

## ทฤษฎีและหลักการบริหารงานทั่วไป

สำนักงานจังหวัดจัดตั้งขึ้นมาได้ เพราะผลจากการขยายตัวของสังคมไทย ประชากรเพิ่มขึ้น ความต้องการของประชาชนมากขึ้น การปกครองดูแลไม่ทั่วถึง หน่วยงานของรัฐจึงต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบมากขึ้นตามลำดับ ประกอบกับตามทฤษฎี และหลักการบริหารงานนั้น เมื่อหน่วยงานใดมีปริมาณงานเพิ่มขึ้นจนไม่สามารถดำเนินงาน ตามความรับผิดชอบให้บรรลุเป้าหมายโดยสมบูรณ์แล้ว จะต้องแบ่งแยกงานที่มีลักษณะ เกี่ยวกันออกไปและจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพื่อรับช่วงดำเนินงานเกี่ยวกับงานดังกล่าว ต่อไป<sup>๑</sup> แต่สำนักงานจังหวัดนั้นตามกฎหมาย<sup>๒</sup> ได้กำหนดให้เป็นหน่วยงานนานแล้ว หากแต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ เจาหน้าที่ปฏิบัติงานของสำนักงานจังหวัดจึงได้กระจายไปอยู่ ตามส่วนราชการต่าง ๆ ในจังหวัด เมื่อสภาวะสังคมเปลี่ยนแปลงไป ระบบการบริหารงาน ซึ่งเป็นกลไกของสังคมก็เปลี่ยนตามด้วย สำนักงานจังหวัดจึงจำเป็นต้องจัดตั้งและมี เจ้าหน้าที่พร้อมที่จะปฏิบัติงานตามแนวทฤษฎีและหลักการบริหารงานทั่วไป

มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ( Social Animal ) มีการวิวัฒนาการอยู่โดย มิหยุดยั้งตั้งแต่โบราณจนถึงปัจจุบัน มีการรวมตัวกันอยู่เป็นหมู่เหล่า เป็นชุมชน เป็นเมือง และการรวมตัวกันเพื่อความอยู่รอดนี้ ได้มีระเบียบแบบแผนขนบประเพณีและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

---

<sup>๑</sup> พนม ทินกร ณ อยุธยา, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักการบริหาร ภาวะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖.

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๘.

เป็นกลไกกับความประพทธิหรือพฤติกรรมของสมาชิกภายในสังคมนั้นและมีตัวเจ้าหน้าที่  
 มืองค์กร สถาบันต่าง ๆ เพื่อคอยดำเนินการให้เกิดความสงบเรียบร้อยและประโยชน์สุข  
 แก่มวลสมาชิก

ปัจจุบันองค์กรต่าง ๆ ได้ขยายตัวมากขึ้นความสลับซับซ้อนของรูปแบบองค์กร  
 และการบริหารมีมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนองตอบความต้องการของประชาชนที่ไต่ทวี  
 ขึ้นอย่างรวดเร็ว นอกจากนั้นสังคมปัจจุบันประชาชนยังเรียกร้องให้รัฐเอื้ออำนวยช่วยเหลือ  
 ในรูปรัฐสวัสดิการอย่างมากอีกด้วย ฉะนั้น ภาระหนักของนักบริหารก็คือความพยายามที่จะ  
 ต้องแสวงหารรรควิธี ( Means ) ที่จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร เพื่อสนองตอบ  
 ( Responsiveness ) ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพและ  
 เท่าเทียมกันทั้งในด้านการรัฐวิสาหกิจ รัฐกิจ และบริหารธุรกิจ สิ่งเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็น  
 ความผูกพันกับสังคมมีอยู่ด้วยกันโดยเมืองค์กร เป็นหน่วยงานที่คอยเชื่อมโยงเกี่ยวคู่ไว้ ฉะนั้น  
 สังคมกับองค์กรจึงแยกจากกันไม่ออก ศาสตราจารย์ Amitai Etzioni ได้เขียน  
 ไว้ในหนังสือ Modern Organization ว่า "องค์กรคือสังคม" ( Organization  
 is a Society )<sup>๑</sup> และ William J. Siffin ได้เน้นให้เห็นความสำคัญ  
 ขององค์กรที่มีต่อมนุษย์ว่า "หากปราศจากองค์การบริหารแล้ว สังคมก็จะมีและถ้า  
 ปราศจากสังคมแล้วมนุษย์ก็ไม่สามารถที่จะมีชีวิตอยู่ได้"<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> Amitai Etzioni, Modern Organization (N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1965), p.1.

<sup>๒</sup> William J. Siffin, O&M Introduction (Bangkok : Praokandara Press, 1967), p.77.

ตามนี้จึงกล่าวข้างต้นจะให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารว่ามีผลต่อสังคมอย่างไร เพราะเมื่อมนุษย์รวมกันอยู่เป็นหมู่เป็นกลุ่มมีหัวหน้าปกครองบังคับบัญชามีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะความรู้ความสามารถ มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในระหว่างพวกเดียวกันหรือเผ่าเดียวกัน และพยายามหาทางปรับปรุงวิธีการบริหารกลุ่มให้เป็นระเบียบมากยิ่งขึ้นโดยอาศัยการ เรียนรู้จากประสบการณ์ ดังนั้นจึงสรุปความสำคัญของการบริหารได้ดังนี้ ๑

๑. การบริหารนั้นได้เจริญเติบโตควบคู่มากับการดำรงชีพของมนุษย์ และเป็นสิ่งช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก

๒. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้องค์การต่าง ๆ ต้องขยายงานด้านการบริหารงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

๓. การบริหาร เป็นเครื่องบังคับให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าทางวิทยาการ ( Technology ) ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรมทำให้การบริหารเกิดการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้าอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

๔. การบริหาร เป็นมรรควิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า

๕. การบริหารจะช่วยให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งในด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมในอนาคต

๖. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในสังคม ฉะนั้นความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทาง สังคมและวัฒนธรรมทางการเมือง ( Political Socio-Cultural Factors Environment ) อยู่มาก

๗. การบริหารมีลักษณะต้องใช้การวินิจฉัยสั่งการ เป็นเครื่องมือ ซึ่งนักบริหาร  
จำต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เองที่เป็นเครื่องแสดงให้  
ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหาร

๘. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือในสำนักงานย่อมมีส่วน  
เกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจและจำเป็นต้องการ  
ที่จะดำรงชีพอย่างฉลาด

๙. การบริหารกับการเมือง เป็นสิ่งควบคู่กันแยกกันไม่ออก ฉะนั้นการศึกษา  
จึงต้องคำนึงถึงสภาพทางการเมืองด้วย

จึงกล่าวได้ว่า การบริหารคือการใช้ทั้ง ศาสตร์และศิลป์ในการนำเอา  
ทรัพยากรการบริหารมาประกอบกิจการตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด  
ไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ความหมายของการบริหาร

เมื่อกล่าวถึงคำว่า "การบริหาร" ( Administration ) โดยทั่วไป  
มักเข้าใจว่าหมายถึงการบริหารราชการ ซึ่งแท้จริงแล้วมิใช่เป็นเช่นนั้น หากแต่ว่า  
หมายถึงการบริหารงานทุก ๆ ด้านและยังมีคำที่ใช้แทนกันได้ ในบางโอกาส เช่นคำว่า  
การจัดการ ( Management ) ซึ่งมักเป็นที่เข้าใจว่าถ้าพูดถึง Administration  
แล้วในความนิยมแพร่หลายหมายถึงการบริหารราชการ หากเป็น Management  
หมายถึงการบริหารในวงการธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตามทั้งสองคำนี้ใช้แทนกันได้และหมายถึง  
การบริหารเช่นเดียวกัน หากจะแยกคำทั้งสองออกจากกันแล้ว จะได้ว่า Administration  
มักจะเน้นในเรื่องการบริหารหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ส่วน Management เป็น  
การนำเอานโยบายไปปฏิบัติจัดทำ ( Implementation ) °

ความหมายตามปทานุกรมการบริหาร Administration มาจากคำว่า "Administrare" ในภาษาละตินที่แปลว่าการรับใช้ การจัดการ การปฏิบัติภารกิจ การอำนวยการ ( To Sure, To Manage, To Conduct, To Direct ) ในทางการบริหาร เรามักจะเน้นความหมายของคำว่า Administration ไปในแง่ของการรับใช้ เพราะถือว่าข้าราชการต้องเป็นผู้รับใช้ประชาชนมิใช่เป็นเจ้านายประชาชน

ส่วนความหมายตาม Technical term นั้น Herbert A. Simon ได้ยกตัวอย่างไว้ว่า ถ้าคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมแรงร่วมใจกันผลักดันกันก่อนหนึ่งให้เคลื่อนที่ไปยังที่อีกแห่งหนึ่ง ผลของการที่ก่อนหนึ่งเคลื่อนที่ไปนั้นทำให้เกิดสภาพที่เรียกว่า Administration จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่าการบริหารหรือ Administration ประกอบด้วยลักษณะสำคัญสองประการ คือ

๑. มีวัตถุประสงค์ ( Purpose ) คือต้องการให้ก่อนหนึ่งเคลื่อนที่
๒. มีการร่วมแรงร่วมใจ ( Cooperative Group Effort ) คือมีคนตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปช่วยกันทำงาน (ถ้าคนเดียวทำงานเราไม่ถือว่าเป็น Administration)

Public Administration หมายถึงการบริหารราชการ คือ การบริหารงานของรัฐหรือประเทศให้บรรลุผลตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งหมายถึงข้าราชการที่ร่วมกันทำงานในรูปของกระทรวง ทบวง กรม แผนก และเป้าหมายร่วมกัน คือนโยบายของรัฐบาลหรือนโยบายและวัตถุประสงค์ของส่วนราชการนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดในการ

ดิน ปรัชญพฤทธิ และ อิศระ สุวรรณผล, ปทานุกรมการบริหาร  
(โรงพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ, ๒๕๑๔), หน้า ๖-๗.

ปฏิปัติราชการนี้ ในหลักการจะต้อง เป็นไปโดยมีสามัคคีธรรมอย่างถูกต้อง มีเหตุมีผล ถูกต้องตามหลักบริหารและระ เเบียบแบบแผนของทางราชการ °

Felix A. Nigro ให้คำจำกัดความของ Public Administration ว่า ๒

- เป็นการร่วมแรงร่วมใจกันเพื่อกำ เนินการ อย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุผล และเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน
- การบริหารงานของรัฐคลุมถึงการบริหารงานของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และ ตุลาการ
- การบริหารงานของรัฐมีบทบาทสำคัญในการ กำหนดนโยบายของรัฐ จึงนับว่า เป็นส่วนหนึ่ง ของกระบวนการทางการเมือง
- การบริหารงานของรัฐ มีความสำคัญต่อการบริหารงานของ เอกชนและมีความแตกต่างจากการบริหารงานของ เอกชนด้วยโดยที่การบริหารงานของ เอกชนมุ่งที่จะหากำไรให้มากที่สุด ส่วนการบริหารของ รัฐมุ่งที่จะให้บริการประชาชนให้มากที่สุด
- การบริหารงานของรัฐมีความสัมพันธ์กับกลุ่มชนในอันที่จะ จัดหาบริการต่าง ๆ เพื่อชุมชน

Dwight Waldo ให้ความหมายว่า Administration เป็นทั้งศาสตร์ และ ศิลป์ หมายถึงการจัดองค์การและการบริหารงานเกี่ยวกับบุคคล วัสดุ เพื่อให้บรรลุผล ตามเจตนารมย์ของรัฐบาล

° อัญญา จรุงพร (รวบรวมและเรียบเรียง), ศัพท์และความหมายทางการบริหาร (กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา, ๒๕๑๕), หน้า ๒๘๐-๒๘๑.

๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘๕.

John P. Piffner และ Robert V. Presthus ได้ให้ความหมายว่า Administration เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ ของกลุ่มคนที่ประกอบกันขึ้นเป็นองค์การ

Management การจัดการ หมายถึงกระบวนการของการวางแผน การอำนวยการ และการควบคุม หน้าที่ประการแรกทางการจัดการคือการวางแผน การจัดตั้งนโยบายของกลุ่ม วางวัตถุประสงค์และโครงการสำหรับอนาคต หน้าที่ประการที่สองคือการจัดมอบหมายความรับผิดชอบเฉพาะอย่างให้กับแผนกต่าง ๆ และระดับต่าง ๆ ทั้งทีมผู้ทำงาน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ หน้าที่ประการที่สามได้แก่การควบคุมงานนั้น คือการนำทางและเป็นผู้ชี้ทางให้เกิดความระมัดระวังในการตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยการควบคุมนี้ผู้จัดการสามารถพบว่า ได้มีการทำอะไรบ้าง เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และการมอบหมายงาน

ศาสตราจารย์ Harold Koontz ได้ให้คำจำกัดความว่า การบริหารคือการทำให้วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้บรรลุผลสำเร็จโดยการจัดสิ่งแวดลอมทั้งหลาย คือ เงิน คน วัสดุ เวลา ให้เป็นอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน

ศาสตราจารย์ Mold แห่งศูนย์การบริหารงานมินเนโซต้า (Minnesota) สหรัฐอเมริกาให้คำจำกัดความว่า การบริหารคือการวางแผนงานและการดำเนินงานให้ เป็นไปตามแผนโดยจัดกำลังคน เงิน วัสดุ การประสานงาน การอำนวยการ การติดต่อสื่อสาร และการควบคุมงานให้เหมาะสมที่สุด

สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารงานแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๑), หน้า ๔-๖.



