

บทที่ ๒

เอกสารที่เกี่ยวข้อง

ความคิดหรือทฤษฎีอันเป็นพื้นฐานเกี่ยวกับการศึกษา การบริหารการศึกษา และการบริหารงานบุคคลในวงการศึกษา ย่อมมีปรากฏเป็นแนวทางสำหรับการคิดค้นต่อไปอยู่หลายแห่ง ทั้งในรูปของหลักการหรือหลักการ หรือหลักปกครอง จะขอสรุปเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องและเห็นว่า เป็นเรื่องสำคัญไว้ดังต่อไปนี้

๑. แนวความคิดพื้นฐานของนักการศึกษา๑.๑ หลักการบริหาร

องค์ประกอบสำคัญในการบริหารงานทุกชนิดมี ๔ อย่างคือ

- (๑) คนหรือบุคคลหรือบุคลากร (Man)
- (๒) เงินหรือทุนหรืองบประมาณ (Money)
- (๓) วัสดุ อุปกรณ์ อาคารและสถานที่ (Material)
- (๔) การจัดการหรือเทคนิคในการบริหาร (Management)

๑.๒ ความหมายและความมุ่งหมายของการศึกษา

๑.๒.๑ ภิญโญ สาทร สรุปไว้ว่า การศึกษา คือ "การพัฒนาความสามารถ ทัศนคติ พฤติกรรม และค่านิยมหรือคุณธรรม เพื่อให้บุคคลเป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคม โดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผนและไม่เป็นระเบียบแบบแผน จะโดยเขาเรียนในโรงเรียนหรือไม่ก็ตาม"^๒.

^๑ ภิญโญ สาทร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๓.

^๒ ภิญโญ สาทร, หลักบริหารการศึกษา (กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๕.

๑.๒.๒ สาโรช บัวศรี ได้กล่าวสรุปไว้ว่าในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในวงการศึกษาล้วนว่าคำว่า "การศึกษา" นั้นหมายถึง "ความเจริญงอกงามทั้งปวงที่เกิดขึ้นแก่ผู้เรียน เนื่องจากผู้เรียนได้รับประสบการณ์ที่เหมาะสมในด้านต่าง ๆ ซึ่งผู้สอนได้เลือกเฟ้นให้แล้วเป็นอย่างดีเพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายและนโยบายของประเทศชาติ"

ประสบการณ์ต่าง ๆ ที่จัดให้แก่นักเรียนนั้น ย่อมมีมากมายหลายชนิด และจัดให้ทั้งในทางกว้างและในทางลึก ตามลักษณะและความต้องการของผู้เรียนและของสังคมนั้น ประสบการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ย่อมมุ่งที่จะให้ผู้เรียนได้รับผลหรือความงอกงามดังต่อไปนี้

(๑) เกิดความรู้ (Knowledge) ซึ่งรวมทั้งความรู้สามัญต่าง ๆ ความรู้ในทางอาชีพ ตลอดจนความรู้ในทางศีลธรรมและวัฒนธรรมทั้งปวง

(๒) เกิดเจตคติ (Attitude) หรือ "น้ำใจที่จะปฏิบัติ" ในทางที่ถึงงามและเหมาะสม เช่นเกิดธรรมะขึ้นประจำใจหลาย ๆ ประการ เพื่อเป็นเครื่องชี้ทางให้ประพฤติและปฏิบัติตนอยู่ในแนวทางที่ถูกต้องอยู่เสมอ หรือเกิดน้ำใจที่จะประกอบอาชีพหรือใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์แก่สังคม เป็นต้น

004888

(๓) เกิดทักษะ (Skill) หรือ "ความคล่องแคล่วว่องไวในการปฏิบัติ" การต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการอาชีพ การครองตัวอยู่ในแนวทางของศีลธรรมและวัฒนธรรม และอื่น ๆ ที่เหมาะสม^๓.

๑.๒.๓ ฮักซ์เลย์ (Huxley) ได้ให้คำจำกัดความของการศึกษาไว้ดังนี้

"บุคคลผู้นั้นข้าพเจ้าคิดว่าเป็นผู้ที่มีการศึกษาอย่างกว้างขวาง เขาคือผู้ที่ได้รับการอบรมในเยาววัย ให้เป็นผู้ที่มีอำนาจจิตใจพร้อมทุกเมื่ออยู่เหนือร่างกาย ภายของเขาจะยอมรับใช้จิตประกอบกิจการต่าง ๆ อย่างง่ายดาย เขาจะทำงานไปด้วยความเพลิดเพลินในกิจการทุกอย่างที่สรีระของเขาจะสามารถกระทำได้ สมองของเขาเป็นเครื่องจักรแห่งเหตุผล ร่างกายสมองและจิตใจของเขาเป็นเครื่องจักรที่ส่วนประกอบทุกส่วนมีกำลังสม่ำเสมอและสัมพันธ์"

^๓ สาโรช บัวศรี, "จริยศึกษา," สารานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ตอนที่

เขาเพียงกินเกลียวกันอย่างสนิทสนม จิตใจของเขานั้นเปี่ยมไปด้วยความรู้ในมูลรากความจริงแห่งธรรมชาติ และอารมณ์ของเขาแล้วก็ใญ่ถูกอบรมฝึกฝนให้อยู่ภายใต้ความควบคุมของสติด้วยอำนาจจิตอันแรงกล้า จนยอมเป็นทาสอยู่ภายใต้กรอบขบขึงคับแห่งศีลธรรม เขาเป็นผู้ซึ่งได้เรียนรู้ให้เกลียดชังความทุจริตทั้งหมด และรู้จักเคารพผู้อื่นเช่นเดียวกับเคารพตน มิใช่บุคคลอย่างอื่นแต่เป็นบุคคลดังเช่นวานี ข้าพเจ้าจึงยอมรับนับว่าเป็นผู้มีการศึกษาอย่างกว้างขวาง (liberal education) เพราะเหตุว่ากลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับธรรมชาติและธรรมชาติก็จะเป็นคุณประโยชน์ยิ่งแก่เขาเช่นเดียวกันที่๕.

๑.๒.๔ พุทธทาสภิกขุกล่าวไว้ว่า "การศึกษานี้เพื่อมนุษย์จะมีโอกาสได้สิ่งที่ดีที่สุดในที่มนุษย์ควรจะได้ โดยการทำลายเสียซึ่งสัญชาติญาณอย่างสัตว์ แล้วมีการประพฤติกระทำอย่างมนุษย์ที่มีใจสูงโดยสมบูรณ์"๕.

