ์ในการจัดการให้บุคคลากรในองค์กรนั้นได้ใช้ความรู้ ความสามารถที่มีตัวเองมีอยู่ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่องค์กรโดยได้ทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล

คำถามท้ายบท

- ๑.จงอธิบายความหมาย และความสำคัญของการจัดการทรัพยากรมนุษย์
- ๒.การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์การให้ประสบผลสำเร็จได้นั้นต้องมีวัตถุประสงค์อย่างไรบ้าง
- ๓.การสรรหา คืออะไร
- ๔.การสรรหา การคัดเลือก เหมือนหรือต่างกันอย่างไร

อ้างอิงท้ายบท

- กิ่งพร ทองใบ. “หน่วยที่ ๑๐ การสรรหาและคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์”ในประมวลสาระชุด วิชาการจัดการองค์การและทรัพยากรมนุษย์. สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๓.
- เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง. การบริหารทรัพยากรมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ ๒. ขอนแก่น โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา, ๒๕๕๓.
- ณัฐพันธ์ เขจรนันท์. การจัดการทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดยูเคชั่น, ๒๕๕๕.
- ณัฐพันธ์ เขจรนันท์. การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ด ยูเคชั่น จำกัด, ๒๕๕๖.
- ณรงค์วิทย์ แสันทอง. การบริหารทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่ ภาคปฏิบัติ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เอชอาร์ เซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๕๖.
- ตุลา มหาพสุธานนท์. หลักการจัดการหลักการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : ธนัชการพิมพ์, ๒๕๕๕.
- ธนชัย ยมจินดา. การประเมินผลการปฏิบัติงาน ในเอกสารการสอนชุดวิชาการจัดการทรัพยากร มนุษย์ หน่วยที่ ๗. พิมพ์ครั้งที่ ๒. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๔.
- นงนุช วงษ์สุวรรณ. การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร : จามจุรีโปรดักท, ๒๕๕๓.
- พะยอม วงศ์สารศรี. การบริหารทรัพยากรมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : คณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๕๐.
- วันชัย สุขตาม. เอกสารประกอบการบรรยาย การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกล ยุทธ, (อัดสำเนา).
- วิลาวรรณ รพีพิศาล. ความรู้พื้นฐานในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ วิจิตรหัตถกรรม, ๒๕๕๔.
- สมชาย หิรัญกิตติ. การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธีระฟิล์มและไซเท็กซ์ จำกัด ,๒๕๕๒.
- สิทธิกร อักษรนิติกุล. เทคนิคการบริหารงานบุคคลมืออาชีพ. กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทย เพรส แอนด์ พรินท์ จำกัด, ๒๕๕๐.
- เสนาะ ตีเยาว. การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.
- อำนวยการ แสงสว่าง. การจัดการทรัพยากรมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : ทิพย์วิสุทธิ, ๒๕๕๔.
- Byars,Lloyd L. and Rue Lealiew, Human Resource Management. 4thed.,RichardD.Irwin,Inc.,๑๙๙๔.
- Mondy,R.W.,Noe,R.M., &Premeaux, S. R. Human resource management. (7th ed.). Upper saddle River. NJ, : Simon & Schuster, ๑๙๙๙.

บทที่ ๗

ทฤษฎีองค์การ

(Organization Theory)

ขอบข่ายรายวิชา

เนื้อหาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การ ประกอบไปด้วยความหมายของทฤษฎีองค์การ ความหมายของคำว่าองค์การ ความหมายของคำว่าทฤษฎีองค์การ วัตถุประสงค์ขององค์การ ประเภทขององค์การ และโครงสร้างองค์การ

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายของทฤษฎีองค์การ
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายของคำว่าองค์การ
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายของคำว่าทฤษฎีองค์การ
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจวัตถุประสงค์ขององค์การ
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจประเภทขององค์การ
๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจการจัดโครงสร้างองค์การ

คำนำ

ทฤษฎีองค์การ (Organization theory) เป็นหลักการศึกษาลงถึงโครงสร้าง และการออกแบบองค์การ โดยอธิบายว่าองค์การถูกจัดตั้งขึ้นมาได้อย่างไร และให้ข้อเสนอแนะการสร้างองค์การในลักษณะใดที่จะก่อให้เกิดประสิทธิผลแก่องค์การและเป็นหลักในการนำไปปฏิบัติในองค์การ โดยการศึกษาจะมีการนำทฤษฎีองค์การตั้งแต่ยุคดั้งเดิมที่เริ่มเป็นแนวคิดและยังสามารถนำมาใช้ปฏิบัติกันอยู่ในองค์การ เช่น อองรี ฟาโยลและแมกซ์ เวเบอร์ ซึ่งเป็นแนวคิดของระบบราชการในปัจจุบัน เป็นต้น จนมาถึงทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ที่เน้นทางด้านบุคคลด้านแรงจูงใจในการทำงาน เน้นการมีส่วนร่วมในการทำงานของพนักงาน การสร้างขวัญ และกำลังใจให้แก่พนักงานเพื่อเพิ่มผลผลิตของงาน และทฤษฎีองค์การสมัยปัจจุบันเช่นของบาร์นาร์ด ที่กล่าวว่าองค์การเป็นระบบของสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้ระบบหนึ่ง ภายในระบบนี้จะมีความสัมพันธ์ประสานกันโดยมีเป้าหมายของการตอบสนองความต้องการส่วนบุคคล เป็นต้นส่วนองค์การอัจฉริยะ มุ่งเน้นให้มีการถ่ายทอดความรู้ระหว่างบุคคลในองค์การ ทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเป็นความรู้ที่อยู่ในสมองคน ความรู้ที่เป็นเหตุเป็นผลและความรู้ภายในองค์การ

๑. ความหมายของทฤษฎี

ก่อนที่จะทำการศึกษาถึงทฤษฎีองค์การของนักบริหารต่างๆ ที่ได้ศึกษาค้นหลักการและทฤษฎีต่างๆไว้นั้น เราต้องศึกษาให้เข้าใจในความหมายของทฤษฎี ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของทฤษฎีไว้แตกต่างกันไป ดังนี้

ราชบัณฑิตยสถานได้นิยาม คำว่า ทฤษฎี หมายถึง ความเห็น การเห็น การเห็นด้วยใจ ลักษณะที่คาดคิดเอาตามหลักวิชา เพื่อเสริมเหตุผลและรากฐานให้แก่ปรากฏการณ์ทั้งหลาย หรือข้อมูลในภาคปฏิบัติ ซึ่งเกิดขึ้นมาอย่างมีระเบียบ^{๗๔}

ธงชัย สันติวงษ์ ได้กล่าวว่า ทฤษฎี หมายความว่าหมายถึงความรู้ที่เกิดขึ้นจากการรวบรวมแนวความคิดและหลักการต่างๆ ให้เป็นกลุ่มก้อนและสร้างเป็นทฤษฎีขึ้น^{๗๕}

สมคิด บางโม กล่าวว่า ทฤษฎี เป็นเรื่องของแนวความคิดที่นักวิชาการเสนอขึ้นมาจากประสบการณ์และการทดลองหรือวิจัย ทฤษฎีจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ แนวความคิดหรือทฤษฎีที่ได้รับการพัฒนามาตามลำดับสภาพทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป^{๗๖}

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการตะวันตกได้ให้ความหมายของคำว่า ทฤษฎี ดังนี้

Feigl ได้ให้ความหมายของคำว่าทฤษฎีไว้ว่า ทฤษฎีคือการกำหนดข้อสันนิษฐาน ซึ่งได้รับมาจากวิธีการของตรรกวิทยาศาสตร์ ทำให้เกิดกฎเกณฑ์ที่ได้จากการสังเกตและการทดลอง มิใช่จากการศึกษา

Rudner ได้ให้ความหมายของคำว่าทฤษฎีไว้ว่า ทฤษฎีคือ ชุดของข้อความที่เชื่อมโยงเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ ซึ่งบ่งชี้ถึงกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับทั่วไปบางประการ และสามารถนำไปทดสอบความถูกต้องในเชิงประจักษ์ได้^{๗๗}

จากคำนิยามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เห็นได้ว่าทฤษฎีเป็นสิ่งที่กำหนดโครงสร้างของความจริงทางวิทยาศาสตร์ ทั้งนี้ได้ให้ความหมายของหลักการว่า เป็นความจริงขั้นพื้นฐานหรือสิ่งที่เชื่อว่าเป็นความจริงในช่วงเวลาหนึ่ง ที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรตั้งแต่ ๒ ตัวขึ้นไป

^{๗๔} ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทนานมีบุ๊คส์พับลิเคชันส์ จำกัด, ๒๕๔๖), หน้า ๕๐๔-๕๐๕.

^{๗๕} ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , ๒๕๓๗), หน้า ๔๓

^{๗๖} สมคิด บางโม, องค์การและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทวิทยพัฒน์ จำกัด , ๒๕๕๔), หน้า ๔๐.

^{๗๗} วิเชียร วิทยอดม, ทฤษฎีองค์การ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนธการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๘), หน้า ๘.

๒. ความหมายของคำว่าองค์การ

นักวิชาการด้านการจัดการ และการบริหารได้วิเคราะห์ศัพท์ และให้ความหมายคำว่าองค์การ ใ้มามากมายหลายแนวคิด ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกันดังนี้

แมกซ์เวเบอร์ (Max Weber) กล่าวว่า องค์การคือ หน่วยสังคมหรือหน่วยงานซึ่งมีกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง ร่วมกันดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง^{๗๘}

เชสเตอร์ บาร์นาร์ด (Chester Barnard) ให้คำจำกัดความว่า องค์การที่เป็นแบบแผนหมายถึง ความร่วมมือกันระหว่างบุคคลหลายคนซึ่งมีความตั้งใจจริงที่จะร่วมกันดำเนินกิจกรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์^{๗๙}

แทลคอตต์พาร์สันส์ (Talcott Parsons) มีความเห็นว่า บรรดาระบบประสานสัมพันธ์ร่วมมือกันทำงานทุกชนิดของมนุษย์จัดเป็น องค์การ ได้ทั้งนั้น^{๘๐}

เอมีไท เอตซีโอนิ (Amitai Etzioni) ให้ความหมายว่า องค์การหมายถึง หน่วยสังคมหรือกลุ่มบุคคลที่ ตั้งขึ้นอย่างจงใจ เพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่ง^{๘๑}

สมบูรณ ศรีสุพรรณดิษฐ์ ให้คำจำกัดความไว้ว่า องค์การเป็นระบบประสานกิจกรรมของกลุ่มคน ซึ่ง ร่วมงานกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายรวมภายใต้การสั่งการและความเป็นผู้นำ^{๘๒}

สมคิด บางโม กล่าวว่า องค์การคือ กลุ่มบุคคลหลายๆคนร่วมกันทำกิจกรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ที่ตั้งไว้ การร่วมกันของกลุ่มต้องถาวร มีการจัดระเบียบภายในกลุ่มเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละคน ตลอดจนกำหนดระเบียบข้อบังคับต่างๆให้ยึดถือปฏิบัติ

จากคำจำกัดความดังกล่าวจะเห็นได้ว่าองค์การมีองค์ประกอบดังนี้

๑. มีกลุ่มบุคคลรวมตัวกันอย่างถาวร
๒. ร่วมกันทำกิจกรรม
๓. เพื่อให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน

จากความหมายขององค์การจะเห็นว่า ห้างหุ้นส่วน บริษัท สโมสร หน่วยราชการ โรงเรียน โรงพยาบาล มูลนิธิ และชมรม ล้วนเป็นองค์การทั้งสิ้น อนึ่ง คำว่า องค์การ และองค์กรมีความหมายเดียวกัน^{๘๓}

^{๗๘} Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, (New York : Oxford University Press, ๑๙๖๖), p. ๒๒๑.

^{๗๙} Chester I. Barnard, *The Function of the Executive*, (Cambridge : Harvard University Press, ๑๙๓๐), p. ๑๙.

^{๘๐} Talcott Parsons, *Toward a General Theory of Action*, (New York : Harper & Row Publishers, ๑๙๓๒), p. ๗๒.

^{๘๑} Amitai Etzioni, *Modern Organization*, (New Jersey: Prentice-Hall, ๑๙๖๔), p. ๑.

^{๘๒} สมบูรณ ศรีสุพรรณดิษฐ์, *การจัดการ*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกูลกิจ, ๒๕๑๘), หน้า ๙.

^{๘๓} สมคิด บางโม, *องค์การและการจัดการ*. (กรุงเทพมหานคร : วิทยพัฒน์, ๒๕๕๕), หน้า ๑๖.

๓. ความหมายของคำว่าทฤษฎีองค์การ (Organization Theory)

Richard L. Daft เสนอไว้ว่า ทฤษฎีองค์การไม่ใช่เรื่องของการรวบรวมความจริงแต่เป็นวิธีการมองและวิเคราะห์องค์การ ที่มีความถูกต้องและลึกซึ้งกว่าวิธีอื่นๆ การมองและวิเคราะห์องค์การขึ้นอยู่กับแบบแผนและกฎเกณฑ์ในการออกแบบองค์การและพฤติกรรมนักทฤษฎีองค์การจะค้นหากฎเกณฑ์ต่างๆ ทำกฎเกณฑ์ให้ชัดเจน และนำกฎเกณฑ์ไปใช้ประโยชน์ ผลที่ได้วิจัยยังไม่สำคัญเท่ากับแบบแผนและความเข้าใจในหน้าที่ขององค์การ^{๘๔}

B.J. Hodge และ William P. Anthony อธิบายว่า ทฤษฎีองค์การเป็นแนวคิด (Concepts) หลักการ (Principles) และข้อสมมติฐาน (hypothesis) ที่นำมาใช้เพื่ออธิบายองค์ประกอบ (components) ขององค์การ และองค์ประกอบเหล่านี้ มีการดำเนินการอย่างไร ดังนั้นทฤษฎีองค์การช่วยให้เราเข้าใจว่า องค์การคืออะไร และองค์การมีการบริหารงานอย่างไรภายใต้สภาพแวดล้อมที่ถูกกำหนดให้ มีการใช้ทฤษฎีการบริหาร (Management theory) เข้ามาช่วยอธิบายสิ่งที่ผู้บริหารได้ปฏิบัติ สำหรับองค์ประกอบของทฤษฎีองค์การมีดังนี้

- ก. สภาพแวดล้อมขององค์การ (Organization environment)
- ข. การประมวลผลสารสนเทศและการตัดสินใจเลือก (Information processing and choices)
- ค. การปรับตัวและการเปลี่ยนแปลงขององค์การ (Adaptation and change)
- ง. เป้าหมายองค์การ (Goals)
- จ. ชนิดของงานที่จะทำให้เป้าหมายสำเร็จ (Work)
- ฉ. การออกแบบองค์การ (Organization design)
- ช. ขนาดและความซับซ้อนขององค์การ (Size and complexity)
- ซ. เทคโนโลยีขององค์การ (Organization technology)
- ฌ. วัฒนธรรมขององค์การ (Organization culture)
- ฎ. อำนาจและอำนาจหน้าที่ (Power and authority)^{๘๕}

ทฤษฎีองค์การ ทฤษฎีองค์การอาจแบ่งได้เป็น ๓ ทฤษฎีด้วยกันคือ

๑. ทฤษฎีดั้งเดิม (Classical organization theory)

ทฤษฎีดั้งเดิม แนวความคิดทฤษฎีดั้งเดิม ได้วิวัฒนาการจากการปกครองแบบทหารจนมาถึง ปลายศตวรรษที่ ๑๙ ได้นักบริหารสร้างรูปแบบการบริหารในระบบราชการขึ้น คือ แมคกีเบอร์ และการสร้าง

^{๘๔} Richard L. Daft, *The Organization: Theory and Design*, ๖th ed., (Singapore : Info Access & Distribution Pte Led., ๑๙๙๒) p. ๑๘.

^{๘๕} B.J. Hodge and William P. Anthony, *Organization theory: A Strategic Approach*, ๔th ed., (Massachusetts : Allyn and Bacon, Inc., ๑๙๙๑). p. ๙.

รูปแบบการบริหาร โดยใช้การจัดการทางวิทยาศาสตร์คือ เฟรดเดอริก เทย์เลอร์ ทฤษฎีนี้มีหลักการว่า "คนเป็นเครื่องมือที่ทำได้ทั้งการไปสู่จุดหมายปลายทางได้" ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไปนี้

๑) การจัดการแบบราชการ (Bureaucracy) ของ แมค วีเบอร์ (Max Weber) ได้เน้นให้เห็นถึงการจัดการที่เป็นระเบียบ สำคัญที่ แมค วีเบอร์ ได้เน้นก็คือ องค์การแบบราชการในอุดมคติ นั้น จะต้องประกอบด้วย

- ๑.๑) จะต้องมีการแบ่งงานกันทำ โดยให้แต่ละคนปฏิบัติงานในสาขาที่ตนมีความชำนาญ
- ๑.๒) การยึดถืองานให้ยึดถือกฎเกณฑ์ระเบียบวินัยโดยเคร่งครัด เพื่อที่จะให้ได้ มาตรฐานของงานเท่าเทียมกัน การยึดถือกฎเกณฑ์นี้จะช่วยจัดพฤติกรรมที่บุคคลแตกต่างกันสามารถมา ประสานงานกันได้
- ๑.๓) สายการบังคับบัญชาต้องชัดเจน โดยผู้บังคับบัญชามอบหมายอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบลดหลั่นกันลงไป
- ๑.๔) บุคคลในองค์การต้องไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล โดยพยายามทำงาน ให้ดีที่สุดเพื่อเป้าหมายขององค์การ

๑.๕) การคัดเลือกบุคคล การว่าจ้าง ให้ขึ้นอยู่กับความสามารถ และการเลื่อน ตำแหน่งให้คำนึงถึงการประสบความสำเร็จในการทำงานและอาวุโสด้วยจุดอ่อนขององค์การแบบราชการก็คือ การเน้นที่องค์การโดยละเลยการพิจารณาถึงปัญหาของคน และเชื่อว่าการที่มีโครงสร้างที่รัดกุมแน่นอนจะช่วยให้บุคคลปรับพฤติกรรมให้เป็นไปตามความต้องการขององค์การได้

๒) การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ของ เฟรดเดอริก เทย์เลอร์ (Frederic Taylor) เป็นการจัดการแบบนำเอาวิธีการศึกษาวิทยาศาสตร์มาวิเคราะห์และแก้ปัญหา เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กรให้ดีขึ้น การศึกษาทางวิทยาศาสตร์ได้เริ่มจากการหาความสัมพันธ์ระหว่างงานและคนงาน โดยการใช้การทดลองเป็นเกณฑ์เพื่อหามาตรการการทำงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยที่คนงานจะถูกพิจารณาว่าต้องการการทำงานเพื่อเศรษฐกิจด้านเดียว โดยละเลยการศึกษาถึงแรงจูงใจ อารมณ์ และความต้องการในสังคมของกลุ่มคนงาน เพราะเชื่อว่าเงินตัวเดียวจะล่อใจให้คนทำงานได้ดีที่สุด

๒. ทฤษฎีสัมัยใหม่ (Neo-Classical organization theory)

ทฤษฎีสัมัยใหม่ เป็นทฤษฎีที่พัฒนามาจากดั้งเดิม ทฤษฎีนี้มีหลักการว่า "คนเป็นปัจจัยสำคัญ และมีอิทธิพลต่อการเพิ่มผลผลิตขององค์การ" โดยเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของคนที่ทำหน้าที่ร่วมกันในองค์การถือว่า องค์การประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งทำงานโดยมีเป้าหมายร่วมกัน และกลุ่มคนงานจะเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดผลผลิตด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นปัจจัยที่สำคัญและมีอิทธิพลต่อการกำหนดการผลิต กล่าวโดยสรุปว่า ทฤษฎีนี้ได้เน้นเรื่องมนุษย์สัมพันธ์ โดยได้มีการศึกษาและค้นพบว่าบุคคลแต่ละคนย่อมมีความแตกต่างกัน ขวัญในการทำงานเป็นสิ่งสำคัญ การเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมและการตัดสินใจระหว่างฝ่ายบริหาร

และฝ่ายคนงานย่อมจะสร้างความพึงพอใจให้กับทุกฝ่ายโดยได้สร้างผลผลิตอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยได้ ทฤษฎีที่มีส่วนสำคัญมากต่อขบวนการมนุษยสัมพันธ์ได้แก่ Elton Mayo ซึ่งได้ทำการทดลองวิจัยและค้นพบว่า ขบวนการคนงานมีความสำคัญต่อการเพิ่มการผลิต กลุ่มคนงานจะพยายามสร้างปทัสถานของกลุ่มตน และคนงานจะทำงานเป็นทีมโดยมีการกำหนดมาตรฐานของกลุ่มขึ้นเอง

๓. ทฤษฎีสสมัยปัจจุบัน (Modern organization theory)

ทฤษฎีสสมัยใหม่ปัจจุบัน ทฤษฎีนี้กล่าวว่าเป็นการศึกษารูปแบบขององค์การในปัจจุบันโดยเน้นที่การวิเคราะห์ห้องค์การในเชิงระบบ (Systems Analysis of Organization) กล่าวคือ นักทฤษฎีได้พิจารณาองค์การในลักษณะที่เป็นส่วนรวมทั้งหมด ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ที่อยู่ภายในองค์การ การศึกษาว่าองค์การในระบบหนึ่ง ๆ นั้นได้คำนึงถึงองค์ประกอบภายในองค์การทุกส่วน แก่ ตัวป้อน กระบวนการ ผลิตผล ผลกระทบ และสิ่งแวดล้อม (Input process Output Feedback and Environment) การศึกษาองค์การในระบบนั้นได้พยายามที่จะมององค์การในลักษณะการเคลื่อนไหว (Dynamic) และปรับเข้ากับรูปแบบองค์การได้ในทุกสภาวะแวดล้อมทั้งนี้เพราะนักทฤษฎีปัจจุบันได้มององค์การในลักษณะกระบวนการทางด้านโครงสร้างที่บุคคลต่างๆ จะต้องเกี่ยวพันซึ่งกันและกันเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ จึงมีการศึกษาพฤติกรรมองค์การในลักษณะใหม่ๆ เช่น พฤติกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การบริการแบบมีส่วนร่วม การพัฒนาองค์การ คิว.ซี. และการบริหารแบบอนาคตนิยม เป็นต้น

๔. วัตถุประสงค์ขององค์การ

วัตถุประสงค์มีอิทธิพลอย่างมากต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะนอกจากจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติแล้วยังเป็นสิ่งแสดงถึงเหตุผลของการปฏิบัติด้วย การทำกิจกรรมใดๆ จะได้รับความตั้งใจมากขึ้นเมื่อทราบว่าทำไปทำไม นอกจากนี้ การกำหนดวัตถุประสงค์ยังเป็นการเตรียมการขั้นพื้นฐานในการประสานงาน และประการสุดท้ายยังมีความสำคัญต่อการกำหนดมาตรฐานสำหรับการควบคุมที่มีประสิทธิภาพด้วย นักบริหารส่วนมากต่างตระหนักว่าองค์การแต่ละองค์การมีวัตถุประสงค์แตกต่างกันออกไปแต่อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์หลักขององค์การย่อมมีเหมือนๆ กัน ๓ ประการดังนี้

๔.๑ เพื่อสร้างคุณค่าที่สังคมปรารถนา

องค์การที่ทางราชการจัดตั้งขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อบริการแก่ประชาชน สร้างสรรค์ความอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชน ตลอดจนคุ้มครองความปลอดภัยต่างๆ และพัฒนาประเทศ ได้แก่ หน่วยงานราชการต่างๆ อำเภอ จังหวัด หน่วยทหาร ตำรวจ โรงพยาบาล โรงเรียน ฯลฯ องค์การที่เอกชนจัดตั้งขึ้นหากเป็นองค์การทางธุรกิจ วัตถุประสงค์หลักคือ มุ่งแสวงหากำไร แต่องค์การธุรกิจก็ต้องให้ความร่วมมือกับบุคคลต่างๆ ในสังคม ปฏิบัติ

ตนในฐานะพลเมืองดี เคารรพกฎหมายบ้านเมือง ให้การสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ แก่สาธารณชน สโมสร หรือสมาคมต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือสร้างสรรค์สิ่งดีงามแก่สมาชิกและสังคม

๔.๒ เพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกแต่ละคนและกลุ่มต่างๆในองค์การ

สมาชิกแต่ละคนในองค์การมีวัตถุประสงค์ส่วนตัวแตกต่างกัน แต่ละคนมุ่งหวังจะได้รับสิ่งที่ต้องการจากองค์การ บางคนมุ่งหวังได้รับคุณค่าทางเศรษฐกิจ คือ ได้เงินมากๆ บางคนมุ่งหวังจะได้รับเกียรติยศ ชื่อเสียงและความพึงพอใจ บางคนเป็นสมาชิกเพื่อต้องการสร้างประโยชน์ให้แก่สังคม หากวัตถุประสงค์ส่วนตัวไม่ได้รับการตอบสนองในระดับที่น่าพอใจแล้วสมาชิกเหล่านี้ก็จะถอนตัวออกจากองค์การหากองค์การต้องการความเจริญและดำรงอยู่ได้องค์การจะต้องให้ผลตอบแทนแก่สมาชิกอย่างสมเหตุสมผล

๔.๓ เพื่อความดำรงอยู่และความเจริญขององค์การ

เมื่อตั้งองค์การใดองค์การหนึ่งขึ้นมาแล้ว วัตถุประสงค์อย่างหนึ่งที่สมาชิกในองค์การทุกคนควรยึดถือร่วมกันคือการดำรงอยู่และความเจริญขององค์การ สมาชิกทุกคนจะต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างดีที่สุดเพื่อให้องค์การของตนบรรลุเป้าหมาย องค์การของทางราชการก็ต้องบริการประชาชนให้ดีที่สุด เพื่อให้้องค์การของตนมีความสำคัญและขยายงานออกไปได้อย่างกว้างขวางองค์การธุรกิจก็เช่นกัน ถ้าทำกำไรให้ได้สูงกว่าและมีการบริหารดีกว่าองค์การอื่นๆก็ย่อมจะเจริญรุ่งเรืองและดำรงอยู่ได้ตลอดไป

๕. ประเภทขององค์การ

การจำแนกประเภทขององค์การอาจแบ่งได้โดยยึดหลักต่างๆกันดังนี้

๕.๑ การจำแนกองค์การโดยยึดวัตถุประสงค์ขององค์การ

พีเตอร์บลัว และริชาร์ดสกอตต์ (Peter Blua and Richard Scott) แบ่งองค์การออกเป็น ๔ กลุ่มดังต่อไปนี้^{๘๖}

(๑) องค์การเพื่อผลประโยชน์ร่วมของสมาชิก (Mutual-benefit) ได้แก่ องค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของสมาชิกโดยตรง เช่น พรรคการเมือง สโมสร สมาคมวิชาชีพ และสหกรณ์

(๒) องค์การเพื่อธุรกิจ (Business concern) ได้แก่ องค์การที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์หรือกำไรเช่น บริษัท โรงงานอุตสาหกรรม ห้างร้าน และธนาคาร

(๓) องค์การเพื่อสาธารณะ (Commonweal organization) ได้แก่ องค์การที่จัดขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเช่น กระทรวง ทบวง กรม กองทหาร สถานีตำรวจ

^{๘๖}Peter Blua and Richard Scott, **formal organization**, (San Francisco: Chandles, ๑๙๖๒), pp. ๔๕-๔๗.

(๔) องค์กรเพื่อให้บริการ (Service organization) ได้แก่ องค์กรที่มุ่งสร้างประโยชน์แก่สาธารณชนทั่วไปเช่น โรงเรียน โรงพยาบาล สมาคมเพื่อการสังคมสงเคราะห์ต่างๆ เป็นต้น

๕.๒ การจำแนกองค์การโดยยึดโครงสร้าง แบ่งออกเป็น ๒ แบบ ดังนี้

(๑) องค์กรแบบเป็นทางการ (Formal organization) เป็นองค์กรที่มีการจัดโครงสร้างอย่างเป็นทางการเป็นระเบียบแบบแผนแน่นอน การจัดตั้งมีกฎหมายรองรับบางแห่งเรียกว่า องค์กรรูปนัย ได้แก่ บริษัท มูลนิธิ หน่วยงานราชการ กรม โรงพยาบาล โรงเรียน ฯลฯ ซึ่งการศึกษาเรื่ององค์การและจัดการศึกษาในเรื่องขององค์การประเภทนี้ทั้งสิ้น

(๒) องค์กรแบบไม่เป็นทางการ (Informal organization) เป็นองค์กรที่รวมกันหรือจัดตั้งขึ้นด้วยความพึงพอใจและมีความสัมพันธ์กันเป็นส่วนตัว ไม่มีการจัดระเบียบโครงสร้างภายใน มีการรวมกันอย่างง่ายและเลิกกันได้ง่าย องค์กรแบบนี้เรียกว่า องค์กรอรูปนัย หรือ องค์กรนอกแบบ เช่น ชมรมต่างๆ หรือ กลุ่มต่างๆ นอกจากนี้ องค์กรอรูปนัยยังมีลักษณะเป็นกลุ่มอยู่ภายในองค์กรรูปนัยซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

๕.๓ การจำแนกองค์การออกโดยยึดการกำเนิด แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

(๑) องค์กรแบบปฐม (Primary organization) หมายถึง องค์กรที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ สมาชิกทุกคนต้องเกี่ยวข้องกันมาแต่กำเนิด มีกิจกรรมเฉพาะกลุ่ม มีการติดต่อสัมพันธ์กันเป็นการส่วนตัวด้วยความสมัครใจ ถือหลักความมุ่งหวังและผลประโยชน์อย่างเดียวกันมากกว่าระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้น องค์กรแบบปฐมภูมิ ได้แก่ ครอบครัว ศาสนา หมู่บ้าน เป็นต้น

(๒) องค์กรแบบมัธยม (Secondary organization) หมายถึง องค์กรที่มนุษย์จัดตั้งขึ้นสมาชิกมีความสัมพันธ์กันด้วยเหตุผลและความรู้สึกสำนึกอย่างเป็นทางการตามข้อผูกพันที่กำหนดขึ้นในองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในองค์การจึงไม่เป็นแบบส่วนตัว วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การแบบนี้มักจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสมาชิกและบุคคลภายนอกองค์การไปพร้อมๆกัน เช่น หน่วยงานราชการต่างๆ ห้างหุ้นส่วน บริษัท สมาคม โรงเรียน สโมสร โรงพยาบาล เป็นต้น^{๘๗}

๖. โครงสร้างองค์การ

๖.๑ ความหมายของโครงสร้างองค์การ

ในการจัดโครงสร้างองค์การดังกล่าว จำเป็นต้องพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในอนาคตด้วย กรณีที่เทคโนโลยีการเปลี่ยนแปลงไป โครงสร้างองค์การต้องมีการปรับปรุงใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับ

^{๘๗} วิจารณ์ มานะกิจ และพรณี ประเสริฐวงศ์, การจัดองค์การและการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๙), หน้า ๑๑๔.