ศาสตราจารย์ Peter F. Drucker ได้ให้ความหมายการบริหาร  
เชิงพฤติกรรมว่าการบริหารหมายถึงศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น  
อาจารย์สมพงษ์ เกษมสิน ว่าการบริหารหมายถึงการใช้ศาสตร์และศิลป์  
นำเอาทรัพยากรการบริหาร ( Administrative Resource ) มาประกอบการ  
ตามกระบวนการบริหาร ( Process of Administration ) ให้บรรลุ  
วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ศาสตราจารย์ชุป กาญจนประกกร ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร  
หมายถึงการทำงานของคนหลายคน ( Group ) ตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่ร่วมกันปฏิบัติงานให้  
บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้นคำว่าการทำงานนี้จึงใช้สำหรับแสดงให้เห็นลักษณะการ  
บริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลคนเดียว  
เรียกว่าเป็นการทำงานธรรมดาเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม มีข้อสงสัย เกิดอยู่ประการหนึ่งว่า การบริหารงาน  
( Administration ) นั้น เรามักจะพบอยู่เสมอว่าอาจจะใช้คำว่า Management  
แทนได้แต่เพียงสังเกตว่า Administration มักจะใช้ในความหมายของการบริหารงาน  
ของรัฐ ส่วน Management จะใช้ในความหมายของการบริหารงานของเอกชน

ในทัศนะของผู้เขียน การบริหาร คือ

- การใช้คนและเทคนิคต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์  
หรือตามแผนงานที่วางไว้



- การจัดใช้กำลังคน กำลังเงิน กำลังวัสดุ และ เวลาที่มีอยู่ให้เกิดผลมากที่สุด โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

- การอำนวยความสะดวกอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยปกติเกี่ยวข้องกับการจัดใช้คน เงิน วัสดุ ให้สอดคล้องกันส่วนสักกันอย่างดีที่สุดเพื่อผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ต้องการ

แต่ความหมายที่สั้นและเข้าใจง่ายที่สุด คือ การบริหารหมายถึงศิลปะในการทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยความร่วมมือจากบุคคลอื่น (Art of Getting Thing done Through and With people )

จากความหมายของการบริหารที่กล่าวมาแล้วนั้นจะสังเกตเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ คือ

๑. การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
๒. การบริหาร อาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
๓. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรทางการบริหาร เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
๔. การบริหารมีลักษณะการดำเนินงานเป็นกระบวนการ
๕. การบริหาร เป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล
๖. การบริหารมีลักษณะ เป็นการร่วมมือกันดำเนินงานอย่างมีเหตุผล

( Rational )

## ทฤษฎีและหลักการบริหารงานทั่วไป

การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ( Science and Art ) เพราะมีทฤษฎีหลักการที่แน่นอนสามารถนำไปใช้กับการบริหารงานได้ทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานด้านใด และเป็นศิลป์ซึ่งต้องใช้เทคนิคและวิธีการของแต่ละคนโดยเฉพาะจึงจะสำเร็จตามนั้น

## วิวัฒนาการและทฤษฎีการบริหาร

เหตุที่มนุษย์รวมตัวกันเป็นกลุ่มอยู่รวมกันมีการปกครองดูแลช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีขนบประเพณีและแนวระเบียนแบบแผนเป็นแนวทางกำกับความประพฤติของสมาชิกแห่งสังคมหรือองค์การนั้น ซึ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องเป็นที่ยอมรับนับถือของสมาชิกในสังคมนั้น ๆ เป็นสำคัญ เมื่อกาลผ่านไปประชากรมีปริมาณมากขึ้น สังคมมีขนาดใหญ่ มีลักษณะสลับซับซ้อน เทคนิคต่าง ๆ ที่ใช้ในการบริหารและควบคุมองค์การก็ต้องมีเพิ่มขึ้น การศึกษาค้นคว้าเพื่อค้นหาทฤษฎีในการแก้ปัญหาเกิดขึ้นอย่างมิหยุดยั้ง และยังคงมีทฤษฎีหลายอย่างยังคงถือเป็นมาตรฐานในการบริหารงานในปัจจุบันนี้ เช่น แนวความคิดที่ว่า การบริหารในสังคมหรือองค์การใด ๆ ก็ตามต้องมีหัวหน้ากับลูกน้อง ( Master and Slave ) อยู่เสมอ ซึ่งแนวความคิดทฤษฎีต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยให้การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแนวทางการบริหารงานดำเนินไปอย่างรัดกุมถูกต้องยิ่งขึ้น เพราะทฤษฎีเป็นเหมือนกรอบในการศึกษา นอกจากนั้นยังถือว่าแนวความคิด ทฤษฎียังเป็นประโยชน์ที่สุดในการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปอีกด้วย คือ

๑. ทฤษฎีเป็นพื้นฐานต่อการศึกษาค้นคว้าที่จะปรับปรุง และขยายขอบเขตการศึกษาให้กว้างขวางลึกซึ้งยิ่งขึ้น
๒. ทฤษฎีเป็นเสมือนเครื่องชี้แนะแนวทางการศึกษาค้นคว้าในเรื่องราวหรือเทคนิคที่ยังไม่มีผู้ใดทำการศึกษาไว้
๓. ทฤษฎีทางการบริหารเป็นเครื่องมือช่วยให้การวิเคราะห์คาดการณ์และพยากรณ์กิจกรรมการบริหารได้โดยเฉพาะในแง่พฤติกรรมการบริหาร

การบริหารราชการ ( Public Administration ) ได้วิวัฒนาการมา เป็นระยะเวลานานและแม้ว่าจะได้อาศัยเทคนิคและวิธีการที่ก้าวหน้าอันเป็นผลเนื่องจากการค้นคว้าของงานทางธุรกิจก็ตาม โดยเนื้อแท้ของการบริหารราชการมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่เสมอ นักวิชาการทางการบริหารได้แบ่งระยะแห่งวิวัฒนาการการบริหารราชการเป็น ๓ ระยะ คือ<sup>๑</sup>

๑. ระยะเริ่มต้นของการศึกษา (ค.ศ. ๑๘๘๗-๑๙๔๕) การศึกษาเน้นหนักไปในเรื่องโครงสร้างในรูปแบบขององค์การรูปนัย ( Formal Organization ) โดยได้อ้อเอาการจัดพิมพ์ บทความทางวิชาการชื่อ The Study of Public Administration โดย Woodrow Wilson ขึ้นเผยแพร่และถือว่าสิ่งนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาวิชาการบริหารระยะแรกโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อให้ข้าราชการฝ่ายประจำดำเนินการโดยความรอบคอบ ยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นหลัก พยายามส่งเสริมให้ประชาชนและข้าราชการได้มีความรู้เกี่ยวกับการบริหาร เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการบริหารงานของรัฐ

๒. ระยะกลาง (ค.ศ. ๑๙๔๕-๑๙๕๘) การศึกษาเน้นในเรื่องมนุษยสัมพันธ์ พฤติกรรมองค์การรูปนัย และกรณีแวดล้อมในการบริหารราชการที่มุ่งเน้นในเรื่องของพฤติกรรมมากยิ่งขึ้นอันเป็นข้อพิสูจน์ว่า การศึกษาได้เปลี่ยนแนวโน้มจากส่วนที่หนึ่ง

๓. ระยะปัจจุบัน (ค.ศ. ๑๙๕๘-ปัจจุบัน) การศึกษาเน้นในด้านการนำเอาความคิดของระยะต้นและระยะสองมาผสมผสานกันโดยมุ่งที่รูปแบบและองค์ประกอบการบริหาร<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า ๑๓๘.

<sup>๒</sup> คำรง แก้ววิเชียร, (เรียบเรียงและอธิบายความ), แนวทางการศึกษา  
รัฐประศาสนศาสตร์อเมริกันสำหรับชาวต่างประเทศ, เคียร์มี แอนเดอร์สัน, วารสาร  
รัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๐๗, หน้า ๕๑๔-๕๒๐.

ในวงการธุรกิจถือว่าการบริหารตามวิธีการสมัยใหม่ตื่นตัวและได้รับความสนใจอย่างมากเมื่อมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมปี ค.ศ. ๑๘๘๓ แต่ก็อยู่ในช่วงเวลาไม่นานนัก ในต้นศตวรรษที่ ๑๙ ได้เกิดวิวัฒนาการทางการจัดการเรียกว่าการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ( Scientific Management ) ซึ่งเป็นผลของวิวัฒนาการสมัยใหม่ระยะแรกและนำไปสู่การจัดการที่ดีมีผลต่อสวัสดิภาพของคนในด้านการจัดการมากขึ้นในระยะหลัง ซึ่งอาจกล่าวถึงวิวัฒนาการของการจัดการได้โดยแบ่งเป็น ๔ ช่วง

๑. การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ( Scientific Management )
๒. การจัดการตามแนวมนุษยสัมพันธ์ ( Human Relations Approach )
๓. การจัดการตามแนวทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ ( Modern Organization Theory )
๔. การจัดการตามแนวพัฒนาบริหาร ( Development Administration )

การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ บางครั้งเรียกว่า Classic School, Efficiency Engineering, Rationalism หรือ The Science of Management แต่ที่นิยมมากคือคำว่า Scientific Management เป็นการจัดการงานอย่างมีระบบ มีเหตุมีผล วิธีการขั้นมูลฐานของการจัดการงานแบบนี้คือ

- ก. พัฒนาหลักการงานให้ดีขึ้น ( Develop Principle of Work )
- ข. กำหนดมาตรฐานในการทำงาน ( Standard of Work )
- ค. กำหนดเครื่องมือในการควบคุมงาน ( Control of Work )

ทฤษฎีของ Frederick Winslow Taylor

การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ได้เป็นที่นิยมแพร่หลายที่สุดโดยจุดเริ่มต้นเมื่อ Henry R. Towne ได้เสนอบทความทางวิชาการ เรื่อง The Engineer as an Economist ต่อสมาคมวิศวกรเครื่องยนตอเมริกัน ( The American Society of Mechanical Engineers ) ในปี ค.ศ. ๑๘๘๖ และแนวความคิดนี้ได้รับการ

สานต่ออย่างถี่ โดย Frederick Winslow Taylor ซึ่งรวมกับ ASME ในการศึกษาพิจารณาบทความดังกล่าว และ Frederick W. Taylor ประสบผลสำเร็จในการเสนอวิธีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์โดยเฉพาะหนังสือชื่อ 'The Principles of Scientific Management' และ Taylor ได้รับสมญานามว่าเป็นบิดาของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Father of Scientific Management) Frederick W. Taylor เป็นวิศวกรการจัดการที่มีชื่อเสียง ได้เข้าทำงานครั้งแรกกับ The Middle Steet Company เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๙๘ ในฐานะคนงาน ๒-๓ เดือนต่อมาเท่านั้น เขาก็ได้เลื่อนตำแหน่งให้เป็นหัวหน้าคนงานโดยอาศัยที่เขาเป็นคนที่มีความไหวพริบดี เอาใจใส่ต่องานอย่างดียิ่ง เทเลอร์ได้เสนอแนวความคิดทดลองการจัดการแบบวิทยาศาสตร์แก่บริษัท โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับวิธีการทำงานของคนงานกับฝ่ายจัดการ ที่จะต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดส่วนเพื่อช่วยทำให้ผลผลิตสูงขึ้น เทเลอร์ได้รับปริญญาตรีทางวิศวกรรมจากการเรียนตอนเย็นในปี ๑๘๘๓ สำหรับเอกสารและสิ่งตีพิมพ์ที่มีชื่อของเขาคือ <sup>๒</sup> The Principles of Scientific Management ทัศนคติของ Frederick W. Taylor พอสรุปได้ดังนี้

๑. สิ่งที่สำคัญเสียมากที่สุดของชาติเนื่องมาจากการทำงานโดยไม่มีประสิทธิภาพของมนุษย์มากกว่าสิ่งอื่น ๆ
๒. การทำงานโดยไม่มีประสิทธิภาพของมนุษย์เนื่องมาจากการจัดงานไม่เป็นมากกว่าความโง่เขลา
๓. การจัดการงานที่ดีที่สุดเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาอย่างมีระเบียบวิธีและสามารถนำเอาหลักการนี้ไปปรับใช้กับการบริหารได้ทุกเรื่อง หลักที่สำคัญที่สุดก็คือการให้คนให้ถูกทาง

---

<sup>๑</sup> Frederick W. Taylor, The Principle of Scientific Management (New York : Harper and Brothers, 1942).

<sup>๒</sup> Frederick W. Taylor, A Price Rate System (London : Routledge, 1919).