๑.๓ ปรัชญาของการบริหารการศึกษา

ศาสตราจารย์ทางวิชาบริหาร การศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกาได้ประมวลปรัชญาของการบริหารการศึกษาซึ่งเป็นคตินิยมสำหรับประเทศนั้นไว้ในรายงานของ National Conference of Professors of Educational Administration ค.ศ. ๑๙๕๑ สรุปได้คือ๖.

- (๑) ผู้บริหารจะต้องใช้ความฉลาดไหวพริบมาแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่สำคัญในการบริหาร (Application of intelligence to life problems)
- (๒) ผู้บริหารต้องเปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนมากหรือบุคคลหลาย ๆ คนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และจะทำงานตามลำพังมิได้ (Necessity of social group action)
- (๓) ผู้บริหารต้องเคารพความเป็นคนของบุคคลแต่ละคนและจะต้องให้ความยอมรับนับถือในธรรมชาติและความสามารถของบุคคลอื่น (Respect for the individual)

๕. หลวงประดิษฐาโยคินุบลย์, การศึกษาที่สมบูรณ์ (พระนคร: กรุงเทพมหานครพิมพ์, ๒๔๔๔), หน้า ๑๘ - ๑๙.

๕. พุทธทาสภิกขุ, การศึกษาคืออะไร? (กรุงเทพมหานคร: การพิมพ์พาณิชย์, ๒๕๑๗), หน้า ๔๓.

๖. วิทยุ โสภณ เรื่องเดิม, หน้า ๕๕-๕๙-๖๐.

(๔) ผู้บริหารต้องยึดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นหลัก การบริหารโรงเรียนจะไม่มีจุดหมายถาชาดเป้าหมายดังกล่าว นอกจากนี้ผู้บริหารต้องถือว่าเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการศึกษายอมเปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมกับสภาพสังคม ในฐานะผู้นำ ผู้บริหารจะต้องปรับปรุงโรงเรียนให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ (Functional social organization)

(๕) ผู้บริหารจะต้องถือว่าตนเองเป็นเพียงผู้มีหน้าที่ประสานประโยชน์ซึ่งเข้ามาให้บริการแก่บุคคลอื่นทุก ๆ คนในกรณีที่ช่วยให้เขาดำเนินงานต่าง ๆ ในการให้การศึกษาให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพที่สุด (Administrator as a group instrument)

(๖) ผู้บริหารจะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลทั้งหลายเข้าพบทำความเข้าใจกันได้ทุกเมื่อ และรับฟังความคิดเห็นของบุคคลทุกคนในวงการศึกษาและในชุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่ (Freedom of communication)

(๗) ผู้บริหารต้องถือว่าตนเองเป็นผู้นำ มีใจเจ้านายผู้ทรงอำนาจ (Administrator as leader)

(๘) ผู้บริหารต้องถือว่าตนเองคือนักการศึกษายุ้ยคมั่นในปรัชญาของการศึกษา จึงต้องปฏิบัติและวางตนอย่างนักการศึกษา (Administrator as an educator)

(๙) ผู้บริหารจะต้องเสียสละทุกอย่างเพื่อการศึกษาแก่ประชาชน และเพื่อให้สังคมดีขึ้นทุก ๆ ทาง (Dedication of public education to community betterment)

(๑๐) ผู้บริหารจะต้องประสานงานและประสานน้ำใจระหว่างชาวบ้านกับชาวโรงเรียนในการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียน (School Community integration in education)

(๑๑) ผู้บริหารจะต้องประเมินงานของตนอยู่เสมอ การประเมินต้องประเมินทั้ง ๒ อย่างคือ ประเมินวิธีการหรือกระบวนการทำงานควบพร้อม ๆ กันไป กับการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพราะการทำงานจะมุ่งเอาผลเพียงอย่างเดียวไม่ได้ วิธีการก็จำเป็น (Two fold evaluation of administration, means and ends)

(๑๒) ผู้บริหารจะต้องเคารพในวิชาชีพของการบริหาร และมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ จะไม่ทำความเสื่อมเสียให้บุคคลเหยียดหยามวิชาชีพของนักบริหาร (Professional integrity and responsibility)

(๑๓) ผู้บริหารจะต้องชวนหาความรู้ใส่ตนอยู่เสมอ และแสวงหาความชำนาญทุกวิถีทางเพื่อให้การบริหารงานของตนทันสมัยทันเหตุการณ์อยู่ตลอดเวลา

๑.๔ งานบริหารการศึกษา

ฟิสค์ (Fisk) สรุปว่างานบริหารการศึกษามีเพียง ๔ ชนิดหรือ ๔ ประเภทคือ*

(๑) การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชุมชน (Responsibilities relating to the community)

(๒) การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขยายหรือปรับปรุงโอกาสทางการศึกษาหรืองานในด้านวิชาการ (Improvement of educational opportunity)

(๓) การบริหารงานบุคคลทุกชนิดนับตั้งแต่การแสวงหา บรรจุ พัฒนา และปรับปรุงครู เจ้าหน้าที่และนักเรียน ตลอดจนการให้พ้นจากงานหรือโรงเรียนของบุคคลทุกประเภท (Obtaining, developing, and improving personnel)

(๔) การบริหารงานธุรการ การเงิน อาคารสถานที่บริเวณ และบริการต่าง ๆ (Providing and maintaining funds and facilities)

๑.๕ พฤติกรรมของผู้บริหาร

ในกรณีของผู้บริหาร เกตเซลส์กับกูบา (Getzels กับGuba) ยืนยันว่าบุคคลทุกกลุ่มที่ผู้บริหารต้องทำงานสัมพันธ์ด้วย ต่างก็มีความต้องการที่จะเห็นผู้บริหารนั้น ๆ ประพฤติหรือปฏิบัติอย่างนั้นอย่างนี้ด้วยกันทั้งนั้น เกตเซลส์กับกูบา (Getzels กับGuba) ลงความเห็นว่าพฤติกรรมของผู้บริหาร อาจจะเรียกได้ว่าเป็นผลรวมของความเกี่ยวพันของตัวการ ๓ ประการคือ**

(๑) วัฒนธรรม ประเพณี และความปรารถนาของสังคมที่ผู้บริหารดำรงตำแหน่งอยู่

(๒) ลักษณะเฉพาะของสถาบันที่ผู้บริหารดำรงตำแหน่งอยู่ บทบาทหน้าที่ที่สถาบันและผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ผู้บริหารปฏิบัติ และความคิดของผู้บริหารเองที่คาดคะเนว่าผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกับตนต้องการให้ตนปฏิบัติอะไรอย่างไร

* เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๕.