สภาพแวดล้อม โดยองค์การมีโครงสร้างแบบเล็กกลาง (small is beautiful) ซึ่งมีลักษณะองค์การจะเป็นแบบแบนราบ (flat organization) การจัดการโครงสร้างองค์การ จึงเป็นไปเพื่อให้การบริหารองค์การนั้นมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเป็นสำคัญ^{๘๘} การจัดองค์การนับได้ว่า เป็นงานทางการจัดการประการที่สองของกระบวนการจัดการ ซึ่งประกอบไปด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (organization) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การสั่งการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ในขณะที่การวางแผนช่วยกำหนดเป้าหมายและแผนงานของกิจการที่ควรต้องทำต่าง ๆ อย่างครบถ้วนแล้วนั้น การจัดองค์การก็จะเป็นงานที่ต่อเนื่อง โดยทำการพัฒนาโครงสร้างองค์การขึ้นมา เพื่อให้เป็นโครงสร้างของกลุ่มตำแหน่งงานที่จะรองรับการทำงานตามภารกิจต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ตามแผน จากความจริงข้อนี้ ดังนั้นโครงสร้างองค์การเป็นสิ่งที่สะท้อนในแผนภูมิโครงสร้างขององค์การ (organization chart) โดยเป็นสิ่งที่แสดงถึงกิจกรรมและกระบวนการ ภายในองค์การ ดังนี้^{๘๙}

๑. โครงสร้างองค์การเป็นสิ่งที่อธิบายถึงการจัดสรรงานและความรับผิดชอบของบุคคลและหน่วยงานทั้งองค์การ

๒. โครงสร้างองค์การเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ในการรายงานที่เป็นทางการ รวมทั้งจำนวนลำดับชั้นของสายบังคับบัญชา และช่วยการควบคุม (Span of control) ของผู้บริหารในแต่ละคน

๓. โครงสร้างองค์การกลุ่มของบุคคลที่อยู่ในหน่วยงาน และการจัดกลุ่มงานภายในองค์การ

๔. โครงสร้างองค์การรวมถึงการออกแบบระบบที่จะใช้เป็นหลักประกันของควมมีประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสาร การประสานงาน และความร่วมมือทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง

การจัดโครงสร้างองค์การ หมายถึง การวางแผนในการที่จะแบ่งกลุ่มงานโดยพิจารณาจากงานและความรับผิดชอบรวมทั้งการประสานงานระหว่างกลุ่มงานต่าง ๆ ที่ได้แบ่งในตอนต้น นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงอำนาจในการตัดสินใจของแต่ละตำแหน่งงาน^{๙๐}

การจัดโครงสร้างองค์การ หมายถึง การจัดสรรทรัพยากร การแบ่งหน้าที่ในแต่ละฝ่าย โดยจัดเป็นรูปต่าง ๆ กันเพื่อให้การบริหารงานบรรลุจุดมุ่งหมาย จึงสามารถกำหนดหลักเบื้องต้นของการจัดองค์การอย่างกว้าง ๆ ได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑. ต้องมีการกำหนดตำแหน่งงาน และโครงสร้างที่เหมาะสม กล่าวคือ โครงสร้างขององค์การที่จัดขึ้นจะต้องไม่มีขนาดเล็ก หรือใหญ่กว่าแผนงาน เพราะอาจเกิดปัญหาขาดคนทำงานหรือมีคนมากกว่างานขึ้นได้

๒. ต้องมุ่งให้เกิดการประสานการทำงานระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตลอดเวลา กล่าวคือ โครงสร้างองค์การที่จัดขึ้นต้องมีกลไกในการประสานให้การทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาทุกฝ่ายเข้ากันได้ดี เพื่อไม่ให้เกิดการก้าวก้าว การขัดแย้ง การซ้ำซ้อนในการทำงานขึ้นได้^{๙๑}

^{๘๘} เสน่ห์ จัยโต, “การจัดการ” เอกสารการสอนชุดวิชาองค์การและการจัดการ หน่วยที่ ๖, (เนนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๖) หน้า ๓๐๖.

^{๘๙} ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, **ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่**, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ดี.เค.ปรีนติ้งเวิลด์ จำกัด), หน้า ๖๓.

^{๙๐} ชนงกรณ์ กุลชลบุตร, **หลักการจัดการและองค์การและการจัดการ**, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒), หน้า ๘๗.

^{๙๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๗.

สรุปว่า การจัดโครงสร้างองค์การเป็นสิ่งที่สะท้อนในแผนภูมิโครงสร้างขององค์การ (Organization chart) โดยเป็นสิ่งที่แสดงถึงกิจกรรมและกระบวนการทั้งหมด ภายในองค์การอันหมายถึงการวางแผน ในการจัดสรรทรัพยากรของแต่ละระดับชั้น ซึ่งแต่ละฝ่ายให้มีขอบเขต หน้าที่ของภาระงานที่ชัดเจน ไม่ทับซ้อน เหมาะสม ไม่ก้าวร้าวหรือทำให้เกิดความขัดแย้งของบุคลากรภายในองค์การได้ในอนาคต

๖.๒ รูปแบบของโครงสร้างองค์การ

การกำหนดโครงสร้างองค์การในรูปแบบต่างๆ นั้น สถานการณ์ขององค์การจะเป็นองค์ประกอบสำคัญ ในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์การ ในขณะเดียวกันก็ต้องมองแผนการในระยะยาวขององค์การด้วย อย่างไรก็ดี รูปแบบโครงสร้างขององค์การมีดังต่อไปนี้^{๔๒}

๑. การแบ่งโดยพิจารณาจากหน้าที่เป็นการแบ่งโดยยึดภารกิจต่าง ๆ เป็นปัจจัยหลัก เช่น ยึดหน้าที่ทางการตลาด หน้าที่ทางการผลิต หน้าที่ทางการบริหารหรืออื่น ๆ

๒. การแบ่งโดยพิจารณาจากพื้นที่ หมายถึง การแบ่งโดยยึดปัจจัยด้านพื้นที่เป็นหลัก เช่น ในกรณีที่องค์การขยายการดำเนินงานออกไปในหลายพื้นที่แต่ละพื้นที่ที่มีบทบาทสำคัญต่อองค์การมากกว่าอย่างอื่น ๆ เช่น มีผลิตภัณฑ์เหมือนกัน แต่ขยายการจำหน่ายไปยังหลายพื้นที่

๓. การแบ่งแบบผลิตภัณฑ์ แบ่งโดยการพิจารณาจากผลิตภัณฑ์เป็นหลักในกรณีที่กิจการมีผลิตภัณฑ์จำหน่ายหลายชนิด และแต่ละชนิดมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก เช่น ผลิตภัณฑ์อาหาร ผลิตภัณฑ์เครื่องเขียน

๔. การแบ่งโดยพิจารณาจากลูกค้า แบ่งโดยพิจารณาประเภทของลูกค้าเป็นหลัก เช่น กรณีผลิตภัณฑ์มีความแตกต่างกันไม่มากหรืออยู่ในกลุ่มเดียวกันและการจำหน่ายก็ไม่ได้จำหน่ายในพื้นที่กว้างแต่อย่างไร แต่ลูกค้ามีลักษณะแตกต่างกันมาก

๕. การแบ่งแบบผสม หมายถึง การที่ผู้บริหารระดับสูงสุดแต่ละสายงานอาจประกอบด้วยหลายลักษณะสาเหตุสำคัญได้แก่ ความสำคัญกับปัจจัยหลายชนิด ที่องค์การจะต้องตอบสนองมีความสำคัญเท่าๆกัน ดังนั้น กิจการจึงต้องกำหนดหน้าที่ของปัจจัยเหล่านั้นไว้ในระดับเดียวกัน เช่น การที่กิจการผลิตสินค้าจำหน่าย ๓ ชนิด ได้แก่ อุปกรณ์ เครื่องเขียน อาหาร และเคมีภัณฑ์

๖. การแบ่งแบบเมทริกซ์ บางกิจการอาจต้องพิจารณาความสำคัญของการที่จะต้องสร้างกลไกในการประสานงานของหลายปัจจัยร่วมกัน เนื่องจากกิจการอาจมีหลายหน้าที่หรือขยายงานไปหลายภูมิภาค ในขณะที่การดำเนินการด้านต่าง ๆ ของผลิตภัณฑ์แต่ละชนิดก็อาจต้องการประสานงานจากหลายหน้าที่หรือหลายภูมิภาค ทำให้องค์การต้องมีแบ่งสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่งและสายบังคับบัญชาในแนวนอน อย่างไรก็ตามการแบ่งแบบนี้เป็นการขัดกับหลักการของการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว แต่ข้อดีได้แก่ การที่องค์การมีหลายผลิตภัณฑ์ในมือ ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การ เพราะผลิตภัณฑ์แต่ละกลุ่มหรือแต่ละชนิดอาจสร้างรายได้สูง

๗. การแบ่งโครงสร้างแบบเครือข่าย หมายถึง โครงสร้างองค์การที่กระจายหน้าที่สำคัญๆ ออกไป โดยการตั้งเป็นบริษัทใหม่ขึ้น และทำการประสานหน้าที่โดยสำนักงานใหญ่ซึ่งมีขนาดเล็ก

^{๔๒} อ่างแล้ว, หน้า ๘๙.

ดังนั้น การบริหารโครงสร้างขององค์การในรูปแบบต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการทางด้านธุรกิจที่เหมาะสมกับขนาดขององค์การ หรือลักษณะงานที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการโดยสามารถแบ่งได้ตามหน้าที่และแยกได้เป็นแผนงาน หรือชนิดของสินค้าในแต่ละประเภทที่มีลักษณะการดำเนินงานต่างกัน ในองค์การเป็นสำคัญ

ถ้าพิจารณาในมิติของการจัดสรรอำนาจแล้วโครงสร้างองค์การจะมี ๓ ลักษณะดังต่อไปนี้^{๑๓}

๑. โครงสร้างลักษณะรวมอำนาจ หมายถึง การที่คนๆ เดียวที่ส่วนกลางมีอำนาจในการสั่งการ การควบคุมและการจัดการกิจกรรมงานและพนักงานทั้งหมดทุกระดับรวมเข้าสู่ส่วนกลาง การบริหารจัดการองค์การที่มีโครงสร้างแบบรวมอำนาจนี้ ทำให้พนักงานปฏิบัติงานแบบมุ่งเอาใจใส่ผู้บังคับบัญชา ทำให้เห็นห่างกิจกรรมในพื้นที่ผู้ปฏิบัติงานจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด และขาดความอิสระในการปฏิบัติงาน

๒. โครงสร้างลักษณะแบ่งอำนาจ เป็นความพยายามที่จะแก้จุดอ่อนของโครงสร้างลักษณะรวมอำนาจ และลักษณะกระจายอำนาจ กล่าวคือ เป็นการแบ่งงานบางส่วนบางงานให้ผู้บริหารในระดับที่รองลงมาตัดสินใจได้

๓. โครงสร้างลักษณะกระจายอำนาจ เป็นการมอบหมายงาน หรือเป็นกระจายงานออกจากส่วนกลาง แนวคิดการกระจายอำนาจนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อในความสามารถของมนุษย์แต่ละลักษณะมีความหมายที่สามารถทำความเข้าใจได้

ข้อสังเกต ความล่าช้าในการบริหารงานมิใช่มีผลสืบเนื่องมาจากลักษณะโครงสร้างองค์การแต่อย่างใด ยังขึ้นอยู่กับพื้นฐานความรู้ของพนักงานด้วย เช่น คนราชการมีความเข้าใจที่ลึกซึ้งถึงเจตนารมณ์ของกฎระเบียบปฏิบัติมากนักน้อยเพียงใด ดังกรณีที่พนักงานที่มีพื้นฐานความรู้ความสามารถไม่ดียังทำงานซ้ำบ่อยครั้ง แก้วแล้วแก้วอีก นอกจากนี้ ไม่กล้าตัดสินใจ รอฟังคำสั่งแต่อย่างใด และจะบ่นว่างานเยอะทำไมทัน^{๑๔}

๖.๓ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการจัดโครงสร้างองค์การ

ตามทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ เสนอว่า ประสิทธิภาพขององค์การขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ปัจจัยต่างที่ได้รับการสนใจในงานศึกษาวิจัยของทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ ได้แก่ ขนาด เทคโนโลยี กลยุทธ์ และสิ่งแวดล้อม โดยการศึกษาได้ค้นพบว่า โครงสร้างองค์การที่ดี ขึ้นอยู่กับความคล้องกับขนาด เทคโนโลยี กลยุทธ์ และสิ่งแวดล้อม จึงไม่มีวิธีการในการจัดโครงสร้างจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่องค์การเผชิญอยู่เป็นสำคัญ^{๑๕}

๗.สรุปประจําบท

การจัดโครงสร้างองค์การหมายถึง การวางแผนในการที่จะแบ่งกลุ่มงานโดยพิจารณาจากงานและความรับผิดชอบของบุคคลความสัมพันธ์ในการรายงาน ลำดับขั้นของการบังคับบัญชา ร่วมกันควบคุมการจัดกลุ่มบุคคลและจัดหน่วยงานรวมทั้งการออกแบบระบบการติดต่อสื่อสาร การประสานงาน และความ

^{๑๓} ประเวศน์ มหารัตน์สกุล, *องค์การและการจัดการ*, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ส.เอเชียเพลส, ๒๕๕๔), หน้า ๑๕๑-๑๕๓.

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๔.

^{๑๕} ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, *ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่*, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ดี.เค.ปรี้นติ้งเวิลด์ จำกัด), หน้า ๖๓.

ร่วมมือทั้งแนวดิ่งและแนวนอน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพของของโครงสร้างองค์การได้แก่ โครงสร้างแบบงานหลักโครงสร้างแบบหน้าที่การงานเฉพาะอย่าง โครงสร้างแบบหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา โครงสร้างแบบคณะกรรมการโดยการแบ่งโครงสร้างหน่วยงานภายใน อาจแบ่งตามหน้าที่ตามผลผลิต ตามพื้นที่ ตามกลุ่มลูกค้าและแบบเมทริกซ์ องค์ประกอบพื้นฐานของการออกแบบโครงสร้างองค์การสมัยใหม่คือการแบ่งงานตามความถนัด การจัดแผนงาน สายการบังคับบัญชา ขนาดของการควบคุม การรวมและการกระจายอำนาจ การประสานกิจกรรม ความเป็นองค์การสมัยใหม่จะเน้นผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมมากขึ้น สายการบังคับบัญชาสั้นลง ขนาดการควบคุมกว้างขึ้น ความเป็นเอกภาพของการบังคับบัญชาน้อยลง การมอบหมายงานและการให้คนมีอำนาจและความรับผิดชอบมากขึ้น โครงสร้างขนาดเล็กอยู่ในขนาดใหญ่ ทำให้ลดจำนวนที่ปรึกษาให้อยู่ในระดับที่เป็นประโยชน์ต่องานของฝ่ายบริหาร การปรับโครงสร้างองค์การโดยแบบพีรามิดหัวกลับ การจัดองค์การแบบแบนราบ การองค์การแบบยืดหยุ่นและเปิดกว้าง

คำถามท้ายบท

๑. จงอธิบายความหมายขององค์การ ลักษณะขององค์การ
๒. องค์การจำแนกเป็นกี่ประเภท อะไรบ้าง
๓. การจัดโครงสร้างขององค์การ แบ่งได้กี่ประเภท อะไรบ้าง
๔. ทฤษฎีองค์การอาจแบ่งได้เป็นกี่ทฤษฎีอะไรบ้าง

เอกสารอ้างอิงประจำบท

ชนงกรณ์ กุลทลบุตร. **หลักการจัดการและองค์การและการจัดการ**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. **ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ดี.เค.ปรีนติ้งเวิลด์ จำกัด.

ธงชัย สันติวงษ์. **องค์การและการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, ๒๕๓๗.

ประเวศน์ มหารัตน์สกุล. **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ส.เอเชียเพลส, ๒๕๕๔.

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : บริษัทนานมีบุ๊คส์พับเคชั่นส์ จำกัด, ๒๕๔๖.

วิเชียร วิทโยดม. **ทฤษฎีองค์การ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนธัชการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๘.

วีระนารถ มานะกิจ และพรณี ประเสริฐวงษ์. **การจัดองค์การและการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๙.

สมคิด บางโม. **องค์การและการจัดการ**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : บริษัทวิทยพัฒน์ จำกัด, ๒๕๕๔.

สมบูรณ์ ศรีสุพรรณดิษฐ์. **การจัดการ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ๒๕๑๘.

เสนห์ จุ้ยโต. **“การจัดองค์การ” เอกสารการสอนชุดวิชาองค์การและการจัดการ หน่วยที่ ๖**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๖.

Max Weber. **The Theory of Social and Economic Organization**. New York : Oxford University Press, ๑๙๖๖.

Chester I. Barnard. **The Function of the Executive**. Cambridge : HarvardUniversity Press, ๑๙๓๐.

Talcott Parsons. **Toward a General Theory of Action**. New York : Harper & Row Publishers, ๑๙๓๒.

AmitaiEtzioni. **Modern Organization**. New Jersey: Prentice-Hall, ๑๙๖๔.

Richard L. Daft. **The Organization: Theory and Design**. 6th ed., Singapore : Info Access & Distribution Pte Led., ๑๙๙๒.

B.J. Hodge andWilliam P. Anthony. **Organizationtheory: A Strategic Approach**,4th ed.. Massachusetts : Allyn and Bacon, Inc., ๑๙๙๑.

Peter Blua and Richard Scott, **formal organization**, (San Francisco: Chandles, ๑๙๖๒).

บทที่ ๘ ภาวะผู้นำ (Leadership)

ขอบข่ายรายวิชา

เนื้อหาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ประกอบไปด้วยความหมายของภาวะผู้นำ ความสำคัญของภาวะผู้นำ ประสิทธิภาพของภาวะผู้นำ ทฤษฎีภาวะผู้นำ การพัฒนาภาวะผู้นำในองค์กร องค์ประกอบของภาวะผู้นำ คุณลักษณะของภาวะผู้นำ

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายของภาวะผู้นำ
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจความสำคัญของภาวะผู้นำ
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจประสิทธิภาพของภาวะผู้นำ
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจทฤษฎีภาวะผู้นำ
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจการพัฒนาภาวะผู้นำในองค์กร
๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจองค์ประกอบของภาวะผู้นำ
๗. เพื่อศึกษาและเข้าใจคุณลักษณะของภาวะผู้นำ

ผู้นำเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของงานและองค์กร ปัจจุบันมีความเชื่อว่า ผู้นำไม่ได้เป็นมาโดยกำเนิด การเป็นผู้นำสามารถสร้างขึ้นได้ จากการที่ผู้นำนั้นใช้ความพยายามและการทำงานหนัก (Leaders are not born, leaders are made and they are made by effort and hard work) การเป็นผู้นำจึงเป็นเรื่องที่เรียนรู้ได้ ภาวะผู้นำเป็นคำที่มีผู้ให้นิยามมากมาย แต่ที่คนส่วนใหญ่เข้าใจตรงกันก็คือ เป็นกระบวนการอิทธิพลทางสังคมที่บุคคลหนึ่งตั้งใจใช้อิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อให้ปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่กำหนด รวมทั้งการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในองค์กร ภาวะผู้นำจึงเป็นกระบวนการอิทธิพลที่ช่วยให้กลุ่มสามารถบรรลุเป้าหมาย ซึ่งประกอบได้หลายตัวขององค์ประกอบ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความไว้วางใจและเชื่อมั่นในภาวะผู้นำ เพื่อเป็นตัวบ่งชี้ความน่าเชื่อถือได้มากที่สุดในความพอใจของพนักงานในองค์กร รวมถึงการสื่อความหมายที่มีประสิทธิผลโดยภาวะผู้นำที่มีประโยชน์ในขอบข่ายที่สำคัญสามขอบข่าย นั่นคือ กุญแจในการเอาชนะความไว้วางใจและความเชื่อมั่นของคนในองค์กร

๑. ความหมายของภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำ (Leadership) หมายถึง สัมพันธภาพในเรื่องของการใช้อิทธิพล ที่มีต่อกันและกันระหว่างผู้นำกับผู้ตามที่มีมุ่งหมายให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยสะท้อนถึงวัตถุประสงค์ที่มีร่วมกันภาวะผู้นำเกี่ยวข้องกับ การใช้อิทธิพล (Influence) เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มบุคคล โดยกลุ่มบุคคลเหล่านั้นมีความตั้งใจ

ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะสะท้อนให้เห็นวัตถุประสงค์ที่มีร่วมกันระหว่างผู้นำกับผู้ตาม โดย Daft (๑๙๙๙) กล่าวว่า อิทธิพล (Influence) หมายถึง สัมพันธภาพระหว่างบุคคลที่ไม่ใช่การยอมจำนนและการบังคับ ซึ่งต้องมีลักษณะเป็นการยอมรับซึ่งกันและกัน (Reciprocal) ระหว่างผู้นำกับผู้ตามบุคคลในระบบความสัมพันธ์ดังกล่าว มีความต้องการการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นภาวะผู้นำจึงเกี่ยวข้องกับการสร้างและการพัฒนาให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ไม่ใช่การรักษาสถานภาพเดิม (Status quo) ยิ่งไปกว่านั้นการเปลี่ยนแปลงที่ต้องการผู้นำไม่ได้เป็นผู้กำหนดแต่เป็นที่วัตถุประสงค์กำหนดร่วมกันระหว่างผู้นำและผู้ตาม อันจะก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะโน้มน้าวบุคคลให้มุ่งไปสู่ผลสำเร็จที่ต้องการอย่างแท้จริง^{๑๖}

ภาวะผู้นำ (Leadership) หรือความเป็นผู้นำ ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการนำ (The American Heritage Dictionary, ๑๙๘๕ : ๗๑๙) จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับความสำเร็จของผู้นำ ภาวะผู้นำได้รับความสนใจ และมีการศึกษามาเป็นเวลานานแล้ว เพื่อให้รู้ว่าอะไรเป็นองค์ประกอบที่ จะช่วยให้ผู้นำมีความสามารถในการนำ หรือมีภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ

การศึกษานั้นได้ศึกษาตั้งแต่คุณลักษณะ (Traits) ของผู้นำ อำนาจ (Power) ของผู้นำ พฤติกรรม (Behavior) ของผู้นำแบบต่างๆ และอื่นๆ ในปัจจุบันนี้ ก็ยังมีการศึกษาภาวะผู้นำอยู่ตลอดเวลาและพยายามจะหาภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพในแต่ละองค์การและในสถานการณ์ต่างๆ กัน

ความหมายของภาวะผู้นำ ได้มีผู้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้หลากหลายและแตกต่างกัน ซึ่งยูคัล (Yukl, ๑๙๘๙:๓) ได้กล่าวถึงสาเหตุที่ความหมายของภาวะผู้นำมีหลากหลายและแตกต่างกัน ก็เนื่องจากขอบเขตเนื้อหาและความสนใจในภาวะผู้นำ ในการศึกษาของนักวิจัยแตกต่างกัน ในที่นี้จึงขอแนะนำเสนอให้ศึกษาดังต่อไปนี้

ความหมายของภาวะผู้นำในส่วนของ พระธรรมปิฎก ให้ความหมายไว้ว่า “คุณสมบัติ เช่นสติปัญญา ความดีงาม ความรู้ความสามารถของบุคคล ที่ชักนำให้คนทั้งหลายมาประสานกัน และพากันกันไปสู่จุดมุ่งหมายที่ดีงาม”

เบนนิสและนันัส (Bennis and Nanus; cited in Lunenburg and Ornstein, ๒๐๐๐ : ๑๑๓) ได้ศึกษางานวิจัยกว่า ๑,๐๐๐ ชิ้นและชี้ให้เห็นว่า งานวิจัยเหล่านี้ทำให้เกิดคำนิยามภาวะผู้นำ ที่ดีหรือภาวะผู้นำที่มีประสิทธิผล (Effective Leadership) มากกว่า ๓๕๐ คำนิยาม แต่ก็ได้สรุปไว้ว่าผู้นำคือผู้ที่ทำ สิ่งที่ถูกต้อง (a leader does the right thing)

แบส (Bass) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า ภาวะผู้นำ คือกระบวนการในการมีอิทธิพลต่อ กิจกรรมกลุ่มเหนือความคาดหวัง^{๑๗}

อาดัม (Adams) ให้ความหมายของภาวะผู้นำ คือ กระบวนการใช้อิทธิพลของผู้นำกับผู้ตามเพื่อนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลบรรลุเป้าหมายขององค์การโดยมีการเปลี่ยนแปลงและปรับตัวให้ทันกับสิ่งแวดล้อม^{๑๘}

^{๑๖} <https://sites.google.com/site/phawaphunalaekarsrang/home/bth-thi-๑-khwam-hmay-khng-phuna>

^{๑๗} วิมล จันทร์แก้ว, รูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์ ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สุราษฎร์ธานี เขต ๓, ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต, ๒๕๕๕), หน้า ๓๑.

ยูเคิล (Yukl) ให้ความหมายของภาวะผู้นำ เป็นพฤติกรรมส่วนตัวของบุคคลคนหนึ่งที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน^{๙๘}

ดูบริน (DuBrin) ให้ความหมายของภาวะผู้นำ ว่าเป็นความสามารถของบุคคลที่จะสร้างความเชื่อมั่น และให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร^{๑๐๐}

ชาญชัย อาจินสมาจาร ให้คำนิยามว่า ภาวะผู้นำ คือ ความสามารถในการขับเคลื่อนหรือสร้างอิทธิพลต่อผู้อื่น เพื่อให้เป้าประสงค์ของปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบรรลุผลสำเร็จ^{๑๐๑}

กวี วงศ์พุด ให้ความหมายของภาวะผู้นำ หมายถึง บุคคลที่เป็นผู้นำใช้ อิทธิพลในความสัมพันธ์ซึ่งมีอยู่ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนวยความสะดวก โดยใช้กระบวนการติดต่อซึ่งกันและกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย^{๑๐๒}

พระพรหมคุณาภรณ์(ป.อ.ปยุตฺโต) ได้ให้ความหมายภาวะผู้นำคือคุณสมบัติพิเศษเช่น สติปัญญา ความดีงาม ความรู้ความสามารถของบุคคลที่ชักนำให้คนทั้งหลายมาประสานกันและพากันไปสู่จุดหมายที่ดีงาม^{๑๐๓}

รังสรรค์ ประเสริฐศรี ได้ให้ความหมายภาวะ ผู้นำคือ พฤติกรรมส่วนตัวของบุคคลคนหนึ่งที่จะชักนำกิจกรรมของกลุ่มให้บรรลุเป้าหมายรวมกัน หรือเป็นความสัมพันธ์ที่มีอิทธิพลระหว่างผู้นำ(Leaders) และผู้ตาม (Followers) ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายรวม หรือเป็นความสามารถที่จะสร้างความ เชื่อมั่น และให้การสนับสนุนบุคคลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร^{๑๐๔}

จากการวิเคราะห์ความหมายของภาวะผู้นำข้างต้น จะเห็นได้ว่า แนวคิดส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับกลุ่มคน และสมาชิกของกลุ่มมีความสัมพันธ์ภายในต่อกันอย่างสม่ำเสมอ ในการนี้จะมีสมาชิกคนใดคนหนึ่งหรือมากกว่าถูกกำหนดหรือยอมรับให้เป็นผู้นำ (Leader) เนื่องจากมีความแตกต่างในด้านต่างๆ จากบุคคลอื่นๆ ของกลุ่ม ซึ่งถือว่าเป็นผู้ตาม (Followers) หรือผู้ใต้บังคับบัญชา หรือลูกน้อง(Subordinates)หรือผู้ปฏิบัติ

สำหรับความหมายของภาวะผู้นำเกือบทั้งหมดจะเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพล ซึ่งส่วนมากจะเป็นผู้นำ (Leader)พยายามจะมีอิทธิพลต่อผู้ตาม (Followers) ในกลุ่มหรือบุคคลอื่นๆ เพื่อให้มีทัศนคติ พฤติกรรม และอื่น ๆ ไปในทิศทางที่ทำให้จุดมุ่งหมายของกลุ่มหรือองค์การประสบความสำเร็จ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำ (Leadership) คือกระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือมากกว่า พยายามใช้อิทธิพลของตน

^{๙๘} Adams, Robert P., Juniperus. Flora of North America Editorial Committee (eds.) : Flora of North America North of Mexico, ๒. Oxford University Press, ๑๙๙๓, p.๖.

^{๙๙} Yukl, Gary., **Leadership in Organizations**, ๖ th ed. (New Jersey : Pearson Prentice-Hall, ๒๐๐๖), p.๒.

^{๑๐๐} DuBrin, J., and Andrew., **Leadership Research Findings, Practice, and Skills**, ๕ th ed, (Boston : HoughtonMifflin Company, ๒๐๐๓), p.๒

^{๑๐๑} ชาญชัย อาจินสมาจาร, **ภาวะผู้นำในองค์กร**, (กรุงเทพมหานคร : ปัญญาชน, ๒๕๕๐), หน้า ๑.

^{๑๐๒} กวี วงศ์พุด, **ภาวะผู้นำ**, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร : ปิเคออินเตอร์พริ้นท์, ๒๕๕๐), หน้า ๑๗.

^{๑๐๓} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต), **ภาวะผู้นำ**, (กรุงเทพมหานคร : บุคไทม, ๒๕๔๙), หน้า ๔.

^{๑๐๔} รังสรรค์ ประเสริฐศรี, **ภาวะผู้นำ**, (กรุงเทพมหานคร : ธนัชการพิมพ์, ๒๕๔๔), หน้า ๓๑.

หรือกลุ่มตน กระตุ้น ชี้นำ ผลักดัน ให้บุคคลอื่น หรือกลุ่ม บุคคลอื่น มีความเต็มใจและกระตือรือร้นในการทำ
สิ่งต่างๆ ตามต้องการโดยมีความสำเร็จของกลุ่มหรือองค์การเป็นเป้าหมาย

๒. ความสำคัญของภาวะผู้นำ

โดยทั่วไปภาวะผู้นำมีความสำคัญต่อหน่วยงานอย่างยิ่ง^{๑๐๕} ดังที่ได้กล่าวไว้ต่อไปนี้

๑. เป็นส่วนที่ดึงความรู้ความสามารถต่างๆ ในตัวผู้บริหารมาใช้ คือ ผู้บริหารแม้จะมีความรู้และ
ประสบการณ์ในเรื่องต่างๆ มากมายเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าหากขาดภาวะผู้นำแล้ว ความรู้ความสามารถดังกล่าว
มักจะไม่ได้ถูกนำออกมาใช้หรือไม่มีโอกาสใช้อย่างเต็มที่ เพราะไม่สามารถกระตุ้นหรือชักจูงให้ผู้อื่นคล้อยตาม
และปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

๒. ช่วยประสานความขัดแย้งต่างๆ ภายในหน่วยงาน กล่าวคือ ถ้าผู้บริหารในหน่วยงานมีภาวะผู้นำที่มี
คนยอมรับนับถือแล้ว ก็จะสามารถหรือช่วยบรรเทาความขัดแย้งระหว่างบุคคลในหน่วยงานได้ โดยการชักจูง
ประนีประนอมหรือประสานประโยชน์เพื่อให้บุคคลในหน่วยงานมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและร่วมกันฟัน
ฝ่าอุปสรรคเพื่อให้หน่วยงานมีความเจริญก้าวหน้า

๓. ช่วยโน้มน้าวชักจูงให้บุคลากรทุ่มเทความรู้ความสามารถให้แก่องค์การ การมีภาวะผู้นำในตัว
ผู้บริหารจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความยอมรับ เกิดความศรัทธาและเชื่อมั่น และเป็นการง่ายที่จะกระตุ้น
หรือชักจูงให้พวกเขาทุ่มเทความรู้ความสามารถให้แก่องค์การ

๔. เป็นหลักยึดให้แก่บุคลากรเมื่อหน่วยงานเผชิญสภาวะคับขัน กล่าวคือ เมื่อใดก็ตามที่หน่วยงานต้อง
เผชิญกับสภาวะคับขันหรือสภาวะที่อาจกระทบถึงความอยู่รอด ภาวะผู้นำของผู้บริหารจะยิ่งทวีความสำคัญ
มากขึ้น จะเป็นเสาหลักสำคัญให้สมาชิกของหน่วยงานยึดเหนี่ยวพึ่งพิงและร่วมมือช่วยเหลือกันให้หน่วยงาน
อยู่รอดปลอดภัย

แม้ความเป็นผู้นำจะมีความสำคัญต่อหน่วยงานและขวัญกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน แต่บางสถานการณ์
ภาวะผู้นำอาจมีความสำคัญลดลง เช่น ผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติงานมานานจนมีความเชี่ยวชาญ หรือเป็นลักษณะ
งานที่ทำตามขั้นตอนการทำงานที่มีการกำหนดระเบียบไว้ละเอียดแล้ว เป็นต้น ผู้นำจะเข้าไปมีอิทธิพลต่อการ
ทำงานได้น้อย อาจจะมีบ้างก็เป็นเพียงกรณีที่ต้องขอคำปรึกษาเท่านั้น

๓. ประสิทธิภาพของภาวะผู้นำ

ความหมายของประสิทธิภาพของภาวะผู้นำก็เหมือนกับความหมายของภาวะผู้นำที่มีมากและ
แตกต่างกันไปตามความสนใจ และขอบเขตการศึกษาของนักวิจัย นอกจากนี้สิ่งสำคัญอีก ประการหนึ่งคือ
เกณฑ์ (Criteria) ที่จะใช้วัดหรือประเมินประสิทธิภาพของภาวะผู้นำ

จากการ ศึกษาวิจัย พบว่า เกณฑ์ (Criteria) ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิภาพผู้นำพอแยกได้
เป็น ๓ ลักษณะคือ

๑. ผลที่เกิดขึ้นของกลุ่ม (Outcome)
๒. ทักษะคติของผู้ตาม (Attitude of Followers)

^{๑๐๕} เสน่ห์ จุ้ยโต และคณะ, ผู้นำในองค์กร ในเอกสารการสอนชุดวิชา องค์การและการจัดการงานบุคคล,
(นนทบุรี สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, มปป.), หน้า ๑๕๖.