เทเลอร์ได้กล่าวถึงหลักการปกครองบังคับบัญชาการแบ่งงานโดยถูกต้องระหว่างหัวหน้างานกับผู้ใต้บังคับบัญชา หลักการประสานงานและหลักความเคลื่อนไหวซึ่งสัมพันธ์กันกับระยะเวลากับหลักอื่น ๆ ซึ่ง เกี่ยวข้องกับการจัดการงานแบบวิทยาศาสตร์

### ทฤษฎีของ Henri Fayol

Henri Fayol เป็นชาวฝรั่งเศส ทำงานอยู่ในโรงงานแร่และโลหะ เขาได้ช่วยกอบกู้สถานการณ์อันสิ้นหวังของบริษัทจนทำให้ได้ผลกำไรงดงาม แนวคิดของ Fayol อยู่ที่การแสวงหากฎเกณฑ์ในการบริหารงานที่มีลักษณะ เป็นสากล (Universal) ซึ่งหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับนักบริหารที่ต้องมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบขององค์กร Fayol ได้วางหลักการขั้นมูลฐานในการบริหารงานว่าจะต้องมี การวางแผน (To Plan) การจัดองค์การ (To Organize) การบังคับบัญชา (To Command) การประสานงาน (To Coordinate) การควบคุม (To Control) และยังได้เสนอหลักการสำหรับตัวผู้บริหารซึ่งจะนำไปใช้ได้คือ

๑. ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่อผลงานที่อยู่ในขอบข่ายความรับผิดชอบของตน แม้ว่าภาระหน้าที่นั้นจะ ได้มอบหมายให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติจัดทำก็ตาม ข้อพึงระวัง ในการมอบหมายงานคือ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจะต้องได้สัดส่วนกัน

๒. เอกภาพในการบริหารงาน เป็นสิ่งจำเป็นที่นักบริหารจะต้องสนใจและจัดให้มีขึ้นในหน่วยบริหารของตน หน่วยงานใดที่ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาจะ เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงาน

๓. การบริหารงานขององค์การจะต้องจัดให้สอดคล้องสัมพันธ์กันเพื่อบรรลุเป้าหมายหลักขององค์การแม้ว่าองค์การนั้นจะมีหน่วยงานหลายหน่วยก็ตาม แต่วัตถุประสงค์หลักขั้นพื้นฐานขององค์การย่อมตรงกันและนักบริหารต้องจัดให้หน่วยงานทุกหน่วยที่อยู่ในความรับผิดชอบปฏิบัติงานสนองวัตถุประสงค์หลักขององค์การเสมอ

๔. นักบริหารจะต้อง เสาะแสวงหาวิธีการที่จะอำนวยความสะดวกและประหยัดต่อการบริหาร

ทฤษฎีของ Fayol พอสรุปได้ดังนี้<sup>๑</sup>

๑. งานใหญ่ ๆ จะต้องแบ่งงานให้เป็นสัดส่วน
๒. กำหนดหน้าที่และอำนาจความรับผิดชอบของแต่ละคน
๓. กำหนดระเบียบข้อบังคับ วินัย ของคนส่วนมากไว้
๔. ต้องมีเอกภาพในการบังคับบัญชาคือขึ้นกับนายคนใดคนหนึ่งให้แน่นอน
๕. การสั่งงานอย่าให้มีการก้าวร้าวกัน
๖. คนงานทุกคนต้องรู้วัตถุประสงค์ขององค์การ
๗. จ่ายเงินเดือนยุติธรรมรวมทั้งผลประโยชน์อื่น ๆ ด้วย
๘. จัดช่วยการบังคับบัญชาให้เหมาะสมอย่ามากเกินไป
๙. รวมงานที่เหมือน ๆ กันไว้ในแผนกเดียวกัน
๑๐. อำนาจการโดยออกคำสั่งที่ชัดเจนเป็นเรื่อง ๆ ไป
๑๑. ความจงรักภักดีของคนงานเป็นสิ่งสำคัญ
๑๒. คนงานมีตำแหน่งถาวรมั่นคง ไม่เปลี่ยนงานบ่อย ๆ
๑๓. ความคิดริเริ่มนำสิ่งใหม่ ๆ เข้ามาปรับปรุงเป็นเรื่องต้องกระทำ
๑๔. ทุกคนในองค์การต้องมีความสามัคคีกลมเกลียว ร่วมแรง ร่วมใจกัน

ข้อนำสังเกตจากทฤษฎีและหลักเกณฑ์การจัดการของ Taylor และ Fayol Taylor มุ่งพิจารณาในด้านเทคนิคการทำงานเพื่อแสวงหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุดกับให้ความสนใจต่อการปฏิบัติงานของคนงานจากระดับต่ำสุดมาจนถึงระดับสูง ส่วน Fayol มุ่งแสวงหาวิธีการที่ดีที่สุดในการบริหารที่จะมีลักษณะ เป็นสากล สามารถนำไปใช้ได้ทุกองค์การ Fayol มุ่งเน้นผู้ปฏิบัติงานในระดับผู้บังคับบัญชาเป็นส่วนใหญ่

นอกจากนี้ยังมีนักทฤษฎีที่มีชื่อเสียงอีกหลายท่านที่ได้เสนอทฤษฎีในระยะหลัง ซึ่งอาศัยหลักการและทฤษฎีของ Taylor และ Fayol เป็นแม่บท เช่น Harrington Emerson, Henry L. Gantt, Alexander H. Chuch และ Frank B. Gilbert เป็นต้น

การจัดการตามแนวมนุษยสัมพันธ์ ( Human Relations Approach ) ไม่อาจระบุเจาะจงลงไปได้ว่าเริ่มต้นมาแต่เมื่อใด แต่ได้รับความสนใจในตอนปลายศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ นักจิตวิทยา สังคมวิทยา ต่างให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับสภาพการทำงานของคนงานในแง่ต่าง ๆ โดยเฉพาะหลังจากที่ได้มีการตื่นตัวในเรื่องการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นวิธีการจัดการที่มุ่งพิจารณาในเรื่อง เหตุและผลของการทำงานเป็นสำคัญ ส่วนองค์ประกอบในด้านบุคคล ซึ่งแท้จริงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการผลิตกลับไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ระยะหลังจึงได้มีการมีกลุ่มนักวิชาการได้ให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบในด้านบุคคลในการผลิตมากขึ้น

การจัดการตามแนวมนุษยสัมพันธ์นี้ ได้มุ่งพิจารณาในเรื่องความสำคัญของบุคคล ในฐานะ เป็นองค์ประกอบของการจัดการยิ่งกว่าการศึกษาในเรื่องวิธีการจัดการตามแบบวิทยาศาสตร์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือพิจารณาบุคคลในลักษณะที่เคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลง คือเป็น พลวัต ( Dynamic ) แทนที่จะพิจารณาในลักษณะ เป็นเพียงองค์ประกอบทางกายภาพ ( Physical ) ขององค์การ ทั้งยังได้ย้ำในเรื่องความสำคัญของบุคคลเป็นอย่างมาก การทดลองและค้นคว้าเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่นับว่าได้รับการยกย่องมากที่สุด คือ การศึกษาทดลองที่เรียกว่า Hawthorne Experiment โดยศาสตราจารย์ Goerge Elton Mayo เป็นหัวหน้าคณะในการศึกษาดังนี้ทำขึ้นในปี ๑๙๒๗-๑๙๓๒ ณ บริษัท Western Electric Company อันเป็นโรงงานทำอุปกรณ์สาขาของ The Bell Telephone Company ตั้งอยู่ที่เมืองชิคาโก สหรัฐอเมริกา มีคนงานประมาณ



๔,๐๐๐ คน<sup>๑</sup> ซึ่งการศึกษาตามแนวมนุษยสัมพันธ์นี้ได้รับการวิจารณ์ว่าให้ความสนใจในเรื่องระบบการผลิตและวิธีการตามแบบวิทยาศาสตร์น้อยไป แต่เน้นหนักด้านตัวบุคคล ผู้ปฏิบัติงานมากเกินไป จนบางคนเรียกว่าแนวการศึกษานี้เป็น Man Without Organization อันเป็นผลทำให้เกิดความพยายามที่จะหาวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดการซึ่งนำไปสู่ข้อเสนอใหม่ในการศึกษาตามแนวโครงสร้างขององค์การ

การจัดการตามแนวทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ ( Modern Organization Theory )  
 การศึกษาพิจารณาตามแนวมุ่งที่จะ ชัดชัดของไหวและข้อโต้แย้งระหว่างการจัดการตามแนววิทยาศาสตร์ที่มุ่งพิจารณาในเรื่องวิธีการหน้าที่การงานและผลผลิตเป็นสำคัญ การศึกษาองค์การเป็นไปตามรูปแบบ ( Formal Organization ) กับการจัดการตามแนวมนุษยสัมพันธ์ที่ยึดมั่นในความสัมพันธ์ของบุคคลและศึกษาในเรื่ององค์การอุปถัมภ์มากขึ้น การศึกษาพิจารณาตามแนวทฤษฎีสมัยใหม่มุ่งที่จะผสมผสานส่วนที่ดีของการจัดการทั้งสองแบบที่กล่าวมาแล้ว รวมทั้งเสริมแต่งในส่วนที่ขาดไปให้สมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม การจัดการทฤษฎีผสมผสานแนวความคิดดังกล่าวนี้ Amitai Etzioni เรียกว่า Structuralist Approach เป็นการจัดการทฤษฎีที่มีความยุ่งยากสับสน ( Dilemma ) แต่ก็ก็เป็นสิ่งที่แก้ไขได้โดยความยุ่งยากเหล่านี้ได้แก้ความขัดแย้งระหว่างความต้องการขององค์การกับปัจเจกชน ระหว่างความมีเหตุผลกับความไม่มีเหตุผลระหว่างระเบียบวินัยกับความมีอิสระระหว่างความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการกับความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ และระหว่างคนงานกับระเบียบวิธีการจัดการ เป็นต้น<sup>๒</sup>

Sherman Krupp. Pattern in Organization Analysis ; A Critical Examination (London - Hall, Rienhart and Winston Inc., 1961), p.22.

<sup>๒</sup> Amitai Etzioni, Modern Organization (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1964), p.47.

การศึกษาตามแนวการจัดการแบบโครงสร้างนี้ได้พิจารณาถึงระบบพฤติกรรม  
 ในการทำงานและระบบราชการ (Bureaucracy) ตามข้อเสนออันเป็นอุดมการณ์  
 ที่มีชื่อเสียงของ Max Weber ซึ่งกล่าวถึงลักษณะโครงสร้างขององค์การ การ  
 คัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การกำหนดบทบาทพื้นฐานในการทำงานและการใช้อำนาจหน้าที่  
 เป็นต้น การผสมผสานแนวความคิดใหม่ได้ปรากฏเป็นข้อเสนอจากการศึกษาของ  
 ศาสตราจารย์ James G. March และศาสตราจารย์ Herbert A. Simon  
 ในหนังสือ Organization<sup>๑</sup> โดยได้อธิบายกระบวนการบริหารกันต่าง ๆ ไว้  
 หลายอย่าง หลายแง่ตลอดจนวิจารณ์แนวคิดแบบ Scientific Management ด้วย  
การจัดการตามแนวพัฒนาบริหาร (Development Administration) แม้จะมีการ  
 ปรับปรุงทฤษฎีแนวความคิดดั้งเดิมอยู่มากมายก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจสร้างสรรค์ทฤษฎีที่เป็น  
 รูปมาตรฐานใช้ในทุกหนทุกแห่งได้ จึงได้เกิดแนวความคิดการจัดการตามแนวพัฒนาบริหาร  
 ขึ้นมา ทั้งนี้เพราะว่าระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละแห่งต่างกัน

แนวความคิดทฤษฎีต่าง ๆ ตามแนวทางการจัดการตามแนวพัฒนาบริหารนี้ส่วนมาก  
 เน้นถึงเรื่องการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบบริหารที่มีอยู่ให้ก้าวหน้าและเหมาะสมต่อการ  
 เปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพื่อเป็นผลที่จะก่อให้เกิดการขยายและการก่อตัว  
 สถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนสัมพันธ์กับสังคม เศรษฐกิจและการเมือง จะเปลี่ยนแปลงไปอย่าง  
 รวดเร็ว ดังนั้นแนวการศึกษาของกลุ่มนี้จึงมุ่งเล็งถึงสภาพของสังคมที่กำลังเปลี่ยนไป

<sup>๑</sup> James G. March and Herbert A. Simon, Organizations

(New York : John Wiley and Sons, Inc., 1958).

รวมทั้งอิทธิพลและข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบริหารที่จะเป็นส่วนช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงการบริหารก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปตาม

จะเห็นว่าการศึกษาคนควาเกี่ยวกับการบริหารได้พัฒนามาโดยลำดับ อาจสรุปได้ว่าแนวการศึกษาดังกล่าวแยกออกเป็น ๔ ระยะ คือ ระยะแรกศึกษาการจัดการตามแนวทางวิทยาศาสตร์ ระยะสอง เป็นการศึกษาตามแนวมนุษยสัมพันธ์ คือมุ่งตัวบุคคลเป็นสำคัญ ระยะสามเป็นการมุ่งผสมผสานแนวคิดทั้งสองแบบดังกล่าวเข้าด้วยกัน และระยะที่สี่เป็นการศึกษาทฤษฎีการบริหารที่ลักษณะมุ่งนำเอาทฤษฎีไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหาร เรียกว่าเป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาโดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญ

### ปัจจัยในการบริหารงาน

โดยทั่วไปการบริหารงานถือว่ามีทรัพยากร (Administration Resources) ที่เป็นปัจจัยสำคัญอยู่ ๔ ประการ คือ คน (Men) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า ๔ เอ็ม

การที่จัดว่าปัจจัยทั้ง ๔ เป็นปัจจัยพื้นฐานในการบริหารก็เพราะว่าในการบริหารเกือบทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุ และวิธีการจัดการ เป็นองค์ประกอบสำคัญไม่ว่าการบริหารนั้นจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจก็ตาม เหตุนี้จึงเป็นที่ยอมรับกันว่า ๔ เอ็ม คือปัจจัยสำคัญในการบริหารงาน แต่ในปัจจุบันนี้ได้มีการพิจารณาขอบเขตของปัจจัยการบริหารกว้างขวางยิ่งขึ้นไปอีก เช่น ศาสตราจารย์ William T. Greenwood ได้ให้ความเห็นว่าทรัพยากรการบริหารหรือปัจจัยการบริหารควรมีอย่างน้อย ๗ อย่าง คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อำนาจหน้าที่ เวลา กำลังใจในการทำงาน และความสะอาดต่าง ๆ<sup>๑</sup> ทั้งนี้โดยย้่าถึงความสำคัญและความจำเป็นของอำนาจหน้าที่

<sup>๑</sup> William T. Greenwood, Management and Organization Behavioral Theories : An Interdisciplinary Approach (New York : South-Western Publishing Company, 1965), pp.74-75.