** วิทยุ สสาร, บทบาทของศึกษานิเทศก์จังหวัด (พระนคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๑๒), หน้า ๘-๘-๑๐.

(๓) ตัวบุคคล บุคลิกภาพและความต้องการหรือความจำเป็นเฉพาะตัวของบุคคล
 ทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าวข้างต้น มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารในระบบ
 สังคมทุกชนิด ในการปฏิบัติงานและการวางตนของผู้บริหารโดยปกติพอจะสรุปได้ว่า ผู้บริหาร
 จะแสดงพฤติกรรมออกมาเป็น ๓ ลักษณะคือ

(๑) พฤติกรรมที่มีลักษณะว่า ผู้บริหารได้คำนึงถึงความสำคัญและวัตถุประสงค์
 ของสถาบันเป็นใหญ่ โดยถือว่าการปฏิบัติงานทุกชนิดต้องสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของสถาบัน
 ต้องตรงตามบทบาทและหน้าที่ที่สถาบันหรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ให้ทำโดยตำแหน่ง และ
 ความคิดนึกที่ผู้บริหารคาดคะเนด้วยตนเองว่า ผู้อื่นที่ตนเกี่ยวข้องด้วยโดยตำแหน่งคิดหรือต้อง
 การให้ตนทำอะไร อย่างไร ทั้งนี้ภายในขอบเขตของวัฒนธรรมประเพณีและความปรารถนา
 ของสังคมตามความคิดนึกของผู้บริหาร

(๒) พฤติกรรมที่มีลักษณะว่า ผู้บริหารได้คำนึงถึงตัวบุคคลบุคลิกภาพของบุคคล
 และความต้องการหรือความจำเป็นของแต่ละบุคคลเป็นใหญ่ โดยถือว่าความต้องการและความ
 จำเป็นของสถาบันไม่สำคัญเท่า

(๓) พฤติกรรมที่มีลักษณะว่า ผู้บริหารได้คำนึงทั้ง ๒ อย่างดังกล่าวแล้วคือ
 ทั้งในด้านความต้องการและความจำเป็นของสถาบัน ภายในขอบข่ายของวัฒนธรรมประเพณี
 และความปรารถนาของสังคมและความต้องการหรือความจำเป็นส่วนบุคคล โดยถือว่าการ
 กระทำใด ๆ ต้องประสมกลมกลืนให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์แก่ทั้งสถาบันและบุคคลที่เกี่ยวข้อง
 ของพร้อม ๆ กันไป

เกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งในองค์การต่าง ๆ นั้นบาร์นาร์ด
 (Barnard) มองสองแง่คือ พฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความสำเร็จสมตามวัตถุประสงค์ขององค์
 การซึ่งเรียกว่า effectiveness กับพฤติกรรมที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน โดยถือเอา
 ระดับแห่งความพึงพอใจของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับงานเป็นเครื่องวัด ประสิทธิภาพดัง
 กล่าวนี้บาร์นาร์ด (Barnard) เรียกว่า efficiency งานบางอย่างอาจบรรลุผลสำเร็จ
 ตามเป้าหมายที่องค์การต่าง ๆ ตั้งไว้ แต่อาจจะได้ผลไม่เป็นที่พอใจของบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งผู้
 ปฏิบัติและผู้รับผล หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อย่างนี้บาร์นาร์ด (Barnard) เรียกว่าพฤติกรรมนั้น ๆ
 มี effectiveness แต่ไม่มี efficiency พฤติกรรมที่ดีต้องมีทั้ง effectiveness
 และ efficiency องค์การใดจะมี effectiveness ก็ต่อเมื่อการปฏิบัติงานจริง ๆ ของ

ผู้ปฏิบัติตรงตามบทบาทหน้าที่ที่องค์กรได้กำหนดไว้ องค์กรใดจะมี efficiency ต่อเมื่อบทบาทและหน้าที่ที่องค์กรกำหนดไว้นั้นเป็นที่พอใจเห็นชอบด้วยของผู้ปฏิบัติ

๑.๖ มนุษย์สัมพันธ์กับการบริหารบุคลากร

ในการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อบริหารงานบุคคลหรือเพื่อบริหารบุคลากรของโรงเรียนนั้น มีเรื่องสำคัญอยู่ ๑๐ เรื่องที่ผู้บริหารการศึกษาพึงระลึก เพื่อรักษามนุษย์สัมพันธ์ที่ดีในหมู่บุคลากรของโรงเรียนโดยทั่วไป คือ

(๑) การบรรจุหรือแต่งตั้ง (employment procedures) ควรคำนึงถึงความรู้สึกของบุคคลด้วย มิใช่คำนึงแต่ความสะดวกของผู้บริหารฝ่ายเดียว หรือคำนึงแต่คุณสมบัติและคุณภาพของบุคลากรที่จะบรรจุแต่งตั้งแต่เพียงเรื่องเดียว

(๒) การโอนย้ายหรือมอบหมายตำแหน่ง (placement procedures) ควรหาทางให้บุคคลได้ทำงานที่เหมาะสมกับงาน (The right person is placed in the right job)

(๓) การปูนบำเหน็จความดีความชอบ (promotion practices) ควรจะใช้ระบบความดีและผลสำเร็จในการปฏิบัติงานเป็นหลัก (merit and achievement)

(๔) การประเมินผลการปฏิบัติงาน (appraisal) ควรมีการนิเทศโดยรอบคอบและแม่นยำ หากมีสิ่งใดบกพร่องควรช่วยเหลือแนะนำให้แก้ไขเสีย มิใช่คอยแต่ตำหนิโดยไม่ช่วยเหลือแนะนำ

(๕) การช่วยเหลือครูเมื่อมีความเดือดร้อน (grievance procedures) เวลาครูเดือดร้อนควรหาทางช่วยเหลือและแก้ไข และควรจะให้ครูรู้ว่าจะหันไปพึ่งใครในเรื่องใด

(๖) การปฏิบัติงานเป็นหมู่ (group activity) มีความจำเป็นสำหรับหน่วยงานเพราะเป็นการฝึกความสามัคคี และพัฒนาบุคลากรไปในตัว จึงควรมีการวางแผนโดยรอบคอบและจัดให้มีขึ้นเป็นประจำ ดังนี้รวมถึงการฝึกอบรมบุคลากรเป็นหมู่ ๆ ด้วย

(๗) ทะเบียนประวัติของบุคลากร (personnel records) ควรทำให้เรียบ-

ร่อย และรู้จักนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ มิใช่ทำอะไรตามที่จะนึกได้หรือตามอารมณ์ ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพของงานและเพื่อบำรุงขวัญของบุคลากรทุกคน

(๘) นโยบายและวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ (written policies and procedures) ควรบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและแจกให้รู้ทั่วกัน