๓. คุณภาพของกระบวนการกลุ่ม (Quality of Group Process)

๑. ผลที่เกิดขึ้นของกลุ่ม (Outcome) คือผลที่เกิดขึ้นของกลุ่ม เนื่องจากความสามารถ ในการนำ หรือภายใต้การนำของผู้นำ เช่นผลสำเร็จของการปฏิบัติงานของกลุ่ม การสามารถ บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การอยู่รอดของกลุ่มความก้าวหน้าของกลุ่ม ความพร้อมของกลุ่ม ความสามารถในการแก้ปัญหาของกลุ่ม ความพึงพอใจของสมาชิกของกลุ่มที่มีต่อผู้นำ และฐานะที่ ได้รับการยอมรับไม่เปลี่ยนแปลงของผู้นำ สำหรับ ผลสำเร็จของการปฏิบัติงานในองค์การธุรกิจ อาจจะได้ชัดจากผลกำไรที่เพิ่มขึ้นยอดขายที่เพิ่มขึ้นครองส่วน แบ่งของตลาดมากขึ้น เงินหมุนเวียนลงทุนมากขึ้น รวมทั้ง การยอมรับในผู้นำจากผู้บังคับบัญชา เพื่อนและผู้ติดตามมากขึ้น ส่วนองค์การของรัฐมักจะเน้นไปที่ปริมาณและคุณภาพของผลผลิตและการบริการขององค์การ

๒. ทศนคติของผู้ตาม (Attitude of Followers) ทศนคติของผู้ตามหรือผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อ ผู้นำนิยมใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินประสิทธิภาพของผู้นำอีกเกณฑ์หนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่จะทราบได้ โดยการใช้ แบบสอบถามหรือการสัมภาษณ์ผู้ตามดังตัวอย่างคำถามต่อไปนี้

- ผู้นำสามารถตอบสนองความต้องการและคาดหวังของผู้ตามได้ดีเพียงใด
- ผู้ตามชอบ ยกย่องและยอมรับผู้นำเพียงใด
- ผู้ตามมีความยินดีในการปฏิบัติงานตามคำสั่งหรือคำขอร้องของผู้นำแค่ไหน
- ผู้ตามต่อต้าน เพิกเฉย ที่จะไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำขอร้องของผู้นำหรือเปล่า

นอกจากนั้น อาจดูได้จากการมีคำร้องทุกข์และบัตรสนเท่ห์ต่าง ๆ ส่งถึงผู้นำในระดับสูงกว่า รวมทั้ง การขอย้าย การขาดงาน การหน่วงเหนี่ยวงาน และการหยุดงานมากขึ้น เป็นต้น

๓. คุณภาพของกระบวนการกลุ่ม (Quality of Group Process) คุณภาพของกระบวนการกลุ่ม ก็เป็นเกณฑ์ที่ใช้ประเมินประสิทธิภาพของผู้นำ โดยประเมินจากความสนับสนุนด้านต่างๆ และความตั้งใจ ที่จะทำให้คุณภาพของกระบวนการกลุ่มของลูกน้องมีคุณภาพดีขึ้นในด้านความ สามัคคี ความร่วมมือ แรงจูงใจ การแก้ปัญหา การตัดสินใจ การแก้ไขความขัดแย้ง ประสิทธิภาพ ของงานเฉพาะด้าน กิจกรรมขององค์การ การมีทรัพยากรอย่างพอเพียง และความพร้อมของกลุ่มที่จะรับมือต่อการเปลี่ยนแปลง และเหตุการณ์วิกฤต ต่างๆ รวมทั้งการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของการทำงาน การสร้างความมั่นใจให้สมาชิก การเพิ่มพูนทักษะ ในงานและการพัฒนาสุขภาพจิตของสมาชิกให้ดีขึ้น^{๑๐๖}

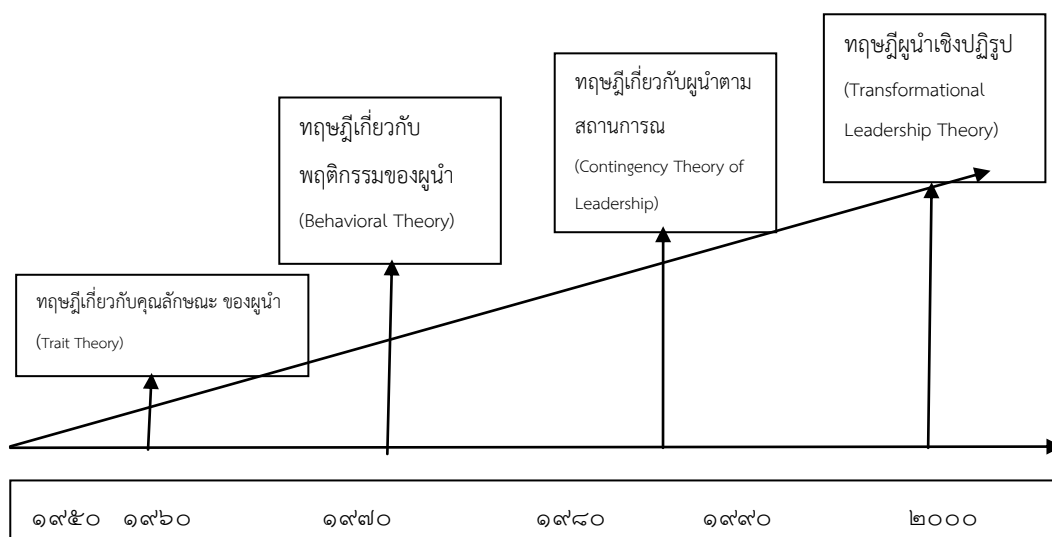
๔. ทฤษฎีภาวะผู้นำ (Leadership Theories)

สมัยโบราณมนุษย์มีความเชื่อว่า การเป็นผู้นำเป็นเรื่องของความสามารถที่เกิดขึ้นเฉพาะตระกูล หรือ เฉพาะบุคคลและสืบเชื้อสายกันได้ บุคลิกและลักษณะของการเป็นผู้นำ เป็นสิ่งที่มิมาแต่กำเนิดและเป็น คุณสมบัติเฉพาะตัว สามารถถ่ายทอดทางพันธุกรรมได้ ผู้ที่เกิดในตระกูลของผู้นำย่อมจะต้องมีลักษณะผู้นำ ด้วย

ด้วยความจำเอนดังกล่าวแล้วการขับเคลื่อนองค์กรจะขาดผู้นำมิได้เลย เพราะเพนผู้กำหนดทิศทางเดินทางต่างๆ ขององค์กร ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการบริหาร จัดการองค์กร ฉะนั้น

^{๑๐๖} <http://www.baanjommyut.com/library/leadership/๐๔.html>

สรุปทฤษฎีผู้นำออกเป้น ๔ ยุค ตามวิวัฒนาการทางการศึกษาเกี่ยวกับ ภาวะผู้นำ เริ่มแต่คริสต์ศักราช ๑๙๕๐-๒๐๐๐ ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภาพที่ ๔ แสดงวิวัฒนาการของทฤษฎีผู้นำในแต่ละยุคตามลำดับถึงปัจจุบัน^{๑๐๗}

๑. ทฤษฎีคุณลักษณะภาวะผู้นำ (Trait Theories)

ทฤษฎีนี้เชื่อว่าบุคคลบางคนเกิดมาพร้อมด้วยลักษณะบางประการที่จะช่วยสนับสนุนให้เขาเป็นผู้นำได้ ซึ่งหมายถึงคุณลักษณะดังนี้

๑.๑ บุคลิกภาพ (Personality) เป็นเรื่องที่ติดมากับตัวของบุคคลแต่ละคนในสวนที่สามารถปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นได้บุคลิกภาพดังกล่าว คือ

- ๑) ความสามารถในการปรับตัว เป็นความสามารถของบุคคล
- ๒) ความต้องการที่จะทำ ซึ่งอาจจะเป็นความสามารถในสวนเล็กๆ มองไม่เห็นชัดเจนแต่ก็สามารถค้นหาได้
- ๓) ความมั่นคงทางอารมณ์ ซึ่งแต่ละคนจะมีนิสัยทางด้านความคงที่ของอารมณ์ การควบคุมอารมณ์ได้มากน้อยเพียงใด
- ๔) ความเป็นตัวของตัวเอง มีอำนาจในการตัดสินใจต่างๆ ตามสภาพสังคม และวัฒนธรรม
- ๕) ความอดทน พยายาม หมายถึง ความอดทนของแต่ละบุคคลที่จะพยายามฝ่าฝืนอุปสรรคนานาประการ
- ๖) ความคิดสร้างสรรค์ ถือเป็นพรสวรรค์อย่างหนึ่ง ที่บุคคลหนึ่งมีความสนใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะแล้วคิดออกมาเป็นรูปธรรม
- ๗) ความทะเยอทะยานเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องการความสะดวกสบายเกิดขึ้นตลอดเวลาหากทุกคนได้ใช้ความคิดดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา เพราะการคิดแต่ละคนนั้นย่อมแตกต่างกันออกไป

^{๑๐๗} นันทวรรณ อีสรานูวัฒน์ชัย, “ภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษาจากหลักพุทธ ธรรม”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตร์มหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๑๘. อางใน กวี วงศพุม, ภาวะผู้นำ, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เสริมวิชาชีพบัญชี, ๒๕๓๙), หน้า ๑๔.

๑.๒ ความรู้ความสามารถ (Intelligence) สมองของคนเรานี้ธรรมชาติสร้างมาเพื่อ ใช้สติปัญญาให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ความรู้ความสามารถจะเห็นได้จาก

๑) เขาว่าปัญญา คนทุกคนมีสติปัญญาและความเฉลียวฉลาดแตกต่างกันไปอาจจะด้วยสาเหตุหลายๆ ประการ ทั้งเรื่องพันธุกรรม สภาพแวดล้อม การแข่งขัน การฝึกฝนตนเอง ให้เป็นผู้ที่สนใจในการศึกษาเล่าเรียน

๒) ความแม่นยำในการตัดสินใจ เพราะเราต้องทำการตัดสินใจอยู่ตลอดเวลาในการทำงาน การดำรงชีวิตการตัดสินใจที่แม่นยำจึงต้องอาศัยประสบการณ์

๓) ระดับความรู้ ทุกคนไม่สามารถศึกษาเล่าเรียนได้เท่ากัน เพราะสมองแต่ละคน ไม่สามารถรับอะไรได้อย่างเต็มที่ คือที่บรรจุความจำไว้เท่ากันก็จริง แต่การรับรู้การถ่ายทอดอาจจะมีบางสิ่งบางอย่างแตกต่างกันออกไป เราจึงวัดระดับความรู้ได้จากการศึกษาในระดับสูงๆขึ้นไปของแต่ละคน

๔) ความคล่องแคล่วในการใช้ภาษา สื่อภาษาเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างหนึ่งของมนุษย์ทุก ชาติ จะมีภาวะของตนเองหรือไม่ก็ตามแต่การพูดถือเป็นเรื่องของการสื่อความหมายให้สามารถเข้าใจ กัน ผู้นำที่มีความสามารถในการพูด การเขียนยอมได้เปรียบกว่า

๑.๓ คุณลักษณะด้านสังคม (Social Skill) การเข้าสังคมเป็นเรื่องของคน ทุกคน เพราะคนเราไม่สามารถอยู่คนเดียวในโลกได้ การเข้าสังคมของแต่ละระดับต้องมีพิธีรีตองแตกต่างกัน ออกไปตามสภาพการณ์และเหตุการณ์นั้นคุณลักษณะด้านสังคมมีดังนี้

๒) ความสามารถในการบริหาร งานบริหารเป็นการใช้ศิลป์ ซึ่งแต่ละคนไม่สามารถใช้ได้ทัดเทียมกัน ดวยขอจำกัดต่างๆ นานา การศึกษาเล่าเรียน ก็จะเป็นส่วนประกอบในการบริหารได้บาง เช่นกัน

๓) ความร่วมมือ ถือเป็นเรื่องสำคัญมากในการเป็นผู้นำ เพราะผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่ สามารถชักจูงให้ผู้ร่วมงานตั้งใจทำงานหรือทำตามทีผู้นำต้องการด้วยความเต็มใจ

๔) ความเป็นที่นิยมชมชอบ เราคงจะเข้าไปในงานเลี้ยงและพบคนหนึ่งซึ่งจากสีหน้า ทาทางเป็นบุคคลที่เรามองแล้วเกิดความรู้สึกอยากรู้จัก อยากทักทาย มีความเลื่อมใสศรัทธา ยิ่งเมื่อ เห็นเขาพูดจาด้วยแล้วเกิดความนิยมชมชอบตามมา

๕) ความเป็นนักการพูด การที่คนเราจะเป็นักการพูดที่ดีนั้น ต้องอาศัยปฏิภาณ ไหวพริบมากมาย ต้องเอาใจเขามาใส่ใจเราต้องโน้มน้าวเรื่องใหญ่ที่เกิดขึ้นแก่ปัญหาใหญ่กลายเป็นเรื่องเล็กต้องใช้ความสามารถหลายๆ ด้านประกอบกันซึ่งไม่ใช่การพูดเป็นเพียงอย่างเดียว

๑.๔ คุณลักษณะด้านกายภาพ (Physical Characteristics) ถือเป็นเรื่องที่ดีตัวมาอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งสิ่งเหล่านี้ อาจสามารถแก้ไขปรับปรุงด้วยการให้อำนาจหรือรับประทานที่ถูกสุขลักษณะรวมทั้งการออกกำลังกายที่เหมาะสมด้วย คุณลักษณะด้านกายภาพมีดังนี้

๑) สอนสูง ถึงแม้ทุกคนไม่สามารถสูงทัดเทียมแต่ก็เป็นที่ประจักษ์แล้วว่าการรับประทานอาหารที่ถูกตองตามหลักโภชนาการนั้น มีส่วนทำให้คนสูงได้ มีไขเพียงเพราะพันธุกรรมเพียงอย่างเดียว

๒) น้ำหนัก การควบคุมน้ำหนัก จะเห็นได้ชัดเจน จากนักมวยเพราะการควบคุมต่างๆ ย่อมเกิดตามที่เราต้องการหรือเป็นตามเป้าหมายระหว่างบุคคลมีนักจิตวิทยาได้ทำการทดสอบเรื่อง น้ำหนักกับการเป็นภาวะผู้นำเหมือนกันแต่ไม่มีความสำคัญ

๓) ความฝกฝน นับเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างมากในการดำรงชีวิต การที่ร่างกายของคนเรา ได้รับความออกกำลังกาย การฝกฝนให้ใช้ความคิด การใช้สมอง การนั่งสมาธิล้วนแล้วแต่ มีส่วนทำให้ จิตใจเยือกเย็น สามารถพัฒนาตนเองไปสู่ความเป็นผู้นำได้ในที่สุด

๔) ความสมบูรณ์ของร่างกาย การรักษาตนให้พ้นจากโรคภัย ถือเป็นอันประเสริฐตามหลักพระพุทธศาสนา ดังนั้นความสมบูรณ์ต้องมีส่วนประกอบด้านอื่นด้วยเช่น การรักษาความอบอุ่นของร่างกายการฝึกฝนที่เพียงพอ การออกกำลังกายอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

สรุปแล้ว คุณลักษณะสำคัญของการเป็นผู้นำตามทฤษฎีดังกล่าว จะสามารถส่งผลให้ ผู้นำทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คือ

๑) ความเฉลียวฉลาด หมายถึง ความสามารถและทักษะในการติดต่อสื่อสารที่จะ นำไปใช้ประโยชน์ในการจูงใจ เพื่อที่จะก่อให้เกิดหรือทำให้ได้รับความร่วมมือจากผู้ร่วมงานหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หอสมุดกลางมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ๔๒

๒) ความเจริญวัยด้านสังคม หมายถึง ความเป็นผู้ใหญ่ทางด้านอารมณ์ คือ มีความสามารถในการรักษาไว้ซึ่งความสงบทางใจ เมื่อแม่หรือประสบชัยชนะรวมถึงความสำเร็จต่างๆ มีการควบคุมอารมณ์ได้ มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความเคารพในตนเองและมีความสนใจในขอบเขตที่กว้าง

๓) แรงจูงใจภายใน เป็นความปรารถนาที่จะให้ประสบความสำเร็จเป็นการตอบสนองความต้องการระดับสูงของมนุษย์ทุกคน

๔) ทักษะคิดตามมนุษย์สัมพันธ์ หมายถึง เป็นผู้ที่ยอมรับว่าการร่วมมือระหว่างกันเป็นสิ่ง สำคัญและจำเป็นในการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนั่นเอง การตรวจสอบคุณลักษณะข้างต้น ดูเหมือนจะช่วยในการบอกหรือชี้ลักษณะที่สำคัญของผู้นำ เป็นเพียงรู้ว่าผู้นำเป็นบุคคลประเภทใดเท่านั้น จึงมีการวิจัยอย่างกว้างขวางในระยะต่อมาเชื่อว่าภาวะผู้นำมีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamic process) เพราะในสถานการณ์จริงๆ ยังมีปัจจัยอื่นอีก ซึ่งในแต่ละสถานการณ์ย่อมแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับผู้นำ ผู้ตามหรือสถานการณ์ต่างๆ และด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ก็ไม่มียุคสมัยใดที่จะประกันได้ว่า หากบุคคลใดมีลักษณะอย่างนั้นแล้วจะประสบความสำเร็จในการเป็นผู้นำ^{๑๐๘}

๒. ทฤษฎีพฤติกรรมผู้นำ (Behavioral Theories)

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ซึ่งเป็นช่วงที่มีการศึกษาเกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำในสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก ผลงานที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายได้แก่ การศึกษาของ มหาวิทยาลัยโอไฮโอสเตท (Ohio State Studies) และการศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน (University of Michigan Studies)

^{๑๐๘} กอบแก้ว ดุลยจำนงค์, “ภาวะผู้นำของผู้บริหารสตรีมหาวิทยาลัยเอกชน : ศึกษากรณีมหาวิทยาลัย รังสิต”, วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๑).

๒.๑ การศึกษาของมหาวิทยาลัยโอไฮโอสเตต (Ohio State Studies) จัดทำขึ้น เมื่อปลายปี ค.ศ. ๑๙๕๐ โดยสถาบันวิจัยธุรกิจแห่งมหาวิทยาลัย Ohio State ได้ออกแบบสอบถาม เกี่ยวกับพฤติกรรมผู้นำ ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า พฤติกรรมของผู้นำสามารถแบ่งออกได้ ๒ มิติ^{๑๐๙} คือ

๑. ผู้นำที่มุ่งงาน (Initiating Structure) หมายถึง ผู้นำที่มีการกำหนดรูปแบบการทำงานให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาว่าทำอะไร และผู้นำจะริเริ่มโครงสร้างที่จำเป็นในการปฏิบัติงาน

๒. ผู้นำที่มุ่งความสัมพันธ์ (Consideration) หมายถึง ผู้นำที่ให้ความอบอุ่น ความเป็นมิตรและบรรยากาศที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

๒.๒ การศึกษาของมหาวิทยาลัยมิชิแกน (University Michigan studies) จัดทำขึ้นโดย Rensis Likert และคณะแห่งมหาวิทยาลัย Michigan ได้สัมภาษณ์ผู้นำ และผู้ใต้บังคับบัญชา ผลจากการศึกษาพบว่า พฤติกรรมผู้นำ สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ มิติ เช่นเดียวกับการศึกษาพฤติกรรมผู้นำของมหาวิทยาลัย Ohio State^{๑๑๐}

๑. ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับงาน (Job-Centered) เป็นแบบที่ผู้นำควบคุม ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดใช้สิ่งจูงใจต่างๆ เพื่อกระตุ้นการผลิตและการกำหนดอัตราผลผลิตด้วย การใช้เทคนิคต่างๆ เช่น การศึกษาการเคลื่อนไหวและเวลา เป็นต้น

๒. ผู้นำที่ให้ความสำคัญกับคนงาน (Employee - Centered) เป็นแบบที่ผู้นำให้ ความสนใจ ความยุติธรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา การสร้างกลุ่มงานที่มีประสิทธิภาพ และการให้ทุกคน มีอิสระในการทำงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

๒.๓ ทฤษฎีตาข่ายการบริหาร (Managerial grid theory)

เบลค และมูตัน (Blake and Mouton)^{๑๑๑} เป็นผู้เสนอทฤษฎีนี้ เขากล่าวว่าผู้นำที่มีประสิทธิภาพนั้นต้องเน้นทั้งงาน (Concern of production) และเน้นทั้งคน (Concern of people) ทฤษฎีตาข่ายการบริหารแบ่งรูปแบบการบริหารออกเป็น ๕ รูปแบบ คือ

๑) ผู้นำแบบมุ่งเนื้องาน (๙,๑) (Impoverished authority-compliance) ผู้นำแบบนี้จะมุ่งเนื้องานมากกว่าเน้นคน มุ่งแต่ทำงานให้สำเร็จโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของคน จะเข้มงวดต่อวิธีการทำงานและระเบียบแบบแผนอย่างเคร่งครัดรูปแบบการบริหารงานจะเป็นแบบการใช้อำนาจและต้องการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเชื่อฟัง

^{๑๐๙} พรชัย ลิขิตธรรมโรจน, “พฤติกรรมองค์การ”, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๕๕), หน้า ๑๑๘.

^{๑๑๐} Rensis Likert, *New Patterns of Management*, (New York : McGraw-Hill, ๑๙๖๑), pp. ๖ - ๗.

^{๑๑๑} Robert Blake and Jane S. Mouton, *The Managerial Grid*, (Houston Texas : Gulf Publishing, ๑๙๖๔), p.๗๐.

๒) ผู้นำแบบมุ่งเน้นคน (๑,๙) (Country club management) ผู้นำแบบนี้ตรงกันข้ามกับแบบมุ่งเน้นงาน โดยจะเน้นคนเป็นหลักเนงานน้อย และจะเน้นการรักษาสัมพันธ์ภาพระหว่างบุคคลที่ราบรื่น ต้องการให้การใ้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

๓) ผู้นำแบบปล่อยปละละเลย (๑,๑) (Improverished management) ผู้นำแบบนี้มี ความสนใจต่ำมากทั้งงานและคนมักจะบริหารงานในลักษณะทำงานประจำไปเรื่อยๆ ไม่มีจุดมุ่งหมาย ต้องการเพียงแคให้ตนเองเป็นสวนหนึ่งขององค์กรเท่านั้น

๔) ผู้นำแบบเดินสายกลาง (๕,๕) (Middle of the road management) ผู้นำแบบนี้ เป็นผู้ที่มีความสำคัญกับงานและคนในระดับปานกลาง เป็นบุคคลที่ชอบประนีประนอม จะสร้างผลงานในระดับปานกลางเขาจะทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปโดยไม่มีการคาดหมายที่สูงมากนัก

๕) ผู้นำแบบทีมงาน (๙,๙) (Team management) ผู้นำแบบนี้มุ่งเน้นทั้งงานและคนเน้นการร่วมมือกันทำงานและมุ่งเน้นการทำงานเป็นทีม เน้นบรรยากาศการทำงานที่ช่วยเหลือกันไว้วางใจกัน และเคารพซึ่งกันและกันเพื่อให้งานประสบความสำเร็จ

เบลคและมูตันเสนอว่าผู้นำที่ดีที่สุดคือผู้นำแบบทีมงาน (๙,๙) ซึ่งให้ความสนใจมากทั้งงานและคนเพื่อให้เกิดผลสำเร็จสูงสุดในการบริหารงาน

๒.๔ ทฤษฎีการบริหาร ๔ ระบบ (System & Management)

แนวคิดการบริหารองค์กรแบบใหม่ (New patterns of management) และสรุปลักษณะการบริหารออกเป็น ๔ รูปแบบ คือ

๑) รูปแบบระบบเผด็จการเอาเปรียบ (Exploitativeauthoritative) ผู้นำแบบนี้ จะเข้มงวดกับผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ให้ความไว้วางใจผู้ใต้บังคับบัญชา การบริหารงานขาดความเชื่อใจ และความไว้วางใจกัน ไซกระบวนการสื่อสารน้อยมาก การบริหารงานจะใช้วิธีการขมขู่ และลงโทษความสัมพันธ์จะเป็นไปในลักษณะของความหวาดกลัว ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของผู้นำ

๒) รูปแบบระบบเผด็จการแบบพระเดชพระคุณ (Benovolentauthoritative) ผู้นำยังคงเป็นผู้ตัดสินใจอนุญาตให้ผู้ใต้บังคับบัญชาตัดสินใจได้บางแต่ต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของผู้บริหารใช้กระบวนการสื่อสารน้อย การจูงใจให้ทำงานใช้วิธีการให้รางวัลและการลงโทษ

๓) รูปแบบระบบปรึกษาหารือ (Consultative) ผู้นำมีความไว้วางใจ และเชื่อถือ ผู้ใต้บังคับบัญชา จะรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ผู้นำยังคงเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย ผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชามีความไว้วางใจกันค่อนข้างสูง จูงใจผู้ปฏิบัติงานโดยการให้รางวัล และทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการทำงาน มีการลงโทษเป็นบางครั้ง

๔) รูปแบบระบบมีส่วนร่วม (Participative) ระบบนี้ผู้นำและผู้ปฏิบัติงานมีความเชื่อถือและไว้วางใจกัน มีการปรึกษาหารือและตัดสินใจร่วมกัน ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนรวมในการ ตั้งเป้าหมายขององค์กร ร่วมกันพัฒนาวิธีการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจในงานค่อนข้างสูงระบบมีส่วนร่วมนี้เป็นระบบที่ลิเคิรท์ให้การสนับสนุนมากที่สุด^{๑๑๒}

๓. ทฤษฎีตามสถานการณ์ (Situational or Contingency Leadership Theories)

แนวคิดผู้นำตามสถานการณ์ (Situational Approach) มีความเชื่อวาสถานการณ์เป็น ส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดในการบริหารของผู้นำเพราะประกอบด้วยตัวแปรต่างๆ มากที่สุด ลักษณะสำคัญของทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์มีดังนี้

๓.๑ รูปแบบภาวะผู้นำเชิงต่อเนื่อง (Continuum of leadership behavior) แทนเนมบัม และชมิตท เป็นนักทฤษฎีกลุ่มแรกที่ชี้ให้เห็นว่า มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกใช้แบบความเป็นผู้นำซึ่งได้แก่ ๑) แรงกดดันทางผู้บริหาร ๒) แรงกดดันทางผู้บังคับบัญชา และ ๓) แรงกดดันทางสถานการณ์ แทนเนมบัม และชมิตท ได้สร้างแบบจำลองเชิงต่อเนื่องของพฤติกรรมผู้นำที่เกี่ยวข้องกับระดับของอำนาจหน้าที่ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาใช้ และความเป๋นอิสระที่ให้แก่ ผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้าผู้นำเน้นที่ผู้บริหาร (Leader-centered) ก็จะเป็นลักษณะที่มีการควบคุมในระดับสูงให้อิสระกับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ถ้าผู้นำเน้นที่ผู้ใต้บังคับบัญชา (Employee-centered) ก็จะเป็นลักษณะที่ให้อิสระกับผู้ใต้บังคับบัญชาสูงและมีการควบคุมในระดับต่ำตามทัศนคติของ แทน เนมบัม และ ชมิตท ผู้นำที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดไม่ใช่ผู้นำแบบเผด็จการหรือแบบประชาธิปไตย แต่เป็นผู้นำที่ต้องมีความยืดหยุ่นสามารถเลือกใช้แบบความเป็นผู้นำอย่างใดอย่างหนึ่งให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เผชิญอยู่^{๑๑๓}

๓.๒ ทฤษฎีผู้นำตามแบบจำลองของฟดเลอร์ (Fiedler's Contingency Theory) ฟดเลอร์ได้สร้างแบบจำลองผู้นำตามสถานการณ์ ซึ่งมีปัจจัยสถานการณ์อยู่ ๓ ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพของผู้นำ^{๑๑๔} คือ

๑) สัมพันธภาพระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชา (Leader-member relations) ถ้าหากผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถเข้ากันได้ดี และผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับความสามารถของผู้นำแล้วผู้นำคนนั้นก็จะมีอำนาจและอิทธิพลมากกว่าผู้นำที่ไม่มีใครเคารพนับถือและไม่ไว้วางใจ

^{๑๑๒} พระธีรวัฒน์ ธีรวโร (พิศจาร), ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารสวนตำบลใน อำเภอบ่อเกลือ จังหวัดน่าน ตามหลักพรหมวิหาร ๔, **พุทธศาสนคัมภีร์ฉบับ**, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖), หน้า ๔๖.

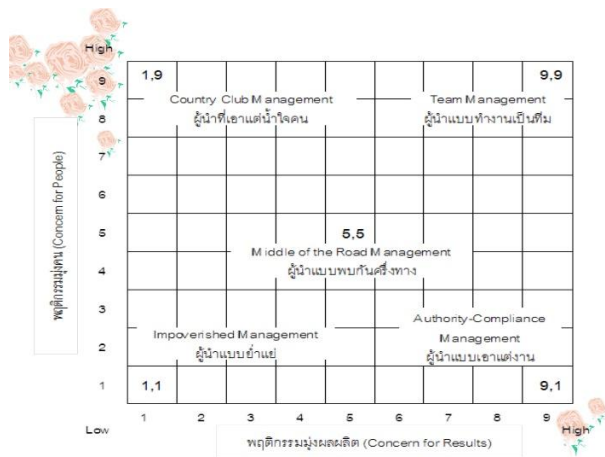
^{๑๑๓} เนตรพัฒนา ยาวีราช, **ภาวะผู้นำ และผู้นำเชิงกลยุทธ์**, (กรุงเทพมหานคร : เซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส, ๒๕๔๖), หน้า ๖๖ - ๖๘.

^{๑๑๔} Fred E.Fiedler and Martin M.Chemers, **Leadership and Effective Management**, (Glenview, Ill. :Scott, Foresman, ๑๙๗๔), p.๘๐.

๒) โครงสร้างของงาน (Task structure) คือความแน่นอนชัดเจนเกี่ยวกับโครงสร้างของ งานฟดเลอร กล่าววา หากโครงสร้างของงานจัดไว้อย่างมีระเบียบแบบแผน จะทำให้ผู้นำมีอิทธิพลมากกว่างานที่มีโครงสร้างไม่ชัดเจนหรือคลุมเครือ

๓) อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ (Position power) หมายถึงอำนาจที่เป็นทางการที่กลุ่มหรือองค์กรใด กำหนดให้ ถ้ามีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้มากผู้นำก็จะมีอิทธิพลอยู่เหนือ ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่นอำนาจในการลงโทษ การวาจาจ การให้ออก เปนต้น ปจจัยทั้ง ๓ ปจจัยนี้มีอิทธิพลต่อรูปแบบของผู้นำ ซึ่ง Fiedler ได้นำปจจัยดังกล่าวมา ผสมกันออกมาเปนสถานการณ์ต่างๆ ๘ สถานการณ์

**ความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์กับรูปแบบของผู้นำ
ตามแนวคิดของฟีดเลอร์**



แผนภาพที่ ๕ รูปแบบความเป็นผู้นำตามสถานการณ์ของ Fiedler

จากการศึกษาพบว่าหากสถานการณ์มีลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชาดี โครงสร้างของงานแน่นอนและอำนาจของผู้นำสูง รูปแบบผู้นำที่มีประสิทธิผลมากที่สุดคือ ผู้นำแบบมุงงาน (สถานการณ์ที่ ๑) แต่หากความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชาดี โครงสร้างงานไม่แน่นอน และอำนาจของผู้นำ รูปแบบผู้นำที่มีประสิทธิผลมากที่สุด คือ ผู้นำแบบ มุงความสัมพันธ์ (สถานการณ์ที่ ๔) ฉะนั้น ผู้นำแบบมุงงานจะมีประสิทธิผลต่อเมื่อสถานการณ์ เอื้ออำนวยแต่ผู้นำแบบมุงความสัมพันธ์จะมีประสิทธิผลต่อเมื่อสถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยภายใต้สภาวะการณแบบปานกลาง

กล่าวโดยสรุป สถานการณ์ ๑,๒,๓ และ ๘ ควรใช้รูปแบบผู้นำแบบมุงงาน ส่วน สถานการณ์ที่ ๔,๕,๖ และ ๗ ควรใช้รูปแบบผู้นำแบบมุงความสัมพันธ์ ทฤษฎีภาวะผู้นำตามสถานการณ์นี้ เฮอร์เชยและบลันชาร์ดได้ พัฒนาขึ้นจากการวิจัยที่ใด ทำอย่างกว้างขวาง ทฤษฎีนี้ ตั้งอยู่บนรากฐานขององคประกอบ ๓ ประการ^{๑๕} คือ

๑. ปริมาณของคำสั่ง (พฤติกรรมงาน) ที่ผู้นำแสดงออกในแต่ละสถานการณ์
๒. ปริมาณการสนับสนุนทางอารมณ์-สังคม อันเปนพฤติกรรมด้านมนุษยสัมพันธ์ที่ ผู้นำเป็นผู้กำหนดในแต่ละสถานการณ์

^{๑๕} วิสิทธิ์ มะณี, ภาวะผู้นำกับการบริหาร : กรณีศึกษาเจ้าสำนักเรียนพระปริยัติธรรม (มปท : ,มปป.), หน้า ๕๔ - ๕๕.