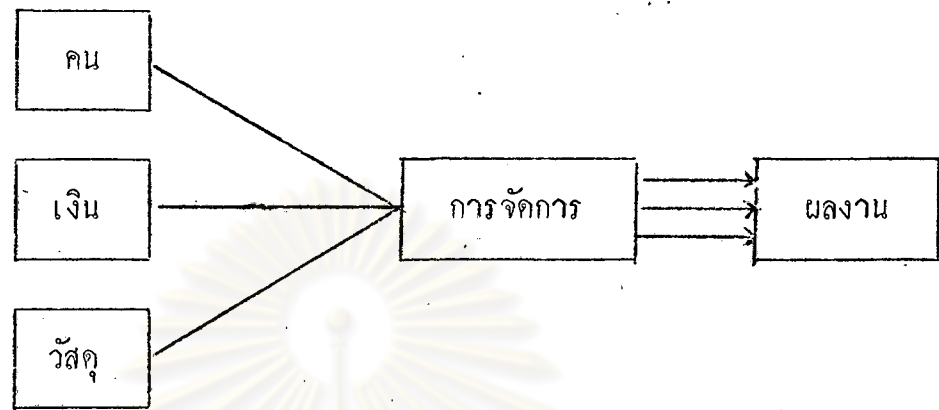
และเวลาในการบริหารไว้ว่า ในการบริหารนั้นไม่ว่าจะเป็นงานของรัฐหรือเอกชนก็ตาม หากปราศจากอำนาจหน้าที่ งานจะไม่สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี ในด้านการบริหาร ธุรกิจได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัจจัยของการบริหารว่าควรมี ๖ อย่าง คือ คน เงิน วัสดุ วิธีการ ตลาด และเครื่องจักรกล

ฉะนั้นจึง เป็นที่ยอมรับกันว่าการบริหารงานทุกชนิดจะต้องมีนโยบายอันแนชัด มีแผนงาน มีโครงการซึ่งถือว่าเป็นก้าวแรกของการดำเนินงานที่จะให้สำเร็จตามนโยบาย และการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้ได้ผลต้องอาศัยกำลังคน เงิน วัสดุ และวิธีการจัดการที่ดี โดยการจัดให้ปัจจัยเหล่านี้ผสมผสานกันเป็นอย่างดี

การที่จะกล่าวว่าการบริหารประกอบด้วย ๔ เอ็ม เป็นเรื่องที่ไม่ยุ่งยาก เพราะวาทหน่วยงานต่าง ๆ ล้วนแต่มีปัจจัยดังกล่าวทั้งสิ้น ข้อนี้อาจจะมีความจริงอยู่เพียงว่า หน่วยงานต่าง ๆ มีปัจจัย ๔ อย่างนั้นแน่นอนแต่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากมายในปัจจัยทุกด้าน จะเห็นได้จากบริษัทหรือหน่วยราชการที่มีขนาดเท่า ๆ กัน แต่ก็ได้มีผลงานเท่ากันไม่ หรืออาจจะเปรียบเทียบกับกองทัพที่รบกันอยู่ในสมรภูมิ แม้จะมีกำลังอาวุธเท่ากันหรือ บางครั้งกองทัพที่มีอาวุธและกำลังพลมากกว่ายังพ่ายแพ้แก่กองทัพที่เล็กกว่าได้ ดังนั้น หัวใจของการบริหารจึงไม่ได้อยู่ที่ปริมาณของปัจจัยเหล่านั้นเพียงอย่างเดียว หากอยู่ที่ คุณภาพในด้านการจัดการ ซึ่งรวมถึงภาวะการเป็นผู้นำ จูงใจคน และอื่น ๆ ที่จะทำให้เกิดผลงานที่ดีมีประสิทธิภาพ

การบริหารงานใด ๆ ก็ตามจะได้ผลงานออกมา ( Out Put ) นั้นจำเป็นต้องมีปัจจัย ๓ อย่างเข้าไปก่อน ( Input ) คือ คน เงิน วัสดุ และมีขบวนการในการจัดการให้ Input Factors ต่าง ๆ ผสมกลมกลืนกันได้เป็นอย่างดี ผลงานจะออกมาดีมีประสิทธิภาพ

อมร รักษาสิทธิ์ และ ชัดติยา กรรณเสฏฐ์, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพฯ:สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๔๔.



### หลักการบริหารงานทั่วไป

สังคมไทยกำลังจะเปลี่ยนแปลงไป เป็นสังคมอุตสาหกรรมการบริหารงานต่าง ๆ จึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงโดยการนำเอาเทคนิคใหม่ ๆ แบบตะวันตกเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการบริหารทั่วไป การที่สังคมไทยจะใช้วิธีการบริหารงานแบบเดิมโดยมีลักษณะการทำงานของแต่ละคน หรือแบบตัวใครตัวมันนั้นจะเป็นการล้าสมัยไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่นับวันจะเปลี่ยนแปลงมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการจำแนกงานออกจากกัน โดยอาศัยความชำนาญพิเศษต่าง ๆ มีการประสานงานกันในระหว่างสถาบันต่าง ๆ หัวหน้างานมีงานเพิ่มขึ้น การบริหารงานไม่ค่อยทั่วถึงทำให้ขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยเทคนิคในการกระจายงานให้ผู้อื่นทำ โดยให้ทั้งอำนาจและหน้าที่ แต่ตนเองจะต้องเป็นผู้ควบคุมอย่างใกล้ชิด

อมร รักษาสมัย และ ชัยติยา กรรณสูตร (บรรณาธิการ), ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ, หน้า ๒๑๕-๒๒๕.

การบริหารจะต้องทำอะไรบ้าง ไม่ว่าผู้บริหารงานราชการหรือผู้จัดการในวงการธุรกิจจะต้องกระทำการศึกษาเรียนรู้อย่างลึกซึ้ง เพื่อความเข้าใจที่แท้จริง ได้มีนักคิดหลายท่านพยายามที่จะให้ความหมายของคำว่า "การบริหารคืออะไร" แต่ก็เป็นเรื่องที่ยากอยู่มากในการที่จะทำความเข้าใจกับคำนี้อย่างลึกซึ้ง ถ้าหากจะวิเคราะห์โดยละเอียดแล้ว จะพบว่าการบริหารงานจะรวมถึงกิจกรรมดังต่อไปนี้ คือ<sup>๑</sup>

- วางแผนการกำหนดนโยบาย คือ การแยกว่าอะไรคือสิ่งที่องค์กรมุ่งหวัง และอะไรคือสิ่งที่องค์กรต้องทำ
- วางโครงการและกำหนดวิธีการขึ้น
- จัดรูปงานและวิธีดำเนินการ
- มอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่แต่ละคน
- ควบคุมการดำเนินงานให้ไปสู่ผลที่ต้องการ
- ตรวจสอบควบคุมความก้าวหน้าทั่วไปของผลงาน
- ออกคำสั่งหรือคำแนะนำนำชักชวน
- ประสานการปฏิบัติงานและส่วนประกอบต่าง ๆ เข้าด้วยกัน
- ฝึกอบรม สอนแนะให้เจ้าหน้าที่ทุกคนรู้จักปรับปรุง เทคนิคการปฏิบัติงานและเพิ่มพูนประสิทธิภาพ
- เร่งเร้าให้ทุกคนทำงานอย่างเต็มใจและมีส่วนร่วมในการทำงานนั้น

### กระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร ( Process of Administration ) ได้มีผู้แสดงให้เห็นถึงแนวทางลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกันเช่นบางท่าน

<sup>๑</sup> อูทัย หิรัญโต, ทฤษฎีและทางปฏิบัติในการบริหารตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วิบูลย์กิจการพิมพ์ กรุงเทพฯ, ๒๕๑๐), หน้า ๑-๘.

ประกอบด้วยการวางแผน ( Planning ) การจัดองค์การ ( Organization )  
 การอำนวยการ ( Directing ) การประสานงาน ( Coordinating ) และการ  
 ควบคุมงาน ( Controlling ) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การเสนอความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการบริหารนี้เป็นผล  
 สืบเนื่องมาจาก การค้นคว้าในเรื่องการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ( Scientific  
 Management ) ซึ่งหมายถึงความพยายามที่จะค้นหาวิธีการบริการที่ดีที่สุด ( One Best  
 Way ) ในการทำงาน จากแนวความคิดที่จะหาวิธีการที่ดีที่สุดในการบริหารงานนี้เอง  
 ศาสตราจารย์ Luther Gulick และศาสตราจารย์ Lyndall Urwick ได้สรุป  
 กระบวนการบริหารและเสนอขึ้นเป็นหลักวิชาไว้ในปี ๑๙๓๗ ชื่อว่า " Papers on the  
 Science of Administration " โดย Gulick ตั้งชื่อหัวเรื่องว่า  
 " Notes on The Theory of Organization " โดยพูดถึงสาระสำคัญของ  
 นักบริหารชั้นสูงหรือกระบวนการบริหารมีกระบวนการที่จะต้องดำเนินการอยู่ ๗ ประการ  
 โดยเรียกย่อ ๆ ว่า " POSDCORB " คือ

๑. P คือ Planning หมายถึงการวางแผนซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย  
 ( Policy ) ทั้งนี้เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องต่อกันในการดำเนินงาน  
 แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ในทางวิชาการและวิจารณ์เหตุผลในการวินิจฉัย  
 เหตุการณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงาน  
 เป็นไปโดยถูกต้องและสมบูรณ์

Luther Gulick and Lyndall Urwick, (eds), Papers on The  
 Sciences of Administration (New York : Institute of Public  
 Administration, 1937), p.17.

๒. O คือ Organization หมายถึงการจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งในการศึกษาบางแห่งได้พิจารณารวมไปกับการปฏิบัติงานหรือวิธีการจัดการด้วย เรื่องการจัดแบ่งส่วนงานนี้จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน เช่น การแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง แผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพงาน หรือจัดตามลักษณะของงานเฉพาะอย่าง (Specialization) ก็ได้ นอกจากนี้อาจจะพิจารณาในแง่การควบคุม (Control) และพิจารณาในแง่ของหน่วยงาน เช่น หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) หน่วยงานช่วยเหลือ (Auxiliary) เป็นต้น และยังได้ศึกษาถึงปัญหาข้อขัดข้องของตลอดจนแนวทางแก้ไขปรับปรุงองค์การบริหารให้ดีขึ้นด้วย

๓. S คือ Staffing หมายถึงการจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มา ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ ปฏิบัติงานให้เหมาะสม (Competent Man for Competent Job) ก็รวมถึง การที่จะ เสริมสร้างและสร้างไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

๔. D คือ Directing หมายถึงการศึกษาวิธีการอำนวยการ รวมทั้ง การควบคุมงานและนิเทศงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น การอำนวยการ ในที่นี้รวมถึงการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) อีกด้วย

๕. Co คือ Coordinating หมายถึงความร่วมมือประสานงาน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่จะช่วยให้การประสานงานดีขึ้น เพื่อช่วยแก้ปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติงาน การร่วมมือประสานงานเป็นเรื่องสำคัญมากในการบริหาร เพราะ เป็นกิจกรรมที่จะต้องกระทำ ในการปฏิบัติงาน การประสานงานเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะต้องจัดให้มีขึ้น เพราะ เป็นหัวใจที่จะทำให้การปฏิบัติงานสำเร็จบรรลุผล และการประสานงานนี้จะต้องดำเนินไปควบคู่กับการสื่อสาร (Communicating)



๖. R คือ Reporting หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงานและการประชาสัมพันธ์ ( Public Relations ) ที่จะต้องแจ้งให้ประชาชนทราบด้วยการรายงานโดยทั่วไปหมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ข้อเท็จจริง หรือ ข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อบริการความสำคัญของ Reporting อยู่ที่รากฐานแห่งความเป็นจริง

๗. B คือ Budgeting หมายถึงการงบประมาณโดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารงานเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน การใช้งบประมาณเป็นแผนงาน เป็นเครื่องมือในการควบคุมงาน

นอกจากขั้นตอนของ POSDCORB ที่กล่าวมาแล้วนี้ ศาสตราจารย์ ชูบ กาญจนประกร ได้เสนอว่ากระบวนการบริหารนั้นน่าจะมีนโยบาย ( Policy ) และ อำนาจหน้าที่ ( Authority ) เพิ่มเข้าไปอีกโดยย่อว่า PAPOSDCORB<sup>๑</sup> ด้านบริหารธุรกิจนั้น ศาสตราจารย์ Ernest Dale ได้ลำดับขั้นตอนกระบวนการบริหารไว้เป็นแนวใหม่ดังนี้<sup>๒</sup>

๑. การจัดองค์การ ( Organizing )
๒. การวางแผนงาน ( Planning )
๓. การจัดการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ ( Staffing )

<sup>๑</sup> ชูบ กาญจนประกร, หลักการรัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ, ๒๕๑๐, หน้า ๔๗. (อัครสำเนา)

<sup>๒</sup> Ernest Dale, Management : Theory and Practice (New York : McGraw-Hill Book Co., 1965), pp.37-48.