(๙) การกำหนดเงินเดือน (salary determination) ควรจะเปิดโอกาสให้ทุกคนทราบมาตรการที่ผู้บริหารคิด ถ้าเป็นไปได้ควรมีคณะกรรมการร่วมรู้เห็น มิใช่ผู้บริหารทำไปโดยลำพังผู้เดียว

(๑๐) การส่งเสริมวิชาการเพื่อพัฒนาบุคลากร (professional growth) จำเป็นที่สำคัญสำหรับโรงเรียนทุกแห่ง ควรมีการฝึกอบรมหรือเปิดโอกาสให้ได้รับฟังคำบรรยาย พิเศษใดอาทิหนึ่งสี่วิชาการตลอดจนวารสารวิชาการโดยทั่วถึงทุกคนและทุกระยะ

๑.๓ หน้าที่ของผู้นำ

ภาระหน้าที่ของผู้นำนั้นมีมากมายเป็นเอนกประการ และได้มีผู้จำแนกแยกไว้เป็นหลายแบบ จึงขอนำมาเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาสัก ๑ - ๒ แบบ ซึ่งโดยทั่วไปหน้าที่ของผู้นำหรือหัวหน้างานควรมีดังนี้^{๑๐}

- (๑) เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ
- (๒) เป็นผู้ช่วยเสริมสร้างใหม่ปริมาณ และคุณภาพของงานได้รับผลสูงสุด
- (๓) เป็นผู้สอนและแนะนำการปฏิบัติงานให้ผู้อื่นได้ปฏิบัติงาน
- (๔) เป็นผู้ติดต่อและประสานงานในองค์การ เพื่อให้งานมีประสิทธิภาพ
- (๕) เป็นผู้สั่งงานและควบคุมงาน

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการบางคน เช่น วัลลว (Wall) และ ฮอกินส์ (Hawkins) ได้กล่าววว่า ผู้นำนั้นมีหน้าที่อันสำคัญอีกมากมายเป็นเอนกประการดังนี้

- (๑) เป็นนักบริหารที่ดี (Good executive)
- (๒) เป็นผู้วางนโยบาย (Policy maker)

- (๓) เป็นผู้วางแผน (Planner)
- (๔) เป็นผู้เชี่ยวชาญ (Expert)
- (๕) เป็นผู้แทนของกลุ่มในการติดต่อภายนอก (External group representative)
- (๖) เป็นผู้รักษาสัมพันธภาพระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา (Control of internal relationship)
- (๗) เป็นผู้ให้รางวัลและให้โทษ (Purveyer of rewards and punishments)
- (๘) เป็นอนุญาโตตุลาการ (Arbitrator)
- (๙) เป็นสัญลักษณ์ของสมาชิก (Group Symbol)
- (๑๐) เป็นแบบอย่างที่ดี (Exemplar)
- (๑๑) เป็นนักอุดมคติ (Ideologist)
- (๑๒) เป็นผู้ยอมรับผิดในการปฏิบัติงานขององค์การ (Scapegoat)

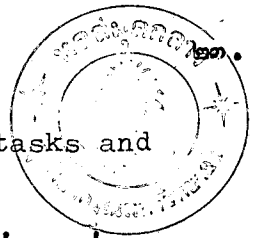
๒. ทฤษฎี ระบบและกระบวนการเกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

๒.๑ ทฤษฎีองค์การเกี่ยวกับระบบการศึกษา

เมคเคลรี่ (McCleary) กับเฮนเคลย์ (Hencley) สรุปทฤษฎีองค์การเกี่ยวกับระบบการศึกษาไว้ว่าควรจะมีเงื่อนไขสำคัญที่จำเป็นจริง ๆ อยู่เพียง ๖ ประการเท่านั้น ที่วงการศึกษาระดับชาติเสียมิได้คือ^{๑๑}.

- (๑) จะต้องมีกำหนดยุทธศาสตร์หรือเป้าหมายและลักษณะงานที่จะต้องทำให้แน่ชัด (purposes and tasks)
- (๒) จะต้องมีกำหนดอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการและควบคุมบังคับบัญชาไว้ให้แน่ชัด (authority of direct and control)
- (๓) จะต้องมีมอบหมายงานให้แก่ตำแหน่งต่าง ๆ อย่างชัดเจนว่าจะให้ทำอะไรบ้าง มีขอบเขตเพียงใด เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มีความรับผิดชอบที่แน่นอน

^{๑๑} วิทยุ โทร เรื่องเดิม, หน้า ๑๒๖-๑๒๗.



และเพื่อให้มีการแบ่งสรรปันส่วนงานใหญ่กลางกรต่าง ๆ ใดทำทั่วถึงกัน (tasks and division of work)

(๔) จะต้องมีการติดต่อสื่อสารที่สะดวก รวดเร็วและแน่นอนเพื่อประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ (a system of communications)

(๕) จะต้องมีการสร้างภาวะผู้นำให้เกิดขึ้น เพื่อให้ความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานดำเนินไปด้วยดี มีการวัดหรือประเมินผลงานต่อเนื่องกันไปทุกระยะ และมีการปรับปรุงงานอยู่เสมอโดยอาศัยผู้นำที่ได้รับความนิยมนเชื่อถือจากบุคลากรที่เกี่ยวข้องทุกคน (leadership)

(๖) จะต้องมีการวางมาตรการบางอย่างที่จะกระตุ้นหรือส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง มาตรการดังกล่าวนี้เป็นการบำรุงขวัญมิใช่การบังคับ เพื่อให้บุคลากรรักและพอใจที่จะปฏิบัติงานอันจะก่อให้เกิดผลดีแก่หน่วยงาน (motivation)

๒.๒ ระบบบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป ไม่ว่าในประเทศใดในสมัยใดโดยเฉพาะการบริหารงานของรัฐแล้ว การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้นและเลื่อนตำแหน่งบุคลากร เป็นปัญหาสำคัญเรื่องหนึ่งที่พากษวีจาร์ณกันอยู่เสมอ ระบบบริหารงานบุคคลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันคือระบบคุณวุฒิ (Merit System) แต่ในการศึกษาการบริหารงานบุคคลในฐานะเป็นอุปกรณ์สำคัญของการบริหารควรจะได้พิจารณาถึงระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) ซึ่งใช้กันมากในสมัยก่อนที่จะมีระบบคุณวุฒิ ระบบอุปถัมภ์นี้มีลักษณะเกือบตรงข้ามกับระบบคุณวุฒิ การศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลทั้งสองระบบนี้ จะทำให้บังเกิดความรู ความเข้าใจในเนื้อหาสาระของการบริหารงานบุคคลยิ่งขึ้น^{๑๒}.