๓. ระดับวุฒิภาวะ ของผู้ตามหรือกลุ่ม ที่แสดงออกในการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย จากองค์ประกอบดังกล่าว เฮอร์เซย์และบลันชาร์ด (Hersey & Blanchard) ได้แบ่ง รูปแบบภาวะผู้นำออกเป็น ๔ รูปแบบ ดังนี้

๑) แบบการบอกกล่าวหรือสั่งงาน หมายถึง การมอบงานที่ไม่ยากเกินความสามารถของ ผู้ใต้บังคับบัญชา และกำกับดูการทำงานอย่างใกล้ชิดตามรูปแบบผู้นำแบบมุ่งงาน ไม่มุ่งความสัมพันธ์กับ ผู้ใต้บังคับบัญชา เหมาะสำหรับการใช้ในสถานการณ์ ที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีความพร้อมต่ำมาก

๒) แบบการสอนงานหรือขายความคิด หมายถึง การทำงานด้วยทาทิและบรรยากาศที่ให้ เกียรติสนับสนุนชักชวนให้คล้อยตาม โดยใช้รูปแบบผู้นำแบบทั้งมุ่งงาน และมุ่งความสัมพันธ์ควบคู่กันไป เหมาะสำหรับสถานการณ์ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาความพร้อมค่อนข้างต่ำ คือ ไม่เก่งแต่เต็มใจหรือ มีความเชื่อมั่นในตนเอง

๓) แบบการร่วมงานหรือมีส่วนร่วม หมายถึง การเน้นการแลกเปลี่ยนความคิดและรวมคิดรวมนตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางของการทำงาน โดยใช้รูปแบบผู้นำแบบไม่มุ่งงาน แต่มุ่งความสัมพันธ์สูงเหมาะสำหรับสถานการณ์ที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีความพร้อมค่อนข้างสูง คือ เก่งแต่ไม่เต็มใจหรือขาดความเชื่อมั่นใน ตนเอง

๔) แบบการมอบหมาย หมายถึง การปล่อยให้กลุ่มตัดสินใจและรับผิดชอบในเรื่องงาน โดยใช้ รูปแบบผู้นำแบบไม่มุ่งงาน และไม่มุ่งความสัมพันธ์เหมาะสำหรับสถานการณ์ที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีความพร้อมสูง คือ เก่งและเต็มใจ หรือมีความเชื่อมั่นในตนเองสูง

๓.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับผู้นำของวรูม และเย็ตตัน (Vroom and Yetton Model)

วรูมและเย็ตตัน อธิบายรูปแบบผู้นำที่เหมาะสมภายในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะแบบของผู้นำจะกำหนดตามความมากน้อยของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเขาได้นำแนวคิดมาจากการแทนเนมบัมและชมิท (Tannenbaum and Schmidt) และพัฒนามาเป็นรูปแบบการตัดสินใจของผู้นำซึ่งมีอยู่ ๕ รูปแบบด้วยกัน ดังนี้^{๑๑๖}

๑) ผู้นำแก้ปัญหาหรือตัดสินใจโดยใช้ข้อมูลที่ตนเองมีแลเท่านั้น (Autocratic I)

๒) ผู้นำรับข้อมูลที่จำเป็นของผู้ใต้บังคับบัญชาแล้วจึงตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยอาจจะบอกหรือไม่บอกปัญหานั้นกับผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีสิทธิ์ในการเสนอความเห็นหรือร่วมตัดสินใจ (Autocratic II)

^{๑๑๖} Vroom and Yetton, *Management : Principles and Practices for Tomorrow's Leaders*, ๓rd ed., (New Jersey : Pearson Education, Inc., ๒๐๐๔), pp.๓๐๘ -๓๐๙.

๓) ผู้นำยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนรวมในการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาเป็นรายบุคคลหรืออาจขอคำแนะนำต่างๆ เทาที่จำเป็นแล้วจึงตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยตนเอง โดยอาจนำหรือไม่นำข้อเสนอแนะของผู้ใต้บังคับบัญชาเขามารวมตัดสินใจด้วย (Consultative I)

๔) ผู้นำยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนรวมในการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะ แนวทางในการแก้ปัญหาหลังจากนั้นผู้นำจะรวบรวมความคิดเห็นทั้งหมดมาพิจารณาแล้วจึงตัดสินใจแก้ปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งการตัดสินใจนี้อาจจะสะท้อนหรือไม่สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของผู้ตามก็ได้ (Consultative II)

๕) ผู้นำยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนรวมในการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอแนะ หลังจากนั้นผู้นำและผู้ตามจะร่วมกันสร้างและประเมินทางเลือกในการแก้ปัญหา โดยчимติของกลุ่มผู้นำไม่พยายามที่จะใช้อิทธิพลของตนเพื่อให้อยอมรับวิธีการแก้ปัญหาในแบบที่ตนต้องการแต่เต็มใจที่จะยอมรับและนำเอาวิธีแก้ปัญหาของกลุ่มไปปฏิบัติ (Group decision)

รูปแบบผู้นำทั้ง ๕ รูปแบบจะเหมาะสมกับสถานการณ์อย่างไรอย่างหนึ่งเท่านั้น ผู้นำจะเลือกใช้รูปแบบใดขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ๒ ประการ คือ ผู้นำแน่ใจว่าการตัดสินใจนั้นมีคุณภาพและผู้นำแน่ใจว่าการตัดสินใจนั้นสมาชิกในกลุ่มยอมรับว่าจำเป็นต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๔ ทฤษฎีวิถีทางสู่เป้าหมายของ Evens & House

มาร์ติน จี. อีเวนส์ และโรเบิร์ต เจ. เฮาส์ (Martin G. Evens และ Robert J. House) ได้เสนอรูปแบบผู้นำที่เรียกว่า ทฤษฎีวิถีทางสู่เป้าหมาย (Path-Goal Theory) ซึ่งเป็นทฤษฎีความคาดหวัง (Expectency Theory) ในเรื่องการจูงใจในการทำงานทฤษฎีนี้เชื่อว่าผู้นำจะต้องสร้างคานิยมหรือให้รางวัลแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ Evens & House ได้แบ่งผู้นำออกเป็น ๔ แบบ คือ^{๑๑๗}

๑) ผู้นำแบบชี้แนะ (Directive Leader Behavior) ผู้นำแบบนี้จะให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รู้ถึงสิ่งที่ตัวเองคาดหวังมีการกำหนดแนวทางและชี้แนะและมีการกำหนดตารางการทำงาน

๒) ผู้นำแบบสนับสนุน (Supportive Leader Behavior) ผู้นำแบบนี้จะให้ความเป็นมิตร มีการจัดสวัสดิการแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและให้ความเป็นธรรมกับทุกคน

๓) ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leader Behavior) ผู้นำแบบนี้จะให้คำปรึกษาที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้เขามามีส่วนรวมในการตัดสินใจ

^{๑๑๗} Martin G. Evens, "The Effect of Supervisory Behavior on the Path-Goal Relationship", *Organization Behavior and Human Performance*, (May, ๑๙๗๐), pp.๒๗๗-๒๙๘.

๔) ผู้นำแบบมุ่งความสำเร็จ (Achievement-Oriented Leader) ผู้นำแบบนี้จะตั้งเป้าหมายที่ท้าทายไว้และคาดหวังว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะปฏิบัติงานได้ในระดับสูง รวมทั้งให้ความเชื่อมั่นในความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปว่า ทฤษฎีผู้นำตามสถานการณ์นั้นมุ่งศึกษาแบบผู้นำที่เหมาะสมกับสถานการณ์ต่างๆ ผู้นำต้องรู้จักแสดงแบบภาวะผู้นำของตนเองให้เหมาะสมกับสถานการณ์หรือเงื่อนไขในเวลานั้นๆ ความสำเร็จในการเป็นผู้นำนั้นขึ้นอยู่กับความเหมาะสมระหว่างพฤติกรรมของผู้นำกับพฤติกรรมของผู้ร่วมงานและสถานการณ์ต่างๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างเหมาะสม

๔. ทฤษฎีความเป็นผู้นำเชิงปฏิรูป (Transformational Leadership Theories)

แนวคิดทฤษฎีนี้เริ่มต้นตั้งแต่ทศวรรษ ๑๙๘๐ เป็นต้นมาซึ่งทฤษฎีนี้ได้บ่งบอกถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงในตัวบุคคล โดยผู้นำจะมุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงเรื่องค่านิยม คุณธรรม มาตรฐานและการมองการณ์ไกลไปในอนาคต ผู้นำเชิงปฏิรูปจะให้ความสำคัญต่อการประเมินเพื่อทราบถึงระดับแรงจูงใจของผู้ตาม แล้วพยายามหาแนวทางตอบสนองความต้องการและปฏิบัติต่อผู้ตามด้วยคุณคาความเปนมโนษยโดยสาระของทฤษฎีแล้วภาวะผู้นำแบบเชิงปฏิรูปจะกว้างขวางครอบคลุมแนวคิดของภาวะผู้นำโดยเสนหา (Charismatic leadership) ภาวะผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ (visionary leadership) รวมทั้งภาวะผู้นำเชิงวัฒนธรรม (Cultural leadership) ด้วย

ภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปจึงเป็นทฤษฎีภาวะผู้นำที่สามารถใช้ในการอธิบายกระบวนการอิทธิพลได้อย่างกว้างขวาง ตั้งแต่ระดับจุลภาควิชาการระหว่างผู้นำกับผู้ตามเป็นรายบุคคลไปจนถึงระดับมหภาควิชาการระหว่างผู้นำกับบุคลากรทั้งองค์การ ตลอดจนถึงระบบวัฒนธรรม แม้ว่าโดยบทบาทหลักของผู้นำเชิงปฏิรูปก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ขึ้นในองค์การก็ตามแต่ตลอดเส้นทางของกระบวนการ เปลี่ยนแปลงดังกล่าว ผู้นำกับผู้ตามจะผูกพันต่อกันอย่างมั่นคง ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงปฏิรูปแบบเปลี่ยนสภาพได้รับการยอมรับว่ามีความสอดคล้องกับสถานการณ์ของโลกในยุคที่มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาทฤษฎีหนึ่งในปัจจุบัน^{๑๑๘}

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ภาวะผู้นำแบบเชิงปฏิรูป เป็นแนวคิดล่าสุดแนวคิดหนึ่งที่มีมุมมอง ต่อภาวะผู้นำค่อนข้างกว้างขวางอธิบายถึงกระบวนการว่า ผู้นำจะสามารถสร้างแรงดลใจแก่ผู้ตาม เพื่อให้คนเหล่านั้นทำงานให้บรรลุผลดียิ่งขึ้นได้อย่างไร แนวคิดนี้จึงย้าถึงความจำเป็นที่ผู้นำจะต้องมีความเข้าใจและสามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับความต้องการและแรงจูงใจของผู้ตาม ผู้นำแบบเชิงปฏิรูปได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้นำของการเปลี่ยนแปลงได้ วิธีแสดงบทบาทที่เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้อื่นเป็นผู้สร้างวิสัยทัศน์และทำวิสัยทัศน์ให้เกิดความชัดเจนไปสู่การปฏิบัติให้กับองค์การเป็นผู้กระจายอำนาจการตัดสินใจให้ผู้ตามเพื่อสามารถปฏิบัติได้มาตรฐานสูงเป็นผู้วางตนได้เหมาะสมจนเป็นที่ไว้วางใจแก่ผู้อื่นและเป็นผู้ที่สามารถสร้างความเข้าใจได้ในทุกประเด็นที่เกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของ องค์การ

^{๑๑๘} พระวิศิษฏกุล สิริปณโย (สุตารักษ์), “การประยุกต์หลักธรรมเพื่อพัฒนาผู้นำที่พึงประสงค์ในยุค โลกาภิวัตน์”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔).

จากการศึกษาทฤษฎีภาวะผู้นำ สรุปได้ว่า ภาวะผู้นำเกิดขึ้นได้ทั้งทางพันธุกรรมหรือสัญชาตญาณ (Instinct) และสถานการณ์ เวลา โอกาส สภาพแวดล้อมทางสังคม ภาวะผู้นำนั้นเป็นศิลปะสำหรับบริหารจัดการและเป็นจุดศูนย์กลางของพฤติกรรมคือ ใช้อำนาจ อิทธิพล ตามบทบาทหน้าที่ เพื่อให้บรรลุความสำเร็จ ดังนั้น ผู้นำสงมคือเจ้าอาวาสและผู้นำชุมชน ถ้าไม่มีภาวะผู้นำจะโดยกำเนิดและสภาพแวดล้อมกำหนดก็ตาม จะมีผลทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพหรือประสบความสำเร็จ

๕. การพัฒนาภาวะผู้นำในองค์กร

ผู้นำมิได้เป็นมาตั้งแต่เกิด แต่สามารถเรียนรู้และพัฒนาได้ การเป็นผู้นำนั้นจะต้องมีหลักยึดและมีประสบการณ์หลักยึด คือแนวคิดต่างๆของนักวิชาการ ทฤษฎีต่างๆเกี่ยวกับผู้นำและผลการวิจัยค้นคว้าเกี่ยวกับผู้นำสำหรับประสบการณ์นั้นเป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับสิ่งแวดล้อมอาจเป็นประสบการณ์ตรงหรือประสบการณ์อ้อม อาจเป็นผลจากการได้ปฏิบัติเองหรือเห็นผู้อื่นปฏิบัติ ดังนั้นการพัฒนาภาวะผู้นำย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่งโดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ

๑) เพื่อให้ทราบจุดแข็งและจุดอ่อนของตนเอง โดยธรรมชาติแล้วเรามักจะมองตัวเองไม่ค่อยเป็น แต่การพัฒนาภาวะผู้นำจะทำให้เราได้ข้อมูลย้อนกลับซึ่งจะช่วยทำให้เรารู้จักตนเองได้ดีขึ้น

๒) เพื่อพัฒนาทักษะที่จำเป็นที่ยังบกพร่องอยู่ เมื่อทราบว่า มีทักษะอะไรบ้างที่จำเป็นต้องพัฒนา ก็ต้องหาโอกาสในการฝึกอบรมหรือเพิ่มประสบการณ์หรือเรียนรู้จากบุคคลอื่นเพื่อสร้างความเข้าใจและพัฒนาทักษะนั้นๆ

๓) เพื่อทดแทนจุดอ่อนของตนเอง คนทุกคนย่อมมีจุดอ่อนในตนเอง ผู้นำจำเป็นต้องพัฒนาการมอบหมายงานให้บุคคลที่มีจุดแข็งในเรื่องนั้นเป็นผู้ทำหน้าที่แทน เช่น การพัฒนาทีมบริหาร เป็นต้น

ดังนั้น ในการพัฒนาภาวะผู้นำนั้นมีแนวทางในการพัฒนา ๕ วิธีด้วยกัน ดังนี้

๑.การศึกษา การได้รับการศึกษาอย่างเป็นทางการมีหลักสูตรและระยะเวลากำหนดไว้ชัดเจน เช่น หลักสูตรปริญญาโทและปริญญาเอก เป็นต้น

๒.การฝึกอบรม เป็นการพัฒนาความรู้และทักษะเฉพาะอย่างของการเป็นผู้นำ ซึ่งมีหลายวิธีเช่น การสร้างสถานการณ์จำลอง เกมการบริหาร เป็นต้น

๓.การสร้างประสบการณ์ เป็นการเรียนรู้จากการทำงาน การมีโอกาสทำงานที่ท้าทายมากย่อมมีโอกาสรู้มาก การแสวงหาโอกาสในการทำงานที่ท้าทายจึงเป็นวิธีการพัฒนาภาวะผู้นำได้วิธีหนึ่ง

๔.การเรียนรู้จากตนเอง ต้องการเรียนรู้จากความสำเร็จหรือความล้มเหลวของตนเองเป็นวิธีการพัฒนาผู้นำที่ดีอีกวิธีหนึ่ง โดยเฉพาะการเรียนรู้จากความผิดพลาด ทำให้ทราบจุดอ่อนหรือข้อจำกัดของตนเอง แล้วนำมาปรับปรุงแก้ไข^{๑๑๙}

^{๑๑๙} สุรพล สุยะพรหม และคณะ, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการเชิงพุทธ**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า ๒๒๓๘-๒๒๔.

การพัฒนาการเป็นผู้นำด้วยวิธีการทั้ง ๕ ประการที่กล่าวมานี้ เป็นการนำไปสู่ประสิทธิผลของผู้นำ

๖.องค์ประกอบของภาวะผู้นำ

ภาวะผู้นำนั้นมีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบหลัก ๔ ปัจจัย อันได้แก่

๑. ผู้นำ (Leader) หมายถึงตัวบุคคลที่นำกลุ่ม มีบุคลิกอุปนิสัยในการเป็นผู้นำเพื่อให้ผู้ตามเกิดความไว้วางใจ และสามารถกระตุ้นผู้ตามให้กระทำการต่างๆ ให้ประสบความสำเร็จ

๒. ผู้ตาม (Followers) หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่รับอิทธิพลจากผู้นำที่ต้องการรูปแบบภาวะผู้นำที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับ พื้นฐานความเข้าใจในธรรมชาติของมนุษย์

๓. การสื่อความหมาย หมายถึง การสื่อความหมายสองทางไม่เพียงแต่การใช้คำพูดยังรวมถึงการทำให้ดูเป็นตัวอย่าง

๔. สถานการณ์ (Situation) หมายถึง เหตุการณ์และสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ต่างต่าง กัน จึงต้องใช้วิจารณ์ญาณที่เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์

๗.คุณลักษณะของภาวะผู้นำ

ลักษณะผู้นำ โดยพิจารณาจากการบริหารงาน โดยแบ่งออกเป็น ๔ แบบ ดังนี้^{๑๒๐}

๑) ผู้นำแบบเจาะระเบียบ ผู้นำแบบนี้มักจะถือระเบียบแบบแผนสำคัญไม่ชอบให้มีการเปลี่ยนแปลง มีลักษณะคล้ายกับผู้นำแบบอัตตานิยม การสั่งการมักใช้กฎระเบียบ เป็นเครื่องมือ โดยยกเหตุผลในระเบียบมาใช้ในการปฏิบัติงานมากกว่าการติดต่อสื่อสาร สั่งงานมักไปในทิศทาง เดียวกัน

๒) ผู้นำแบบบงการ ผู้นำที่ชอบใช้อำนาจในการปฏิบัติงานขาดหลักมนุษยสัมพันธ์ ทำงานแบบสั่งการ เพื่อแสดงถึงการมีอำนาจและความสัมพันธ์ในการทำงาน

๓) ผู้นำแบบจงใจ เป็นผู้นำที่ปฏิบัติงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชารวมพิจารณาแสดงความคิดเห็นและเป็นการบรรเทาต่อต้านไปด้วยการติดต่อสั่งงานแบบสองทิศทาง

๔) ผู้นำแบบรวมใจ เป็นผู้นำที่นิยมการปรึกษาหารือและเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชา ยึดหลักประนีประนอมและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ในฐานะผู้ร่วมงานอาศัยศิลปะการจูงใจ เมื่อประสงค์ให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้ความร่วมมือรวมใจในการแสดงความคิดเห็นและการปฏิบัติงาน

ลักษณะของผู้นำอีกอย่างหนึ่งแบ่งออกเป็น ๓ แบบ คือ^{๑๒๑}

๑) ผู้นำแบบอัตตาศิปไตย โดยพิจารณาจากพฤติกรรมของผู้นำและการกำหนดนโยบาย ของผู้นำ ซึ่งผู้นำประเภทนี้ จะตัดสินใจเอง ไม่ใหญ่กลุ่มตัดสินใจ มีลักษณะถือตัว และมีความภูมิใจใน ตัวเอง

๒) ผู้นำแบบประชาธิปไตย เป็นผู้นำที่ใ้สมาชิกของกลุ่มมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ จะกำหนดนโยบาย และลงมือกระทำโดยใช้ความคิดเห็นจากกลุ่ม มีการแบ่งงานกันทำและผู้นำจะ มีการเน้นที่การสร้าง ความเข้าใจอันดีต่อกัน

^{๑๒๐} สมพงษ์ เกษมสิน, “การบริหาร”, หน้า ๓๖๔.

^{๑๒๑} มนตรี ธีรธรรมพิพัฒน์, จริยธรรมกับภาวะผู้นำ, หน้า ๒๑.

๓) ผู้นำแบบเสรีนิยม เป็นผู้ที่ให้เสรีภาพเต็มที่ ปราศจากการมีส่วนร่วมของตัวผู้นำ เว้นแต่จะมีการร้องขอให้ผู้นำ เข้ามามีส่วนร่วม ผู้นำจะเป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะนำกิจกรรมของสมาชิก โดยพยายามจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติการ

สรุปลักษณะที่ดีของผู้นำคือ มีการศึกษาดี เฉลียวฉลาด เชื้อมั่นในตนเองมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การและสังคม มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มีความรับผิดชอบ ความสามารถในการปรับตัวปรับอารมณ์ สถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมดี มุ่งมั่นที่จะสร้างผลงานและมาตรฐานในการทำงาน มีความสามารถในการตัดสินใจ มีเหตุผลฟังความคิดเห็นของผู้อื่น สงเสริมให้ผู้อื่นได้บังคับบัญชาก้าวหน้า มีความยุติธรรม มีความสามารถในการจูงใจผู้อื่นได้ดี มีความสามารถในการคัดเลือกและพัฒนาผู้อื่นบังคับบัญชาสร้างความสามัคคีมีความเห็นอกเห็นใจผู้อื่น มีความซื่อสัตย์สุจริตใจ^{๑๒๒} ผู้นำที่ดีต้องมีความตื่นตัวมีความสามารถในการตัดสินใจรวดเร็วและถูกต้อง มีความสามารถในการจูงใจคนมีความรับผิดชอบและมีความฉลาดรอบรู้ทันโลกทันเหตุการณ์และมีความสามารถในการแก้ปัญหาให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี^{๑๒๓}

๘.สรุปท้ายบท

การศึกษา ภาวะผู้นำ อย่างมีระบบได้ดำเนินการต่อเนื่องมาร่วมร้อยปีเกิดมุมมองและความเชื่อต่างๆ ที่พัฒนามาเป็นทฤษฎีภาวะผู้นำจำนวนมากภายในที่จะแบ่งเป็นกลุ่มทฤษฎีและยกมาเป็นตัวอย่างเพียงบางทฤษฎี เริ่มด้วยทฤษฎีคุณลักษณะของผู้นำ กลุ่มทฤษฎีเชิงพฤติกรรม ตัวอย่างบางทฤษฎีเชิงสถานการณ์ ทฤษฎีผู้นำเชิงวิวัฒนาการ หรือภาวะผู้นำใหม่โดยเสนอทฤษฎีและประเด็นที่เป็นแนวโน้มที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำในอนาคต ซึ่งมีคำสำคัญอยู่ ๒ คำที่จำเป็นต้องเข้าใจในเริ่มแรก ก็คือคำว่า "leadership" ซึ่งมักเรียกว่า "ภาวะผู้นำ" หรือ "การเป็นผู้นำ" โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพผู้นำที่เข้มแข็งจึงจะทำให้เกิด ประสิทธิภาพได้สูงสุด โดยเฉพาะภายใต้ ภาวะของโลก ที่มีพลวัตสูง ย่อมต้องการได้ผู้นำที่กล้าท้าทายต่อการดำรงสถานภาพเดิม มีความสามารถในการสร้างวิสัยทัศน์ และสามารถในการคล้อยสมาชิก ทั้งต้องอาศัยความเชื่อมโยงจากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับภาวะผู้นำหลายๆทฤษฎี เพื่อสร้างองค์การให้มีความมุ่งมั่นต่อความสำเร็จตามวิสัยทัศน์นั้น แต่ก็ยังต้องมีการบริหาร ที่สามารถกำหนดรายละเอียดของแผนงาน สามารถออกแบบโครงสร้างที่มีประสิทธิภาพขององค์การรวมทั้งติดตามตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงานประจำวันอีกด้วย

^{๑๒๒} กวี วงศพุด, ภาวะผู้นำ, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เสริมวิชาชีพบัญชี, ๒๕๓๖), หน้า ๑๐๖-๑๑๐.

^{๑๒๓} C.J. Bernard, Education for Executive in Reading in Human Relations, (Edited by Dubin Robert, New Jersey : Prentice - Hall., ๑๙๖๑), p. ๔๔.

คำถามท้ายบท

- ๑.ภาวะผู้นำหมายถึงอะไร อธิบาย
- ๒.จงยกตัวอย่างทฤษฎีภาวะผู้นำมา ๑ ทฤษฎี พร้อมอธิบาย
- ๓.แนวทางในการพัฒนา ภาวะผู้นำนั้นมีด้วยกันกี่วิธี อะไรบ้าง
- ๔.คุณลักษณะของภาวะผู้นำแบ่งออกเป็นกี่แบบ อะไรบ้าง

อ้างอิงท้ายบท

กอบแก้ว ดุลยจำนงค. “ภาวะผู้นำของผู้บริหารสตรีมหาวิทยาลัยเอกชน : ศึกษากรณีมหาวิทยาลัย รังสิต”.

วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๑.

กวี วงศ์พุด. **ภาวะผู้นำ.** พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : ปิเคอินเตอร์ปรีนท์, ๒๕๕๐.

_____. **ภาวะผู้นำ.** กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เสริมวิชาชีพบัญชี, ๒๕๓๖.

_____. **ภาวะผู้นำ.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เสริมวิชาชีพบัญชี, ๒๕๓๙.

ชาญชัย อาจิมสมาจาร. **ภาวะผู้นำในองค์กร.** กรุงเทพมหานคร : ปัญญาชน, ๒๕๕๐.

นันทวรรณ อิศรานุวัฒน์ชัย. “ภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษาจากหลักพุทธ ธรรม”. **วิทยานิ**

พนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐.

เนตรพัฒนา ยาวีราช. **ภาวะผู้นำ และผู้นำเชิงกลยุทธ์.** กรุงเทพมหานคร : เซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส, ๒๕๔๖.

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน. “**พฤติกรรมองค์การ**”. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๕.

พระธีรวัฒน์ ธีรวิโส (พิศจาร). ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารสวนตำบลใน อำเภอบอกเกลือ จังหวัดน่าน ตามหลักพรหมวิหาร ๔. **พุทธศาสตรมหาบัณฑิต.** บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต). **ภาวะผู้นำ.** กรุงเทพมหานคร : บุคไทม, ๒๕๔๙.

พระวิศิษฐกุล สิริปณโณ (สุตารักษ์). “การประยุกต์หลักธรรมเพื่อพัฒนาผู้นำที่พึงประสงค์ในยุค โลกาภิวัตน์”.

วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔.

รังสรรค์ ประเสริฐศรี. **ภาวะผู้นำ.** กรุงเทพมหานคร : ธนรัชการพิมพ์, ๒๕๔๔.

วิมล จันทร์แก้ว. รูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์ ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขต

พื้นที่การศึกษาประถมศึกษา สุราษฎร์ธานี เขต ๓. **ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต.** บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต, ๒๕๕๕

วิสิทธิ์ มะณี. **ภาวะผู้นำกับการบริหาร : กรณีศึกษาเจ้านักเรียนพระปริยัติธรรม.** มปท. ;, มปป.

สุรพล สุยะพรหม และคณะ. **ทฤษฎีองค์การและการจัดการเชิงพุทธ.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. ๒๕๕๕.

เสนห์ จุ้ยโต และคณะ. **ผู้นำในองค์กร ในเอกสารการสอนชุดวิชา องค์การและการจัดการงานบุคคล.**

นนทบุรี สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, มปป.

Adams, Robert P.. Juniperus. Flora of North America Editorial Committee (eds.) : Flora of North America North of Mexico, 2. Oxford University Press, ๑๙๙๓.

C.J. Bernard. **Education for Executive in Reading in Human Relations.** Edited by Dubin Robert, New Jersey : Prentice - Hall., ๑๙๖๑.

DuBrien, J., and Andrew.. **Leadership Research Findings, Practice, and Skills.** 5th ed, Boston : Houghton Mifflin Company, ๒๐๐๗.

Fred E.Fiedler and Martin M.Chemers. **Leadership and Effective Management**. Glenview, Ill.
:Scott. Foresman, ၁၉၈၄.

Martin G. Evans. “The Effect of Supervisory Behavior on the Path-Goal Relationship”.

Organization Behavior and Human Performance. May, ၁၉၈၀.

Rensis Likert. **New Patterns of Management**. New York : McGraw-Hill, ၁၉၆၁.

Robert Blake and Jane S. Mouton. **The Managerial Grid**. Houston Texas : Gulf Publishing,
၁၉၆၄.

Vroom and Yetton. **Management : Principles and Practices for Tomorrow’s Leaders, 3rd
ed..** New Jersey : Pearson Education, Inc., ၂၀၀၄.

Yukl, Gary.. **Leadership in Organizations**. ၆ th ed. New Jersey : Pearson Prentice-Hall. ၂၀၀၆.

<https://sites.google.com/site/phawaphunalaekarsrang/home/bth-thi-1-khwam-hmay-khxng-phuna>.

<http://www.baanjomyut.com/library/leadership/04.html>.