๔. การอำนวยการ ( Directing )
๕. การควบคุม ( Control )
๖. การคิดสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ( Innovation )
๗. การเป็นตัวแทนขององค์การ ( Representation )

ทั้งนี้โดย Ernest Dale ได้มีแนวคิดแตกต่างจาก Gulick ๓ ประการ คือ การควบคุม การประดิษฐ์คิดค้น สร้างสรรค์ และการเป็นตัวแทนองค์การ

### คุณค่าของการบริหาร

การบริหารนั้นมีใช้เป็นเพียงการที่จะทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปเพียงอย่างเดียว โดยเฉพาะในสังคมปัจจุบันซึ่งเป็นยุคที่วิทยาศาสตร์ต่าง ๆ กำลังก้าวหน้า พลเมืองเพิ่มขึ้นพร้อมกับความต้องการของประชาชนได้เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว การบริหารจึงต้องคำนึงถึงคุณค่าของการบริหารในด้านการประหยัด ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความเป็นธรรม ความซื่อสัตย์ ความรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่และการให้การบริการอย่างพอเพียงต่อความต้องการของประชาชนหรือลูกค้ายุมาติดคือ คุณค่าของการบริหารนั้นพอประมาณได้ดังนี้

๑. ด้านการประหยัด ( Economy ) การประหยัดมีใช้เพียงการที่จะชี้เฉพาะด้านการเงินหรือภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บมาเป็นรายได้เพื่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนส่วนรวมเท่านั้น หากแต่ต้องหมายรวมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะจ่ายเงินทองของรัฐหรือองค์การด้วยการพิจารณาโดยรอบคอบมีเหตุมีผลมุ่งประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถใช้เงินแต่น้อยแต่ได้ผลลัพธ์สูงสุด เพราะทางปฏิบัติปัจจุบันนี้รัฐบาลต้องจ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้สอยมาสำหรับใช้ในการบริหารวิธีการที่จะใช้อุปกรณ์เหล่านี้ให้ได้ประโยชน์สูงสุด คุ่มคำจำกัดว่าเป็นการประหยัดที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง และน่าจะเป็นที่เชื่อถือได้ว่าหากบรรดาข้าราชการและผู้ที่มีส่วนร่วมในการบริหารประเทศจะไ้ร่วมมือกันเอาใจใส่และระมัดระวังการในทรัพย์สินของทางราชการให้เสมือนสิ่งของ ๆ ตนแล้ว เชื่อว่าจะเป็นการประหยัดรายจ่ายของชาติได้มาก

๒. **ด้านประสิทธิภาพ ( Efficiency )** ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึงการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คําคำหมายเอาไว้หรือเป็นการทำงานที่ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด และการพิจารณาว่าคุ้มค่าหรือไม่ต้องพิจารณาจากผล เช่น การบริหารงานด้านธุรกิจ มีเป้าหมายคือกำไร ส่วนการบริหารราชการนั้นมุ่งมั่นในประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง จะต้องรับผิดชอบต่อความสามารถของคอบคอบความต้องการและเจตนาของประชาชน การวัดประสิทธิภาพของการบริหารราชการจึง เป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของการบริหารงานนี้ย่อมหมายถึงอัตราส่วนของทรัพยากรที่ลงทุนหรือใช้ไป อันอาจได้แก่เงิน แรงงาน กำลังใจ ความมุ่งมั่นส่วนบุคคลและผลอันเกิดจากการบริหารงานขององค์การซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดมูลค่าเป็นความพอใจ ส่งเสริมให้มีความตั้งใจในการทำงาน มีความสมานฉันท์ระหว่างมวลหมู่สมาชิกตลอดจนเกียรติและความมั่งคั่ง ดังนั้น คำว่าประสิทธิภาพในการบริหารราชการจึงครอบคลุมถึงความพอใจของบุคคล กลุ่มชน และองค์การด้วย

๓. **ด้านประสิทธิผล ( Effectiveness )** ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับ ประสิทธิภาพมาก หากจะพิจารณาอย่างเจาะจงแล้วประสิทธิผลคือการพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จจลุล่วงไป หรือตามที่คําคำหมายไว้เป็นหลัก และผลที่ออกมาในรูป ประสิทธิผลอาจจะไม่ประหยัดหรือไม่มีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นการทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลนั้นเป็นเรื่องของการนำเอาผลลงมาพิจารณา

๔. **ด้านความเป็นธรรม ( Equity )** การบริหารงานจะต้องดำเนินการ ด้วยความเป็นธรรมอย่างทั่วถึงและปราศจากการอคติใด ๆ โดยไม่มีการแยกชั้นวรรณะ เชื้อชาติ คุณค่าในด้านความเป็นธรรมนี้ ถือว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการบริหารงานซึ่งคนทั่วไปยังไม่หาตลอดเวลา

๕. **ด้านความซื่อสัตย์และมีเกียรติ ( Honest and Honor )** การบริหารงานจะต้องดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์ ถูกต้อง ตามระเบียบแบบแผนและธรรมเนียม ไม่ว่าจะ เป็นบริหารธุรกิจหรือราชการก็ตาม เมื่อการปฏิบัตินั้นเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องความมีเกียรติ

ก็ย่อมจะ เสริมส่งให้สูงขึ้นเพราะสังคมไทยยังนิยมตัวข้าราชการอยู่มาก

การจัดองค์การ ในชีวิตประจำวันของคนสมัยใหม่จะอยู่กับที่ทำงานมากกว่า  
 อยู่บ้าน ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงสถานที่ทำงานให้มีความเหมาะสมและปลอดภัย  
 เพื่อช่วยลดความกังวลใจ เป็นการเสริมสร้างพลังใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่  
 สภาพการปฏิบัติงานที่ดีเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยจูงใจให้คนงานปฏิบัติงานให้แก่  
 องค์การโดยเต็มกำลังความสามารถ ถ้าสภาพการปฏิบัติงานไม่ดีมีลักษณะเสี่ยงอันตราย  
 หรือมีสภาพไม่เหมาะสม ไม่เอื้ออำนวยและเสริมสร้างความพอใจในการปฏิบัติงานแล้ว  
 ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการปฏิบัติงานแต่อย่างใดเลย ดังนั้น ผู้บริหารที่มีสายตาสถิตและพิจารณา  
 เหตุการณ์ด้วยความรอบคอบจึงต้องศึกษาถึงสภาพการปฏิบัติงานโดยละเอียดรอบคอบ  
 นับแต่การจัดสำนักงานไปจนถึงการจัดตั้ง เครื่องจักร แสงสว่าง ใดๆก็ตาม การจัด  
 สภาพที่ทำงานให้ดีจะลดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดแก่หน่วยงานมาก เช่น ปัญหาการเข้าออกของ  
 พนักงานเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการ เบื่อหน่ายในงาน เป็นการลดการสูญเสียเวลาในการ  
 ปฏิบัติงาน ลดต้นทุนในการดำเนินงาน เพื่อพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและสร้าง  
 สัมพันธภาพในงาน นอกจากนี้สภาพการปฏิบัติงานยังเป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างกำลังใจ  
 กำลังขวัญในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และ เป็นปัจจัยอันสำคัญในการ เพิ่มผลผลิตแก่องค์การ  
 อีกด้วย °

การจัดองค์การ เป็นเรื่องสำคัญของการบริหารการจัดองค์การประกอบด้วย  
 การแบ่งงาน การมอบหมายงานให้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในอันที่จะให้ทำงานใน  
 หน่วยต่าง ๆ การจัดสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนการพิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่

---

° สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนา  
 พานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๒๐๑-๒๐๓.



เชื่อว่าจำเป็นแก่การดำเนินงานตามการมอบหมายงานนั้น ๆ ถ้าหากไม่มีการจัดองค์การแล้ว ผู้บริหารก็จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ การรวบรวมทรัพยากรมนุษย์และสิ่งของที่จำเป็นต้องใช้ในงานอย่าง เป็นระเบียบโดยวิธีการจัดองค์การนี้จะก่อให้เกิดรูปแบบที่เหมาะสม ซึ่งบุคคลจะต้องทำงานตามรูปแบบนั้น ๆ และทำให้เกิดกิจกรรมที่สัมพันธ์กันตามรูปแบบที่วางไว้

คำว่า "การจัดการ" หรือ Organization ตามพจนานุกรม<sup>๑</sup> หมายความว่า "โครงสร้างซึ่งมีส่วนต่าง ๆ ซึ่งรวมกันเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ส่วนต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ต่อกันและต่อโครงการทั้งหมด" ส่วนต่าง ๆ ภายในโครงการนี้อาจพิจารณาได้ว่าเป็นหน่วยงานบุคคล (Work - Person Units) แต่ละหน่วยประกอบขึ้นด้วยงานที่จำเป็นต้องทำและบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานนั้น จำนวนหน่วยงานและส่วนประกอบของหน่วยงานย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของงานและลักษณะของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานนั้น หน่วยงาน บุคคล ในแต่ละองค์การย่อมแตกต่างกันอย่างมากมาย ยิ่งกว่านั้นการที่หน่วยงานบุคคลเหล่านี้ต้องทำงานภายในสิ่งแวดล้อมภายนอก และภายใต้อิทธิพลบางอย่างย่อมเป็นเรื่องสำคัญ นอกจากนี้การที่มีความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานบุคคลปรากฏอยู่นั้นเป็นผลของความสำคัญที่ให้แก่แต่ละหน่วยงาน และการปฏิบัติงานของบุคคลผู้ซึ่งปฏิบัติงานเหล่านี้โดยลำดับ ทั้งนี้ย่อมทำให้แต่ละบุคคลมีอำนาจสูงขึ้น

"การจัดองค์การ คือ การสร้างความสัมพันธ์ในทางอำนาจระหว่าง งาน คน สถานที่ เพื่อให้กลุ่มคนสามารถทำงานร่วมกันอย่างได้ผล" ศาสตราจารย์ William J. McLarney ได้ให้ความหมายของการจัดองค์การว่า<sup>๒</sup> คือการวางระเบียบ

<sup>๑</sup> สมศรี จุลละนันท์, การจัดวางระบบงาน (บริการสวัสดิการ กพ. จัดพิมพ์ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, ๒๕๑๘), หน้า ๗๕-๘๐.

<sup>๒</sup> William J. McLarney, Management Training (Illinois : Richard B. Irwin, Inc., 1964), p.11.

ให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามแผนที่กำหนดไว้

การจัดองค์การ ( Organizing ) หมายถึงกระบวนการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะสามารถทำให้การประกอบการขององค์การบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ศาสตราจารย์ Edwin B. Flippo ยังได้ให้ความเห็นว่ากระบวนการในการจัดองค์การนั้น มักจะประกอบด้วยความสัมพันธ์ขั้นมูลฐาน ๓ ประการ คือ ความรับผิดชอบ ( Responsibility ) อำนาจหน้าที่ ( Authority ) และความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ ( Accountability ) ทั้งนี้เพราะว่าในทุกองค์การย่อมจะต้องประกอบด้วยคน ( People ) หน้าที่การงาน ( Function ) และปัจจัยทางกายภาพต่าง ๆ ( Physical Factors ) ขององค์การ

#### ประโยชน์และความสำคัญของการจัดองค์การ

การจัดองค์การที่ดีนั้นจำเป็นต้องมีการวางแผน มักปรากฏเสมอว่าโครงร่างองค์การได้ขยายหรือถูกตัดทอนโดยไม่มีแผนการมาก่อน การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นโดยมิได้คำนึงถึงแบบและกลยุทธ์ที่เหมาะสม เช่น การขยายสำนักงาน ตู้เก็บเอกสาร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ โดยมีได้ทำการพิจารณาความต้องการของสำนักงานและมีได้ออกแบบสำนักงานใหม่เพื่อให้สนองความต้องการของสำนักงาน และให้ผสมกลมกลืนอย่างเหมาะสมกับองค์การทั้งหมด การที่ไม่ทำการวางแผนในการจัดองค์การอาจเกิดผลเสียดังนี้

ก. หน้าที่ต่าง ๆ ไม่ได้สัดส่วนกัน มีการให้ความสำคัญแก่หน้าที่บางอย่างมากกว่าที่ควรและให้ความสำคัญแก่หน้าที่อื่น ๆ น้อยเกินไป

ข. ละเลยหน้าที่บางอย่าง

ค. แต่ละหน่วยงานขององค์การจะมุ่งเน้นปัญหาของตนและเห็นแต่ความสำคัญของตน โดยไม่คำนึงถึงหน่วยงานอื่น ๆ ขององค์การ

ง. เจ้าหน้าที่ที่มีความสามารถดีเกินต้องทำงานที่ไม่สำคัญ

จ. ส่งเสริมการสร้างบารมีหรือการขยายหน่วยงานโดยไม่จำเป็นในองค์การ

ต่าง ๆ

ประโยชน์ข้อหนึ่งซึ่งผู้บริหารจะได้รับจากการจัดองค์การก็คือ การทำให้เจ้าหน้าที่ทุกคนขององค์การรู้ว่าตนจะต้องปฏิบัติงานอะไรบ้าง การมอบหมายงานเด็ดขาดแน่นอน เจ้าหน้าที่แต่ละคนสามารถมุ่งความสนใจที่จะปฏิบัติภารกิจของตนให้สำเร็จ ตลอดจนซัดความไม่เข้าใจและความสับสนเกี่ยวกับว่าใครจะต้องทำอะไรน้อยที่สุดด้วย

นอกจากนั้น การจัดองค์การจะได้กำหนดความสัมพันธ์ของงานไว้อย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่แต่ละคนจะทราบว่าตนอยู่ที่ใดภายในองค์การ ทราบถึงความสัมพันธ์ของตนที่มีต่อผู้บังคับบัญชา ทราบว่าตนจะได้รับการบังคับบัญชาจากใคร และใครเป็นผู้บังคับบัญชา และยังสามารถทราบว่าใครมีความชำนาญด้านใด

ยิ่งกว่านั้น ในการจัดองค์การจำเป็นจะต้องให้มีความสัมพันธ์โดยเหมาะสมระหว่างงานและบุคคลผู้ปฏิบัติงานนั้น หากทำการจัดองค์การโดยเหมาะสมแล้วก็จะทำให้การทำงานของแต่ละบุคคลได้คู่สยกัน ประสานกัน และดำเนินไปในขอบเขตที่ไต่กว้างไว้ ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการปฏิบัติงานของกลุ่ม และทำให้หน่วยงานร่วมมือกันเพื่อมุ่งสู่วัตถุประสงค์อันเดียวกัน หากจัดองค์การได้ดีผู้ปฏิบัติงานในองค์การจะได้รับอำนาจอย่างสมมูลกับความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติซึ่งจะเป็นทางให้บุคคลเหล่านี้ปฏิบัติงานของตนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เพราะการที่จะทำงานได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับที่การตั้งใจก็อย่างเดียวกัน

### หลักการจ้ตองการ

โดยทั่วไปแล้วอาจแบ่งประเภทขององคการอย่างกว้างได้ ๒ ประเภท คือ  
 ๑. องค์กรรูปนัย ( Formal Organization ) กับองคการอรูปนัย ( Informal  
 Organization ) ๒. องค์กรประเภทหลังไม่มีรูปแบบที่แน่นอน ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

- หน้าที่การงาน (Function)
- การแบ่งการทำงาน (Division of Work)
- หน่วยงานที่สำคัญขององคการ ( )
- สายการบังคับบัญชา (Chain of Command)
- ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control)
- เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)

ในองคการทุกองคการจะต้องมีโครงสร้างที่แน่นอนซึ่งประกอบด้วยเป็นหน่วยงาน  
 โดยมีคน วัสดุ เครื่องมือเครื่องใช้ เงิน เป็นปัจจัยสำคัญที่สุด มีนักวิชาการได้เสนอแนว  
 ความคิดเกี่ยวกับหลักการจ้ตองการว่ามีฐานสำคัญดังนี้

๑. นโยบายต้องแจ้ชัด ในการปฏิบัติงานผู้เริ่มปฏิบัติงานจะต้องทราบว่า  
 ๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๒. มีศูนย์กลางอำนาจการ ในการบริหารงานนั้นจะต้อง มีบุคคลที่มีหน้าที่รับ  
 ๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.



มีปลัดกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ ปลัดกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรี  
คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อประชาชน

๓. ระบุหน้าที่การงานอย่างแจ่มชัด การบริหารราชการนั้นจะต้องมีการแบ่ง  
แยกงานปฏิบัติให้เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายขององค์การ พร้อมทั้งระบุอำนาจหน้าที่  
ในแต่ละตำแหน่งให้ละเอียดถูกต้องชัดเจน

๔. จัดให้มีระบบการทำงานอย่างเหมาะสม การบริหารองค์การนี้แม้วิชาการ  
และเทคนิคหลายแบบ โดยที่องค์การแต่ละองค์การมีรูปแบบที่ไม่เหมือนกัน ดังนั้น การที่  
จะเลือกจัดวางระเบียบแบบแผนในการบริหารงานขององค์การให้เหมาะสมจึงต้องคำนึงถึง  
ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และลักษณะของงานและรูปแบบขององค์การ

๕. มีการอำนวยการที่ดี หมายรวมถึงการจัดให้มีการติดต่อสื่อสารที่มี  
ประสิทธิภาพ มีการสื่อสารสองทาง ( Two - Way Communication ) มีหลักเกณฑ์  
ในการสั่งงานที่ดี

๖. จัดให้องค์การสามารถสนองต่อภาวะการณ์อันผันแปรได้ เนื่องจากองค์การ  
ก็คือกลุ่มคนกลุ่มใหญ่ ประกอบด้วยคนหลายแบบ ต่างก็มีความต้องการแตกต่างกันและเป็น  
บ่อเกิดของปัญหาในการจัดองค์การและการบริหารงาน โดยนัยนี้การจัดองค์การที่ดีจึงควร  
สนองกับสภาวะแวดล้อมหรือการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เพื่อความอยู่รอดและความเจริญของ  
องค์การ

M.C. Rorty ประธานสมาคมการบริหารงานอเมริกัน (American  
Management Association AMA) ได้เสนอทฤษฎีสิบประการในการจัดองค์การที่ดี

มาลัย หุวะนันทน์ และ บุญชนะ อัคราการ, การจัดองค์การและวิธีปฏิบัติ  
(พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๐๐), หน้า ๓๗-๓).

เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๒๔ และได้รับการยกย่องในวงการบริหารอย่างมาก โดยถือว่าการ  
จัดองค์การ เป็นปัจจัยสำคัญที่จะชี้ให้เห็นว่า การบริหารงานสำนักงานจะมีประสิทธิภาพ  
เพียงใด ทั้งนี้เป็นเพราะการจัดองค์การ เป็นการจัดเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามจุด  
มุ่งหมาย โดยให้มีการขัดแย้งกันน้อยที่สุด บทบัญญัติดังกล่าวพอสรุปได้ดังนี้<sup>๑</sup>

๑. เจ้าหน้าที่บริหารแต่ละคนควรจะได้รับมอบหมายความรับผิดชอบที่แน่นอน  
แจ่มชัด

๒. ความรับผิดชอบควรจะได้สัดส่วนกับอำนาจหน้าที่

๓. ไม่ควร เปลี่ยนแปลง ขอบเขตหรือความรับผิดชอบของตำแหน่งโดยไม่เข้าใจ  
ถ่องแท้ถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นกับคนที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย

๔. ไม่ควรให้เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างที่ดำรงตำแหน่ง เกี่ยวกับองค์การ ต้องปฏิบัติ  
ตามคำสั่งอันแน่นอนจากผู้บังคับบัญชามากกว่าหนึ่งแห่ง

๕. ไม่ควรออกคำสั่งให้แก่วัยใบบังคับบัญชา เป็นการข้ามหัวหน้าผู้รับผิดชอบ  
ควรดำเนินการตามขั้นตอนและลำดับชั้น

๖. การวิพากษ์วิจารณ์ผู้ใบบังคับบัญชานั้น ถ้าทำได้ให้ทำเป็นส่วนตัว และ  
ไม่ว่ากรณีใด ๆ ไม่ควรตำหนิผู้ใบบังคับบัญชาต่อหน้าเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่ง เท่ากันหรือต่ำกว่า

๗. ไม่ควรถือว่าข้อพิพาทหรือถกเถียงระหว่าง เจ้าหน้าที่บริหารหรือลูกจ้าง  
ในตำแหน่งที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่นั้น เป็นของ เล็กน้อย เกินกว่าที่จะนำมาตัดสินโดยระบอบและ  
ฉันทัน

๘. การเลื่อนชั้นการ เปลี่ยนแปลงค่าจ้าง และการดำเนินการทางวินัย  
พึงได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาชั้น เหนือกว่าชั้นที่มีความรับผิดชอบโดยตรง

<sup>๑</sup> อุตัย หิรัญโต, ทฤษฎีและทางปฏิบัติในการบริหารตามหลักวิชาการ วิทยาศาสตร์  
(กรุงเทพฯ : วิบูลย์กิจการพิมพ์, ๒๕๑๐), หน้า ๓๐-๓๔.

๕. ผู้ช่วยผู้บังคับบัญชาไม่ควรวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา  
เมื่อปฏิบัติงานเป็นผู้ช่วยอยู่

๑๐. เจ้าหน้าที่บริหารทุกคนต้องพร้อมที่จะชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับงานในหน้าที่  
ของตนเสมอและ อย่าง เป็นอิสระด้วย

การประสานงาน การประสานงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวบุคคลเป็นสำคัญและ  
เป็นสิ่งที่นักบริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานจะต้องสร้างสรรค์บรรยากาศของความร่วมมือนำใจ  
ให้บังเกิดขึ้นในหน่วยงานของตน การประสานงานเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดขั้นหนึ่งในกระบวนการ  
การบริหารและมักจะเป็นอุปสรรคที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ ในเกือบทุก ๆ องค์การ

การประสานที่ดีจะต้องมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจเพื่อการปฏิบัติ  
งานประสานสอดคล้องกลมกลืน รวมนั้น บรรลุเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้  
การประสานงานเป็นกิจกรรมที่ต้องอาศัยศิลปการประสานงานช่วยให้ผลและคุณภาพของงาน  
เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ถ้าการประสานงานไม่สอดคล้องต้องกันเป็นอย่างดีแล้ว  
ผลงานที่ได้รับจะขาดคุณภาพที่เหมาะสม หรือบางกรณีอาจไม่ได้รับผลเลย จึงอาจกล่าว  
ได้ว่า ผลความสำเร็จของงานจะมีมาน้อยเพียงใดโดยขึ้นอยู่กับว่าการประสานงานจะมี  
มาน้อยเพียงใด การประสานงานจะต้องมีการคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าเป็นลักษณะของการ  
วางแผนประสานงานและ เป็นการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอีกด้วย

โดยนัยจึงกล่าวอาจมองถึงความหมายของการประสานงานได้ดังนี้ ๑ "การ  
ประสานงานคือการที่บุคคลหรือหน่วยงานในองค์การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นเพื่อให้บรรลุถึง

---

๑ เกษม อุทยานิน และ เกษม สุวรรณกุล, "การประสานงาน" ใน กรมการปกครอง  
กระทรวงมหาดไทย, หลักการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๔),  
หน้า ๓๐๕-๓๑๒.

จุดประสงค์เดียวกัน" บางท่านว่า การประสานงานหมายถึง ๒ การจัดระเบียบการทำงาน  
เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการ เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำให้งาน  
ซ้ำซ้อนกัน ไม่ขัดแย้งกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์  
นโยบายของ องค์การนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ

ฉะนั้น จึงพอสรุปได้ว่า การประสานงานคือความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน  
การจัดระเบียบงานเพื่อให้งานสมคูลย์และสำเร็จเป้าหมายในเวลาที่กำหนดไว้

#### ความสำคัญและประโยชน์ของการประสานงาน

- ช่วยให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายโดยราบรื่นและรวดเร็ว
- ช่วยให้ทุกคนทุกฝ่ายมีความเข้าใจทราบซึ่งถึงนโยบายและวัตถุประสงค์ของ  
องค์การได้ดียิ่งขึ้น อันจะเป็นอุปการะให้การบริหารงานประสบผลสำเร็จด้วยดี
- ช่วยประหยัดเวลาในการทำงานให้น้อยลงและสามารถทวีผลผลิตของงาน  
มากขึ้น
- ช่วยประหยัดเงิน วัสดุ และสิ่ง ของในการดำเนินงาน
- ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- ช่วยให้การดำเนินงานมีทีมเวิร์ค เป็นการช่วยเพิ่มผลสำเร็จของงานให้มากขึ้น
- ช่วยสร้างความเข้าใจอันดีและสามัคคีธรรมในหมู่คณะ
- ช่วยลดข้อขัดแย้งในการทำงาน
- ช่วยสร้างเสริมขวัญในการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดีขึ้น

ดูบท กาญจนประกร, ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ "การประสานงาน"  
วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๐๐ (พระนคร : มงคลการพิมพ์,  
๒๕๐๕), หน้า ๖๗.

- ช่วยลดอันตรายจากการทำงานให้น้อยลง
- ช่วยป้องกันการงานซ้ำซ้อนกัน
- ช่วยก่อให้เกิดความคิดใหม่ ๆ และมีการปรับปรุงอยู่เสมอ

### หลักการประสานงาน

การประสานงานมีใช้เป็นหลักการสำคัญแต่เพียงประการเดียวในการบริหาร แต่เป็นหลักสำคัญประการหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้ ความสำคัญของการประสานงานจะประจักษ์ชัดเจนยิ่งขึ้น ถ้าจะไต่พิจารณาถึงลักษณะพื้นฐานของการบริหาร ซึ่งถ้าจะกล่าวอย่างกว้าง ๆ ก็คือการที่คณะบุคคลมารวมกันประกอบกิจการใดกิจการหนึ่ง เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ และในการจัดการเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางและในการจัดการเพื่อให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ย่อมต้องอาศัยความเข้าใจ ความร่วมมือประสานงานกัน ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดและใคร่ขอนำมากล่าวคือ ถ้าคนสองคนช่วยกันยกหินพร้อม ๆ กัน จากที่หนึ่ง ไปยังอีกที่หนึ่ง เราจะพบว่าการยกหินนั้นนั้นหากความร่วมมือร่วมใจอย่างพร้อมเพรียงกัน คือต่างคนต่างยกหินก่อนนั้นก็ยังไม่เคลื่อนไปยังจุดหมายได้ จากตัวอย่างดังกล่าวย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่าความร่วมมือประสานงานเป็นหลักสำคัญในการดำเนินงาน และถ้าองค์การยิ่งใหญ่มากขึ้นเพียงใดก็ย่อมจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานมากขึ้นเพียงนั้น

สำหรับองค์การขนาดใหญ่ที่มีการจัดองค์การแบ่งงานกันเป็นส่วนเป็นส่วนเป็นสัดส่วนลักษณะของงาน ( Specialization ) ก็ให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นว่าการที่จะให้งานขององค์การดำเนินไปก็ด้วยดีบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จะต้องพยายามจัดให้เกิดพลังร่วมของกลุ่ม ( Group Effort ) ในการทำงานให้มีลักษณะสมานฉันท์โดยให้งานแต่ละส่วนสอดคล้องต้องกันและเสร็จในเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งในองค์การขนาดใหญ่เช่นนี้ ถ้าแต่ละหน่วยงานต่างทำงานของตนไปโดยไม่คำนึงถึงหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ไม่จัดให้มีการประสานงานที่ดี งานขององค์การนั้นก็จะไม่บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การ

ประสานงานจึงทำหน้าที่เสมือนตัวกลาง เชื่อมให้เครื่องจักรทุกตัวปฏิบัติงานอย่างสอดคล้อง  
ต่อกันอย่างมีประสิทธิภาพ

การวางแผน เนื่องจากการบริหาร เป็นลักษณะของการทำงานที่ไร้พลังงาน  
ร่วมของกลุ่มเพื่อทำให้การทำงานบรรลุผลตามแผนที่กำหนดไว้ แผนจึง เป็นหลักสำคัญชั้น  
มูลฐานในการบริหารงาน ศาสตราจารย์ มาลีย์ หุระนันท์ ได้ให้ความหมายของ  
แผนงานว่า แผน คือ "กระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์  
และนโยบายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ทางวิทยาการและวิจารณ์  
วินิจฉัย เหตุการณ์ในอนาคตแล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องและมีเหตุผลเพื่อให้การดำเนินงาน  
ตามแผนเป็นไปได้โดยเรียบร้อยสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพสูงสุด ฉะนั้น จึง เป็นเรื่องที่คิดถึง  
สิ่งที่จะเกิดหรือหวังจะให้เกิดขึ้นในอนาคต แผนจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่ต้องการ  
จะให้เกิดขึ้น การกำหนดให้มีแผนเป็นการแสดงออกให้เห็นอัจฉริยภาพของมนุษยชาติที่ใช้  
ความเพียรพยายามปรับสิ่งแวดล้อมให้เป็นประโยชน์แก่การดำรงชีพ"

ศาสตราจารย์ Billay E. Goety ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน  
ว่า " Planning is fundamentally choosing and a planning problem  
arises when an alternative of action is discovered "<sup>๒</sup>  
อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าแผนก็คือสะพานที่ทอดเชื่อมโยงระหว่างจุดสองจุด คือ

มาลีย์ หุระนันท์, "วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน" กรมการปกครอง  
กระทรวงมหาดไทย หลักการบริหาร, หน้า ๒๐.

<sup>๒</sup> Billay E. Goety, Management Planning and Control (New York:  
McGraw-Hill Book Company Inc., 1949), p.2.

จุดที่อยู่ปัจจุบันกับจุดที่อยู่ในอนาคต แผนจึง เป็นเสมือนสิ่งที่ชี้ช่องในการดำเนินงานของ องค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ

ประโยชน์และความสำคัญของแผน แผนเป็นข้อกำหนดที่คาดหวังจะปฏิบัติใน อนาคต ดังนั้น แผนงานที่ดีจึงช่วยอำนวยความสะดวกแก่การบริหารงานอย่างมาก คือ

๑. ช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยประสานสอดคล้องกัน การทำงานเป็น ทีมเวิร์ค ก่อให้เกิดสามัคคีธรรมในหมู่คณะ
๒. การปฏิบัติงานตามแผนย่อมก่อให้เกิดการประหยัดทั้งกำลัง เงิน คน และเวลา
๓. แผนงานที่ดีจะช่วยให้งานดำเนินไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
๔. ช่วยให้การตรวจสอบและควบคุมงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๕. แผนงานที่ดีจะช่วยแบ่ง เบาภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชาให้น้อยลง โดยเฉพาะ เทคนิคในการมอบอำนาจหน้าที่จะได้ผลดีมาก

๖. แผนงานที่ดีจะสามารถระดมกำลังคนและทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การ มาใช้อย่างได้ผลโดยทั่วถึง

๗. ช่วยให้การขยายงานและการปรับปรุง องค์การดำเนินไปได้โดยสะดวก รวดเร็ว

๘. แผนช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่ในหน่วยงานให้เกิดประโยชน์ มากที่สุด

๙. แผนช่วยให้การแบ่งงาน ประสานงาน อำนาจการ ตัดตามและประเมินผล งานเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย

๑๐. ช่วยให้หัวหน้างานหรือฝ่ายบริหารของหน่วยงานคาดถึงผลงานที่จะเกิดขึ้นตามแผนได้อย่างถูกต้อง และหาทางป้องกันอุปสรรคข้อขัดข้องที่จะมีในอนาคต

๑๑. การมีแผนที่จะป้องกันการปฏิบัติงานแบบเคาสุ่ม และปฏิบัติงานรัดกุมยิ่งขึ้น

### หลักสำคัญและกระบวนการในการวางแผน

แผนงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยเพื่อเลือกกำหนดวิธีปฏิบัติที่เห็นว่าดีที่สุด โดยพิจารณาจากข้อมูล ข่าวสาร และกรณีสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ การวางแผนเป็นการใช้ความคิดจินตนาการคาดคะเนวิธีการ เพื่อเลือกแนวทางที่ดีที่สุด เพื่อกำหนดเป้าหมายและวางโครงการในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ หากจะกล่าวเปรียบเทียบแผนงานกับการก่อสร้างแล้ว การวางแผนก็เหมือนกับการออกแบบอาคารพิมพ์เขียวขึ้นเพื่อให้ช่างรับเหมาสามารถปลูกสร้างอาคารได้ตามนั้น ฉะนั้นแผนงานจึงเป็นแนวทางที่จะช่วยให้การบริหารงานดำเนินไปด้วยดี สะดวก รวดเร็ว และประหยัด เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลแก่งาน เหตุนี้แผนงานจึงเป็นประจักษ์พยานช่วยชี้ทางในการดำเนินงาน แต่ทว่าแผนงานจะดีเกินสักเพียงใดก็ตาม หากผู้ใช้ไม่ดำเนินตามแผนหรือไม่ให้ความสนใจแก่แผนงานเท่าที่ควรแล้ว แผนงานนั้นก็ไร้ความหมาย ไม่แตกต่างอะไรไปจากเศษกระดาษ หรือที่เรียกว่า "สื่อกระดาษ" นั่นเอง<sup>๑</sup> หลักการสำคัญที่ควรคำนึงถึงในการวางแผนมีดังนี้<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, หน้า ๒๗-๒๘.

<sup>๒</sup> อาษา เมฆสวรรค์, "การวางแผนงาน" กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หลักการบริหาร, หน้า ๓๕-๔๐.



๑. การวางแผนควรจะทำเมื่อใด โดยปกติการวางแผนจะทำเมื่อมีการเริ่มดำเนินการเริ่มแรก หรือเมื่อมีการปรับปรุงงานใหม่ หรือเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน หรือเมื่อเกิดปัญหาเฉพาะหน้าขึ้น เป็นต้น

๒. วัตถุประสงค์ นโยบาย จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจสิ่งเหล่านี้ให้ชัดเจน เพราะฉะนั้นนโยบายและวัตถุประสงค์เป็นหลัก เริ่มต้นที่สำคัญในการวางแผน หากไม่ทำความเข้าใจให้ชัดเจนแล้วการดำเนินงานวางแผนจะผิดพลาดได้ง่ายและแผนงานจะล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

๓. ปัจจัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการวางแผนได้แก่ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เวลา ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะต้องเตรียมให้พร้อม

๔. วิธีดำเนินงานตามแผน เมื่อได้วางแผนขึ้นแล้วจะต้องพิจารณาหาช่องทางหรือวิธีการที่จะดำเนินงานตามแผนที่กำหนดขึ้น ทั้งนี้เพื่อช่วยให้แผนงานที่กำหนดขึ้นเป็นแผนที่สามารถดำเนินการได้และควรวางแผนการในการควบคุมการดำเนินงานด้วย

๕. ค่านิยม ศาสนา สภาวะแวดล้อมดินฟ้าอากาศคุณค่าทางสังคม พฤติกรรมของคน ชนบทธรรมเนียมประเพณีของสังคมนั้น

การสื่อสาร (Communication) การสื่อสารเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการบริหารงาน เพราะระบบการสื่อสาร เป็นเสมือนระบบการไหลเวียนของโลหิตในร่างกาย องค์กรหรือหน่วยงานใดที่การติดต่อสื่อสารติดขัดไม่ราบรื่นการบริหารงานหน่วยงานนั้นก็จะมีประสิทธิภาพเป็นอัมพาต การติดต่อสื่อสารเป็นมรรคที่จะช่วยนำความคิดเห็น ความต้องการ การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมดูแลบังคับบัญชา และคำปรึกษาหารือต่าง ๆ เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในองค์กรให้ดำเนินไปด้วยความราบรื่น

การติดต่อสื่อสาร หมายถึง "กระบวนการที่นำเอาข่าวสาร (Message) ที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของคนจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง" \* ปทานุกรมสังคมศาสตร์ได้ให้

---

\* Richard R. Fogen, Politics and Communication (Boston Mass : Little Brow and Company Inc., 1966), p.13.

ความหมายการติดต่อสื่อสารว่า "หมายถึงการติดต่อส่งข่าวสารข้อเท็จจริง ความคิดเห็น และหาที่ว่าง ๆ จากบุคคลอื่นคนเดียวหรือหลายคนไปยังคน ๆ หนึ่งหรือหลายคน" <sup>๑</sup>

### ประโยชน์และความสำคัญของการติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสารนั้นมุ่งหมายเพื่อให้การดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้และเป็น การกระตุ้น ชักจูงให้ปฏิบัติงานตามแผนเพื่อบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ <sup>๒</sup> การติดต่อสื่อสาร ที่ดีและส่งผลประโยชน์ต่อการบริหารงานนั้นจะต้องมีการติดต่อสื่อสารสองทาง (Two-Way Communication) ซึ่งหมายถึงการติดต่อสื่อสารที่ผู้รับข่าวสาร มีการสนองตอบ (Response) และย้อนกลับ (Feed-Back) มายังผู้ส่งข่าวสาร หากองค์การหรือหน่วยงานใดขาดการ ติดต่อสื่อสารองค์การหรือหน่วยงานนั้นจะประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานอย่างมาก และยิ่งสังคมกำลัง เติบโตอยู่ในสภาวะความกดดัน ความจำเป็นของการติดต่อสื่อสารจึงมี มากเพิ่มขึ้น ฉะนั้น อาจจะมีประมวลประโยชน์ของการติดต่อสื่อสารที่มีต่อการบริหารงาน ได้ดังนี้คือ <sup>๓</sup>

๑. ช่วยให้การติดต่อวินิจฉัยสั่งการ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและถูกต้องยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการนำระบบการติดต่อสื่อสารสมัยใหม่มาใช้ วิธีการดังกล่าวเป็นการช่วยให้ การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความถูกต้องยิ่งขึ้น

<sup>๑</sup> Edward Sapir, "Communication" in Encyclopedia of The Social Science (N.J. Prentice-Hall, Inc., 1959), pp.78-80.

<sup>๒</sup> Edwin B. Flippo, Management : A Behavioral Approach (Boston, Mass : Allyn and Bacon Inc., 1966), pp.329-380.

<sup>๓</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า ๓๐๔-๓๑๓.

๒. ช่วยให้เกิดการประสานที่ดี การจัดระบบการติดต่อสื่อสารให้มีประสิทธิภาพที่จะช่วยให้การทำงานดำเนินไปโดยประสานงานสอดคล้องกัน ช่วยให้เกิดการประหยัดในการปฏิบัติงาน และลดอันตรายจากการทำงานให้น้อยลง

๓. ช่วยให้การควบคุมงานได้ผลดียิ่งขึ้นและก่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารงาน การควบคุมงาน สายการบังคับบัญชาจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเมื่อได้จัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี

๔. ช่วยให้เกิดสามัคคีธรรมในหมู่คณะและในองค์การ เป็นส่วนรวม ช่วยในการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ยอมจะดีขึ้น เมื่อผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายมีความเข้าใจในองค์การดี

๕. สามารถเก็บข้อมูลและข่าวสารไว้เป็นหลักฐานในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะข้อมูลที่ทันสมัย ย่อมอำนวยความสะดวกแก่การปฏิบัติงานอย่างมาก

#### หลักการติดต่อสื่อสาร

การติดต่อสื่อสารจำแนกได้สองอย่าง คือ การติดต่อสื่อสารแบบพิธีการ ( Formal Communicating ) และการติดต่อสื่อสารแบบไม่เป็นพิธีการ ( Informal Communication ) การติดต่อสื่อสารนั้นมีหลักเกณฑ์ดังนี้

๑. การติดต่อสื่อสารจากบนมาล่าง ( Downward Communication ) เป็นลักษณะการไหลของข่าวสารตามสายการบังคับบัญชาจากบนลงมายังฐานข้างล่าง การบริหารงานแบบดั้งเดิม ( Classical Theory ) เน้นความสำคัญของการติดต่อสื่อสารจากบนมาล่างเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องการสั่งการและการบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารจากบนมาล่างนี้ได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย คำขอร้อง คำเตือน คำยืนยัน และการชักชวนความเข้าใจ เป็นต้น ส่วนเครื่องมือที่ใช้เป็นอุปกรณ์สื่อสารจากบนมาล่างมักได้แก่ โปสเตอร์ และแผ่นป้าย จดหมาย วารสาร ขององค์การ เอกสารคู่มือ เป็นต้น

๒. การติดต่อสื่อสารจากล่างไปบน ( Upward Communication ) การไหลของข่าวสาร เป็นไปตามสายการบังคับบัญชา การติดต่อสื่อสารโดยวิธีนี้ กลุ่มศึกษา

การบริหารตามแนวพฤติกรรมได้เน้นความสำคัญในเรื่องนี้มาก ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ ผู้บังคับบัญชาได้แสดงความคิดเห็นต่อผู้นำหรือหัวหน้างานได้เต็มที่ เพื่อสามารถรักษาม ความเข้าใจและเสริมสร้างประสิทธิภาพระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาได้ดียิ่งขึ้น การติดต่อสื่อสารจากล่างไปบนนี้ได้แก่การ เสนอรายงานผลงาน อุปสรรคข้อขัดข้องในการ ปฏิบัติงาน คำแนะนำในทางเทคนิคหรือทางวิชาการ ขอเสนอแนะ ขอสงสัย ขอหารือ และการร้องทุกข์ เป็นต้น สำหรับเครื่องมือที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารจากล่างไปบนนี้ มักได้แก่การติดต่อตามลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชานานที่ปรึกษาพนักงานเจ้าหน้าที่ องค์การหรือสมาคมต่าง ๆ หรือการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาแสดงความคิดเห็นได้ อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการติดต่อสื่อสารจากบนมาล่างหรือ จากล่างไปบน ทั้งผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามักนิยมปฏิบัติในรูปการติดต่อสื่อสาร แบบไม่เป็นพิธีการมากกว่า

๓. การติดต่อสื่อสารตามแนวนอน ( Horizontal Communication ) บางครั้ง เรียกว่า A Cross Communication การติดต่อสื่อสารแบบนี้มีน้อย เป็นการติดต่อ ในระดับเดียวกัน เช่น การปรึกษาหารือระหว่างนายอำเภอหนึ่งกับนายอำเภออีกอำเภอหนึ่ง หรืออธิบดีกรมหนึ่งกับอธิบดีอีกกรมหนึ่ง เป็นต้น

การควบคุมงาน การควบคุมงานเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญอีกประการหนึ่งของ นักบริหารหรือหัวหน้างาน เพราะในการบริหารงานนั้นมีความสำคัญอยู่ประการหนึ่ง คือ ความพยายามในอันที่จะใช้พลังของกลุ่มให้ร่วมมือประสานกันทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์ โดยทั่วไปการบริหารงานนั้นไม่อาจจะปฏิบัติจัดทำได้โดยลำพังผู้เดียว จะต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติสละหล่นกันไปตามลำดับชั้นและตามสายการบังคับ บัญชา เมื่อมีการมอบอำนาจหน้าที่ให้ปฏิบัติจัดทำแล้วก็ย่อมจะต้อง เป็นภาระหน้าที่ของนัก บริหารหรือผู้มอบอำนาจหน้าที่ที่จะต้องคอยติดตามหรือควบคุมการปฏิบัติงานที่ได้มอบหมายไป เพราะผู้มอบหมายอำนาจหน้าที่ไปให้แก่ผู้อื่นหาได้พ้นจากความรับผิดชอบในกิจการงานที่มอบ ไปนั้นไม่ ผู้มอบหมายจะต้องคอยติดตามผลงานที่มอบหมายไปให้ผู้อื่นทำนั้นว่าได้ผลประการใด

โดยขณะเดียวกันต้องป้องกันมิให้การควบคุมติดตามผลงานนั้นขัดกับหลักการมอบอำนาจหน้าที่ เพราะการมอบอำนาจหน้าที่เป็นการสร้างภาระความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ใดบังคับบัญชาหรืออีกนัยหนึ่งคือหลักของการทำงานให้สำเร็จด้วยการกระทำของผู้อื่น และผู้อื่นพอใจด้วย โดยผู้ได้รับมอบหมายอำนาจมีอิสระพอสมควรในการดำเนินงานให้สำเร็จ ความวัตถุประสงค์แท้จริง การควบคุมงานนั้นมีวัตถุประสงค์เด่นอยู่ ๒ ประการ คือ ต้องการให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปตามที่ใ้หมายไว้ กับประสงค์ที่จะให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้งานของส่วนรวมสำเร็จตามความประสงค์<sup>๑</sup>

การควบคุมงานเป็นกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อให้ดำเนินไปในขอบเขตหรือวงกรอบที่กำหนดไว้ ศาสตราจารย์ Douglas S. Sherwin ได้ให้ความหมายของการควบคุมงานว่าเป็นการดำเนินงานเพื่อที่จะปรับปรุงให้งานนั้นเข้ากับระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้โดยอาศัยการรายงานเป็นเครื่องมือ<sup>๒</sup> สรุปแล้วการควบคุมงานคือการใช้ศิลปการบริหารเพื่อตรวจตราว่า การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามวิธีการหรือไม่ และผลของการปฏิบัติงานถึงมาตรฐานเพียงใดหรือไม่

<sup>๑</sup> Edwin B. Flipppo, Management : A Behavioral Approach, p.152.

<sup>๒</sup> Douglas S. Sherwin, "The Meaning of Control Koontz and O'Donnell (eds)., Management : A Book of Readings (Sanfrancisco : McGraw-Hill Book Company, 1964), p.426.

## ความสำคัญและประโยชน์ของการควบคุมงาน

แบ่งออกเป็น ๒ ด้าน คือ ด้านตัวบุคคลและด้านการงาน

### ด้านตัวบุคคล

๑. เพื่อให้ทราบว่าผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานได้ผลเพียงใด มีความสามารถมากน้อยเพียงใด จะต้องแนะนำหรือไม่
๒. เป็นการฝึกฝนและสร้างผู้ใต้บังคับบัญชาไว้ เป็นหัวหน้างานในโอกาสต่อไป
๓. เป็นแนวทางในการพิจารณาให้บำเหน็จบำนาญ ความดีความชอบ
๔. เป็นการบำรุงขวัญผู้ใต้บังคับบัญชา
๕. ช่วยลดอุบัติเหตุในการปฏิบัติงาน
๖. เป็นเครื่องกระตุ้นความก้าวหน้าในการทำงาน
๗. ฝึกฝนผู้ใต้บังคับบัญชาโดยให้ปฏิบัติงานจริง ๆ

### ด้านการงาน

๑. เพื่อตรวจดูงานที่ทำไปนั้นเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่
๒. เพื่อทราบว่างานได้ก้าวหน้าไปมากน้อยเพียงใด
๓. เพื่อทราบว่าได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องบ้างหรือไม่
๔. เพื่อทราบว่าใช้วิธีการทำงานอย่างไร เป็นวิธีที่ดีที่สุดหรือไม่
๕. เพื่อตรวจสอบดูว่างานนั้นได้ผลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เพียงใด
๖. เพื่อทราบว่ามีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่สำหรับการปฏิบัติงานนั้นอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
๗. เป็นการประหยัดทั้งเวลา เงิน และแรงงาน

## หลักการควบคุมงาน

การควบคุมงานนั้นความยุ่งยากซับซ้อนอยู่ที่งานแต่ละชนิดแต่ละประเภทไม่เหมือนกัน ฉะนั้น การที่จะกำหนดมาตรฐานให้แน่นอนตายตัวลงไปว่าจะควบคุมอย่างไร จึงเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติทั้งไปแม้ว่าในรายละเอียดปลีกย่อยจะมี ข้อแตกต่างกันไปบ้างก็ตาม แต่หลักการสำคัญนั้นไม่ต่างกันมากนัก ปกติการควบคุมงาน ย่อมประกอบควยลำดับขั้นที่สำคัญดังนี้

๑. กำหนดเป้าหมายของงานให้แน่นอน ชัดเจน คือ ระบุให้ชัดเจนว่าการ ดำเนินงานของหน่วยงานนั้นมีวัตถุประสงค์อะไร เพื่อให้สามารถใช้วัตถุประสงค์นั้นเป็น เครื่องมือแนะนำในการดำเนินงานหรือวางแผนปฏิบัติการได้โดยถูกต้อง

๒. กำหนดมาตรฐานและเกณฑ์การควบคุมงานขึ้นไว้ใช้ในการปฏิบัติงาน การกำหนดเกณฑ์ควบคุมงานนั้นควรมีลักษณะ

- เป็นการกำหนดไว้ล่วงหน้า อาจจะเป็นรูปลักษณ์อักษรหรือรูป แผนผังงานก็ได้
- กระทัดรัดไม่ยาวเกินไปซึ่งอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในการปฏิบัติงานมาก
- ง่ายต่อความเข้าใจโดยทั่วไป
- ต้องสอดคล้องกับแผนงานหลักและ เกื้อกูลต่อการประสานงาน
- ต้องปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอ

๓. การวัดผลการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงเวลาและช่วงของการปฏิบัติงาน

โดยดูจาก

---

William T. Greenwood, Management and Organization Behavior Theories : An Interdisciplinary Approach (New York : South - Western Publishing Company, 1966), p.468.

- ปริมาณงานที่ผลิตได้ (Quantity of Output)
- คุณภาพของงาน (Quantity of Work)
- เวลาที่ใช้ไปสำหรับการทำงาน (Time)
- ค่าใช้จ่าย (Cost)

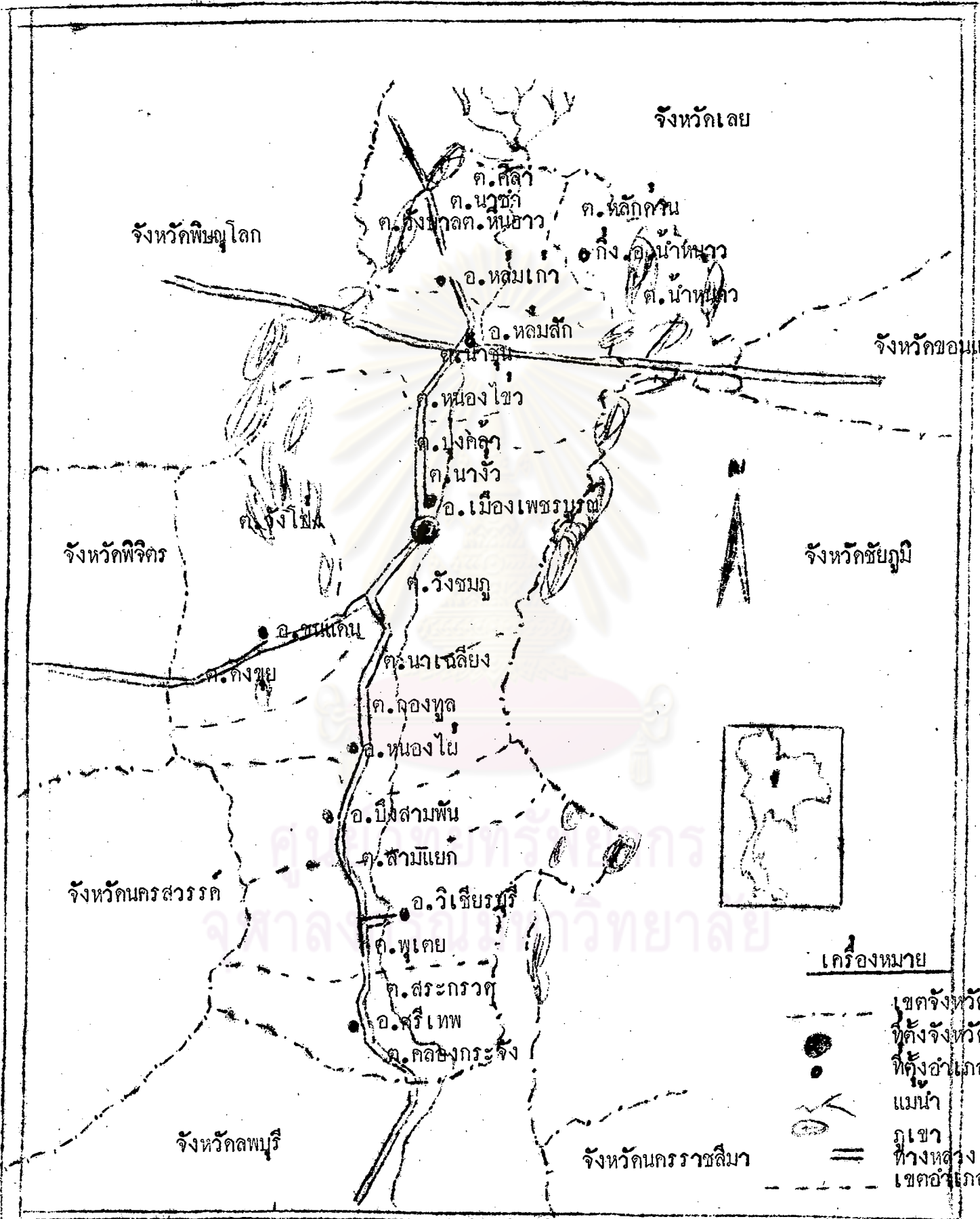
๔. การเปรียบเทียบและวิเคราะห์แผนงานที่วางไว้กับการปฏิบัติงานจริง โดยคำนึงถึงตัวแปร หรือปัจจัยอื่น ๆ ที่มีอิทธิพลทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างผลงานที่คาดหวังตามแผนงานที่วางไว้กับผลงานที่ได้รับจริง ๆ

๕. ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง เมื่อได้วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างแผนงานที่วางไว้กับผลของการปฏิบัติงานที่ทำได้จริง ๆ แล้ว จึงพิจารณาหาทางแก้ไขใหม่ให้ถูกต้อง รัดกุม โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

จากข้อความข้างต้น จะเห็นได้ว่าการบริหารงานจะได้ผลสมบูรณ์แบบนั้นต้องอาศัยปัจจัยหลายด้าน แต่หลักสำคัญที่สุดอยู่ที่การจัดการนำเอาทรัพยากรการบริหาร ซึ่งได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ มาผสมผสานกันอย่างเหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรที่ได้กำหนดไว้.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





แผนที่จังหวัดชลบุรี สภาเทศบาลเมืองชลบุรี ๒๕๐๐