(๑) ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)

ระบบอุปถัมภ์มีคำที่เรียกหลายอย่างต่าง ๆ กันเป็นต้นว่า ระบบชูปเลี้ยง หรือระบบสกปรก (Spoils System) ระบบชอบพอเป็นพิเศษ (Favoritism) หรือระบบเล่นพวก (Nepotism) สำหรับในภาษาไทยนิยมใช้คำว่า "ระบบอุปถัมภ์"

^{๑๒} วิทยุ โสธร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช, ๒๕๑๓), หน้า ๑๖.

(๒) ระบบคุณวุฒิ (Merit System)

ระบบคุณวุฒิหรือ Merit System มีผู้แปลเป็นภาษาไทยไว้ต่าง ๆ กัน เช่น "ระบบคุณธรรม" "ระบบคุณความดี" "ระบบความรู้ความสามารถ" เป็นต้น

๒.๓ กระบวนการบริหารการศึกษา

ในระยะประมาณ ๓๐ ปีที่ผ่านมา มีผู้เขียนตำราและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับหลักและวิธีการบริหารงานเอาไว้เป็นจำนวนมาก แต่ที่ได้รับความนิยมยกย่องมากที่สุดเห็นจะได้แก่ข้อเขียนของลูเธอร์ กุลลิค (Luther Gulick) ซึ่งกล่าวถึงกระบวนการบริหารไว้ ๗ ประเภทด้วยกัน เรียกว่าอักษราย่อตัวตนของคำว่า พอสซอบ (POSDCORB) คือ

(๑) Planning หมายถึงการวางแผนหรือวางโครงการอย่างกว้าง ๆ ว่า มีงานอะไรบ้างที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับ พร้อมด้วยวางแผนวิธีปฏิบัติ พร้อมด้วยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ๆ ก่อนลงมือปฏิบัติการ

(๒) Organizing หมายถึงการจัดรูปโครงสร้างหรือเค้าโครงของการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยหรือของตำแหน่งต่าง ๆ ของหน่วยงานให้ชัดเจน พร้อมด้วยกำหนดลักษณะและวิธีการติดต่องานสัมพันธ์กันตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่สูงต่ำลดหลั่นกันไป

(๓) Staffing หมายถึงการบริหารงานอื่นเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ทุกประเภทของหน่วยงาน การบริหารงานบุคคลตั้งแต่การแสวงหากคนมาทำงาน การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรมและพัฒนาบุคคลที่บรรจุแต่งตั้งไว้แล้ว การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้นและลดขั้น ตลอดจนการพิจารณาให้พ้นจากงาน และการบำรุงรักษาสภาพของการทำงานที่ดีและมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ตลอดไป

(๔) Directing หมายถึงการวินิจฉัยสั่งการ หลังจากได้วิเคราะห์และพิจารณางานโดยรอบคอบแล้ว รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ ในฐานะผู้บริหาร เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน

(๕) Coordinating หมายถึงการประสานงานหรือสื่อสัมพันธ์หน่วยงานย่อย หรือตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์กรหรือสำนักงานใหญ่ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน แต่ทุกหน่วยงานประสานกลมกลืนกันเพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์กรหรือหน่วยงานใหญ่ร่วมกัน

(๖) Reporting หมายถึงการ เสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งเบื้องบนและเบื้องล่าง การ เสนอรายงานทำให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ความก้าวหน้าของงานทุกระยะ สะดวกแก่การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ในขณะเดียวกัน การ เสนอรายงานใหญ่รวมงานหรืออยู่ใต้อำนาจบัญชาได้ทราบด้วยจะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกันและเป็นการบำรุงขวัญไปในตัว การ เสนอรายงานจำเป็นที่จะต้องมีการบันทึกหลักฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานไว้เป็นระยะ ๆ มีการวิจัยการประเมินผล และการตรวจสอบ เป็นระยะ ๆ จึงจะสามารถทำรายงานได้ถูกต้องรัดกุมและสมบูรณ์

(๗) Budgeting หมายถึงการ จัดทำงบประมาณการเงิน การวางแผนหรือโครงการใช้จ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินโดยรอบคอบ และรัดกุม^{๑๓}.

๒.๔ กระบวนการบริหารงานบุคคล

ขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานบุคคลน่าจะประกอบด้วย

- (๑) การวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- (๒) การสรรหาบุคคล
- (๓) การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง
- (๔) การประเมินผลการปฏิบัติงานและการป้อนำเห็นใจ
- (๕) การปกครองบังคับบัญชา
- (๖) การพัฒนาบุคคล
- (๗) การจัดประโยชน์แก่ผู้อื่น ๆ
- (๘) การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล^{๑๔}.

ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลว่าที่จริงแล้วมี ๔ ลักษณะคือ การให้ค่าจ้างบุคคล การบำรุงรักษา การพัฒนา และการให้พินิจจากงาน บีช (Beach) ได้กำหนดขอบข่ายหรือกิจกรรมเกี่ยวกับงานบริหารบุคคลากรไว้ดังนี้

^{๑๓}. ภิญโญ สาริธ เรืองเคิม, หน้า ๗๑-๗๒-๗๓.

^{๑๔}. สมพงศ์ เกษมสิบ เรืองเคิม, หน้า ๗-๘.

- (๑) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน
- (๒) การจัดปฐมนิเทศแก่บุคคลที่เข้ามาทำงานใหม่
- (๓) การจัดฝึกอบรม
- (๔) การสร้างภาวะผู้นำขึ้นในส่วนบุคคล
- (๕) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- (๖) การฝึกงานและการแก้ไขปรับปรุงขอบกพร่อง
- (๗) การให้คำแนะนำแก่ผู้ปฏิบัติงาน
- (๘) การให้ขอเสนอแนะแก่ผู้มีอำนาจในการเพิ่มเงินเดือน เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การโอน การย้าย และการให้ออกจากงาน
- (๙) การนำกฎระเบียบต่าง ๆ ออกใช้ และดูแลให้เป็นไปตามกฎและระเบียบนั้น
- (๑๐) การแจ้งและชี้แจงนโยบายการปฏิบัติงานให้แก่บุคคลผู้ปฏิบัติงานทราบ
- (๑๑) การเสนอขอคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงทราบ
- (๑๒) การสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคคลผู้ปฏิบัติงาน
- (๑๓) การจัดสวัสดิการและหลักประกันในการทำงาน^{๑๕}.