บทที่ ๙

การบริหารราชการไทย

(Bureaucracy)

ขอบข่ายรายวิชา

เนื้อหาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารราชการไทยประกอบไปด้วยความเป็นมาของระบบราชการไทย การปฏิรูประบบราชการ โครงสร้างการบริหารราชการ คุณลักษณะหลักของข้าราชการและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจความเป็นมาของระบบราชการไทย
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจการปฏิรูประบบราชการ
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจโครงสร้างการบริหารราชการ
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจคุณลักษณะหลักของข้าราชการ
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า

คำนำ

ประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาอย่างยาวนาน โดยได้มีการปฏิรูปครั้งสำคัญที่นำไปสู่การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินสมัยใหม่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่เป็นสามส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จากนั้นประเทศไทยได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมาอย่างต่อเนื่อง และได้มีการปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญอีกครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีการนำหลักธรรมาภิบาล ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) โดยเฉพาะการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) เข้ามาประยุกต์ใช้ในระบบราชการของไทย

๑.ความเป็นมาของระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยได้มีการปฏิรูปสำคัญๆมาหลายครั้งตั้งแต่ยุครัชกาลที่ ๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปฏิรูประบบราชการแผ่นดินอีกครั้งในปีพ.ศ. ๒๔๓๕ โดยได้ปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการ และจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ซึ่งประกอบด้วยส่วนสำคัญ ๓ ส่วน คือ

๑) การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น การยกเลิกจุดศตมภ์และการจัดการปกครองแบบมณฑล

๒) การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่น การจัดการปกครองแบบมณฑล

๓) การปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการปกครองแบบเทศบาล (เทศบาล)

ยุครัชกาลที่ ๗ แม้การปกครองประเทศจะมีความพลิกผันมากมายและเป็นช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่ก็ได้มีการนำระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งประกอบด้วยหลักความสามารถ (Competence) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักความมั่นคง (Security) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) เข้ามาเป็นกรอบแนวทาง การวางระบบข้าราชการพลเรือนสมัยใหม่ในระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑

จากยุค พ.ศ. ๒๔๗๕ จนถึง พ.ศ.๒๕๔๐ มีการพูดถึงการปฏิรูปหลาย ครั้ง แต่ในทางปฏิบัติยังติดอยู่ในกรอบดังนี้

๑. เน้นการแบ่งส่วนราชการ และการจัดอัตรากำลังข้าราชการ

๒. ปฏิรูประบบราชการด้วยการปรับปรุงการให้บริการประชาชน

๓. ส่งเสริมการมอบอำนาจและแบ่งอำนาจการบริหารราชการไปยัง ส่วนภูมิภาค

๔. การกำหนดชื่อ และความหมายของหน่วยงานระดับต่างๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็น อย่างอื่น เช่น สำ นัก สำ นักงาน สำ นักเลขธิการสถาบัน ศูนย์ศูนย์บริการสถานีสถานีทดลอง เป็นต้น เพื่อให้ กระทรวง กรมต่างๆ ถือเป็นแบบปฏิบัติเดียวกัน

๕. มีการตั้งหน่วยงานใหม่ เช่น การจัดตั้งศาลปกครอง

๖. การเสนอกฎหมายใหม่และการปรับปรุงกฎหมาย เช่น กฎหมาย ว่าด้วยข้อมูลและข่าวสารของทาง ราชการการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ระเบียบสำ นักรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทาง เศรษฐกิจการพัฒนาการบริการสาธารณะ การปรับปรุงประสิทธิภาพกรมตำรวจ การปรับปรุงโครงสร้างคณะ กรรมการข้าราชการอัยการ ฯลฯ

ใน พ.ศ. ๒๕๔๐ มีการออกกระเปียบสำ นักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ ปฏิรูประบบราชการเป็นครั้งแรก มีการจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูปราชการ (พ.ศ.๒๕๔๐-๒๕๔๔) ซึ่งนับว่าเป็นแผนแม่บทการปฏิรูประบบ ราชการฉบับแรก โดยกำหนดหลักการ ๒ หลักการ คือ

หลักการที่ ๑ การปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานรัฐ

หลักการที่ ๒ การปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานรัฐ

ส่วนในด้านการปฏิบัติที่ตามมามีดังนี้

๑. การจัดกลุ่มภารกิจงานต่างๆ การจัดโครงสร้างส่วนราชการให้ สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ
๒. การมอบอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๓. การแปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมของเอกชน
๔. การลดขนาดกำลังของหน่วยงานรัฐโดยปิดหรือยุบรวมสำนักงาน ในต่างประเทศของกระทรวง ทบวง กรม และยุบเลิกลูกจ้างประจำบางตำแหน่ง
๕. การส่งเสริมสนับสนุนการให้รางวัลหน่วยงานดีเด่น และเจ้าหน้าที่ ดีเด่นของหน่วยงานรัฐ
๖. การจัดตั้ง และกำหนดภารกิจองค์การมหาชน (Public Organization) เพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความคล่องตัวและมีอิสระมากขึ้น โดยการตราพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒
๗. การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒
๘. การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับรองมาตรฐาน ด้านการจัดการและสัมฤทธิ์ผลของงานภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓^{๑๒๔}

๒. การปฏิรูประบบราชการ

การปรับปรุงและการปฏิรูประบบราชการมีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างมากและประเด็นสำคัญที่สุดในการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาก็คือการแก้ปัญหาและการพัฒนาการบริหาร ดังจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ไทยมากกว่า ๗๐๐ ปีประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่มาแล้ว ๒ ครั้ง ครั้งแรกเป็นการปฏิรูประบบราชการโดยนำระบบจตุสดมภ์มาใช้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถช่วงปี พ.ศ. ๑๙๙๑-๒๐๗๒ ครั้งที่ ๒ เป็นการปฏิรูปราชการเมื่อ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๕ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ และตั้งแต่นั้นมาประเทศไทยมิได้มีการปฏิรูประบบราชการในลักษณะการพัฒนาการบริหารในเชิงมหภาค (Macro) แต่ประการใดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ นับตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นต้น มาก็เป็นแต่การปฏิรูประบบราชการในเชิงจุลภาค (Micro) ดังจะเห็นได้จากการมี พ.ร.บ. จัดตั้งกระทรวงและกรม พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อพัฒนาการบริหารให้สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยที่มี พระมหากษัตริย์เป็นประมุขและการมี พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๙๔ ก็มีความมุ่ง หมายเพียงเพื่อปรับปรุงเพิ่มเติมกรมบางกรมในกระทรวงเท่านั้น นอกจากนี้การปฏิรูประบบราชการตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นต้นมา ก็เป็นการปรับปรุงเพิ่มเติมหน่วยงานให้สอดคล้องกับการขยายตัวของการพัฒนาประเทศโดยไม่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักการของระบบราชการที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด^{๑๒๕}

^{๑๒๔} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ระบบบริหารราชการของ ราชอาณาจักรไทย, (นนทบุรี : กรณการพิมพ์ ,ม.ป.ป.), หน้า ๕๐-๕๒.

^{๑๒๕} วรเดช จันทรรต, การปรับปรุงและการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วน จำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, ๒๕๔๔), หน้า ๕.

๒.๑ ความเป็นมาของการปฏิรูประบบราชการไทย

ระบบราชการไทยได้มีการปฏิรูปตามลำดับเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการไทยมีลำดับในการปฏิรูปที่สำคัญ ดังนี้คือ^{๑๒๖}

๑.การปฏิรูประบบราชการในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ

จากเดิมที่ระบบการปกครองอยุธยาตอนต้นใช้ระบอบการปกครองตามแบบอย่างของขอม โดยมีกษัตริย์เป็นศูนย์กลาง และมีเสนาบดี ๔ ฝ่าย คือ ขุนเมือง ขุนวัง ขุนคลัง ขุนนาแต่การที่อาณาจักรอยุธยาแผ่ขยายออกไปเรื่อยๆ โดยเฉพาะหลังการผนวกอาณาจักรสุโขทัยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณาจักรอยุธยา ในปี พ.ศ.๑๙๘๑ รวมถึงปัญหาการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองตลอดช่วงต้นของอาณาจักรอยุธยา ทำให้ต้องปฏิรูปการปกครองเพื่อให้มีประสิทธิภาพและความมั่นคงยิ่งขึ้น โดยมีการตั้ง กรมกลาโหมและ กรมมหาดไทย โดยทั้งสองกรมมีอำนาจเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจเหนือ เสนาบดีจตุสดมภ์ แยกอำนาจของฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกันเพื่อรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง ทำให้ราชธานีเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจ

นอกจากนี้สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถทรงการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างราชธานีกับหัวเมืองใหม่ โดยให้พื้นที่รอบกรุงศรีอยุธยาและอาณาเขตเมืองลูกหลวงให้มากขึ้นกับเมืองหลวงโดยตรงเป็นเขตปกครองใหม่เรียกว่า ราชธานี จัดเป็นหัวเมืองชั้นในหัวเมืองนอกวางราชธานีออกไปจัดเป็นหัวเมืองเอกหรือเมืองลูกหลวงเอกและเมืองโทหรือเมืองลูกหลวงโท ไกลออกไปจากราชธานีและเมืองลูกหลวงเอกเมืองลูกหลวงโท จะเป็นเขตหัวเมืองใหญ่ เรียกว่า เมืองพระยามหานคร

๒.การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

การแผ่ขยายของลัทธิจักรวรรดินิยมและการทำสนธิสัญญาเบาว์ริง ส่งผลให้สยามต้องมีการปรับปรุงระบบการค้า การจัดเก็บภาษี และระบบยุติธรรม การเกิดรัฐชาติ (Nation State) ทำให้อาณาจักรสยามขยายตัวออกไปเป็นอันมาก และความซับซ้อนของสังคม ระบบการปกครองแบบจตุสดมภ์จึงล้าสมัยและขาดประสิทธิภาพ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงยกเลิกการปกครองแบบจตุสดมภ์และตั้งกระทรวงจำนวน ๑๒ กระทรวงในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน คือ

- ๑.กระทรวงมหาดไทย
- ๒.กระทรวงนครบาล
- ๓.กระทรวงโยธาธิการ
- ๔.กระทรวงธรรมการ
- ๕.กระทรวงเกษตรพานิชการ

^{๑๒๖} สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, บันทึกเรื่องการปกครองของไทยสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๑.

๖. กระทรวงยุติธรรม

๗. กระทรวงมรดก

๘. กระทรวงมหาดไทย

๙. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

๑๐. กระทรวงการต่างประเทศ

๑๑. กระทรวงกลาโหม

๑๒. กระทรวงวัง

การปฏิรูปราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โปรดเกล้าให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยตราพระราชบัญญัติกำหนดสภามณฑลกรุงเทพฯ พ.ศ.๒๔๔๐ โดยให้กระทรวงนครบาลจัดสภามณฑลขึ้นในกรุงเทพฯ และทดลองจัดตั้งสภามณฑลที่ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ในปี ๒๔๔๘ และ ตราพระราชบัญญัติจัดการสภามณฑล ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ.๒๕๔๒)

นอกจากนี้ยังทรงปฏิรูปกฎหมายและการศาล มีการยุบรวมปรับปรุงศาลเพื่อให้ทำหน้าที่ได้ดียิ่งขึ้น และตราพระราชธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๔๕๑ ให้มีศาลฎีกา ศาลสถิตยุติธรรมกรุงเทพฯ และศาลหัวเมือง

๓. การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.๒๔๗๖

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.๒๔๗๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.๒๔๗๖ เพื่อวางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ระบอบการปกครองใหม่ โดยแบ่งการบริหารราชการออกเป็น ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

๔. การปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.๒๕๔๕

การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๔๔ มีการกำหนดนโยบายการปฏิรูประบบราชการ โดยอนุมัติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยให้มีคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรียกโดยย่อว่า "ปรร." ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และแนวทางการดำเนินงานเพื่อการปฏิรูประบบราชการ จัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี พิจารณานุมัติ พิจารณากลับกรอง ประเมิน วิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางตัดสินใจเชิงรุกตามนโยบาย

สำหรับการดำเนินการของรัฐบาลในการปฏิรูปเพื่อจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของรัฐบาลปัจจุบัน ได้มีการทำกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ คือ ห่วงโซ่แห่งคุณค่า (Value Chain) มาปรับใช้ โดยผสมผสานกับแนวคิดในการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ซึ่งรัฐบาลได้ประชุมเชิงปฏิบัติการโดย

ระดมสมองจากนักการเมืองผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการและผู้บริหารระดับสูงของทุกกระทรวง พบว่า ภาครัฐในอนาคตจะรับผิดชอบภารกิจหลักรวม ๑๑ กลุ่มภารกิจ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

๑. การปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างส่วนราชการ หรือที่รัฐบาลประกาศเป็นนโยบาย ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่ามีการนำกรอบแนวคิดทฤษฎีและกรณีศึกษาจากต่างประเทศมาปรับใช้ในการวิเคราะห์เพื่อปรับบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของส่วนราชการ โดยมีการระดมสมองจากผู้ที่เกี่ยวข้องรอบด้านและประชุมหารือ โดยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีทุกท่านเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุม ดูแล และติดตามความเคลื่อนไหวในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ การปรับบทบาท ภารกิจและโครงสร้างของรัฐบาลในชุดนี้มุ่งลดความซ้ำซ้อนของภารกิจที่แต่ละส่วนราชการปฏิบัติอยู่ ถ่ายโอนภารกิจไปให้ท้องถิ่นมากขึ้น ถ่ายโอนภารกิจที่ไม่จำเป็นให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบแทนภาครัฐฯ ในขณะเดียวกันก็เพิ่มบทบาทภาครัฐในการเป็นที่ปรึกษา แนะนำการเป็นผู้ตรวจสอบ (Inspector) กำกับติดตามประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบมากขึ้นด้วย

๒. การมุ่งเน้นการปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการ ซึ่งเมื่อรัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศแล้ว รัฐบาลได้พยายามผลักดันนโยบายการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการโดยใช้กลไกของระบบราชการนั่นเอง นอกจากนี้รัฐบาลยังมอบหมายให้สำนักงาน ก.พ. ดำเนินโครงการ “ราชการไทยใสสะอาด” ซึ่งได้วางกรอบแนวทางปฏิบัติแก่ข้าราชการให้ถือปฏิบัติอย่างจริงจัง และมีระบบการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ของโครงการอย่างต่อเนื่องด้วย

๓. การมุ่งเน้นให้รัฐบาลก้าวสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) รัฐบาลชุดนี้ได้สร้างระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้องค์การภาครัฐ ธุรกิจและชุมชนต่างๆ ในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารราชการและการบริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว ทันเหตุการณ์และมีประสิทธิภาพ

๒.๒ แนวคิดการปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูประบบราชการมิใช่เป็นสิ่งที่ใหม่ ทุกประเทศในโลกต่างก็มีการปฏิรูประบบราชการให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศตามลำดับ โดยทดลองใช้วิธีการหลายรูปแบบ ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบภายในของแต่ละประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการที่หลายประเทศต่างก็มีการนำมาปรับใช้มีอยู่หลายแนวความคิด^{๑๒๗} ได้แก่

๒.๒.๑ แนวความคิดการประดิษฐ์คิดค้นระบบใหม่ (Reinventing Government)

แนวความคิดนี้ได้มีการกล่าวขวัญถึงและยอมรับนำไปประยุกต์ใช้กันอย่างแพร่หลายมาก โดยเฉพาะในการปฏิรูประบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้คิดค้นแนวความคิดนี้ได้แก่ Osborne และ Gaebler มีเนื้อหาแนวคิดโดยสรุปดังนี้

^{๑๒๗} เจลิมพงศ์ มีสมนัย, ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ และคณะ, การบริหารราชการไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (นนทบุรี สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๑), หน้า ๔๒-๔๕.

๑) การที่รัฐมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลมากกว่าการเป็นผู้ปฏิบัติ (Catalytic Government: Steering rather than rowing) รัฐบาลควรมีบทบาทในการเป็นผู้กำกับ ดูแล โดยลดบทบาทในการเป็นผู้ปฏิบัติเองให้น้อยลงเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ การกำกับดูแลดังกล่าวอาจจะเน้นในบทบาทการตรวจสอบและการให้ความรู้เชิงเทคนิควิชาการมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เน้นการให้เอกชนเข้ามา มีบทบาทเป็นผู้ปฏิบัติมากยิ่งขึ้นในลักษณะหลายรูปแบบ เช่น รูปแบบของการจ้างเหมาเอกชน

๒) การให้อำนาจแก่ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการดูแลตนเอง (Community Owned Government : Empowering rather than serving) นั่นคือ ภาครัฐมีควรไปก้าวถอยหรือรับผิดชอบในกิจกรรมงานของชุมชนทั้งหมด เนื่องจากภาครัฐมิได้มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานอยู่ในชุมชนตลอด การเปิดโอกาสให้ชุมชนเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบตนเองให้มากที่สุดจะเป็นสิ่งที่เหมาะสม เนื่องจากชุมชนเป็นผู้ใกล้ชิดปัญหาตลอดเวลา การได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาพัฒนาพื้นที่ของตนเองด้วยภูมิปัญญาที่สั่งสมมาแต่บรรพบุรุษ ย่อมทำให้คนในพื้นที่เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน รู้สึกหวงแหนทำเพื่อชุมชนของตน

๓) การสร้างระบบการแข่งขัน (Competitive Government: Infection competitive into service delivery) รัฐบาลนอกจากจะลดบทบาทการเป็นผู้ปฏิบัติเองแล้วยังต้องสร้างระบบการแข่งขันให้เอกชนเข้ามามีบทบาทดังกล่าวแทนด้วยความเสมอภาคด้วย กล่าวคือ ให้เอกชนต่างแข่งขันกันเข้ามามีส่วนในการให้บริการประชาชน ทั้งนี้ ภาครัฐต้องมีบทบาทในการเป็นผู้กำหนดแนวทาง ระเบียบการตลาดเพื่อการแข่งขันของภาคเอกชน มิให้เกิดการผูกขาดของภาคเอกชนในการให้บริการประชาชน

๔) การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบ (Mission-Driven Government : Transforming rule-driven organizations) สิ่งที่น่าจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบราชการที่ให้บริการแก่ประชาชนล่าช้าก็คือ การกำหนดระเบียบขั้นตอนและกฎหมายรองรับมากเกินไป ทำให้ข้าราชการต้องยึดถือและปฏิบัติตามโดยไม่กล้าหลีกเลี่ยง เนื่องจากเป็นหลักประกันว่าตนเองจะไม่มีผิด ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบกฎหมายให้เอื้อต่อการให้บริการประชาชนมีขั้นตอนน้อยลงย่อมจะส่งผลให้การให้บริการประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นได้

๕) การจัดสรรงบประมาณโดยมุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมาย (Results-Oriented Government: Funding Outcomes, Not Inputs) รัฐควรมีระบบการจัดสรรงบประมาณโดยยึดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละภารกิจเป็นหลัก มิใช่จัดสรรโดยใช้การเพิ่มยอดวงเงินที่เล็กลงน้อย จากยอดวงเงินที่ได้รับการอนุมัติของปีงบประมาณที่ผ่านมาดังเช่นในปัจจุบัน โดยไม่คำนึงถึงว่าโครงการที่ขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณนั้นมีความเหมาะสมที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องต่อไปหรือไม่

๖) การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Customer Driven Government: Meeting the Needs of the Customer, not the bureaucracy) โดยการที่รัฐหรือบุคลากรของรัฐต้องใกล้ชิดประชาชนเพื่อรับทราบความต้องการปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน สามารถนำมากำหนดวิธีการ แนวทางแก้ไขได้ถูกต้อง เหมาะสม

๗) การจัดหาทรัพยากรให้มากกว่าการใช้ (Enterprising Government: Earning rather than Spending) ข้าราชการควรมุ่งเน้นการจัดหาหรือระดมทรัพยากรจากนอกองค์กรมาใช้จ่ายเพื่อการบริหารจัดการให้คุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุดจากเดิมมุ่งการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพยากรให้หมดภายในปีงบประมาณเท่านั้น

๘) การมุ่งเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหา (Anticipatory Government: Prevention rather than Cure) การปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ ควรจะดำเนินงานแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนหรือความต้องการของประชาชนควบคู่กันไปกับการวิเคราะห์ที่ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตและเสนอแนะแนวทางป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นอันจะเป็นการป้องกันการเกิดปัญหาในระยะยาวได้

๙) การกระจายอำนาจ (Decentralized Government : From hierarchy to participation and teamwork) การจัดโครงสร้างระบบองค์กรภาครัฐควรมีชั้นการบังคับบัญชาน้อยลง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วในการปฏิบัติการ เป็นการใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้ข้าราชการระดับล่างได้แสดงความสามารถคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ รวมถึงการกระจายอำนาจการตัดสินใจทางการบริหารจากรัฐบาลกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นให้ประชาชนหรือองค์กรท้องถิ่นมีบทบาทในการตัดสินใจแก้ปัญหของพื้นที่ได้มากยิ่งขึ้น

๑๐) การเปลี่ยนการบริหารแบบผูกขาดเป็นการแข่งขันในระบบตลาด (Market-Oriented Government: Leveraging change through the market) หน่วยงานภาครัฐจะต้องลดบทบาทการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้ควบคุม ตรวจสอบมาตรฐาน ซึ่งบทบาทผู้ปฏิบัตินั้นควรให้องค์กรเอกชนรับผิดชอบ ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานภาครัฐก็จะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานควบคุมการให้บริการที่เอกชนรับช่วงไปจากภาครัฐ

๒.๒.๒ แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับรื้อระบบใหม่ (Reengineering)

แนวคิดนี้มีพื้นฐานมาจากการรื้อปรับโครงสร้าง ระบบงานขององค์กรเอกชน ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ ประสบความสำเร็จเห็นผลเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมุ่งเน้นปรับเปลี่ยนระบบเดิมโดยสิ้นเชิง ได้แก่ แนวคิดของ Hammer และ Champy ซึ่งมีสาระสำคัญของแนวคิดดังกล่าว คือ

- ๑) การเปลี่ยนแปลงจะต้องเกิดจากผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจตัดสินใจทางการบริหารขององค์กร
- ๒) การเปลี่ยนแปลงต้องพิจารณาทั้งระบบโดยภาพรวม มิใช่พิจารณาเฉพาะส่วนใดส่วนหนึ่งเท่านั้น
- ๓) มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ใช้ตามความเหมาะสม เพื่อลดต้นทุนการผลิต
- ๔) มีการรวมงานที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าด้วยกัน เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนและลดต้นทุนทางการบริหาร
- ๕) ลดการตรวจสอบและการควบคุมให้น้อยลง และมีความยืดหยุ่นในกระบวนการปฏิบัติงานเพื่องานบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

๒.๒.๓ แนวความคิดเกี่ยวกับการลดกำลังคนภาครัฐ (Downsizing)

แนวความคิดในการลดขนาดกำลังคนในภาครัฐมีการยอมรับนำไปใช้กันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากหลายหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็มีการนำเทคโนโลยี เครื่องมือเครื่องใช้

สมัยใหม่มาใช้ในการทำงานทดแทนกำลังคน ในขณะที่ยังคงมีการจ้างคนอยู่ทำให้เกิด ภาวะคนล้นงาน หรือที่เรียกว่า Overstaffing แนวคิดดังกล่าวจึงมีการนำมาใช้ ซึ่งนักคิดที่ชื่อ Dessler ได้มีทรรศนะว่า การที่องค์กร ใดๆ ลดขนาดกำลังคนนั้น ก่อให้เกิดผลดีหลายประการ เช่น ทำให้รูปแบบโครงสร้างขององค์กรมีลักษณะ แบบราบ มีชั้นการบังคับบัญชาน้อยลง เมื่อหน่วยงานมีขนาดเล็กกลางจะเอื้อต่อการติดต่อประสานงานทั้งแบบ เป็นทางการและไม่เป็นทางการมากขึ้น อีกทั้งเกิดการกระจายอำนาจการตัดสินใจ มีการบริหารจัดการที่ รวดเร็วและคล่องตัวในที่สุด

๒.๒.๔ แนวความคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์การภาครัฐ

แนวคิดเกี่ยวกับการแปรรูปองค์การภาครัฐนี้ได้มีการกล่าวถึงมานาน แต่มิได้มีการนำมาใช้หรือถึงเห็น ความสำคัญอยู่จริงจึงมักถูก จนกระทั่งทุกประเทศต่างก็ประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพขององค์การ ภาครัฐและการใช้จ่ายเงินภาครัฐไปเพื่อค่าตอบแทนของข้าราชการที่มีมากจนเกินไป จึงมาใช้แนวความคิด ดังกล่าว การแปรรูปองค์การภาครัฐนี้จะเน้นให้ภาครัฐลดบทบาทในการเน้นผู้ปฏิบัติมาเน้นผู้กำหนดนโยบาย การกำหนดกฎระเบียบ การควบคุม ส่งเสริมสนับสนุนมากขึ้น ซึ่งการแปรรูปองค์การภาครัฐนี้จะมีรูปแบบหรือ ลักษณะของการแปรรูปในหลายลักษณะ

๑) การจัดตั้งองค์การมหาชน (Autonomy Public Organization) องค์กรประเภทนี้ยังคงต้อง ปฏิบัติภารกิจเพื่อสาธารณชนโดยไม่มุ่งหวังกำไร และภารกิจดังกล่าวยังไม่มีความเหมาะสมที่จะให้เอกชนเป็น ผู้ดำเนินการ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือเป็นบริการภาครัฐขั้นพื้นฐาน ดังนั้น รัฐจึงควรดำเนินการ ต่อไปโดยมีการลดกฎระเบียบลง มีการคัดเลือกผู้บริหารเองภายใต้การสนับสนุนงบประมาณส่วนหนึ่งจากรัฐ และอีกส่วนหนึ่งจากการขายสินค้าหรือบริการของตนเอง

๒) การแปรรูปองค์การภาครัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) ภารกิจของภาครัฐหลายอย่างที่ไม่ มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เช่น การตรวจสอบบัญชี การออกแบบอาคารหรือสิ่งก่อสร้าง การฝึกอบรม ฯลฯ อาจให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยภาครัฐไม่ต้องรับผิดชอบทั้งในเรื่องกำลังคนและเงิน งบประมาณ ซึ่งจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่า

๓) การแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรเอกชน (Privatization) จากปัญหาที่องค์กร รัฐวิสาหกิจประสบอยู่ในปัจจุบัน คือ ผลการปฏิบัติงานยืดยาวของระบบราชการ ซึ่งไม่สามารถบรรลุ เป้าหมายในการจัดตั้งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจได้ ดังนั้น แนวทางในการขจัดปัญหาดังกล่าวจึงเป็นการแปรรูป ให้เป็นหน่วยงานเอกชน แต่อย่างไรก็ดีต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการไม่มีการผูกขาด (Monopoly) โดยภาครัฐ ในระดับนโยบายจะเป็นผู้ควบคุมให้เกิดการแข่งขันโดยเสรี

๔) การทำสัญญาให้เอกชนรับจ้างเหมาดำเนินการ (Contract Out) เป็นแนวคิดหนึ่งที่ลดบทบาทของ องค์กรภาครัฐลงจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้ควบคุมระดับนโยบาย วิธีนี้จะให้เอกชนเป็นผู้สัญญากับภาครัฐในการ ผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งเป็นการสร้างงานให้ภาคเอกชนและประชาชนมากขึ้น

๒.๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล (Good Governance)

แนวความคิดนี้บางครั้งก็มีผู้เรียกว่า แนวคิดการบริหารจัดการที่ดี แนวความคิดนี้ได้รับการผลักดันจากธนาคารโลก (World Bank) ในการมุ่งเน้นให้ระบบการบริหารงานของราชการได้รับความเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนยังผลให้ประเทศพัฒนาไปในทิศทางที่พึงประสงค์ได้ ซึ่งสาระสำคัญของแนวความคิดนี้ประกอบด้วย

- ๑) ความรับผิดชอบต่อสังคมและการพร้อมที่จะรับการตรวจสอบได้ตลอดเวลา (Accountability)
- ๒) ความโปร่งใส (Transparency) ในกระบวนการบริหารจัดการทุกขั้นตอน
- ๓) การกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความรวดเร็ว ความคล่องตัวในการบริหารงานทุกระดับ ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติของภาครัฐ
- ๔) การให้อำนาจแก่ประชาชน (Empowerment) เพื่อให้ประชาชนรับผิดชอบตนเอง มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น และอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของภาครัฐได้
- ๕) การมีส่วนร่วม (Participation) ได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของผู้ร่วมงานภายในองค์กรและระหว่างองค์กร ซึ่งจะก่อให้เกิดวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม และเกิดลักษณะการทำงานสื่อสารสองทาง (Two-way Communication) คือ มีทั้งลักษณะการสั่งการจากเบื้องบน (Top-Down) และการนำเสนอจากระดับล่างไปสู่ระดับบน (Bottom-Up) ซึ่งจะก่อให้เกิดความคิดเชิงสร้างสรรค์หรือนวัตกรรมใหม่ๆ เกิดขึ้นในหน่วยงานได้
- ๖) หลักนิติธรรม (Legal Framework) การบริหารโดยยึดหลักที่ถูกต้องตามกฎหมาย จะช่วยลดความขัดแย้งในสังคมและองค์กรได้
- ๗) การตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการ (Responsiveness) ข้าราชการจะต้องมีทัศนคติว่าผู้มาขอรับบริการเปรียบเสมือนลูกค้า ต้องยึดประชาชนหรือผู้มาขอรับบริการมากกว่าที่จะมุ่งตอบสนองความต้องการของผู้บังคับบัญชา
- ๘) หลักจริยธรรม (Ethics) องค์กรที่บุคลากรทุกระดับในองค์กรเป็นผู้มีคุณธรรมและจริยธรรม ย่อมนำไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง มีภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาบุคคลภายนอก

๒.๓ ความสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ

การเปลี่ยนแปลงของโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้การแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น สังคมเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ กระแสแห่งประชาธิปไตยทำให้บทบาทของภาคประชาสังคมมีบทบาทต่อการบริหารงานภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ระบบราชการไทยต้องปรับเปลี่ยนและพัฒนาการบริหารจัดการเพื่อเป็นองค์กรสมัยใหม่ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ^{๑๒๘}

๑. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

^{๑๒๘} <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=>, ค้นวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๙.

- ๔.ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- ๕.มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- ๖.ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

๓.โครงสร้างการบริหารราชการ

การพัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดินมีมาเป็นลำดับ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบททางสังคม และแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้บั่นทอนการพัฒนาของประเทศ รวมถึงกระแสความกดดันจากภายนอกประเทศ เช่น การเมือง เศรษฐกิจ การค้า และเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องเร่งเพิ่มขีดความสามารถอย่างเป็นองค์รวม และมีการบูรณาการเพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันและการสร้างอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งแนวคิดของการบริหารราชการสมัยใหม่ ซึ่งเน้นการปรับบทบาทภาครัฐให้มีบทบาทหน้าที่ชัดเจน โปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพและคุณภาพสูง โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญ จึงจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพสูง โดยเน้นการมอบให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการรวมถึงการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติการในพื้นที่ จากเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ภาครัฐจึงปรับระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ รวมถึงระบบบริหารจัดการของส่วนราชการ ต่าง ๆ ของประเทศไทย เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและประเทศในประเด็นดังนี้

๑.รักษาและพัฒนาการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ (Competitiveness)และการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา (Citizen Center)

๒.การเชื่อมโยงในเชิงยุทธศาสตร์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น โดยการสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีส่วนในการสนับสนุนในยุทธศาสตร์ชาติ

๓.เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม รวมทั้งการบูรณาการเพื่อเชื่อมโยงการทำงาน และประสานความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ

๔.การให้บริการที่รัฐต้องดำเนินการซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติได้

๕.ประสานการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ทั้งนี้ ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้บัญญัติให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยสามารถสรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

๑.ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม

๒.ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ

๓.ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล สุขาภิบาล (ในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ถูกยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมดแล้ว) และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา^{๑๒๙}

๔.คุณลักษณะหลักของข้าราชการ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดนิยามของสมรรถนะ คือ “คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ทักษะ/ความสามารถ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสามารถสร้างผลงานได้อย่างโดดเด่น”

โมเดลสมรรถนะ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแบบสมรรถนะ (Competency) ให้ภาคราชการพลเรือน โดยเฉพาะสำหรับใช้ในการบริหารและประเมินผลงานตลอดจนพัฒนาศักยภาพในระยะยาวประกอบด้วยสมรรถนะ ๒ ส่วน คือ

๑. สมรรถนะหลัก (Core Competency)
๒. สมรรถนะเฉพาะงาน (Functional Competency)

สมรรถนะหลัก คือ คุณลักษณะร่วมของข้าราชการพลเรือนไทยทั้งระบบเพื่อ หล่อหลอม ค่านิยม และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ร่วมกัน ประกอบด้วย ๕ สมรรถนะ คือ

๑. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation)
๒. การบริการที่ดี (Service Mind)
๓. การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ (Expertise)
๔. จริยธรรม (Integrity)
๕. ความร่วมแรงร่วมใจ (Teamwork)

สมรรถนะประจำกลุ่มงาน หรืองานเฉพาะ คือ สมรรถนะที่กำหนดเฉพาะสำหรับกลุ่มงาน เพื่อสนับสนุนให้บุคลากรแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสม สำหรับสมรรถนะประจำกลุ่มงานมีทั้งหมด ๒๐ ด้าน ประกอบด้วย^{๑๓๐}

^{๑๒๙} กระทรวงมหาดไทย, (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้าน ของกระทรวงมหาดไทย ๑๐ ปี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักนโยบายและแผน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๗), หน้า ๑๒- ๑๓.

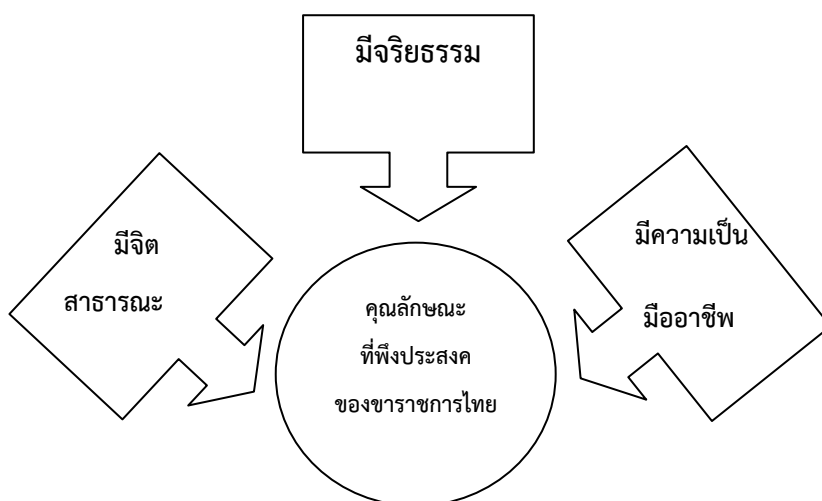
^{๑๓๐} กระทรวงสาธารณสุข, ประเทศไทยกับงานด้านสาธารณสุขในกรอบอาเซียน, ค้นวันที่ ๑๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ จาก<http://www.mfa.go.th/asean/ contents/files/other-๒๐๑๒๑๒๐๓-๑๖๓๖๕๗-๘๑๐๐๙๔.pdf>

- ๑) การคิดวิเคราะห์ (Analytical Thinking)
- ๒) การมองภาพองค์รวม (Conceptual Thinking)
- ๓) การพัฒนาศักยภาพคน (Caring and Developing)
- ๔) การสั่งการตามอำนาจหน้าที่ (Holding People Accountable)
- ๕) การสืบเสาะหาข้อมูล (Information Seeking)
- ๖) ความเข้าใจองค์กรและระบบราชการ (Organizational Awareness)
- ๗) การดำเนินการเชิงรุก (Proactiveness)
- ๘) ความถูกต้องของงาน (Concern for Order)
- ๙) ความมั่นใจในตนเอง (Self Confidence)
- ๑๐) ความยืดหยุ่นผ่อนปรน (Flexibility)
- ๑๑) สภาวะผู้นำ (Leadership)
- ๑๒) สุนทรียภาพทางศิลปะ (Aesthetic Quality)
- ๑๓) ความเข้าใจข้อแตกต่างทางวัฒนธรรม (Cultural Sensitivity)
- ๑๔) ความเข้าใจผู้อื่น (Interpersonal Understanding)
- ๑๕) ศิลปะการสื่อสารจูงใจ (Communication and Influencing)
- ๑๖) วิสัยทัศน์ (Visioning)
- ๑๗) การวางกลยุทธ์ภาครัฐ (Strategic Orientation)
- ๑๘) ศักยภาพเพื่อนำการเปลี่ยนแปลง (Change Leadership)
- ๑๙) การควบคุมตนเอง (Self-Control)
- ๒๐) การให้อำนาจแก่ผู้อื่น (Empowering Others)^{๑๓๑}

๕.คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทยในทศวรรษหน้า

ควรประกอบด้วย ๓ คุณลักษณะสำคัญ ดังนี้ คุณลักษณะของข้าราชการมืออาชีพ (Professionalism) คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจิตสาธารณะ (Public Ethos) คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจริยธรรม (Ethics) คุณลักษณะหลักสำคัญทั้ง ๓ ประการดังกล่าว มีทั้งคุณลักษณะที่ข้าราชการไทยจำ เป็นต้องมีไม่ว่าจะอยู่ใน ภาพอนาคตที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุดหรือภาพอนาคตด้านบวกหรือภาพอนาคตด้านลบและคุณลักษณะย่อย ซึ่งมีความแตกต่างกันไปเฉพาะภาพอนาคตที่น่าจะเป็น ไปได้มากที่สุด แต่คุณลักษณะที่พึงประสงค์ดังภาพที่ ๑

^{๑๓๑} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), ระบบบริหารราชการของ ราชอาณาจักรไทย, (นนทบุรี : กรณการพิมพ์ ,ม.ป.ป.), หน้า ๗๖-๗๘.



ภาพที่ ๖ คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการไทย

โดยคุณลักษณะหรือภาพอนาคตทางบวกหรือภาพอนาคตทางลบซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑) คุณลักษณะที่ข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีสำหรับทั้ง ๒ ภาพอนาคต ที่น่าจะเป็นไปได้มากที่สุด ภาพอนาคตด้านบวกและภาพอนาคต ด้านลบ ได้แก่

๑.๑) คุณลักษณะของข้าราชการมืออาชีพที่ข้าราชการไทย จำเป็นต้องมีเช่น ความสามารถแบบมืออาชีพ ความรู้ ด้านการบริหารคน ความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาหน่วยงาน หรือองค์ความรู้เกี่ยวกับยุทธศาสตร์ทิศทางการพัฒนาประเทศ ความรู้ภาษาต่างประเทศ ทักษะ การทำงานเป็นทีม ทักษะ การคิดวิเคราะห์และสังเคราะห์เชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ ฯลฯ

๑.๒) คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจิตสาธารณะ ข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีค่านิยมและพฤติกรรมในการรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน (รักษาและปกป้องทรัพย์สินสมบัติและผลประโยชน์ของชาติ) เป็นผู้ที่มีมุ่งเอื้อประโยชน์ต่อสาธารณชน ฯลฯ

๑.๓) คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจริยธรรมข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีจริยธรรมคุณธรรม (ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ ในศีลธรรมไม่ใช้อำนาจ และไม่แสวงหาผลประโยชน์ในทางมิชอบ) มีความโปร่งใส (มีการปฏิบัติหน้าที่ที่เปิดเผย สามารถติดตามตรวจสอบได้) มีความซื่อสัตย์ซื่อตรง (การยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม) ฯลฯ

๒) คุณลักษณะของข้าราชการที่พึงประสงค์ตามภาพอนาคตที่เป็นไปได้มากที่สุด ได้แก่

๒.๑) คุณลักษณะของข้าราชการมืออาชีพข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีการทำงานอย่างมีคุณภาพ มีความสามารถในการจัดการกับกลุ่มคนที่หลากหลายมีความพร้อมต่อการทำงานภายใต้ภัยวิกฤตฉุกเฉิน มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในงานสูง มีความรู้ทั่วไปดีและพร้อมที่จะ เรียนรู้การเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ

ตลอดเวลาเน้นผลสัมฤทธิ์ในงานและสามารถส่งมอบผลงานได้มีความแม่นยำในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานและมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการทางกฎหมายมีความคล่องตัวฉับไวในการทำงาน ฯลฯ

๒.๒) คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจิตสาธารณะข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีจิตบริการเน้นการให้บริการประชาชน อย่างมีคุณภาพ ให้ความสำคัญแก่ผู้เสียเปรียบ ผู้ด้อยโอกาสในสังคมพร้อมต่อการถูกตรวจสอบจากทุกฝ่ายรักษาเอกลักษณ์ความเป็นไทย ฯลฯ

๒.๓) คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจริยธรรมข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีความเคารพในความแตกต่างที่หลากหลาย ความเป็นธรรม ซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา มีมโน สุจริต (Integrity) ใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม และมีมาตรฐานเดียวกัน เป็นแบบอย่างของความดีงามในสังคมและดูแลป้องกันสิ่งแปลกปลอมปนเปื้อนที่ไม่ดีที่มาจากเทคโนโลยีและความทันสมัยภายนอก (Cultural Surveillance)

๓) คุณลักษณะของข้าราชการที่พึงประสงค์ตามภาพอนาคตด้านบวก ได้แก่

๓.๑) คุณลักษณะของข้าราชการมืออาชีพ ข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีความสามารถในการมองภาพรวมเชิงนโยบายเป็นผู้ที่มีความคิดสร้างสรรค์เป็นข้าราชการที่มี “ความชำนาญการเฉพาะด้าน” (Specialist) สูงสามารถทำงานแบบ “เฉพาะกิจ” (Ad hoc) มีค่านิยมเน้นการทำงานอย่างมีคุณภาพ มีความคล่องตัวสูง (Mobile Ability) มีความสามารถในการทำงานเป็นทีมมีทักษะในการประเมินผลสัมฤทธิ์โครงการ ยึดถือ/ซื่อตรงต่อหลักการและหลักวิชาการมีทักษะการประสานงาน และประสานความร่วมมือสร้างเครือข่ายการทำงาน ฯลฯ

๓.๒) คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจิตสาธารณะข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีจิตบริการ (Service Mind) สามารถทำงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆและมีทักษะแบบผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator)

๓.๓) คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจริยธรรมข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีความโปร่งใสตรวจสอบได้เป็นผู้กำหนดควบคุมกำกับดูแลกติกา (Regulator) ที่ดีมีความเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ

๔) คุณลักษณะของข้าราชการที่พึงประสงค์ตามภาพอนาคตด้านลบ ได้แก่

๔.๑) คุณลักษณะของข้าราชการมืออาชีพข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีความสามารถเรียนรู้และปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลงเป็นผู้เชี่ยวชาญในงาน (สามารถให้ความรู้แก่ฝ่ายการเมืองเพื่อตัดสินใจได้ถูกต้อง) รู้จักการบริหารความเสี่ยง เรียนรู้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและมีทักษะการบริหารเวลา

๔.๒) คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจิตสาธารณะข้าราชการไทยจำเป็นต้องมีหน้าที่ส่งเสริมช่วยเหลือให้การทำงานของราษฎรให้ได้รับความสะดวกมากขึ้นมีจิตบริการมากขึ้นตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการมากกว่าที่จะเป็นผู้ควบคุมและมี “จิตวิญญาณ” ของความเป็นข้าราชการ

๔.๓) คุณลักษณะของข้าราชการที่มีจริยธรรมข้าราชการไทยจำเป็นต้องเป็นแบบอย่างของคุณธรรมจริยธรรมในสังคมยึดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นกลางตามหลักการไม่โอนอ่อนอ่อนไหวหรือหวั่นเกรงอำนาจฝ่ายการเมืองรักษาความถูกต้องและยึดหลักการ^{๓๓๒}

๖.สรุปท้ายบท

จากกระแสโลกที่เปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมปัจจุบันและส่งผลกระทบต่อสังคมไทยนี้ระบบราชการยังเป็นกลไกสำคัญของประเทศในการรักษาความสงบเรียบร้อย ให้ความยุติธรรมต่อสังคมและประชาชน ส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาประเทศ ในอดีตที่ผ่านมาเราจะเห็นว่าระบบราชการได้รับการออกแบบมาให้เหมาะสมกับบริบททางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างหนึ่ง แต่เมื่อกาลเวลาเปลี่ยน สังคมเปลี่ยน รูปแบบเหล่านั้นก็ไม่สามารถรองรับสภาวะการณ์ใหม่ของสังคมได้ จึงต้องอาศัยการปฏิรูปและการรื้อปรับระบบราชการอย่างจริงจัง เป็นระบบ เพื่อเร่งปรับระบบราชการให้ฟื้นขึ้นมาทำหน้าที่ส่งเสริมผลักดันให้ประเทศสามารถเดินหน้าแข่งขันในสังคมโลกต่อไป

คำถามท้ายบท

- ๑.ระบบราชการไทยในปัจจุบันมีลักษณะอย่างไร จงอธิบาย
- ๒.จงอธิบายความเป็นมาของการปฏิรูประบบราชการไทย
- ๓.ในปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร
- ๔.โมเดลสมรรถนะ มีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร และแบ่งออกได้กี่สมรรถนะ

^{๓๓๒} สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ประชาคมอาเซียน : บทบาท สำ นักงาน ก.พ. ในการเตรียมความพร้อมข้าราชการ, คำนวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗, จาก http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=๓๔๘๗&catid=๔๘๘&Itemid=๓๔๒

อ้างอิงท้ายบท

กระทรวงมหาดไทย. (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้าน ของกระทรวงมหาดไทย ๑๐ ปี. เฉลิมพงษ์ มีสมนัย. ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ และคณะ. การบริหารราชการไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๕. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๑.

วรเดช จันทรศร. การปรับปรุงและการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วน จำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, ๒๕๔๔.

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี. บันทึกเรื่องการปกครองของไทยสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). ระบบบริหารราชการของ ราชอาณาจักรไทย. นนทบุรี : กรกนกการพิมพ์, มป.ป..

http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=3487&catid=488&Itemid=342

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=,> ค้นวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๙.

<http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20121203-163657-810094.pdf>.

บทที่ ๑๐

การบริหารเชิงพุทธ (Buddhist management)

ขอบข่ายรายวิชา

เนื้อหาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารเชิงพุทธประกอบไปด้วยความหมายของคำว่าบริหาร พุทธวิธีการบริหาร คุณลักษณะของนักบริหาร หลักธรรมสำหรับการบริหาร หลักการบริหารทางพุทธศาสนา หลักธรรมที่นำมาใช้ในการบริหารงาน และการบริหารรู้จักใช้เครื่องมือแห่งความสำเร็จ ๔ ข้อ

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อศึกษาและเข้าใจความหมายของคำว่าบริหาร
๒. เพื่อศึกษาและเข้าใจพุทธวิธีการบริหาร
๓. เพื่อศึกษาและเข้าใจคุณลักษณะของนักบริหาร
๔. เพื่อศึกษาและเข้าใจหลักธรรมสำหรับการบริหาร
๕. เพื่อศึกษาและเข้าใจหลักการบริหารทางพุทธศาสนา
๖. เพื่อศึกษาและเข้าใจหลักธรรมที่นำมาใช้ในการบริหารงาน
๗. เพื่อศึกษาและเข้าใจการบริหารรู้จักใช้เครื่องมือแห่งความสำเร็จ ๔ ข้อ (ปสิทธิธัมมุปกรณกถา)

คำนำ

ในปัจจุบัน การบริหารงานหรือการจัดการองค์กรมีความจำเป็นต้องใช้ศาสตร์ในการบริหารงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เนื่องจากโลกในยุคปัจจุบันเป็นระบบทุนนิยมหรือบริโภคนิยมที่แสวงหากำไรและมีการแข่งขัน เพื่อให้เหนือกว่าคู่แข่ง ทั้งในเชิงบริหารงานและการพัฒนาองค์กร ให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์กร จึงมีหลักการบริหารสมัยใหม่เข้ามาเป็นกลยุทธ์ หรือหลักการในการบริหารจัดการในขณะเดียวกันก็มีนักวิชาการทางตะวันตกกำลังสนใจหลักการในทางพระพุทธศาสนามาผสมผสานและประยุกต์ใช้กับหลักการบริหารจัดการ เพราะเขาถือว่าการที่จะใช้หลักการ วิธีการ หรือเทคนิคของนักวิชาการชาวตะวันตก ซึ่งพัฒนาการการบริหารจัดการมาไม่เกิน ๑๐๐ ปี นั้นยังเป็นหลักการที่ยังยึดกับวัตถุ รวมทั้งมีผู้และผู้ชนะเป็น การบริหารจัดการที่มุ่งหวังกำไรและการแข่งขัน ดังนั้นเมื่อนักวิชาการทางตะวันตกได้เข้ามาศึกษาพระพุทธศาสนา ทำให้เขาเห็นว่าศาสตร์แห่งการบริหารจัดการที่ยั่งยืนและดำรงความเป็นมนุษย์ที่อยู่ร่วมกัน โดยสันติสุขนั่นคือ ศาสตร์ในการบริหารจัดการเชิงพุทธศาสตร์ ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึงหลักการบริหารงานสมัยใหม่กับหลักการบริหารงานเชิงพุทธศาสตร์ในเชิงเปรียบเทียบว่าสามารถบูรณาการรวมเข้ากันได้

และเป็นแนวทางที่มีความสอดคล้องกับหลักการบริหารสมัยใหม่ได้อย่างเหลือเชื่อ ถึงแม้ว่าจะเป็นหลักธรรมคำสอนขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าถึงกว่าสองพันห้าร้อยกว่าปีมาแล้วก็ตาม

ดังที่พุทธศาสนาเป็นศาสนาแห่งปัญญาและการปฏิบัติหลักคำสอนทั้งหลายในพระพุทธศาสนานั้น กล่าวถึงหลักความเป็นจริงตามกฎธรรมชาติ ที่ผู้ศึกษาต้องใช้ปัญญาในการศึกษาและการปฏิบัติควบคู่กันไป ทั้งนี้หลักพุทธธรรมใน พระพุทธศาสนาประกอบด้วยหลักศีลธรรมและจริยธรรมมุ่งเน้นให้รู้เท่าทันความจริงของโลก และชีวิตในปัจจุบัน โดยเฉพาะการบริหารงานตามแนวพุทธธรรมนั้นนับว่ามีส่วนสำคัญในการกระตุ้นผู้ใต้บังคับบัญชาให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและประสบความสำเร็จในองค์กร โดยผู้นำยึดหลักธรรมทางพุทธศาสนาที่สังคยยอมรับผู้นำจำเป็นต้องเสียสละผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อส่วนรวม การบริหารงานตามแนวพุทธธรรม จึงเป็นการใช้หลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาด้วยการบริหารทั้งในด้านการบริหารตนเองของผู้บริหารการบริหารบุคคลและการบริหารงานในองค์กรและมีความสอดคล้องกับหลักการครองตน ครองคน และครองงาน โดยการใช้หลักธรรมคำสั่งสอนขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าในด้านการบริหารจัดการและดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ซึ่งประกอบไปด้วยหลักธรรม ๒ หลักธรรม คือ พรหมวิหาร ๔ ทศพิธราชธรรม ๑๐

๑.ความหมายของคำว่า บริหาร

สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าทรงมีพระคุณสมบัติยอดเยี่ยมหลายประการเช่นที่มีในพระไตรปิฎกกล่าวไว้ ๙ ประการ ที่เรียกว่า พุทธคุณ ๙^{๑๓๓} เช่น อรหิ สมมาสมพุทโธ พระองค์เป็นพระอรหันต์เป็นผู้ตรัสรู้เองโดยชอบ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีพระคุณสมบัติอื่น ๆ อีกมากมายโดยเฉพาะพุทธวิธีในการบริหารและการปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงพระคุณสมบัตินักบริหารและนักปกครองชั้นยอดของพระองค์ เพราะพระคุณสมบัตินี้ของพระองค์นั่นเอง จึงทำให้พระองค์สามารถประกาศพระพุทธศาสนาได้อย่างรวดเร็วและเป็นปีกแผ่น คงสืบทอดมาถึงเราทั้งหลายถึงทุกวันนี้

คำว่า บริหาร ตรงกับภาษาบาลีว่า “ปริหร” เป็นคำแสดงความหมายถึง ลักษณะของการปกครองว่าเป็นการนำสังคมหรือหมู่คณะให้ดำเนินไปโดยสมบูรณ์ นำหมู่คณะให้พัฒนาไปพร้อมกัน “ปริหร”อาจบ่งถึงความหมายที่ว่า การแบ่งงาน การกระจายอำนาจ หรือการที่สมาชิกในสังคมมีส่วนร่วมในการปกครองหมู่คณะก็ได้ ในพระไตรปิฎกมักจะใช้คำว่า “ปริหร” กับกลุ่มสังคม เช่น “อหิ ภิกขุสงฆ์ ปริหริสสามิ” เราจักปกครองภิกขุสงฆ์^{๑๓๔} เป็นต้น

^{๑๓๓} ม.ม. ๑๒ / ๙๕ / ๔๙

^{๑๓๔} ที.ม. ๑๐ / ๙๓ / ๘๖

กิติ ตย์คานนท์ กล่าวว่า “การบริหาร คืองานของผู้นำหรือของผู้บริหารที่กระทำเพื่อให้กลุ่มคนที่มาอยู่รวมกันทำงานให้สำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ” หน้าที่ของนักบริหารปรากฏอยู่ในคำจำกัดความที่

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้ให้ความหมาย การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น^{๑๓๕}

พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) กล่าวไว้ว่า “การบริหาร หมายถึง ศิลปะแห่งการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น” จากการให้ความหมายของคำว่า บริหารจะเห็นได้ว่า การบริหาร (Administration) เป็นคำที่มีความหมายคล้ายคลึงหรือเหมือนกับคำว่า การจัดการ (Management) นอกจากสองศัพท์นี้จะมีลักษณะใกล้เคียงกันแล้ว ยังมีศัพท์อื่น ๆ อีกมากที่นำมาใช้ผสมปนเปกันไป เช่น การบริหารรัฐกิจ สาธารณบริหาร หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งถือว่าเป็นสาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์

กล่าวโดยสรุป การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เพราะการบริหารสามารถเรียนรู้และฝึกฝนเพิ่มเติมได้ แต่ในขณะเดียวกันการบริหารงานก็ต้องใช้ความรู้อันเป็นระบบที่เชื่อถือได้ร่วมกับการใช้เทคนิควิธีการต่าง ๆ เพื่อให้งานบรรลุผลโดยได้ทั้งงานและได้ทั้งน้ำใจจากผู้ร่วมงานหลักการบริหารที่เราทั้งหลายมักจะนำมาใช้ในการบริหารงานนั้นมักจะนำแนวคิดหรือทฤษฎีของต่างประเทศมาใช้เป็นส่วนใหญ่ ดังที่กูลิคและเออร์วิก (Gulick and Urwick) จาก Management Theory and Practice ของเดล (Dale) ได้กล่าวถึงการบริหารงานให้ประสบผลสำเร็จผู้บริหารควรใช้กระบวนการบริหารงาน(Process of Management) ๗ ประการ (POSDC RB) คือ

๑. การวางแผน (Planning) เป็นการกำหนดลำดับกิจกรรมที่จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการขององค์การ หรือหน่วยงาน หรือการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงความยุ่งยากหรืออุปสรรคที่พึงจะมีหรือการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้การกำหนดให้มีแผนงานเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการใช้ปัญญาของมนุษย์และใช้ความเพียรพยายามที่จะนำทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มาใช้ให้เกิดประโยชน์การวางแผนที่ดีย่อมทำให้ประสบผลสำเร็จถึงครึ่งหนึ่งแล้วดังคำภีร์ยุทธศาสตร์ของซุนวูที่ว่า “รู้เขา รู้เรา รบร้อยครั้ง ชนะร้อยครั้ง”เป็นการกล่าวให้เห็นถึงความสำคัญในการวางแผนที่ดีของแม่ทัพหรือผู้บริหาร ย่อมทำให้รบชนะศัตรู อย่างไรก็ตาม การวางแผนงานที่ดีต้องอาศัยข้อเท็จจริง สถิติ ข้อมูลต่างๆ ทั้งอดีต และปัจจุบันนำมาร่วมพิจารณาประกอบการวางแผนด้วย ซึ่งการวางแผนเปรียบเสมือนการทำนายอนาคต จึงเป็นไปตามหลักจักขุมหาของพระพุทธองค์

^{๑๓๕} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), **พุทธวิธีบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๓.

๒. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การกำหนดตำแหน่งสายการบังคับบัญชาในองค์การ มีตำแหน่งอะไรบ้าง แต่ละตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่อย่างไร ใครสั่งการใคร ซึ่งเป็นไปตามสายงาน

๓. การจัดอัตรากำลัง (Staffing) หมายถึง การสรรหาบุคคลเข้าทำงานในองค์การตามตำแหน่งหน้าที่ที่กำหนดไว้ โดยใช้หลักการใช้คนให้เหมาะกับงาน (Put the right man on the right job) เพื่อให้ทุกคนทำงานตามความสามารถและเกิดประโยชน์ต่อองค์การ ซึ่งคล้ายคลึงกับสัพปุริสธรรม ซึ่งพระพุทธเจ้าท่านสอนว่า คนมีหลายประเภทมีจริตแตกต่างกัน ต้องใช้คนให้เหมาะกับจริตของแต่ละคน (จริตก็คือนิสัย)

๔. การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การกำกับ สั่งการและมอบหมายงานให้แต่ละฝ่ายหรือแต่ละงานนำไปปฏิบัติตามแผนหรือเป้าหมายที่วางไว้

๕. การประสานงาน (Coordinating) เป็นการติดตามฝ่ายหรืองานต่างๆ ว่าได้ดำเนินการถึงไหน มีปัญหาอุปสรรคเกิดขึ้นที่ใดเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ร่วมงานละทิ้งงานหรือทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารโดยผู้บริหารต้องหมั่นประชุมผู้ร่วมงาน

๖. การรายงาน (Reporting) เป็นการรายงานผลงานที่ได้ดำเนินการไปแล้วว่าประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอะไรบ้าง ซึ่งเป็นการควบคุมการทำงานอย่างมีหลักฐาน (การรายงาน) เพื่อการปรับปรุงงานให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการบริหารนิยธรรม^{๑๓๖} เช่นกัน

๗. การงบประมาณ (Budgeting) เป็นการจัดทำรายงานการใช้เงินในการดำเนินงานต่างๆ และรายงานเงินที่คงเหลือ เพื่อการวางแผนทางการเงิน (Fiscal Planning) และการควบคุมการใช้เงิน ซึ่งเป็นไปตามหลักจักขุมาและหลักวิธูโร

๒. พุทธวิธีการบริหาร

การศึกษาพุทธวิธีการบริหารในครั้งนี้ขอใช้หน้าที่ของนักบริหารเป็นกรอบในการพิจารณา หน้าที่ (Function) ของนักบริหารมีอยู่ ๕ ประการ ตามคำย่อในภาษาอังกฤษว่า POSDC

P คือ Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการกำหนดแนวทางดำเนินงานในปัจจุบัน เพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคต ผู้บริหารที่ดีจะต้องมีวิสัยทัศน์เพื่อกำหนดทิศทางขององค์กร

O คือ Organizing หมายถึง การจัดองค์กร เป็นการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ของสมาชิกและสายบังคับบัญชาภายในองค์กร มีการแบ่งงานกันทำและการกระจายอำนาจ

^{๑๓๖} อัง สตตก. ๒๓/ ๑๕

S คือ Staffing หมายถึง งานบุคลากรเป็นการสรรหาบุคลากรใหม่ การพัฒนาบุคลากรและการใช้คนให้เหมาะกับงาน

D คือ Directing หมายถึง การอำนวยการ เป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามแผน ผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและมีภาวะผู้นำ

C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแล เป็นการควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงานภายในองค์กรรวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กร^{๑๓๗}

ดังนั้น เมื่อพิจารณาพุทธวิธีบริหารในประเด็นที่เกี่ยวกับการวางแผน การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การอำนวยการและการกำกับดูแล ตามลำดับดังต่อไปนี้

(๑) พุทธวิธีในการวางแผน คือ การใช้วิสัยทัศน์กำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และพันธกิจให้ชัดเจน เพื่อให้สมาชิกได้ปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน วิสัยทัศน์ช่วยให้ผู้บริหารสามารถวาดภาพจุดหมายปลายทางได้ชัดเจนและใช้สื่อสารให้สมาชิกภายในองค์กรยอมรับและดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางนั้นองค์กรทั้งหมดก็จะถูกขับเคลื่อนไปด้วยวิสัยทัศน์นี้

(๒) พุทธวิธีในการจัดองค์กร คือ การกระจายอำนาจ การให้ความเคารพซึ่งกันและกัน หมายถึง ลูกน้องต้องให้ความเคารพหัวหน้า ในทางพระพุทธศาสนาพระพุทธเจ้าทรงกำหนดให้พระภิกษุต้องเคารพกันตามลำดับพรรษา ผู้บวชทีหลังต้องแสดงความเคารพต่อผู้บวชก่อน และการใช้คนให้เหมาะกับงานในองค์กร

(๓) พุทธวิธีในการบริหารงานบุคคล คือ การจัดอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากร การจัดสรรภาระหน้าที่ให้ปฏิบัติงานตามความรู้ความสามารถ มีระบบการให้รางวัลและการลงโทษ นั่นคือใครทำดีก็ควรได้รับการยกย่อง ใครทำผิดก็ควรได้รับการลงโทษ

(๔) พุทธวิธีในการอำนวยการ คือ การสื่อสารเพื่อการบริหารการดำเนินงานใช้หลัก ๔ ส. ได้แก่ ๑) สันตัสสนา (แจ่มแจ้ง) หมายถึง อธิบายขั้นตอนการดำเนินงานได้อย่างชัดเจนแจ่มแจ้งช่วยให้สมาชิกปฏิบัติตามได้ง่าย ๒) สมာทปนา (จงใจ) หมายถึง อธิบายให้เข้าใจและเห็นชอบกับวิสัยทัศน์จนเกิดศรัทธาและความรู้สึกว่าจะต้องฝืนให้ไกลและไปให้ถึง ๓) สมุตเตชนา (แก่ล้าวกล้า) หมายถึง ปลุกใจให้เกิดความเชื่อมั่นในตนเองและมีความกระตือรือร้นในการดำเนินการไปสู่เป้าหมาย และ ๔) สัมปหังสนา (ร่าเริง) หมายถึง สร้างบรรยากาศในการทำงานร่วมกันแบบกัลยาณมิตรซึ่งจะส่งเสริมให้สมาชิกมีความสุขในการทำงาน และความสามารถในการจูงใจคนของพระพุทธเจ้า ตรงกับพระสมัญญาว่า ตถาคต หมายถึง คนที่พูดอย่างไรแล้วทำอย่างนั้น พระพุทธเจ้าทรงมีภาวะผู้นำสูงมากเพราะทรง สอนให้รู้ (ยถาวาที) ทำให้ดู (ตถาการี) และอยู่ให้เห็น (ยถาวาที ตถาการี) ยิ่งไปกว่านั้น การสั่งการแต่ละครั้งของพระพุทธเจ้าเป็นที่ยอมรับได้

^{๑๓๗} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), พุทธวิธีบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๔-๕.

ง่ายเพราะไม่ทรงใช้วิธีเผด็จการ แต่ทรงใช้วิธีการแบบธรรมาธิปไตย ดังที่ทรงจำแนกแรงจูงใจในการทำ ความดี ซึ่งเรียกว่า อธิปไตย ๓ ประการ ดังนี้ ๑) อัตตาธิปไตย การทำความดีเพราะยึดผลประโยชน์หรือความพอใจของตนเป็นที่ตั้ง ๒) โลกาธิปไตย การทำความดีเพราะต้องการให้ชาวโลกยกย่อง นั่นคือ ยึดทัศนคติหรือคะแนนนิยมจากคนอื่นเป็นที่ตั้ง ๓) ธรรมาธิปไตย การทำความดีเพื่อความดี ทำหน้าที่เพื่อหน้าที่ นั่นคือยึดธรรมคือหน้าที่เป็นสำคัญ

(๕) พุทธวิธีในการกำกับดูแล คือ การควบคุม การกำกับดูแลสมาชิกภายในองค์กรให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ พระพุทธเจ้าทรงให้ความสำคัญแก่การกำกับดูแลองค์กรเป็นอย่างมาก ดังที่ทรงบัญญัติพระวินัยเพื่อให้พระสงฆ์ใช้เป็นมาตรฐานควบคุมความประพฤติให้เป็นแบบเดียวกัน ทรงให้เหตุผลในการบัญญัติพระวินัยไว้ ๑๐ ประการ เช่น เพื่อความผาสุกแห่งคณะสงฆ์เพื่อข่มขู่บุคคลผู้ไร้ ยางอาย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสื่อมเสียทั้งในปัจจุบันและอนาคต เพื่อความมั่นคงแห่งพระพุทธศาสนา^{๑๓๘}

สรุปว่า พุทธวิธีการบริหาร ยึดหลักธรรมาธิปไตยเป็นสำคัญด้วยเหตุผลที่ว่าผู้บริหารเองต้องประพฤติ ธรรมและใช้ธรรมเป็นหลักในการบริหารพุทธวิธีบริหารจึงไม่เป็นทั้งเป็นอัตตาธิปไตย (การถือตนเองเป็นใหญ่) และโลกาธิปไตย (การถือคนอื่นเป็นใหญ่)

๓. คุณลักษณะของนักบริหาร

นักบริหารจะทำหน้าที่ทั้ง ๓ ประการดังกล่าวได้สำเร็จ นักบริหารจะต้องเป็นผู้มีคุณลักษณะดังที่ พระพุทธเจ้าตรัสไว้ในทุติยปาปณิกสูตร^{๑๓๙} ดังนี้

๑. จักขุมา หมายถึง ต้องมีปัญญามองการณ์ไกล ต้องเป็นผู้ฉลาดสามารถในการวางแผนและฉลาดใน การใช้คนคุณลักษณะข้อนี้ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Conceptual Skill

๒. วิจิโร หมายถึง ต้องเป็นผู้มีความสามารถในการจัดการธุระต่าง ๆ หรือกิจการทั้งปวงได้ดีมีความ เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ข้อนี้ตรงกับคำว่า Technical Skill

๓. นิสสยสมปนโน หมายถึง เป็นผู้มีความสัมพันธ์ดีกับเพื่อนร่วมงาน และบุคคลอื่น ซึ่งเป็นทักษะด้าน มนุษย์สัมพันธ์ ข้อนี้ตรงกับคำว่า Human Relation Skill คุณลักษณะทั้ง ๓ ประการนี้มีความสำคัญมากน้อย ต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับความแตกต่างของนักบริหารถ้าเป็นนักบริหารระดับสูงต้องรับผิดชอบในการ วางแผนแลควบคุมคนเป็นจำนวนมาก คุณลักษณะข้อที่ ๑ (จักขุมา) และข้อที่ ๓ (นิสสยสมปนโน) สำคัญมาก ส่วนข้อที่ ๒ (วิจิโร) มีความสำคัญน้อยลงมา เพราะผู้บริหารระดับสูงสามารถมอบหมายงานด้านเทคนิค หรือ วิชาการให้ผู้ร่วมงานไปดำเนินการแทนได้ตามความสามารถและความเหมาะสมของผู้นั้นสำหรับผู้บริหาร

^{๑๓๘} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมมจิตโต), **พุทธวิธีบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราช วิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๕-๑๙.