๓. พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารบุคลากร

พระราชบัญญัติที่ยอมสัมพันธ์กับหน่วยบริหารงานบุคคล พระราชบัญญัติและหน่วยบริหารงานบุคคลที่ข้าราชการครูซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และครูผู้สอนประจำในสถานศึกษาของรัฐหรือดำรงตำแหน่งผู้บริหารอื่นในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ควรจะคงทราบคือ

๓.๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ใน พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นใช้เป็นครั้งแรกและฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๑๘ โดยมีสำนักงาน ก.พ. หรือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นหน่วยบริหารงานบุคคล

๓.๒ พระราชบัญญัติครู

ใน พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้มีพระราชบัญญัติครู เป็นฉบับที่ ๑ มีผลให้เกิดครูสภา หรือสภาของครูขึ้นซึ่งเป็นหน่วยบริหารงานบุคคลอีกหน่วยหนึ่ง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช ๒๔๘๘ และโดยความเห็นชอบของกระทรวงศึกษาธิการมีผลให้มีการวางระเบียบประเพณีของครูว่าด้วยวินัยของครู พ.ศ. ๒๕๐๖ ระเบียบครูสภาว่าด้วยวินัยตามระเบียบประเพณีของครู พ.ศ. ๒๕๐๖ มีดังนี้คือ

- (๑) ครูต้องสนับสนุนและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (๒) ครูต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เกิดผลดีด้วยความเอาใจใส่ ระวังรักษาประโยชน์ของสถานศึกษา

(๓) ครูต้องสุภาพเรียบร้อย เชื่อฟังและไม่แสดงความกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ที่อยู่บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่การงานโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนของสถานศึกษา

ในการปฏิบัติหน้าที่การงาน ห้ามมิให้กระทำการข่มขู่ผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป เป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

(๔) ครูต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่สถานศึกษา จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่การงานไม่ได้

(๕) ครูต้องประพฤติตนอยู่ในความสุจริต และปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์เที่ยงธรรม

(๖) ครูต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ชนชู้ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว

ห้ามมิให้ประพฤติการใด ๆ อันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์และชื่อเสียงของครู เช่น ประพฤติตนเป็นคนเสเพล เสพเครื่องทองของเมวจนไม่สามารถครองสติได้ มีหนี้สินรุงรัง หมกหมุ่นในการพนัน กระทำความผิดอาญา ประพฤติผิดในทางประเวณีต่อบุคคลหรือคู่สมรสของผู้อื่น กระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการอันใดอันอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตน

- (๗) ครูต้องประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีแก่ศิษย์ และไม่คูหมิ่นเหยียดหยามบุคคลใด ๆ
- (๘) ครูต้องถือและปฏิบัติตามแบบธรรมเนียมของสถานศึกษา
- (๙) ครูต้องรักษาความสัมพันธ์ระหว่างครู และช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหน้าที่การงาน
- (๑๐) ครูต้องรักษาความลับของศิษย์ ผู้ร่วมงานและสถานศึกษา^{๑๖}.

๔. หลักราชการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ถ้าคนเราต้องการแก้ไขข้อบกพร่องบางอย่าง เป็นเครื่องนำไปสู่ความเป็นใหญ่ ป่านนี้พวกครูบาอาจารย์ทุกคนต้องเป็นคนใหญ่โตไปด้วยกันหมดแล้ว แต่แท้จริงศิษย์ที่ศึกษาครุ มีถมไป ซึ่งถ้าจะว่าไปแล้วไม่ควรที่จะเป็นไปได้เพราะครู เป็นผู้สอนวิชาให้แก่ศิษย์ เหตุใดศิษย์จึงจะวิ่งไปดีกว่าครูเล่า ถ้าลองไตร่ตรองดูข้อนี้ให้ถี่ถ้วนจนเห็นได้ว่า ไม่ใช่เพราะวิชาอย่างเดียวเสียแล้ว ต้องมีคุณวิเศษอื่นประกอบด้วยอีก คุณวิเศษเหล่านั้นจะขอพรรณนาแถมออกเป็นสังเขปดังต่อไปนี้

๔.๑ ความสามารถ

คำว่าความสามารถจะแปลเสียให้กว้างที่เคียวว่า "อาจจะทำการงานให้เป็นผลสำเร็จได้ดียิ่งกว่าผู้ที่มีโอกาสเท่า ๆ กัน"

ความสามารถเป็นลักษณะอัน ๑ แห่งผู้ บังคับบัญชาคน

๔.๒ ความเพียร

คำว่าเพียรแปลว่า "กล้าหาญไม่ย่อท้อต่อความยากและบากบั่น เพื่อจะข้ามความขัดข้องให้จงได้ โดยใช้ความอุตสาหะวิริยภาพมิไคลลดหย่อน

อนึ่ง ผู้ที่แสดงตนเป็นคนเพียรแล้ว ก็เหมือนแสดงให้ปรากฏว่าถ้าเมื่ได้รับมอบให้กระทำการในหน้าที่ใด ก็คงจะใช้ความอุตสาหะวิริยภาพโดยสม่ำเสมอเพื่อทำกิจการนั้น ๆ ให้บรรลุถึงซึ่งความสำเร็จด้วยดีจนได้ ดังนั้น เมื่อผู้ใหญ่จะเลือกหาคนใช้

^{๑๖} สิริ เทศประสิทธิ์, กฎหมายว่าด้วยการบริหาร การศึกษา (พระนคร: กรุงเทพมหานคร พิมพ์, ๒๕๑๓), หน้า ๒๔๔-๒๔๕.

ในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาคน จึงพึงเล็งหาคนเพียรมากกว่าคนที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะกิจกรานหาความบกพร่องนอกเหนือได้

๔.๓ ความไหวพริบ

ความไหวพริบเป็นลักษณะอีกอย่าง ๑ ซึ่งต้องการสำหรับบุคคลที่จะใช้ในหน้าที่บังคับบัญชา

ความไหวพริบแปลว่า "รู้จักสังเกตเห็นโดยไม่ต้องมีใครเตือน ว่ามีเหตุเช่นนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติกรอย่างนั้น ๆ เพื่อให้บังเกิดผลดีที่สุดแก่กิจการทั่วไป และรีบทำการอันเห็นควรนั้นโดยฉับพลันทันท่วงที"

๔.๔ ความรู้เท่าถึงการ

แปลว่า "รู้จักปฏิบัติกิจการให้เหมาะสมด้วยประการทั้งปวง"

ความรู้เท่าถึงการนี้ จะมีตำรับตำราหรือครูบาอาจารย์สั่งสอนได้ก็หาไม่ อย่างดีที่สุดที่พอจะศึกษาได้ก็แต่โดยอาศัยความอดุสสาหะพากเพียรจดจำแบบอย่างของผู้อื่นซึ่งเขาได้ปฏิบัติมาแล้วในเวลาที่เคยคลึงกันเท่านั้น แต่ที่จะวางใจยึดถืออยู่แต่แบบแผนเท่านั้นก็ไม่ได้ เพราะถ้าหากจะไปประสบเหตุการณ์ซึ่งมิได้มีอยู่ในแบบแผนแล้ว ก็จะไม่รู้ว่าจะทำอย่างไรเสียอีก จึงเป็นอันต้องอาศัยไหวพริบในตัวเองประกอบด้วย จึงจะเป็นผู้รู้เท่าถึงการอย่างบริบูรณ์