^{๑๓๙} อัง. ติก. ๒๐/ ๔๕๘/ ๑๓๓-๑๓๔

ระดับกลาง คุณลักษณะทั้ง ๓ ข้อ (จักขุมา วิจิโรและนิสสยสมปนโน) มีความสำคัญเท่าๆ กัน กล่าวคือ ผู้บริหารระดับกลางจะต้องมีความชำนาญเฉพาะด้าน และมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้ร่วมงาน ในขณะเดียวกันก็ต้องมีปัญญาที่จะมองการณ์ไกลหรือการวางแผนงานในอนาคตและวางแผนตัวเองเพื่อที่จะเป็นผู้บริหารระดับสูงต่อไปสำหรับผู้บริหารระดับต้น จะต้องเป็นผู้มีคุณลักษณะข้อ ๒ (วิจิโร) และข้อ ๓ (นิสสยสมปนโน) เพราะต้องลงมือปฏิบัติงานร่วมกับผู้ร่วมงานหรือทีมงานอย่างใกล้ชิด แต่อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารระดับต้นจำเป็นต้องพัฒนาคุณลักษณะข้อ ๑ (จักขุมา) ไปด้วย ก็คือ การพัฒนาปัญญาเพื่อเตรียมพร้อมเลื่อนขั้นสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับกลางต่อไปจากคุณลักษณะและทักษะของผู้บริหารระดับต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวถึงนั้น

๔. หลักธรรมสำหรับการบริหาร

ในทางพระพุทธศาสนามีหลักธรรมที่เป็นข้อปฏิบัติสำหรับนักบริหารหรือนักปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการปกครองหมู่คณะ บริหารกิจการของหมู่คณะหรือประเทศชาติไว้อย่างมากมาย เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้บริหารนั้นได้ใช้อำนาจหน้าที่ เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง พระพุทธเจ้าทรงเน้นถึงความสำคัญของผู้ปกครองหรือผู้บริหารเป็นอย่างมากที่จะต้องประพฤติให้เป็นแบบอย่างแก่ผู้อื่นหรือผู้ใต้บังคับบัญชา ฉะนั้นหลักในการบริหารตามแนวพุทธศาสนาสามารถสรุปลงได้ ๓ ประการ คือ

๑. การบริหารตน เป็นหลักการที่ว่าผู้บริหารที่ดี ต้องสามารถบริหารควบคุมตนเองให้ดีเสียก่อน จึงจะสามารถบริหารคนอื่นได้ดี

๒. บริหารคน เมื่อผู้บริหารสามารถบริหารตนได้ดีแล้ว ก็จะพัฒนาไปสู่การบริหารบุคคลหรือผู้ใต้บังคับบัญชา

๓. บริหารงาน คนกับงานเป็นสิ่งที่คู่กัน ถ้านักบริหารสามารถจัดการกับตนเอง คนได้ดีก็จะนำไปสู่ความสำเร็จของการบริหารงานอย่างแน่นอน หลักธรรมสำคัญที่ผู้บริหารหรือผู้ที่เตรียมตัว เพื่อเป็นผู้บริหารควรพัฒนาทั้ง ๓ ด้าน คือ พัฒนาตน พัฒนาคคน และพัฒนางาน เพราะการพัฒนาทั้ง ๓ ด้านนั้น จะสร้างความสุขให้แก่ตนเองและสังคม ทำอย่างไรจะพัฒนาได้ทั้ง ๓ ด้าน พระพิพิธธรรมสุนทร วัดสุทัศน์เทพวราราม ได้นำเสนอหลักธรรมในการบริหาร ซึ่งจะทำให้การบริหารตน บริหารคนและบริหารงาน บรรลุความสำเร็จสมความประสงค์ไว้ ๑๑ ประการ คือ

๑. ส่งเสริมความรู้ สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าได้ทรงสั่งสอนบริษัทของพระองค์ให้ทุกคนมีความรู้ การสอนคนนั้นต้องจัดทำเป็นบัว ๔ เหล่า^{๑๔๐} คือให้ความรู้ตามลักษณะภูมิปัญญา ดังนี้

๑.๑ บัวพินน้ำ (อุคฆตัตถัญญ) เป็นคนมีปัญญาเพียงยกหัวข้อธรรมะขึ้นแสดงก็บรรลุแล้ว หรือเพียงแต่ยกหัวข้อเรื่องก็เข้าใจแล้วไม่ต้องอธิบายมาก

๑.๒ บัวปริ่มน้ำ (วิปจิตถัญญ) เมื่ออธิบายความหัวข้อนั้นก็บรรลุแล้ว

^{๑๔๐} อัง.จตุก. ๒๑/ ๑๘๓/ ๑๓๓

๑.๓ บัวได้นำ (เนยยะ) ต้องอธิบายเนื้อหาให้ละเอียดก็เข้าใจ สามารถแนะนำให้เป็นคนดีได้

๑.๔ บัวได้นำ (ปทพมะ) อธิบายอย่างไรก็ไม่เข้าใจก็ต้องปล่อยเขาไป ให้เลิกสั่งสอนผู้บริหารคนใดที่พัฒนาแต่ความรู้ของตนเอง โดยไม่พัฒนาความรู้ของผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้อยู่ในความปกครอง ย่อมไปไม่รอด เหมือนมีแต่สมอง แต่อวัยวะทุกส่วนเป็นอัมพฤกษ์อัมพาต การทำงานย่อมสำเร็จได้ยาก

๒. อยู่อย่างเสียสละ ผู้บริหารต้องรู้สึกเสียสละให้กับลูกน้อง เช่นต้องมีสังคหวัตถุ ^{๑๔๑} คือ ทาน ปิย วาจา อัตถจริยา และสมานัตตตา

๒.๑ ทาน โดยการเอื้อเพื่อเจือจานแก่ลูกน้องด้วยวัตถุมากน้อยตามแต่สถานการณ์

๒.๒ ปิยวาจา โดยการพูดจากับลูกน้องให้ถูกใจ ผูกจิตผูกใจรัตรึงตั้งใจไว้ถูกสถานการณ์และถูกกับอารมณ์ของคน (ปิยวาจานี้ไม่จำเป็นต้องพูดครบพูดขาสวมไป มึงกูก็ได้ แต่ต้องตรงกับคนและสถานการณ์ และที่สำคัญต้องมีเจตนาที่ดี)

๒.๓ อัตถจริยา โดยการลงไปบำเพ็ญประโยชน์ร่วมกับผู้น้อยโดยไม่เกี่ยงงอน เช่น ประธานงานศพ งานสวด งานบวช งานแต่งงานไปเยี่ยมยามป่วย ถวายข้าว ให้ซื้อ สกุลงของเราไปร่วมในงานของลูกน้อง

๒.๔ สมานัตตตา โดยการวางตนสม่ำเสมอการเสียสละกำลังกาย กำลังใจ กำลังความรู้ กำลังความคิด และกำลังทรัพย์เรียกว่าร่วมด้วยช่วยกันในฐานะผู้บริหารและผู้ร่วมงานควรมีการเสียสละทั้งสองฝ่ายจึงจะเป็นสิ่งที่ประเสริฐที่สุด

๓. กระจายตำแหน่งงาน อำนาจของงานนั้นไม่ใช่อยู่ที่รวมอำนาจผู้บริหารหลายคนประสบความสำเร็จล้มเหลว เพราะไม่ยอมแบ่งอำนาจลงไปการกระจายอำนาจภารกิจ เป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารนโยบายแบบ TQC ก็เน้นการกระจายนโยบาย (Policy Deployment) โดยการกระจายงาน กระจายอำนาจ และกระจายภารกิจ การไม่กระจายงานทำให้งานไม่ทัน เพราะมีงานมาก ต้องใช้หลาย ๆ คนช่วยกันและทำงานเป็นทีมลองมาพิจารณาต้นไม้ ต้นไม้ มีลำต้น มีราก มีกิ่งก้านสาขา และมีหน้าที่ต่างกัน และสร้างความสมดุลด้วย มิเช่นนั้นต้นจะเอียงจะล้มในที่สุดสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าพระองค์ทรงกระจายตำแหน่งงานมี ๘๐ พระอรหันต์เอกเรียกว่า เอตทัคคะ หรือ อสีติมหาสาวก ที่มีความเป็นเลิศในด้านต่าง ๆ เช่น พระโมคคัลลานะ ทรงยกย่องว่ามีฤทธิ์เสมอด้วยพระองค์พระสารีบุตร ทรงยกย่องว่ามีปัญญาเสมอด้วยพระองค์ จำไว้เสมอว่า “งานกระจุกผู้บริหารตาย งานกระจาย ผู้บริหารรอด”

๔. ประสานสามัคคี งานทุกอย่างทุกชนิดมีปัญหาด้านการทะเลาะเบาะแว้ง แก่งแย่งชิงดี และมีความเข้าใจ คลาดเคลื่อนผู้บริหารที่ดีต้องประสานสามัคคีให้ได้ การประสานสามัคคีนั้นผู้บริหารที่ใหญ่ที่สุด ต้องประชุมโต๊ะกลม ต้องมีใจกล้า เผชิญหน้ากล้าเรียกประชุมก่อนการประชุมต้องหาข้อมูลจากแต่ละคนก่อน เพื่อหาเหตุที่ถูกต้องไม่ฟังความข้างเดียว แล้วนำมาตัดสิน ไม่ควรไล่โทษกัน หรือไล่บี้กัน จะสร้างความขัดแย้งบาง

^{๑๔๑} อัง.จตุก ๒๑/ ๔๒/ ๓๒

ท่านอาจเคยอ่านหนังสือ “การบริหารความขัดแย้ง” ก็พอจะเข้าใจปัญหาได้ดี การบริหารแบบไทยๆ ที่ผิดพลาดคือ จับผิดและลงโทษทำให้ขาดการประสานสามัคคี ไม่ค่อยปรับความเข้าใจซึ่งกันและกันแต่ชอบปรับทุกข์กัน ปรับโทษกัน การบริหารอย่างมีแต่ล้มเหลวในที่สุด เพราะจะเกิดอาการ “คนแตกความสามัคคี” เพราะฉะนั้นควรระลึกไว้ว่าความพร้อมเพรียงของหมู่คณะในหน่วยงานนั้น ๆ ให้สำเร็จประโยชน์ได้ตั้งใจปรารถนา

๕. ไม่เอาดีแต่เพียงตัว คือ ไม่เอาดีใส่ตัว เอาชั่วใส่ผู้อื่น เขยิบย่ำผู้อื่น แล้วเอาความดีมาใส่ตัวคนเดียว ย่อมเป็นไปไม่ได้ การบริหารที่ประสบความสำเร็จนั้นจะเกิดจากทีมงาน ดังนั้นการบริหารงานจะต้องช่วยกัน ต้องมีการยกย่องให้กำลังใจ มีการมอบของขวัญรางวัลให้เกียรติกัน ยกย่องเชิดชูแม้ผู้บริหารไม่มีอะไรจะให้ก็หัดพูดคำว่า “ขอบคุณ” ให้มันติดปากลูกน้องก็จะดีใจ ผู้บริหารยกย่องลูกน้อง ลูกน้องก็มีส่วนเกื้อกูลผู้บริหาร ศรัทธาผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารดูดีขึ้นไม่ได้ตกต่ำแต่อย่างใด ในการกล่าวคำว่า “ขอบคุณ” กับลูกน้อง

๖. ไม่เมาเรื่องเงิน “เขาให้เงินก็อย่า งง อย่าไปหลงจนสุดขีด เงินก็เหมือนพวงมาลัย อาจจะเป็นพวงหรีด” เราจะต้องพิจารณาว่าเงินเป็นเพียงปัจจัยอย่างหนึ่งที่จะทำให้เกิดปัจจัย ๔ คือ ข้าว ผ้า ยา บ้าน เงินเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสะดอก การบริหารงานถ้าผู้บริหารเห็นแก่เงินก็จะใช้พนักงานอย่างทาส เอาเปรียบลูกน้อง หรือกินใช้จ่ายจนเปลืองเปลืองเจริญใจ คนระดับล่าง ระดับปฏิบัติการก็อย่าโลภเงินจนถึงกับโกงเงินบริษัท พระพุทธเจ้าเสด็จไปพบลุงใส่เงิน ยังตรัสกับพระอานนท์ว่า นั่นเป็นงูเห่า เป็นอสรพิษที่จะกัดคนเสมอ การจะทำอะไรก็ตามต้องระวังเรื่องเงิน

๗. ไม่ใหญ่เกินผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาคือ นายจ้างของเราเราคือลูกน้องของท่านบางคนชอบแอบอ้างนายไปหากินทางทุจริตหรือไปอ้างกับคนอื่น เพื่อจะได้อะไรบางอย่าง เลขาบางคนซึ่งใกล้ชิดผู้บังคับบัญชามักทำตัวใหญ่เกินผู้บังคับบัญชา พระอานนท์เถระใกล้ชิดกับพระพุทธเจ้ามากที่สุด พระอานนท์ขอพรจากพระพุทธเจ้า คือ ขอย่าให้รับเข้านิมนต์ ขอย่าส่งไปในที่นิมนต์ ขอย่าให้อะไรกับท่านเป็นพิเศษ เป็นต้นท่านปฏิบัติงานไม่ใหญ่เกินผู้บังคับบัญชา และมีความอ่อนน้อมถ่อมตน

๘. ตั้งเมตตาไว้เป็นนิจ ผู้บริหารต้องมีเมตตาต่อผู้ใต้ปกครอง ผู้ใต้ปกครองต้องมีเมตตาต่อผู้บังคับบัญชา คำว่า “เมตตา” นี้ อาจตีความหมายถึง ความรัก ความเคารพ ความนับถือ การบูชา การเทิดทูน จนถึงความจงรักภักดี เทิดทูนเหนือเศียรเกล้า ผู้บริหารควรมีหลัก ๓ ประการในเรื่องความเมตตา คือ มือเอื้อมปากอ้า และหน้ายิ้มมือเอื้อม คือ เอื้อมไปตะปะจับผู้ใต้ปกครองเป็นลักษณะอาการทางกายที่สร้างความเป็นกันเอง เป็นห่วง เป็นใย แต่ต้อง ระวังอย่าให้เป็นการกระทำอนาจารต่อลูกน้อง ปากอ้า คือ เป่า ปลอบ ปลุก เป็นลักษณะทางวาจาในการให้กำลังใจลูกน้องทางวาจา หน้ายิ้ม คือการให้กำลังใจเป็นเรื่องของใจที่แสดงออกทางใบหน้าสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า ก็ทรงปฏิบัติ

อย่างนี้ต่อพระสงฆ์ต่อพุทธบริษัทของพระองค์เช่นเดียวกัน ส่วนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ต้องไปเยี่ยมเยียนถามข่าว หมอบราบกราบไหว้ต่อผู้บังคับบัญชาบ้าง เราทุกคนจะอยู่ได้อย่างมีความสุข

๙. ใครทำผิดต้องเด็ดขาด ผู้บริหารงานต้องใจเพชรเด็ดขาด ผู้ใต้บังคับบัญชาจึงจะยอมรับกฎเกณฑ์ ผู้บริหารต้องเดินทางสายกลาง คือ ใช้ทั้งพระเดชพระคุณใครทำผิดต้องให้รางวัล ใครทำชั่วต้องลงโทษ ดังพระพุทธพจน์ที่ว่า นิคคณฺเห นิคคหารหํ กํราบคนฺที่ควรํกํราบ ปคคณฺเห ปคคหารหํ ยกย่องคนฺที่ควรยกย่อง^{๑๔๖}

๑๐. ไม่ประมาทหมัวเมา สิ่งที่ไม่ควรประมาทมีการทำงาน ร่างกายที่แข็งแรงของเรา ความรู้ของเราที่มี อยู่ในขณะนี้ บริษัทจะยั่งยืนตลอดไปโรคร้ายไข้เจ็บ อุบัติเหตุ เงินทองที่มีอยู่ในขณะนี้ คู่แข่งทางการค้า ความไม่ ประมาทในการบริหารงานนั้นจะต้องแข่งขันกับเวลา แข่งขันกับบุคคลและแข่งขันกับพื้นฐานของการพัฒนา และสามัคคี

๑๑. ประมาทตัวทุกเวลา คือ การรู้จักประมาณตน ประมาณการและประมาณสถานการณ์นั่นเอง การประมาณในธุรกิจ เช่น บริษัทเรามีคนครบหรือไม่ แต่ละคนมีความรู้ครบไหม เงินทุนครบไหม คู่แข่งเป็น อย่างไรเป็นต้น และที่สำคัญผู้บริหารต้องประมาณเหตุการณ์ประมาณสถานการณ์ด้วย ดังนั้น จำเป็นต้องมีการ ประชุมกัน “เอาความคิดมารวมกัน” ดูตัวเอง บริษัทที่เราทำธุรกิจอยู่ หน้าที่การทำงานที่ทำอยู่ ต้องประชุม วิเคราะห์สถานการณ์เสมอ ๆ เมื่อวิเคราะห์แล้วฟังเหตุฟังผลหาเหตุรากเหง้า แล้วตัดสินใจแก้ไขปัญหาและ หาทางปรับปรุงพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไปพุทธวิธีในการบริหารที่กล่าวมานั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการนำพุทธ ธรรมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารตน บริหารคน และบริหารงาน แต่ก็ถือว่าเป็นทฤษฎีที่ทำท่ายต่อนักบริหาร และผู้ที่เตรียมตัวจะเป็นนักบริหาร

ดังนั้น ถ้าท่านคิดว่าทฤษฎีที่นำเสนอมาทั้งหมด จะทำให้การบริหารนั้นประสบความสำเร็จแล้วไซ้ไร ท่านจะต้องลงมือปฏิบัติด้วยเพราะหลักธรรมที่พระพุทธเจ้าประกาศไว้ดีแล้วนั้น รอคการพิสูจน์จากท่านทั้งหลาย เมื่อใดที่ท่านลงมือปฏิบัติได้แล้ว เมื่อนั้น ท่านจะเป็นผู้บริหารที่ดีที่สุด เพราะจะได้หัวใจของผู้ตาม เพราะผู้มี ธรรมอยู่ในหัวใจย่อมเป็นศูนย์รวมใจของคนร่วมงานและสามารถจัดการให้งานในหน้าที่สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

๕. หลักการบริหารทางพุทธศาสนา

หลักการสำคัญของพระพุทธศาสนา คือ การเพียรพยายามขัดเกลาจิตตน ด้วยการเพิ่มปัญญา วิชา อันเป็นตัวความ รู้ให้สามารถบริหารตนได้มากพอสมควร ที่จะเข้าไปมีส่วนในการบริหารคนอื่นจากคนหนึ่งไป ถึงหลายๆ คน จนถึงบริหาร องค์การต่างๆ ที่ถ้ามองในแง่ของความจริงแล้ว การบริหารทุกอย่างต้องเริ่มที่การ บริหารตนมาก่อนทั้งนั้น การบริหาร องค์การตลอดถึงประเทศชาติ การทำงาน ประสานงาน ร่วมแรงร่วมใจกัน ในการทำหน้าที่ป้องกัน บำบัด บำรุง รักษา องค์การของคนทีศึกษา ฝึกหรืออบรมตนมาดีแล้วนั่นเอง

^{๑๔๖} เตสกุณชาดก. ๓๔/ ๒๔๒๒/ ๓๔๗

การบริหารองค์การจึงเป็นผลสืบเนื่องมาจากคนเป็นจำนวนมากที่ ผูกปรือกันมาในด้านต่างๆ จนเกิดความรู้ ความคิด ความสามารถ คุณธรรมเหมาะสมที่จะทำงานในฐานะนั้นๆ^{๑๔๓}

การนำหลักที่พระพุทธเจ้าได้ทรงตรัสเกี่ยวกับการบริหารงานทุกระดับ ผู้บริหารที่จะให้การบริหารงาน สำเร็จลุล่วงได้ต้องมี คุณลักษณะ ๓ ประการ^{๑๔๔} คือ

๑. จักขุมา มีปัญญามองไกล ต้องมีความชำนาญในการใช้ความคิด
๒. วิรุโระ มีการจัดการธุระได้ดี ต้องมีความชำนาญด้านเทคนิค
๓. นิสสยสัมปันโน มีการพึ่งพาอาศัยคนอื่นได้ต้องมีความชำนาญด้านมนุษยสัมพันธ์จะเห็นได้ว่า หลักธรรมทาง พุทธศาสนา มีส่วนสำคัญในการสร้างเสริมความเป็นผู้นำเพราะเป็นหลักธรรมสำหรับการ ปกครองตนเองและผู้อื่น สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานทุกประเภท ทั้งยังเป็นหลักธรรมนำชีวิต ให้ประสบสุขในแนวทางจริยธรรมของพุทธ ศาสนาด้วยเช่นกัน สรุปว่า การบริหารการศึกษาตามแนวพุทธ ธรรม คือ การดำเนินการของผู้บริหาร ในการน าหลักธรรมที่ ปรากฏในพุทธวิธี มาสร้างเป็นแรงจูงใจผลักดัน ให้บุคลากรแสดงพฤติกรรมอย่างมีทิศทาง เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายหรือ ोजनाที่ต้องการ พร้อมชักนำโน้มน้าว กระตุ้น สนับสนุน ส่งเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้แก่บุคลากรทางการศึกษาให้ ปฏิบัติงานอย่างตั้งใจ เต็มใจ และ พุ่มเท เพื่อทำให้งานเกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สามารถนำความรู้ และศักยภาพที่มี อยู่ออกมาใช้ให้ เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด สร้างเป็นแรงผลักดันองค์การให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ดำเนินการไป อย่างรอบคอบ รอบด้าน ซึ่งจะเป็นด้วยความเพียรพยายามในทางที่ชอบ ความเพียรชอบนั้นเองคือกุศลธรรม และผลจาก ความเพียรชอบก็จะสร้างสรรค์พัฒนาการบริหารทุกระดับ ที่อาจสรุปเป็นการบริหารตน บริหารคน และบริหารงาน

๖.หลักธรรมที่นำมาใช้ในการบริหารงาน

พระพุทธศาสนามีหลักคำสอนเกี่ยวกับการศึกษาอยู่จำนวนมาก หลักคำสอนเหล่านี้หากได้นำมาศึกษา วิเคราะห์ อธิบาย ตีความ จัดทำเป็นหลักวิชาการบูรณาการให้เข้ากับยุคสมัยแล้ว ก็จะสามารถนำมาใช้เป็น เครื่องมือในการบริหาร การศึกษาและพัฒนามนุษย์ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้นำควรนำ หลักธรรมมาประยุกต์ในการบริหาร ๓ หลักธรรม ได้แก่ พรหมวิหารธรรม ๔ ทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการ และหลักสัปปริสธรรม ๗ ในแต่ละหลักธรรมมีรายละเอียด ดังนี้

^{๑๔๓} พระเทพดิลก, การบริหารจัดการองค์กรทางพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาราช วิทยาลัย,๒๕๕๓).

^{๑๔๔} พระครูจิตรธรรมธัช. (จिरธมโม), ศึกษาการ ประยุกต์หลักพุทธธรรมที่ใช้ในการบริหาร จัดการวงดนตรีหมอล าคณะเสียดีสาน นกน้อย อุไรพร, วิทยานิพนธ์พ.ม. (พระพุทธศาสนา), (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช วิทยาลัย,๒๕๕๓).

๖.๑ พรหมวิหารธรรม ๔

หลักธรรมสำหรับนักบริหาร พรหมวิหารธรรม ๔ เป็นธรรมสำหรับนักบริหาร นักบริหารที่จะปกครองคนได้ต้องอาศัยธรรมที่เรียกว่า ธรรมของผู้ใหญ่ คือ มีทั้งความรัก ความสงสาร เอื้ออาทร และทำใจให้เป็นกลาง นั่นคือ การใช้อำนาจหน้าที่หรือใช้พระเดชพระคุณ ควบคุมการบริหาร^{๑๕๕} เป็นหลักธรรมที่นักบริหารทุกคนพึงมี เพราะจะเป็นนักปกครองหรือนักบริหารได้จะต้องมีคุณธรรม ที่เรียกว่า พรหมวิหารธรรม ๔ ประการ ซึ่งประกอบด้วย

๑. เมตตา คือ ความหวังดีที่ปรารถนาให้ผู้อื่นมีสุข นักบริหารต้องมีความรักและความหวังดีต่อเพื่อนร่วมงาน ความรักจะเกิดได้ถ้านักบริหารรู้จักมองแง่ดี หรือส่วนที่ดีของเพื่อนร่วมงาน ถ้าพบส่วนเสียในตัวเขานักบริหารต้องมองข้ามและ ให้อภัย เมื่อพบส่วนที่ดีก็จดจำไว้เพื่อจะได้ใช้คนให้เหมาะกับลักษณะที่ดีของเขา

๒. กรุณา คือ หลักวิธีการของผู้บริหารที่มีจิตใจที่เกื้อกูลต่อผู้ร่วมงาน บุคลากรในองค์กร นักบริหารช่วยเหลือ ผู้ร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อถึงคราวให้ช่วยเหลือ ช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ไม่ทอดทิ้งไม่วางเฉย เป็นการสร้างแรงจูงใจ ให้เกิดขึ้นแก่ผู้ร่วมงานที่สำคัญ กระตุ้นส่งเสริมหลักการทำงานได้เป็นอย่างดี เพราะผู้บริหารคอยช่วยสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง

๓. มุทิตา คือ การชื่นชมยินดี เป็นหลักวิธีการของผู้บริหาร เมื่อผู้ร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา ประสบความสำเร็จใน หน้าที่การงาน หรือประสบผลสำเร็จในชีวิต หน้าที่ของผู้บริหาร คือ ร่วมแสดงความยินดี ช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้มี โอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถให้มากยิ่งขึ้น เป็นการสร้างแรงจูงใจที่ดีสำหรับผู้บริหารที่จะสร้างแรงใจ ดึง ความสามารถของบุคลากร ผู้ร่วมงาน ให้ออกมาอย่างเต็มความสามารถ

๔. อุเบกขา คือ หลักวิธีการของผู้บริหารทุกคน จะต้องมีความเป็นกลาง ไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด จะต้อง ตั้งตนเป็นกลาง แล้วใช้ปัญญาพิจารณาอันสมควรแก่เหตุ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นของผู้ร่วมงาน หรือบุคลากรใน องค์กร ตัดสินอย่างเที่ยงธรรม ผู้บริหารจะต้องสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ร่วมงานทุกคน ให้เกิดความเคารพนับถือ

๖.๒ หลักทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการ

ในการบริหารงาน ทศพิธราชธรรม เป็นข้อปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบสำหรับพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้ปกครองพระราชอาณาจักร และเป็น หลักธรรมของผู้บริหารทุกระดับ ที่จะพึงใช้ประกอบการปฏิบัติงานของตน ให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายเพื่อ ประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยรวม^{๑๕๖} เป็นคุณธรรมที่โบราณบัณฑิตได้บัญญัติไว้ก่อนสมัยพุทธกาล ซึ่งพระมหากษัตริย์ในอดีตได้ทรงถือปฏิบัติมาเป็นพระราชจริยาวัตร แม้

^{๑๕๕} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), *พุทธวิธีบริหาร*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙).

^{๑๕๖} พระราชญาณวิสิฐ, *หลักธรรมมาภิบาล และ ประมุขศิลป์ : คุณลักษณะความเป็นผู้นำที่ดี*, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (ราชบุรี : มูลนิธิพุทธทศกาวนาวิชา ธรรมกาย, ๒๕๕๒).

บุคคลผู้มีใช้พระเจ้าแผ่นดินก็ควรเจริญรอยตาม โดยนำเอาหลักธรรม ๑๐ ประการนี้มาปฏิบัติในการบริหาร การปกครอง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเกิดความสวัสดิ์ในสังคม ตามอุดมการณ์แห่ง การปกครองยิ่ง ๆ ขึ้นไป อันว่าคุณสมบัติของนักบริหารหรือนักปกครอง หรือ ผู้เป็นใหญ่ในแผ่นดิน ตั้งแต่พระราชามหา กษัตริย์ ตลอดจนนักบริหารหรือนักปกครองทั่วไป^{๑๔๗} ผู้บริหารยังสามารถใช้หลักธรรม ๑๐ ประการสร้างแรงจูงใจใน การทำงานของบุคลากรทุกระดับชั้น เพื่อให้การดำเนินงาน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด และสำเร็จตาม เป้าหมาย หลัก ทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการ^{๑๔๘} คือ

๑. ทาน คือ การให้ การที่ผู้บริหารให้ทรัพย์สินวัตถุสิ่งของ หรือองค์ประกอบที่ได้มาซึ่งวัตถุ อัน หมายถึงเงิน เวลา กาลังกายของตน และผู้อื่นที่ต้องการ(วัตถุทาน) การให้ความรู้ การชี้แนะที่เป็นประโยชน์ใน การทำงาน (วิทยาทาน) และการ ใช้ชีวิต (ธรรมทาน) และการให้อภัยแก่ผู้ที่ทำผิดพลาด ที่พร้อมที่จะแก้ไข ปรับปรุง หรือการไม่ถือโทษในเรื่องห้ังปวง (อภัยทาน)

๒. ศีล คือ วิธีการอยู่ในศีลธรรมอันดีทั้งกาย วาจา และทางใจ อันเป็นหลักการสากลคุ้มครองสิทธิ มนุษยชน รวมทั้งการประพฤติตนตามระเบียบวินัยของหน่วยงาน ตามหลักจรรยาบรรณวิชาชีพ และ ขนบธรรมเนียม ประเพณีอันดีงามของสังคม

๓. ปริจจาคะ คือ การเสียสละสำหรับผู้บริหาร วิธีการของผู้บริหารในการดำเนินงาน ในด้านการ เสียสละ เพื่อ ส่วนรวม เพื่อประโยชน์ของบุคลากร และองค์การ การไม่เห็นแก่ตัวของผู้บริหาร จะสามารถทำ ให้บุคลากรทำงานอย่างเป็น มีความสุข

๔. อาชวชะ คือ ความเป็นผู้ซื่อตรงสำหรับผู้บริหาร วิธีการของผู้บริหารในการดำเนินงาน ในด้านของ ความซื่อสัตย์ สุจริตต่อองค์การ ต่อบุคลากร เป็นผู้ตรงต่อหน้าที่รับผิดชอบต่อภาระงานให้ประสบความสำเร็จ

๕. มัททวะ คือ ความสุภาพอ่อนโยน ความสุภาพอ่อนโยนที่ผู้บริหาร แสดงออกถึงกิจกรรมารยาทที่ สุภาพ เรียบร้อย ปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างให้เกียรติ และการพูดจา สุภาพไพเราะ นุ่มนวล กับบุคคลในทุกระดับ

๖. ตปะ คือ ความเพียรพยายามสำหรับผู้บริหาร เป็นวิธีการของผู้บริหารในการดำเนินงานในด้าน ความ พยายาม ความบากบั่นความก้าวหน้า ไม่ถอยหลัง ความไม่หยุดอยู่กับที่ รู้จักระงับยับยั้งซึ่งใจได้ ไม่หลงใหลหมกมุ่นใน ความสุขสำราญและการปรนเปรอ มุ่งมั่นในหน้าที่การงานให้ครบถ้วนสมบูรณ์

๗. อักโกธะ คือ ความไม่โกรธสำหรับผู้บริหาร เป็นวิธีการของผู้บริหารที่แสดงถึงความมีเหตุผล ไม่โกรธผู้ร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างไร้เหตุผล มีเมตตาธรรมประจำใจ รู้จักระงับความขุ่นเคืองแห่งจิต และ มีวินัยฉัยที่มี เหตุผล

^{๑๔๗} พระพิจิตรธรรมพาที, (ชัยวัฒน์ ธมฺมวฑฺฒโน), ๙๙ ธรรมวาทะ-ข้อคิด, (กรุงเทพมหานคร : เลียง เชียงการ พิมพ์, ๒๕๕๒).

^{๑๔๘} พระพรหมคุณาภรณ์. (ป.อ. ปยุตโต), ธรรมบุญชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : ชุมชุมสหกรณ์ การเกษตรแห่ง ประเทศไทย, ๒๕๕๓).

๘. อวิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียนสำหรับผู้บริหาร วิธีการของผู้บริหารที่ไม่แสดงการกดขี่ข่มเหง ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยใช้อำนาจที่เหนือกว่าเบียดเบียนผู้อื่น ให้ความช่วยเหลือ สร้างความเสมอภาคให้เกิดขึ้นในองค์กร

๙. ขันติ คือ ความอดทน การที่ผู้บริหารอดทนต่อความยากลำบากไม่ย่อท้อต่ออุปสรรคในการดำรงชีวิต มีมานะอดทนในการทำงาน มีความอดทนต่ออารมณ์ต่างๆ ที่เข้ามากระทบ คือการควบคุมอารมณ์ เมื่อผิดหวัง หรือการอด กลั้นต่อความโลภและความอยากได้

๑๐. อวิโรธนะ คือ ความยุติธรรมสำหรับผู้บริหาร วิธีการของผู้บริหารที่ยึดมั่นในหลักของความยุติธรรม ความเที่ยงตรง ไม่เอนเอียงหรือหวั่นไหว ไม่มีอคติโดยมิชอบ ใช้ความรู้ความสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักความถูกต้อง สามารถทำให้บุคลากรในองค์กรเกิดความเชื่อมั่นไม่หวั่นไหวต่อภาระงาน

ในปัจจุบัน การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารตามแนวพุทธธรรม นักการศึกษาและนักบริการให้ความสนใจมากขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาผู้นำมีส่วนสำคัญในการกระตุ้น ผู้ใต้บังคับบัญชาให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและ ประสบความสำเร็จในองค์กร โดยยึดหลักธรรมทางพุทธศาสนา ที่สังคม ยอมรับ มีการอ้างอิงถึง แต่อย่างไรก็ตาม การจะทำให้เกิดภาวะผู้นำจริยธรรมทางพุทธศาสนาก็ยังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจเป็นเพราะคนส่วนใหญ่ หรือคนใน องค์กร มองภาพไม่ชัดว่า หลักธรรมที่ใช้ปฏิบัติเฉพาะตัว จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อผู้อื่น หรือคนในองค์กรอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสียสละของคนในองค์กร ผู้นำจำเป็นต้องเสียสละผลประโยชน์ส่วนตัว จึงถือเป็นเรื่องยากยิ่งที่จะ ตัดสินใจที่จะเสียผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อส่วนรวม เนื่องจากหลักธรรมในทางพระพุทธศาสนาที่มีความสอดคล้องกับหลัก การบริหารนั้นมีอยู่หลากหลายและมีความเหมาะสมกับงานบริหารในบริบทที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้เพื่อให้ได้แนวทางการ บริหารสถานศึกษาโดยมีหลักพุทธธรรมเป็นพื้นฐานอันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารสถานศึกษา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาในการนำไป ประยุกต์ใช้ต่อไป

๖.๓ การบริหารจัดการด้วยหลักสัปปริสธรรม ๗ ข้อ

ในพระสุตตันตปิฎก สังคีตีสสูตร ทีฆนิกาย ปาฎิกวรรค และธัมมัญญสูตร อังคุตรนิกาย สุตตนิบาต พระพุทธองค์ได้ตรัสการดำรงตน และการบริหาร ดังนี้ สัปปริสธรรม ๗ คือ ภิกษุในพระธรรมวินัยนี้

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| ธัมมัญญ เป็นผู้รู้จักเหตุ ๑ | อตถัญญ เป็นผู้รู้จักผล ๑ |
| อตตัญญ เป็นผู้รู้จักตน ๑ | มัตตัญญ เป็นผู้รู้จักประมาณ ๑ |
| กาลัญญ เป็นผู้รู้จักกาล ๑ | ปริสสัญญ เป็นผู้รู้จักบริษัท ๑ |
| บุคคัลญญ เป็นผู้รู้จักบุคคล ๑ | |

หลักสัปปุริสธรรม ๗ หมายถึง ธรรมของสัตบุรุษเป็นคุณสมบัติของผู้ดีระบบผู้ดีหรือที่เรียกว่าสัปปุริสสัมมกถา ๗ คือ

๑. ฉัมมัญญุตตา ความรู้จักเหตุ
๒. อัตถัญญุตตา ความรู้จักผล
๓. อัตตัญญุตตา ความรู้จักตน
๔. มัตตัญญุตตา ความรู้จักประมาณ
๕. กาลัญญุตตา ความรู้จักกาล
๖. ปรีสัญญุตตา ความรู้จักชุมชน
๗. ปุคคลัญญุตตา ความรู้จักบุคคล (บุคคลปโรปรัญญุตตา)

การบริหารจัดการด้วยหลักสัปปุริสธรรม ๗ นี้ผู้บริหารต้องมีความฉลาดในปัญญา พิจารณาสถานการณ์ต่างๆ ให้เหมาะสม แต่ถ้ายึดถึงความเป็นสำคัญแต่ละข้อนั้นถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ผู้บริหารรู้จักตนเองและเรียงตามลำดับข้อที่ ๑ , ๒, ๓ , ๔ , ๕ , ๖, ๗ คือ มีเหตุผล รู้จักความพอดีแก่เวลาแก่ชุมชนและบุคคลต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารในหมู่คณะถ้าขาดข้อธรรมข้อใดข้อหนึ่งอาจทำให้ไม่สะดวกราบรื่นที่ว่า สัปปุริสธรรมเป็นคุณสมบัติของผู้ดีต้องมีธรรมเหล่านี้ประจำไว้ และนำไปใช้ปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ในการดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสม

ในการบริหารจัดการด้วยหลักสัปปุริสธรรม ผู้บริหารต้องเป็นคนมีเหตุมีผล รู้จักตนเอง ว่าการบริหารงานได้ดีหรือบกพร่องตรงไหนงานนั้นเกินกำลังที่จะทำด้วยตนเองหรือต้องหากคนช่วยมากน้อยแค่ไหน สถานที่เราทำงานอยู่นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ ใครควรเป็นผู้ที่จะทำหน้าที่ช่วยเราได้ในเวลาใดบ้าง

ดังนั้น ผู้บริหารควรยึดหลักธรรมที่ดีๆ และฉลาดเลือกใช้หลักธรรมแต่ละข้อให้เหมาะสมกับสถานการณ์จึงจะทำให้เกิดความสำเร็จด้วยดี

๗.การบริหารรู้จักใช้เครื่องมือแห่งความสำเร็จ ๔ ข้อ (ปสิทธิธัมมุปกรณกถา)

ในทางพระพุทธศาสนานั้น เมื่อเราพิจารณาถึงองค์ความรู้การบริหารเชิงพุทธแล้วสามารถนำหลักการมาประยุกต์ใช้ เพื่อบริหารจัดการองค์กร ให้บรรลุเป้าหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำหลักธรรมมาใช้นั้นมีหลักต่าง ๆ ดังนี้ หลักธรรมที่ใช้ประกอบกับการดำเนินงานให้เกิดความสำเร็จมี ๔ ประการ คือ

๑. ศรัทธา ทำให้ข้ามโอชะได้
๒. ความไม่ประมาท ทำให้ข้ามอรรณพได้
๓. ความเพียร ทำให้ล่วงทุกข์ได้
๔. ปัญญา ทำให้บริสุทธิ์ได้

ในพระสูตรตันตปิฎก สังยุตตนิกาย สคาถวรรค อาฬวกสูตร ยักขสังยุต ได้แสดงเกี่ยวกับเรื่องว่าด้วย เครื่องมือแห่งความสำเร็จ ๔ ดังนี้

“ความว่า คนจะข้ามโอชะได้ด้วยศรัทธา ๑ จะข้ามอรรถพได้ด้วยความไม่ประมาท ๑ จะล่วงทุกข์ได้ด้วยความเพียร ๑ จะบริสุทธิได้ด้วยปัญญา”

ข้อ ๑ ศรัทธาที่อธิบายความว่าคนจะข้ามโอชะได้ด้วยศรัทธา หรือศรัทธาทำให้ข้ามโอชะได้นั้นในการทำงานอะไรถ้าคนเราหรือผู้ทำงานนั้นไม่มีความเชื่อมั่นในสิ่งที่ตนเองกระทำผลของงานก็จะไม่สำเร็จแต่เมื่อเราทำด้วยความเชื่อมั่นว่าการกระทำในสิ่งนั้น ๆ เมื่อสำเร็จแล้วจะได้ผลตามที่ตนคิดเหล่านี้โดยไม่ย่อท้ออุปสรรคความเชื่อเหล่านี้จะข้ามพ้นอุปสรรคไปได้

ข้อ ๒ ความไม่ประมาท ทำให้ข้ามอรรถพได้ความหมายว่า การบริหารงานต่างๆ ถ้าเราทำด้วยความไม่ประมาทพิจารณาถึงเหตุผลคอยระมัดระวังจะทำให้งานเรียบร้อย ความประมาททำให้เกิดความผิดพลาดและมีปัญหาตามมาหลาย ๆ อย่าง การจะก้าวไปสู่ความสำเร็จต้องไม่มองข้ามปัญหาเล็กๆ น้อยๆ เมื่อมีปัญหาแล้วต้องรีบแก้ไขหาทางป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา การมองปัญหาว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยไม่รีบหาทางแก้ไขหรือป้องกันถือว่ามีความประมาทความสำเร็จของงานจะไม่ราบรื่นหรือไม่สำเร็จตามเป้าหมายได้ดังนั้นหลักความไม่ประมาทจึงเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการที่ผู้นำหรือผู้บริหารต้องมีความตระหนักรู้อยู่เสมอ

ข้อ ๓ ความเพียร ทำให้ล่วงทุกข์ได้หมายความว่า ความเพียรคือหัวใจสำคัญของการทำงานผู้นำหรือผู้บริหารเมื่อเจอปัญหาแล้วไม่อดทนไม่มีความเพียรพยายามที่จะแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นก็จะพบแต่ความทุกข์ใจ ผู้นำหรือผู้บริหารที่เข้าใจสภาพปัญหาแล้วคอยเพียรพยายามแก้ไขด้วยความมุ่งมั่นที่จะให้บรรลุเป้าหมายที่ตัวเองตั้งไว้ถึงแม้จะพบอุปสรรคปัญหาก็กังไม่ถ้อยถอยในที่สุดก็จะประสบความสำเร็จ ดังนั้นความเพียรจึงได้ชื่อว่า ทำให้ล่วงทุกข์ได้

ข้อ ๔ ปัญญา ทำให้บริสุทธิได้ หมายความว่า การบริหารงานต่าง ๆ ของผู้นำต้องใช้ปัญญาพิจารณาไตร่ตรอง มองให้ทะลุในปัญหาทุกด้าน

สรุปได้ว่า หลักธรรมที่ใช้ประกอบดำเนินงานให้เกิดความสำเร็จหรือที่เรียกทั่วไปว่า ปณิธิธัมมุปกรณ กถาหรือธรรมเป็นเครื่องมือแห่งความสำเร็จมี ๔ ประการ คือ ศรัทธาทำให้ข้ามโอชะได้ ความไม่ประมาททำให้ข้ามอรรถพได้ ความเพียร ทำให้ล่วงทุกข์ได้ และปัญญาทำให้บริสุทธิได้ บุคคลทั้งหลายควรมีเครื่องมือทั้ง ๔ ประการจะทำให้ประสบความสำเร็จได้

๘.สรุปประจักษ์

การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น (Getting things done through other people) เมื่อว่าตามคานียามนี้การบริหารในพระพุทธศาสนาเริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่พระปัญจวัคคีย์ซึ่งทำให้เกิดพระสังฆรัตนะขึ้น เมื่อมี

พระสังฆรัตนะเป็นสมาชิกใหม่เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้ พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์ ดังนั้นการกระทำในทางพุทธศาสนานั้นเน้นการทำให้เป็นทีม (group) เช่นการฟังธรรม การรับเข้ามาเป็นสมาชิกของนักบวชต้องทำการสาบานต่อพระอุปัชฌาย์ พระกรรมวาจาจารย์ คือผู้แนะนำการปฏิบัติ รวมทั้งสงฆ์ที่มานั่งเป็นอันดับ ในการรับเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ขององค์การ และเมื่อเข้ามาสู่กลุ่มแล้วจะต้องฉัน(รับประทาน)อาหารเป็นกลุ่ม รักษามารยาทในการฉันอาหาร เมื่อเวลาสวดมนต์ก็สวดพร้อมกัน ตื่นเช้าตรู่ต้องมาทำความสะอาดที่อยู่อาศัย เวลาศึกษาก็ศึกษาพร้อมเพรียงกัน หลักการดังกล่าวเป็นหลักการของการทำงานร่วมกัน และมีส่วนร่วมมาก่อนทฤษฎีตะวันตก

จะเห็นได้ว่าพระพุทธศาสนามีหลักคำสอนเกี่ยวกับการศึกษาอยู่จำนวนมาก หลักคำสอนเหล่านี้หากได้นำมาศึกษาวิเคราะห์ อธิบาย ตีความ จัดทำเป็นหลักวิชาการบูรณาการให้เข้ากับยุคสมัยแล้ว ก็จะสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร การศึกษาและพัฒนามนุษย์ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้นำควรนำหลักธรรมมาประยุกต์ในการบริหาร ๓ หลักธรรม ได้แก่ พรหมวิหารธรรม ๔ ทศพิธราชธรรม ๑๐ ประการ และหลักสัปปุริสธรรม ๗

คำถามท้ายบท

- ๑.จงอธิบายความหมายของคำว่า “พุทธวิธีการบริหาร” มาพอสังเขป
- ๒.หน้าที่ (Function) ของนักบริหารตามแนวการศึกษาพุทธวิธีการบริหาร มีอยู่ที่ประการอะไรบ้าง
- ๓.ผู้บริหารที่จะทำให้การบริหารงานสำเร็จลุล่วงได้ต้องมี คุณลักษณะ ที่ประการ ไรบ้าง
- ๔.เครื่องมือแห่งความสำเร็จ คืออะไร และมีองค์ประกอบอะไรบ้าง

อ้างอิงท้ายบท

ม.ม. ๑๒ / ๙๕ / ๔๙

ที.ม. ๑๐ / ๙๓ / ๘๖

อง. ตึก. ๒๐ / ๔๕๘ / ๑๓๓-๑๓๔

อง. จตุก. ๒๑ / ๑๘๓ / ๑๓๓

อง. จตุก. ๒๑ / ๔๒ / ๓๒

เตสกุณชาดก. ๓๔ / ๒๔๒๒ / ๓๔๗

อง. สตตก. ๒๓ / ๑๕

พระครูจิรธรรมธัช. (จิรธมโม). ศึกษาการ ประยุกต์หลักพุทธธรรมที่ใช้ในการบริหาร จัดการวงดนตรีหมอลำ คณะเสียงอีสาน นกน้อย อุไรพร. **วิทยานิพนธ์พธ.ม. (พระพุทธศาสนา).** บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). **พุทธวิธีบริหาร.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

พระเทพดิลก. **การบริหารจัดการองค์กรทางพระพุทธศาสนา.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

พระพรหมคุณาภรณ์. (ป.อ. ปยุตฺโต). **ธรรมนุญชีวิต.** กรุงเทพมหานคร : ชุมชุมสหกรณ์ การเกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๕๓.

พระพิจิตรธรรมพาที. (ชัยวัฒน์ ธมฺมวฑฺฒโน). **๑๑ ธรรมวาที-ข้อคิด.** กรุงเทพมหานคร : เลียง เชียงการพิมพ์, ๒๕๕๒.

พระราชญาณวิไลฐ. **หลักธรรมาภิบาล และ ประมุขศิลป์ : คุณลักษณะความเป็นผู้นำที่ดี.** พิมพ์ครั้งที่ ๖ ราชบุรี : มูลนิธิพุทธภาวนาวิชา ธรรมกาย, ๒๕๕๒.

บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย – บาลี

ก. เอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Sources)

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับ มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

_____. พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

ข. เอกสารชั้นทุติยภูมิ (Secondary Sources)

(๑) หนังสือ :

กิ่งพร ทองใบ. “หน่วยที่ ๑๐ การสรรหาและคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์”ในประมวลสาระชุด

วิชาการจัดการองค์การและทรัพยากรมนุษย์. สาขาวิชาวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๓.

กมล อุดลพันธ์. การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

๒๕๓๘.

เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง. การบริหารทรัพยากรมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ ๒. ขอนแก่น โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา,

๒๕๔๓.

กุลธน ธนาพงศธร. “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหาร. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๓.

กวี วงศ์พุด. ภาวะผู้นำ. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพมหานคร : ปีกอินเตอร์พรีนท, ๒๕๕๐.

_____. ภาวะผู้นำ. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เสริมวิชาชีพบัญชี, ๒๕๓๖.

_____. ภาวะผู้นำ. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์เสริมวิชาชีพบัญชี, ๒๕๓๙.

กวี รัชชชน. (บรรณาธิการ). การบริหารรัฐกิจ เบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ ๙. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัย รามคำแหง, ๒๕๕๒.

กระทรวงมหาดไทย. (ร่าง) แผนยุทธศาสตร์ตามภารกิจเฉพาะด้าน ของกระทรวงมหาดไทย ๑๐ ปี.

เฉลิมพล ศรีหงส์. “พัฒนาการและแนวโน้มของการศึกษารัฐกิจ : ศึกษาในเชิงพาราไดม์”

อังกูร. คณาจารย์ภาควิชาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. การบริหารรัฐกิจ.

กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๘.

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์ และคณะ. การบริหารราชการไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๕.

นนทบุรี สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๑.

ชนงกรณ์ กุลชลบุตร. **หลักการจัดการและองค์การและการจัดการ**. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒.

ชวลิต เพิ่มน้ำทิพย์. อ้างอิงใน วรเดช จันทรศร และ อัจฉราพรรณ เทชะบุรณะ. **บรรณาธิการ**, กรุงเทพฯ : มปท., ๒๕๔๐.

ชาญชัย อาจินสมาจาร. **ภาวะผู้นำในองค์การ**. กรุงเทพมหานคร : ปัญญาชน, ๒๕๕๐.

ชาญชัย อาจินสมาจาร. **ทฤษฎีการบริหารตามแนวคิดของปราชญ์ตะวันตก**. สำนักพิมพ์ปัญญาชน : กรุงเทพฯ, ๒๕๕๑.

ชูป กาญจนประกร. **“รัฐประศาสนศาสตร์” ใน สังคมศาสตร์**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, ๒๕๐๙.

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์. **การจัดการทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดยูเคชั่น, ๒๕๔๕.

ณัฐพันธ์ เขจรนันท์. **การบริหารทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ด ยูเคชั่น จำกัด, ๒๕๔๖.

ณรงค์วิทย์ แสนทอง. **การบริหารทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่ ภาคปฏิบัติ**. พิมพ์ครั้งที่ ๓.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ เอชอาร์ เซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๔๖.

ติน ปรัชญพฤทธิ. **รัฐประศาสนศาสตร์เปรียบเทียบ : เครื่องมือใน การบริหารประเทศ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. **ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ดี.เค.ปรีนติ้งเวิลด์ จำกัด.

ธงชัย สันติวงษ์. **องค์การและการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด , ๒๕๓๗.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. **ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน ในเอกสารการสอนชุดวิชาการพัฒนาชุมชน หน่วยที่ ๑-๗**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๗.

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์และพูนศิริ วัจนะภูมิ. **ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน ในเอกสารการสอนชุดวิชาคหกรรมศาสตร์กับการพัฒนาชุมชน หน่วยที่ ๑-๗**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๔.

เนตรพัฒนา ยาวีราช. **ภาวะผู้นำ และผู้นำเชิงกลยุทธ์**. กรุงเทพมหานคร : เซ็นทรัลเอ็กซ์เพรส, ๒๕๔๖.

ปกรณ์ ปรียากร. **ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ในการบริหารการพัฒนา**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพาณิชย์, ๒๕๓๘.

ประเวศน์ มหารัตน์สกุล. **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ส.เอเซียเพลส, ๒๕๕๔.

ฤทธิกร ศิริประเสริฐโชค. **เอกสารประกอบการสอนวิชา ๓๕๕๕๐๑ ขอบข่ายและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์**. วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา. ๒๕๕๖.

พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970) และ (ค.ศ. 1970-ปัจจุบัน). กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

พลเอก เปรม ติณสูลานนท์. ปาฐกถาพิเศษในวาระครบรอบ ๕๐ ปี. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์(นิด้า), ๒๕๔๘.

พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา (ค.ศ. 1887-ค.ศ. 1970). พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๗.

พิทยา บวรเดช. รัฐประศาสนศาสตร์ : ทฤษฎีและแนวทางการศึกษา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

พะยอม วงศสารศรี. การบริหารทรัพยากรมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : คณะวิทยาการจัดการ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๐.

พรชัย ลิขิตธรรมโรจน. “พฤติกรรมมองคการ”. กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๕.

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต). พุทธวิธีบริหาร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

พระเทพดิลก. การบริหารจัดการองค์กรทางพระพุทธศาสนา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

พระพรหมคุณาภรณ์. (ป.อ. ปยุตฺโต). ธรรมบุญชีวิต. กรุงเทพมหานคร : ชุมชุมสหกรณ์ การเกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๕๓.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). ภาวะผู้นำ. กรุงเทพมหานคร : บุคไทม, ๒๕๔๙.

พระพิจิตรธรรมพาที. (ชัยวัฒน์ ธมฺมวฑฺฒโน). 99 ธรรมวาที-ข้อคิด. กรุงเทพมหานคร : เลียง เชียงการพิมพ์, ๒๕๕๒.

พระราชญาณวิสิฐ. หลักธรรมภิบาล และ ประมุขศิลป์ : คุณลักษณะความเป็นผู้นำที่ดี. พิมพ์ครั้งที่ ๖ ราชบุรี : มูลนิธิพุทธภาวนาวิชา ธรรมกาย, ๒๕๕๒.

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. เอกสารประกอบการบรรยายวิชาการพัฒนาชุมชน. คณะสังคมศาสตร์ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๒๕.

ยุวัฒน์ วุฒิเมธี. การพัฒนาชุมชน : จากทฤษฎีสู่การปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บางกอกบล๊อค, ๒๕๓๔.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๓๘.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : บริษัทนานมีบุ๊คส์พับเคชั่นส์ จำกัด, ๒๕๔๖.

รังสรรค์ ประเสริฐศรี. ภาวะผู้นำ. กรุงเทพมหานคร : ธนัชการพิมพ์, ๒๕๔๔.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์**. กรุงเทพฯ : บทพิชการพิมพ์, ๒๕๔๙.

วันชัย สุขตาม. เอกสารประกอบการบรรยาย การจัดการทรัพยากรมนุษย์เชิงกล ยุทธ, (อัคราณา).
วเรศ จันทรศร. **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและการประยุกต์**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๘.

วเรศ จันทรศร. **การปรับปรุงและการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๔,
กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วน จำกัด สหายบล็อกและการพิมพ์, ๒๕๔๔.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. **การบริหารการพัฒนาชนบทเปรียบเทียบ : การบริหารการพัฒนาชนบทตาม
แนวทางแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง ความจำเป็นพื้นฐาน และโครงการอีสานเขียว**.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๔.

_____ **แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.
๒๕๔๐) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๗.

_____ **หลักการรัฐประศาสนศาสตร์ แนวคิด และกระบวนการ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒,
กรุงเทพมหานคร : ธรรมมลการพิมพ์, ๒๕๕๑.

วิเชียร วิทยอดม. **ทฤษฎีองค์การ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนธการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๔๘.

วีระนารถ มานะกิจ และพรรณี ประเสริฐวงษ์. **การจัดองค์การและการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร :
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๙.

วิลาวรรณ รพีพิศาล. **ความรู้พื้นฐานในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์**
. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ วิจิตรหัตถกร, ๒๕๕๔.

วิสิทธิ์ มะณี. **ภาวะผู้นำกับการบริหาร : กรณีศึกษาเจ้าสำนักเรียนพระปริยัติธรรม**. มปท : ,มปป.

ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยู่ธยา. **แนวความคิดและทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์**. เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วน
จำกัด ธนุชพรินตัง, ๒๕๕๕.

ศิริพงษ์ วิทวิโรจน์. **รีเอ็นจิเนียริง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดิซัน , ๒๕๓๗.

สนธยา พลศรี. **ทฤษฎีและการพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพมหานคร : โอ.เอส.พรินตัง เฮาส์, ๒๕๔๗,

สุนทรী โคมิน. **ผลกระทบของการพัฒนาในมุมของจิตวิทยาสังคม**. กรุงเทพมหานคร : พัฒนา
บริหารศาสตร์, ๒๕๒๒.

สมชาย หิรัญกิตติ. **การบริหารทรัพยากรมนุษย์**. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีระฟิล์มและไซเท็กซ์
จำกัด, ๒๕๔๒.

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดา สยามบรมราชกุมารี. **บันทึกเรื่องการปกครองของไทยสมัยอยุธยาและ
ต้นรัตนโกสินทร์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙.

สมคิด บางโม. **องค์การและการจัดการ**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร : บริษัทวิทยพัฒน์ จำกัด ,
๒๕๕๔.

สมบูรณ์ ศรีสุพรรณดิษฐ์. **การจัดการ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, ๒๕๑๘.

สมศักดิ์ ศรีสันติสุข. **สังคมไทยแนวททางวิจัยและพัฒนา**. ขอนแก่น : มหาวิทยาลัยขอนแก่น , ๒๕๓๖.

สมพงษ์ เกษมสิน. **การบริหาร**. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗.

สุรพล สุยะพรหม และคณะ. **ทฤษฎีองค์การและการจัดการเชิงพุทธ**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. ๒๕๕๕.

สร้อยตระกูล อรรถมานะ. **ทฤษฎีการบริหาร**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพานิช, ๒๕๔๐.

สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ. **สาธารณบริหารศาสตร์**. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๐.

สิทธิกร อักษรนิติกุล. **เทคนิคการบริหารงานบุคคลมืออาชีพ**. กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทยเพรส แอนด์ พรินท์ จำกัด, ๒๕๔๐.

เสน่ห์ จุ้ยโต. **“การจัดองค์การ” เอกสารการสอนชุดวิชาองค์การและการจัดการ หน่วยที่ ๖**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๖.

เสน่ห์ จุ้ยโต และคณะ. **ผู้นำในองค์กร ในเอกสารการสอนชุดวิชา องค์การและการจัดการงานบุคคล**. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, มปป.

เสนาะ ติเยาว. **การบริหารงานบุคคล**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๔๓.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). **ระบบบริหารราชการของราชอาณาจักรไทย**. นนทบุรี : กรรณการพิมพ์, มปป..

อัจฉรา โพธิยานนท์. **การศึกษากับการพัฒนาชุมชน**. กรุงเทพมหานคร : คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๒๙.

อุทัย เลหาวิเชียร ปรัชญา เวสารัชช์ และเฉลิมพล ศรีหงษ์. (บรรณาธิการ). **รัฐประศาสน ศาสตร์ : ขอบข่ายสถานภาพ และพัฒนาการในประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : แสงรุ่งการพิมพ์, ๒๕๒๓.

_____ . **“แนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้าง” ใน บทความวิชาการพัฒนาพัฒนบริหารรอบสองศตวรรษรัตนโกสินทร์**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , ๒๕๒๕.

_____ . **รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติ ต่างๆ**. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : ที พี เอ็น เพรส, ๒๕๓๐.

_____ . **ความหมาย วิวัฒนาการ สถานภาพ แนวโน้มของรัฐประศาสนศาสตร์ ”**

ในเอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๗.

อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ). **ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศ**,
แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่ง
ประเทศไทย, ๒๕๑๕.

อำนาจ แสงสว่าง. **การจัดการทรัพยากรมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพมหานคร : ทิพย์วิสุทธิ์,
๒๕๔๔.

(๒) วิทยานิพนธ์ :

กอบแก้ว ดุลยจำนงค. “ภาวะผู้นำของผู้บริหารสตรีมหาวิทยาลัยเอกชน : ศึกษากรณีมหาวิทยาลัย
รังสิต”. **วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๑.

นันทวรรณ อีสรานุวัฒน์ชัย. “ภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ในยุคโลกาภิวัตน์ : ศึกษาจากหลักพุทธ ธรรม”.

วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย, ๒๕๕๐.

พระธีรวัฒน์ ธีรวิโส (พิศจาร). ภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์การบริหารสวนตำบลใน อำเภอเบญจลักษ์ จัง
หวัดน่าน ตามหลักพรหมวิหาร ๔. **พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖.

พระครูจิตรธรรมธัช. (จิรธมโม). ศึกษาการ ประยุกต์หลักพุทธธรรมที่ใช้ในการบริหาร จัดการวงดนตรี
หมอลำคณะเสียงอีสาน นกน้อย อุไรพร. **วิทยานิพนธ์พร.ม. (พระพุทธศาสนา)**. บัณฑิต
วิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๓.

พระวิศิษฐกุล สิริปณโณ (สุตารักษ์). “การประยุกต์หลักธรรมเพื่อพัฒนาผู้นำที่พึงประสงค์ในยุค โลก
ภิวัตน์”. **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย, ๒๕๕๔.

วิมล จันทร์แก้ว. รูปแบบการพัฒนาภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์ ของผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงาน
เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศรีสะเกษ เขต ๓. **ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยรังสิต, ๒๕๕๕

(๓) ภาษาอังกฤษ :

Adams, Robert P.. Juniperus. Flora of North America Editorial Committee (eds.) : Flora
of North America North of Mexico. **2. Oxford University Press**, 1993.

AmitaiEtzioni. **Modern Organization**. New Jersey: Prentice-Hall, 1964.

B.J. Hodge and William P. Anthony. **Organizationtheory: A Strategic Approach**, 4th
ed., Massachusetts : Allyn and Bacon, Inc., 1991.

Byars, Lloyd L. and Rue Lealiew, Human Resource Management.
4th ed., Richard D. Irwin, Inc., 1994.

C.J. Bernard. **Education for Executive in Reading in Human Relations**. Edited by
Dubin Robert, New Jersey : Prentice - Hall., 1961.

- Chester I. Barnard. **The Function of the Executive**. Cambridge : Harvard University Press, 1970.
- DuBrin, J., and Andrew.. **Leadership Research Findings, Practice, and Skills**. 5th ed, Boston : Houghton Mifflin Company, 2007.
- Fred E. Fiedler and Martin M. Chemers. **Leadership and Effective Management**. Glenview, Ill. : Scott. Foresman, 1974.
- George F. Gant. **Development Administration : Concepts, Goals, Methods**. Madison, Wisconsin : The University of Wisconsin Press, 1979.
- Herbert A. Simon. **Administrative Behavior**. New York : Macmillan Co., 1947.
- Irving Swerdlow (ed.). **Development Administration : Concepts and Problems**. Syracuse. New York : Syracuse University Press, 1963.
- Martin G. Evans. “The Effect of Supervisory Behavior on the Path-Goal Relationship”. **Organization Behavior and Human Performance**. May, 1970.
- Max Weber. **The Theory of Social and Economic Organization**. New York : Oxford University Press, 1966.
- Mondy, R.W., Noe, R.M., & Premeaux, S. R. **Human resource management**. 7th ed.. Upper saddle River, NJ, : Simon & Schuster, 1999.
- Peter Blau and Richard Scott. **formal organization**. San Francisco: Chandler, 1962.
- Rensis Likert. **New Patterns of Management**. New York : McGraw-Hill, 1961
- Robert Blake and Jane S. Mouton. **The Managerial Grid**. Houston Texas : Gulf Publishing, 1964.
- Richard L. Daft. **The Organization: Theory and Design**. 6th ed., Singapore : Info Access & Distribution Pte Ltd., 1992.
- Streen, Paul. **The Frontiers of Development Studies**. London : MacMillan, 1972.
- Talcott Parsons, **Toward a General Theory of Action**. New York : Harper & Row Publishers, 1972.
- Vroom and Yetton. **Management : Principles and Practices for Tomorrow's Leaders, 3rd ed.**. New Jersey : Pearson Education, Inc., 2004.
- Yukl, Gary.. **Leadership in Organizations**. 6th ed. New Jersey : Pearson Prentice-Hall. 2006.

(๔) วารสาร/หนังสือพิมพ์/อินเทอร์เน็ต:

จิตยา สุวรรณชฎ. การพัฒนาสังคม : ขอบเขตและแนวความคิด พัฒนบริหารศาสตร์. ๑๙. ๓ กรกฎาคม ๒๕๒๒.

<https://sites.google.com/site/phawaphunalaekarsrang/home/bth-thi-1-khwam-hmay-khxng-phuna>.

<http://www.baanjomyut.com/library/leadership/04.html>.

http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=3487&catid=488&Itemid=342.

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=,> คำนวณวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๙.

<http://www.mfa.go.th/asean/contents/files/other-20121203-163657-810094.pdf>.