๔.๕ ความซื่อตรงต่อหน้าที่

"ความซื่อตรงต่อหน้าที่ คือตั้งใจกระทำกิจการซึ่งได้รับมอบให้เป็นหน้าที่ของตนนั้นโดยซื่อสัตย์สุจริต ใสความอดุสสาหะวิริยภาพเต็มสติกำลังของตน ด้วยความมุ่งหมายให้กิจการนั้น ๆ บรรลุถึงซึ่งความสำเร็จโดยอาการอันงดงามที่สุดที่จะพึงมีหนทางจัดไปได้"

๔.๖ ความซื่อตรงต่อคนทั่วไป

ที่จริงหนทางดีที่สุดที่จะดำเนินไปเพื่อให้เป็นที่นิยมแห่งคนทั้งหลายมีอยู่คือ "ความประพฤติซื่อตรงต่อคนทั่วไป" รักษาตนให้เป็นคนควร เขาทั้งหลายจะเชื่อถือโดยรักษาวาจาสัตย์ พูดอะไรเป็นนั้น ไม่เห็นหันเปลี่ยนแปลงคำพูดไปเพื่อความสะกดเฉพาะครั้ง ๑ คราว ๑ ไม่คิดเอาเปรียบใครโดยอาการอันเขาจะขันแข่งไม่ได้

ไม่ยกตนข่มท่าน ไม่หาดีใส่ตัวหาชั่วใส่เขา เมื่อผู้ใดมีไมตรีต่อกับคนอื่นด้วยไมตรีสม่ำเสมอ ไม่ใช่ความรักใคร่ไมตรีซึ่งผู้อื่นมีแก่เรานั้นเพื่อเป็นเครื่องประหาร เขาเองหรือใคร ๆ ทั้งสิ้น

ความประพฤติที่ตรงแก่คนทั่วไปเช่นนี้ ปราชญ์ทุกชาติทุกภาษาย่อมยกย่องว่าเป็นคุณวิเศษอัน ๑ ซึ่งเป็นลักษณะแห่งผู้ใหญ่แท้จริง

๔.๓ ความรู้จักนิสัยคน

ข้อนี้เป็นข้อสำคัญสำหรับผู้ที่ทำหน้าที่จะต้องปฏิบัติกิจการ ติดต่อกับผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่หรือผู้น้อย

ถ้าเป็นผู้ใหญ่ เป็นหน้าที่ที่จะต้องศึกษาและสังเกตใหญ่รู้นิสัยของผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของตน ต้องรู้อาการความคิดความเห็นเป็นอย่างไร ชอบทำการทำงานอย่างไร ชอบหรือชังอะไร เมื่อทราบแล้วก็อาจที่จะวางความประพฤติและหางานงานของตนเอง ให้ตรงตามอัธยาศัยของผู้ใหญ่นั้นได้

ถ้าคนเป็นผู้ใหญ่ มีหน้าที่บังคับบัญชาคนมาก ๆ การรู้จักนิสัยคนก็ยิ่งเป็นการจำเป็นยิ่งขึ้น เพราะคนเราไม่ใช่ผู้ง่เงาะงูแก่ซึ่งจะถอนไปได้โดยไร้ร่อง "สุข ๆ" หรือเอาไม้ไผ่แทงคนก็ชอบชู้ บางคนก็ชอบปลอม เพราะฉะนั้นจะใช้แต่ของอย่างเดียวหรือขอยอย่างเดียวหาได้ไม่

๔.๔ ความรู้จักผู้น้อย

ข้อนี้เป็นข้อสำคัญอัน ๑ ซึ่งปฏิบัติให้เหมาะได้ยากกว่าที่คาดหมาย เพราะฉะนั้นจึงมีผู้ที่ปฏิบัติให้ได้ดีจริง ๆ ไคน้อย

๔.๕ ความมีหลักฐาน

ความมีหลักฐานเป็นคุณวิเศษอัน ๑ ซึ่งจะเป็นเครื่องช่วยบุคคลให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่อันมีความรับผิดชอบ และเมื่อได้รับแล้วจะเป็นเครื่องช่วยให้ได้มั่นคงอยู่ในตำแหน่งนั้นต่อไปได้อีกด้วย

คำว่ามีหลักฐานนี้คืออะไร

- (๑) มีบ้านเป็นสำนักมั่นคง
- (๒) มีครอบครัวอันมั่นคง

(๓) ตั้งตนไว้ในที่ชอบ

๔.๑๐ ความจงรักภักดี

ความจงรักภักดียอมเป็นคุณวิเศษอัน ๑ ซึ่งพึงแสวงในตัวบุคคลที่จะได้รับมอบให้กระทำการในหน้าที่ไม่ว่าใหญ่หรืออ่อน และยังเป็นผู้ที่ต้องกระทำการในหน้าที่ผู้บังคับบัญชาคนแล้วก็ยังเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งขึ้น

ความจงรักภักดีแปลว่า "ความยอมสละตนเพื่อประโยชน์แห่งท่าน"

และความจงรักภักดีแท้จริงนี้เอง คือความรักชาติซึ่งคนไทยสมัยใหม่พอใจพูดจนติดปาก แต่ซึ่งหาผู้เข้าใจซึมซาบจริงได้น้อย^{๑๗}.

๕. การปกครองคณะสงฆ์ในประเทศไทย

พระศาสดาทรงแสวงหาประโยชน์แก่วิษยของพระองค์ สทรงพรำอำนาจส่วนพระองค์เอง มอบให้สงฆ์เป็นใหญ่ในกิจการอันเนื่องด้วยการปกครองคณะ พระพุทธดำรินี้ได้มีมาแต่ครั้งแรกศรีสุแล้ว แต่วิษยยังไม่รู้ทั่วถึงธรรมแพร่หลาย พระองค์จึงทรงปกครองมาด้วยพระองค์เองก่อน เมื่อมีสาวกผู้สามารถขึ้นบ้าง ก็ทรงผ่อนให้ช่วยทำดังเช่นทรงอนุญาตให้อุปสมบทกุลบุตร ด้วยให้ถึงสระสาม, คราวนี้ทรงเห็นวิษยเจริญขึ้นด้วยความรู้ความสามารถ จึงประทานพระพุทธาอนุญาตให้สงฆ์เป็นเจ้าการในกิจพระศาสนา^{๑๘}.

ระบบการปกครองคณะสงฆ์ที่พระพุทธเจ้าทรงใช้แบ่งเป็น ๓ ระยะ^{๑๙}.

ก. ระยะแรก ทรงปกครองแบบเอกาธิปไตย โดยพระพุทธเจ้าทรงเป็นใหญ่แต่ผู้เดียว ดังจะเห็นได้จากการอุปสมบทแบบเอธิกชอุบสัมปทา เพียงพระองค์ศรีสุว่า เอธิ ภิกขุ กุลบุตรผู้นี้ก็เป็นภิกษุแล้ว

^{๑๗} พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, "หลักราชการ," อนุสรณ์เนื่องในงานสถาปนากิจศพนายทอง แสงศิริ, (๒๕๑๕), ๓๕-๕๕.

^{๑๘} สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, พุทธประวัติเล่ม ๒ (กรุงเทพมหานคร: มหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๕๑๓), หน้า ๒๒.

^{๑๙} สัมภาษณ์นายจ่านงค์ ทองประเสริฐ ณ ราชบัณฑิตยสถาน เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๑๘, เวลา ๑๕.๑๐-๑๕.๔๐ น.

ข. ระยะที่ ๒ ทรงปกครองแบบราชาธิปไตย โดยมอบอำนาจให้แก่สาวก ซึ่งในตอนนั้นยังมีไม่มากนัก จะเห็นได้จากการอุปสมบทแบบติสรณคณูปสัมปทา เมื่อทรงส่งสาวกไปประกาศพระศาสนาในตอนแรก ๆ ถ้าจะตองนำกุลบุตรมาให้พระพุทธรเจ้าบวชให้ จะเสียเวลาในการประกาศพระศาสนาจะได้ผลไม่คุ้ม จึงเปิดโอกาสให้สาวกให้การอุปสมบทแก่กุลบุตรได้โดยให้กุลบุตรนั้น ๆ แปลงวาจาถึงพระรัตนตรัยก่อน

ค. ระยะที่ ๓ ทรงปกครองแบบราชาธิปไตย เมื่อคณะสงฆ์เจริญรุ่งเรืองมากแล้ว ก็ทรงยกเลิกการอุปสมบททั้งสองแบบนี้แล้วให้ใช้การอุปสมบทแบบญัตติจตุตถกรรมวาจาแทนโดยให้สงฆ์เป็นใหญ่ในการอุปสมบท การอุปสมบทแบบนี้จะต้องเสนออนุญัติขึ้นมาก่อนว่า กุลบุตรผู้นี้มีคุณสมบัติทุกอย่างตามที่กำหนด ไม่เป็นโรคต้องห้ามทุกชนิดแล้วสวดประกาศในทามกลางสงฆ์ ๓ ครั้ง ว่าสงฆ์จะเห็นชอบไหม ถ้าวานวารที่ ๓ ได้โดยไม่มีภิกษุรูปใดคัดค้านเลย ก็เป็นอันสำเร็จเป็นภิกษุอย่างการอุปสมบทในทุกวันนี้

"การปกครองคณะสงฆ์ในครั้งนั้น [ยุคกรุงสุโขทัย] แบ่งเป็น ๒ ฝ่ายคือ ฝ่ายขวาหรือคามวาสีและฝ่ายซ้ายหรือภริญวาสี"^{๒๐}

ในระยะแรกพระสงฆ์ปกครองกันเองโดยพระผู้ใหญ่ปกครองพระผู้น้อยคือ ถือนักกอาวุโส ถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโดยทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ ขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นระบบตั้งฆสภา ได้มีการปฏิรูปกฎหมายคณะสงฆ์อีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. ๒๕๐๕ คือการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แทนพระราชบัญญัติคณะสงฆ์พุทธศักราช ๒๔๔๔

มาตราสำคัญบางมาตราทั้งในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๔๔ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ประกาศใช้ในปัจจุบัน) ที่เกี่ยวข้องกับ การวิจัยในเชิงของการ เปรียบ เทียบ กับการบริหารบุคลากรในวงการศึกษามีดังนี้

^{๒๐} สุมาลี สุวรรณแสง. ๒๕๑๗. "ระบบบริหาร การศึกษาฝ่ายสงฆ์ในพระพุทธรศาสนาในประเทศไทย" วิทยานพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิตแผนกบริหาร การศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อัครสำเนา), หน้า ๑๓.

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๑๑ สังฆสภาประกอบด้วยสมาชิก มีจำนวนรวมกันไม่เกินสี่สิบห้ารูป คือ

- (๑) พระเถระชั้นธรรมชั้นไป
- (๒) พระคณาจารย์เอก
- (๓) พระเปรียญเอก

แต่ทั้งนี้ ถ้ามีจำนวนเกินกว่าที่กำหนด ให้เป็นสมาชิกตามลำดับ (๑) (๒) (๓)

และตามลำดับอาวุโส

มาตรา ๒๕ สมเด็จพระสังฆราชทรงตั้งสังฆมนตรีชั้นคณะหนึ่งประกอบด้วยสังฆนายก รูปหนึ่งและสังฆมนตรีอีกไม่เกินเก้ารูป

ในการตั้งคณะสังฆมนตรี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ลงนามรับ-
สนอง^{๒๑}.

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๑๒ มหาเถรสมาคมประกอบด้วยสมเด็จพระสังฆราชซึ่งทรงดำรงตำแหน่ง
ประธานกรรมการโดยตำแหน่ง สมเด็จพระราชาคณะทุกรูปเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
และพระราชาคณะซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งมีจำนวนไม่ต่ำกว่าสี่รูปและไม่เกินแปดรูป
เป็นกรรมการ

มาตรา ๑๘ มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อย
เพื่อการนี้ให้มีอำนาจตรากฎมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบหรือออกคำสั่งโดย
ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยไซ้บังคับได้

มาตรา ๒๒ การปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค ให้มีพระภิกษุเป็นผู้ปกครองตาม
ชั้นตามลำดับ ดังต่อไปนี้

^{๒๑} โสคติ ทองประยูร, กฎหมายคณะสงฆ์ (พระนคร: โรงพิมพ์การศาสนา,
๒๕๐๖), หน้า ๒๘.

- (๑) เจ้าคณะภาค
- (๒) เจ้าคณะจังหวัด
- (๓) เจ้าคณะอำเภอ
- (๔) เจ้าคณะตำบล

เมื่อมหาเถรสมาคม เห็นสมควรจะจัดให้มีรองเจ้าคณะภาค รองเจ้าคณะ-
จังหวัด รองเจ้าคณะอำเภอ และรองเจ้าคณะตำบล เป็นผู้ช่วยเจ้าคณะนั้น ๆ ก็ได้^{๒๒}.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย