

เอกสารอ้างอิงและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะ เรื่องการสรรหาบุคลากร การคัดเลือกบุคลากร และการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง ซึ่ง ได้มีผู้ให้แนวคิดและข้อเขียนทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย ที่ผู้เขียนได้นำมาใช้เป็น แนวทางในการศึกษาและการวิจัย ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้รับแรงบันดาลใจจากที่ ประเทศไทยได้มีอุปสรรคและปัญหาเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงาน ซึ่งเป็น ที่ปรากฏอยู่เสมอว่า บรรจุคนไม่ตรงกับความรู้และความสามารถที่มีอยู่ ทำให้มีผลถึง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานไม่เป็นที่ควร ผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาถึงความคิดเห็นของ ศึกษานิเทศก์อำเภอ ในเขตศึกษา 7 ในฐานะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการคัดเลือกบุคคลเพื่อ บรรจุแต่งตั้งให้ครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาว่า มีความคิดเห็นในเรื่องการบริหารบุคลากร โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้ง เป็นครูใหญ่โรงเรียนประถม ศึกษามีแนวความคิดเห็นตรงกันหรือแตกต่างกับทฤษฎีและหลักการของการบริหารงาน บุคคลอย่างไร หรือไม่

งานในหน้าที่อย่างหนึ่งของผู้บริหารก็คือ การจัดวางบุคคลให้เหมาะกับงาน ซึ่ง วิทยุ สาทร<sup>1</sup> มีความเห็นว่า การใช้คนให้ถูกเป็นปัญหาสำคัญที่ยิ่งใหญ่ที่สุด เป็นปัญหา ที่เราจะต้องศึกษาและปฏิบัติอยู่ตลอดเวลา งานใดที่คัดเลือกบุคคลไปบรรจุได้เหมาะสม กับตำแหน่งหน้าที่ งานนั้นย่อมก้าวหน้าไปสู่ความสำเร็จแน่นอน การจัดวางตัวบุคคลให้ เหมาะสมกับงานนี้ เป็นเรื่องที่ผู้บริหารจะต้องคำนึงถึงหลักการและกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้บังเกิดความยุติธรรม และความเสมอภาค จะได้เป็นผลถึงผู้เข้ามาดำรง

---

<sup>1</sup>วิทยุ สาทร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 25 16), หน้า 9.

ตำแหน่งงาน เพื่อให้มีความพึงพอใจในหน้าที่ที่ตนได้รับด้วย ในการคัดเลือกบุคคลเข้า  
ดำรงตำแหน่งครูใหญ่ในโรงเรียนประถมศึกษา ผู้มีส่วนในการคัดเลือก ได้แก่ นาย  
อำเภอ ศึกษาธิการอำเภอ หัวหน้าหมวดการศึกษาอำเภอ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ต้อง  
เป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและการคัดเลือก เพื่อจะได้ดำเนินการคัดเลือก  
ที่ดี มีความยุติธรรม มีความเสมอภาค ในฐานะที่ศึกษาธิการอำเภอเป็นพนักงาน  
เจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการจึงต้องศึกษาถึงกระบวนการสรรหาและการคัดเลือกบุคคล  
เข้าทำงาน ดังต่อไปนี้

#### การสรรหามูลากร

สมพงศ์ เกษมสิน<sup>2</sup> มีความเห็นว่า การสรรหามูลากรเข้าทำงาน เป็น  
กระบวนการที่สำคัญมากในองค์การของรัฐบาลในปัจจุบัน เพราะผู้รับราชการยอมยึด  
อาชีพรับราชการไปจนถึงวาระเกษียณอายุ และภารกิจของหน่วยราชการเป็นงาน  
เพื่อประโยชน์ส่วนรวม การสรรหามูลากรเข้าสู่ตำแหน่งหรือหน่วยงานถึงถือเป็นเรื่อง  
สำคัญ ถ้าการสรรหาไม่ได้บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่การงานแล้ว จะบังเกิด  
ผลเสียหายแก่หน่วยราชการและประเทศชาติ ดังนั้นการเลือกสรรมูลากรเข้ารับราชการ  
และรับตำแหน่งการงาน จึงควรทำด้วยความยุติธรรม พินิจพิเคราะห์ให้รอบคอบ  
เพราะในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัจจัยแวดล้อมแตกต่างกัน สมพงศ์ เกษมสิน ได้เสนอหลักการ  
ในการสรรหาว่าประกอบด้วย วิธีการสรรหา แหล่งการสรรหามูลากร ระบบ  
การสรรหามูลากร ดังนี้

1. การสรรหามูลากรเข้าปฏิบัติงานโดยเฉพาะข้าราชการ มักมีการพิจารณา  
ในกลุ่มผู้มีการศึกษาสูง เฉพาะอย่างยิ่งมีความนิยมยกย่องผู้จบการศึกษามาจากต่างประเทศ

<sup>2</sup>สมพงศ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : ไทย  
วัฒนาพานิช, 25 16), หน้า 114 - 130.

นอกจากนี้พิจารณาจากผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตร มากกว่าดูการปฏิบัติเป็นการเฉพาะเป็นประการสำคัญ

2. การแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงาน มักจะไล่จากผู้สำเร็จการศึกษาใหม่ ๆ จากวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน

3. การฝึกอบรมมีความพึงพอใจในวิชาชีพและงานเทคนิคโดยเฉพาะ

4. การแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานมักกระทำจากระดับต่ำก่อน แล้วจึงเลื่อนขั้นไปสู่อันดับสูงในโอกาสหลัง

แหล่งที่จะสรรหา



มี 2 แห่งคือ สรรหาบุคคลภายในองค์กร และสรรหาบุคคลจากภายนอกองค์กร

ระบบการสรรหาบุคคล

หลักการสรรหาบุคคลที่ได้รับความนิยมมีอยู่ 2 หลัก หรือ 2 ระบบ คือ ระบบคุณธรรม และ ระบบอุปถัมภ์

ระบบคุณธรรม เป็นระบบที่ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานมากที่สุด ต้องการให้ใคร่ผู้มีความรู้ความสามารถไว้ปฏิบัติงานโดยเปิดโอกาสให้ทัดเทียมกัน และในระหว่างปฏิบัติงานก็ให้หลักประกันอันมั่นคงพอสมควร วิธีการสำคัญของ ระบบคุณธรรม ก็คือ การสอบ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติตรงกล่ารวมมาปฏิบัติงาน แนวคิดที่ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมได้แก่ลักษณะเด่น 4 ประการคือ

1. หลักความเสมอภาค
2. หลักความสามารถ
3. หลักความมั่นคง
4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง

ระบบอุปถัมภ์ ระบบนี้เป็นระบบที่มีลักษณะเกือบจะตรงกันข้ามกับระบบคุณธรรม ระบบนี้เป็นระบบที่ปฏิบัติกรต่าง ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทั้งในทางการเมืองและทางการบริหาร เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการบริหารงานบางตำแหน่งที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกับการบริหารงานอื่น ๆ เป็นอันมาก เพราะบุคคลที่จะบรรจุแต่งตั้งก็ต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถจริง ๆ ลักษณะสำคัญของระบบอุปถัมภ์ก็คือ การที่บุคคลได้รับแต่งตั้งให้เข้ามาดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในทางราชการตามความพอใจของผู้มีอำนาจในหน่วยงานนั้น ๆ โดยมิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ การเข้ามาปฏิบัติราชการของบุคคลผู้นั้น อาจเข้ามาโดยถือว่าเป็นพรรคพวกญาติพี่น้อง หรืออาจเข้ามาโดยวิธีทางทางการเมืองก็ได้

ทั้งระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์ ต่างก็เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน และทำหน้าที่ในส่วนที่ตีแค้นราชการในวิธีที่แตกต่างกันออกไป การบริหารงานบุคคลโดยถือระบบคุณธรรม มุ่งเน้นให้เห็นความหมายและความสำคัญของหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการประจำต่อประสิทธิภาพของงาน ส่วนระบบอุปถัมภ์เน้นถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในทางการเมือง ซึ่งแสดงออกในรูปของนโยบาย ไม่ว่าผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งจะสรรหามาโดยระบบคุณธรรมหรือระบบอุปถัมภ์ก็ตาม บุคคลทั้ง 2 ฝ่ายนี้จะต้องเดินเคียงคู่กันไปเสมอ จะขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียมิได้ แต่อาจกล่าวได้ว่า บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งโดยระบบคุณธรรมควรประกอบเป็นโครงสร้างส่วนใหญ่และบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งโดยระบบอุปถัมภ์คือส่วนน้อย

จางง์ สมประสงค์<sup>3</sup> ให้ความเห็นว่า การเลื่อนหรือการบรรจุบุคคลเป็นหัวหน้างานนั้น ปัจจุบันมีการกำหนดคุณสมบัติบุคคลที่พร้อมจะเป็นหัวหน้างานแผนใหม่ในอนาคตไว้ตั้งแต่แรกบรรจุเข้าทำงานในระดับคนงาน หรือระดับปฏิบัติการ โดยถือว่า

<sup>3</sup>จางง์ สมประสงค์, หลักการปกครองของหัวหน้างาน (กรุงเทพฯ : มิตรเจริญการพิมพ์, 2518), หน้า 45.

หัวหน้างานแผนใหม่คือ บุคคลที่ควรมีความสามารถเป็นคุณสมบัติประจำตัว อย่างน้อย  
4 ประการ คือ

1. มีความสามารถในการควบคุมและปกครองบุคคล
2. มีความสามารถในการวางแผนงาน
3. มีความสามารถในการจัดองค์การหรือวางระเบียบภายในหน่วยงาน
4. มีความรู้ทางวิชาชีพเฉพาะตำแหน่ง

ส่วน วิทยุโธ สาร<sup>4</sup> ให้ความเห็นว่า สำหรับหน่วยงานที่มีโครงสร้างใหม่  
จำนวนและคุณสมบัติของบุคลากรที่จะบรรจุเข้าทำงานย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสำคัญ

3 ประการคือ

1. บุคลากรที่ลาออกหรือโอนย้ายออกไป
2. สภาพของกำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบัน
3. อัตราความเติบโตของหน่วยงาน



บุสตี สัตยมานะ<sup>5</sup> ได้กล่าวถึงกระบวนการในการสรรหาไว้ว่า ก่อนที่จะทำ  
การสรรหาบุคคลที่จะเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานหน่วยใดหน่วยหนึ่ง เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่  
สรรหา จะต้องมีการละเอียดเกี่ยวกับ ลักษณะของงาน สภาพของตำแหน่งงานนั้น  
หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ เมื่อได้บรรจุคนเข้าไปปฏิบัติในตำแหน่ง คุณสมบัติของบุคคลที่จะ  
ต้องการบรรจุในตำแหน่งที่ว่างนั้น จำนวนตำแหน่งที่จะบรรจุ

หน้าที่และความรับผิดชอบของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา

เอลสบรีและคณะ<sup>6</sup> (Elsbree and others) ให้ความเห็นว่า หน้าที่

<sup>4</sup>วิทยุโธ สาร, เรื่องเกม, หน้า 189.

<sup>5</sup>บุสตี สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์,  
2517), หน้า 154.

<sup>6</sup>Willard S. Elsbree and others: Elementary School Administration and Supervision (New York : American Book Company, 1967).

ของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา มี 4 ประการคือ

1. การนิเทศและการจัดโปรแกรมการสอน
2. การบริหารกิจการนักเรียนและการบริการนักเรียน
3. การบริหารความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
4. การบริหารเกี่ยวกับการเงินและค่านเครื่องมือเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

ส่วน เบอรร์ และคณะ<sup>7</sup> ( Burr and others) เห็นว่า ครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาควรมีงานหลัก 7 ประการ โดยเพิ่มเติมความคิดของเอลสเบรี ดังนี้ คือ งานบริหารเกี่ยวกับตัวบุคคล งานธุรการโรงเรียน และงานด้านการวัดผลและประเมินผลงานของบุคลากรทุกประเภทในโรงเรียน

สำหรับกระทรวงศึกษาธิการ<sup>8</sup> ได้กำหนดงานในหน้าที่และความรับผิดชอบของครูใหญ่ไว้ 3 ประการ คือ งานวิชาการ งานธุรการ และ งานบุคลากร

งานวิชาการ ได้แก่ การวางโครงการดำเนินงานในโรงเรียน จัดทำโครงการสอน แนะนำควบคุมการสอนของครู จัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการเรียนการสอน ดำเนินการวัดผลการศึกษา สนับสนุนให้มีการค้นคว้าทดลองปรับปรุงวิธีสอนให้ดียิ่งขึ้น จัดให้มีการประชุมอบรมครูในโรงเรียน

งานธุรการ ได้แก่ การดำเนินงานสารบรรณ ควบคุมการดำเนินงานทั่วไปของโรงเรียน จัดทำและควบคุมดูแลงานเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ควบคุมดูแลให้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงิน พัสดุ ทรัพย์สินของโรงเรียน ดูแลรักษา ปรับปรุงอาคารสถานที่ อุปกรณ์ประจำโรงเรียน สร้างความสัมพันธ์และประสานที่ีระหว่างโรงเรียนกับชุมชน และหน่วยงานต่าง ๆ

<sup>7</sup> James B. Burr and others, Elementary School Administration (Boston : Allyn and Bacon, Inc., 1963).

<sup>8</sup> กรมสามัญศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, คู่มือครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 14 - 15.

งานบุคลากร ได้แก่ การดูแลส่งเสริมให้คนงาน ภารโรง ปฏิบัติงานเต็ม  
ความสามารถของตน จัดสวัสดิการให้แก่ครู คนงาน ภารโรง ตลอดจนนักเรียน ตาม  
ความเหมาะสม ดูแลส่งเสริมให้ครูปฏิบัติงาน บำรุงขวัญแก่ผู้ร่วมงาน ครูและอบรวม  
นักเรียน

จากแนวคิดและหลักการดังกล่าวมาแล้ว พอจะสรุปได้ว่า หน้าที่และความ  
รับผิดชอบของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา มีขอบข่ายของงานดังนี้ (1) งานวิชาการ  
(2) งานธุรการ (3) งานบุคคล (4) งานกิจการนักเรียน (5) งานประสาน  
สัมพันธ์กับชุมชน

คุณสมบัติของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา

003213

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สตูปและจอห์นสัน<sup>9</sup> ( Stoop  
and Johnson ) ได้ให้แนวคิดว่าจะต้องเป็นนักจิตวิทยา นักบริหารธุรกิจ นัก  
ประชาสัมพันธ์ของท้องถิ่น เป็นผู้จัดการสำนักงาน เป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับงานวิชาการ  
ทั่ว ๆ ไป เป็นผู้นำทางวิชาชีพ เป็นผู้นำของท้องถิ่นได้ เป็นนักการศึกษา เป็นผู้ที่มี  
ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นผู้รู้กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาเป็นอย่างดี เป็นผู้มีความ  
สามารถในการนิเทศและให้คำแนะนำแก่ครูได้ เป็นผู้จัดการรองคณาธิการต่าง ๆ ในโรงเรียน  
และเป็นวิทยากรของท้องถิ่นได้ นอกจากนี้สตูปและจอห์นสัน ( Stoop and Johnson )  
ยังได้เน้นถึงหลักการของการเป็นผู้นำของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษาว่า ครูใหญ่จะ  
ต้องเป็นผู้ประสานงานที่ดี รู้ความต้องการของเอกัตบุคคล หน่วยงานครูและผู้ร่วมงาน  
ได้ประสบความสำเร็จในการทำงานของเขา มีเทคนิคในค่านิยมมนุษยสัมพันธ์ เป็นผู้มีความ  
เสมอต้นเสมอปลาย เป็นผู้มีความคิดริเริ่มและเป็นนักทดลองอยู่เสมอ เป็นผู้วางจุดมุ่งหมาย

<sup>9</sup> Emery Stoop and Russell Johnson, Elementary School Administration (New York : McGraw-Hill Book Company, 1967), pp. 22 - 27.

ของงานอย่างรอบคอบ กระตุ้นให้คณะครูได้มีส่วนร่วมในการวางจุดหมายของการทำงาน กระตุ้นให้คณะครูได้แสดงความคิดเห็นด้วยบรรยากาศที่เป็นกันเอง มีความอดทนและไม่ทอดยถะที่จะทำงาน เป็นที่พึ่งของคณะครูได้ สามารถรู้ได้ว่าใครมีลักษณะเป็นผู้นำและผู้ตาม มีความกล้าพอที่จะวิจารณ์ผู้อื่นและรับฟังคำวิจารณ์ของผู้อื่นในการกระทำของตน เป็นสื่อกลางในการถ่ายทอดข่าวสารได้อย่างแม่นยำ มีความเฉลียวฉลาด มีบุคลิกภาพที่ดี มีพลังในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ สามารถนำนโยบายจากระดับสูงมาปรับปรุงให้สอดคล้องกับนโยบายของโรงเรียนได้ ยอมรับนับถือว่าคณะครูเป็นเพื่อนร่วมงานไม่ใช่เป็นผู้ที่คอยปฏิบัติตามคำสั่ง ยอมรับในความสามารถในด้านการสอนของคณะครู ต้องพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รักษาเวลาในการทำงาน ต้องประเมินผลงานอยู่เสมอ ในฐานะที่ตนเป็นผู้นำทางการศึกษา

ส่วน พันธุ์ หันนาคินทร<sup>10</sup> มีความเห็นแตกต่างไปจาก สตู๊ปและจอห์นสัน โดยมีความเห็นว่า บุคคลที่จะเป็นครูใหญ่ ควรจะประกอบด้วยคุณสมบัติดังนี้ (1) คุณสมบัติส่วนตัวซึ่งประกอบด้วย มีสุขภาพดี มีความเฉลียวฉลาด มีอารมณ์มั่นคง มีความประพฤติดี มีความสามารถในการแสดงออกซึ่งความคิดและบุคลิกอื่น ๆ เช่น ความไม่เห็นแก่ตัว รู้จักเกรงใจผู้อื่น (2) คุณสมบัติทางวิชาการ ครูใหญ่เป็นผู้ควบคุมโรงเรียนซึ่งเป็นสถาบันทางวิชาการโดยตรง คุณสมบัติทางวิชาการของผู้เป็นครูใหญ่ มีดังนี้คือ ความรู้ทางวิชาการทั่วไป ความรู้ทางวิชาชีพ ประสบการณ์และระดับความรู้ เนื่องจากครูใหญ่เป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ควบคุมดูแลบังคับบัญชากิจการต่าง ๆ ในโรงเรียนให้เป็นไปตามจุดหมายของทางการศึกษา จึงถือได้ว่า ครูใหญ่เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งบริหารด้วย และในการบริหารงานใด ๆ ก็ตาม ผู้ปฏิบัติหน้าที่นี้ทางก็ยอมรับบทบาทและความ เป็นผู้นำด้วยกันทั้งสิ้น

<sup>10</sup> พันธุ์ หันนาคินทร, หลักการบริหารโรงเรียน (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2513), หน้า 45 - 47.



สำหรับภาระหน้าที่ของผู้นำนั้น วอลและฮอกกินส์<sup>11</sup> ( Wall and Hawkins ) ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ว่า ต้องเป็นนักบริหารที่ดี เป็นผู้วางนโยบาย เป็นผู้วางแผน เป็นผู้ชี้แนะ เป็นผู้แทนของกลุ่มในการติดต่อกายนอก เป็นผู้รักษาสัมพันธภาพระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชา เป็นผู้ให้คำแนะนำและให้โทษ เป็นอนุญาโตตุลาการ เป็นสัญลักษณ์ของสมาชิก เป็นแบบอย่างที่ดี เป็นนักอุดมคติ และเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานขององค์การ

อรุณ รัทธธรรม<sup>12</sup> มีความเห็นสนับสนุนความคิดของวอลและฮอกกินส์ โดยให้ความเห็นว่า ลักษณะของผู้นำที่ดีควรจะประกอบด้วยสิ่งสำคัญ ๆ ดังนี้คือ มีความรู้ ความคิดริเริ่ม ความกล้าหาญ ความเด็ดขาด ความแนบเนียน ความยุติธรรม ความอดทน ความกระตือรือร้น ความไม่เห็นแก่ตัว ความตื่นตัว คุลยพินิจ ความสงบเสงี่ยม ความเห็นอกเห็นใจ ความจงรักภักดี และการบังคับตัวเอง

จะเห็นได้ว่า ลักษณะผู้นำมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งครูใหญ่ในโรงเรียนประถมศึกษา แม้แต่ ธงชัย สันติวงษ์<sup>13</sup> ยังได้สนับสนุนว่า ผู้นำเป็นผู้ที่จะนำความสำเร็จในด้านการงานขององค์การ ผู้นำที่ไม่มีความสามารถยอมทำลายขวัญและกำลังใจของคนในหน่วยงาน จะเป็นผู้ทำให้การทำงานขาดประสิทธิภาพแต่ในทางตรงข้าม ผู้นำที่มีความสามารถจะมีผลทำให้เปลี่ยนแปลงลักษณะของคนในหน่วยงานให้กลายเป็นกลุ่มที่มีความสามารถ ชัยชนะ แข็ง และช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จได้ ความเป็นผู้นำมีความสำคัญยิ่งที่จะช่วยให้องค์การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>11</sup> Robert G. Wall and Huge Hawkins, "Requisites of Effective Leadership", Koontz and O'Donnel (eds), Management : A Book of Readings (San Francisco : McGraw-Hill Book, 1964), pp.396-400.

<sup>12</sup>อรุณ รัทธธรรม, มนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 207 - 211.

<sup>13</sup>ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 393.

## การเลือกสรร

ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน ผู้สสดี สัตยมานะ<sup>14</sup> กล่าวว่า หลักการข้อหนึ่งของระบบคุณธรรมนั้นก็คือ การให้คนที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมมาปฏิบัติราชการ และวิธีที่ใช้ในการเลือกสรรคนเข้ามาปฏิบัติราชการ ก็มีหลายวิธีด้วยกัน สุกแต่ว่าจะใช้วิธีหนึ่งหรือหลายวิธีประกอบกัน การเลือกสรร ต่าง ๆ ได้แก่

(1) การคัดเลือก ซึ่งอาจทำได้หลายวิธี คือ พิจารณาจากใบสมัคร พิจารณาจากคุณวุฒิที่ได้รับจากการศึกษาและความชำนาญงาน การสัมภาษณ์ การสอบถามจากหน่วยงานเดิมที่ผู้สมัครเคยทำงานมาก่อน การตรวจร่างกาย เป็นต้น (2) การสอบคัดเลือก การสอบเป็นวิธีการเลือกสรรประการหนึ่ง โดยที่ขณะนี้ยังไม่มีวิธีการใดที่ละคัดคนเข้าทำงานได้เหมาะสมเท่ากับการสอบ ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น 3 ชนิดด้วยกัน คือ การสอบข้อเขียน การให้ทดลองทำดู และการสอบปากเปล่า

บุญญา สาทร<sup>15</sup> ได้เสนอหลักการในการสรรหาและคัดเลือกบุคลากรในวงการศึกษาไว้ดังนี้ (1) กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นครูฝ่ายบริหารโดยเฉพาะครูใหญ่ โดยกำหนดว่า ครูใหญ่ควรมีความสามารถในด้านต่อไปนี้คือ มีความรับผิดชอบ มีระเบียบเคร่งครัดต่อวินัยและมีความสม่ำเสมอ มีความจงรักภักดี และอุทิศตนให้แก่งานครูและโรงเรียน เสียสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมและความสำเร็จของงาน มีความรักและภูมิใจในเกียรติของตนเอง มีความสนใจและรักงานบริการ มีความรักและความภูมิใจในโรงเรียนของตน (2) วางระเบียบให้มีหน่วยงานที่จะรับผิดชอบในการดำเนินการสรรหาบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพ นับตั้งแต่การวางแผนกำลังคนที่ต้องการ การติดต่อและติดตามให้ผู้ที่มิคุณสมบัติตรงตามหลักการที่ได้วางไว้มาสมัครมาก ๆ เพื่อจะได้มีโอกาสดำเนินการเลือกให้มากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถจริง ๆ มาสมัครงานด้วย

<sup>14</sup>ผู้สสดี สัตยมานะ, เรื่องเดิม, หน้า 258 - 259.

<sup>15</sup>บุญญา สาทร, เรื่องเดิม, หน้า 208 - 209.

นอกจากนี้ สมพงษ์ เกษมสิน<sup>16</sup> ได้กล่าวไว้ว่า การคัดเลือกบุคคลเข้าสู่หน่วย  
งานควรคำนึง ถึงองค์ประกอบแห่งความสามารถของบุคคลดังนี้ (1) ความสามารถทาง  
ร่างกาย งานแต่ละประเภทต้องการความสามารถทางร่างกายแตกต่างกันไป (2) ความ  
สามารถทางการศึกษาและระดับสติปัญญา ในเรื่องความสามารถ การศึกษานับว่ามี  
ความสำคัญมาก เพราะว่าคนที่ปฏิบัติงานได้ก็ต้องมีระดับสติปัญญาและการศึกษาเหมาะ  
สมกับตำแหน่ง ยิ่งงานที่มีความรับผิดชอบสูง ยิ่งต้องการระดับสติปัญญาและการศึกษาสูง  
(3) ความสามารถทางจิตใจ คนที่ปฏิบัติงานได้ก็จะต้องมีจิตใจสมบูรณ์ ไม่เป็นคนโมโห  
โทโสหรือมีลักษณะที่เป็นคนก้าวร้าวผู้อื่น ไม่เป็นคนที่มีจิตใจหั่นเฟือนไม่สมประกอบ (4) ความ  
สามารถในทางฝีมือและสนใจในงาน หน่วยงานทุกแห่งต้องการคนที่มีความถนัดหรือความ  
สนใจในงานนั้น ๆ ยิ่งในวงการธุรกิจถือว่ามีความสำคัญมาก เพราะคนที่ปฏิบัติงาน  
ใดงานหนึ่งได้ก็และถูกรับไว้พิจารณาในอันดับแรกก็คือ ผู้ที่มีความชำนาญหรือมีฝีมือในงาน  
นั้นมาก่อน (5) ความสามารถในการยอมรับของสังคม บุคคลที่สังคมไม่ยอมรับนับถือ  
ย่อมขาดความสามารถในการทำงาน ซึ่งมีคนจำนวนไม่น้อยที่มีองค์ประกอบต่าง ๆ ครบ  
ครัน เช่น ร่างกาย การศึกษา และความชำนาญงานดี แต่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้  
เพราะเป็นคนที่สังคมไม่ยอมรับนับถือ หากได้มีการพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้ที่เข้าสมัคร  
เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ จะมองเห็นจะต้องมีคุณสมบัติทางสังคมดังนี้ (ก) ไม่เป็น  
ผู้ที่บกพร่องในศีลธรรมอันดี (ข) ไม่เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว (ค) ไม่เคยต้องโทษ  
โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก (ง) ไม่เป็นผู้ถูกลงโทษเพราะประพฤติชั่วถึงต้องออก  
จากองค์การรัฐบาล องค์การสาธารณะ เทศบาลหรือสุขาภิบาล (จ) ไม่เคยเป็นผู้ถูกลง  
โทษเพราะผิดวินัย (ฉ) ไม่เคยเป็นผู้ถูกลงโทษปลดออก ถูกไล่ออกจากราชการตาม  
กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือตามกฎหมายอื่น

ในการคัดเลือกครูใหญ่ให้ดำรงตำแหน่งนั้น สตู๊ปและจอห์นสัน<sup>17</sup> เขียนหลักการ  
ไว้ว่า เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาของโรงเรียน ซึ่งได้รับคำแนะนำหรือข้อ

<sup>16</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดิม, หน้า 138 - 140.

<sup>17</sup> Emery Stoop and Russell Johnson, loc.cit., pp.12-13.



เสนอแนะจากศึกษาธิการ ในการคัดเลือกนี้ควรจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา ประกอบด้วย ศึกษาศึกษาธิการ ผู้ช่วยศึกษาศึกษาธิการ ศึกษานิเทศก์ ครูใหญ่ ครู และกรรมการอื่น ๆ ในการคัดเลือกนี้ สติบุปและจอห์นสัน เสนอว่าควรใช้วิธีการสัมภาษณ์ ที่ใช้บทบาทสมมุติแล้วบันทึกเพื่อนำมาพิจารณาตัดสินผู้ที่เหมาะสม โดยการตั้งคำถามเกี่ยวกับความสามารถที่จะทำงานร่วมกับผู้อื่น ความมีอารมณ์ขัน มีความกระตือรือร้นในการไล่หาความรู้ เป็นที่ยอมรับของผู้ร่วมงาน มีความเชื่อมั่นในตัวเอง วาจาสุภาพ มีลักษณะที่เป็นที่พึงของผู้อื่น เด็ก ครู ผู้ปกครอง มีความยอมรับนับถือ การร่วมมือกับชุมชน ประสิทธิภาพในการทำงานและการบริหาร

### หลักในการเลื่อนตำแหน่งฐานะ

การเลื่อนตำแหน่งฐานะของข้าราชการ ผู้สละสิทธิ์ สัตยมานะ<sup>18</sup> ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงการที่ข้าราชการได้เปลี่ยนแปลงฐานะก้าวไปสู่ตำแหน่งหน้าที่การงานที่ดีกว่า ซึ่งหมายถึงว่า มีหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น มีเกียรติภูมิหรือฐานะสูงขึ้น การเลื่อนชั้นหรือเลื่อนตำแหน่งข้าราชการนี้ นับว่าเป็นเครื่องจูงใจในการปฏิบัติงานอย่างหนึ่ง และถือว่าการให้รางวัลตอบแทนคุณความดี เป็นการยอมรับนับถือในความสามารถของบุคคล และเป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างเต็มความสามารถ เพื่อหวังผลในการเซียมฐานะในทางราชการให้สูงขึ้น ดังนั้น ทางราชการจึงควรหาวิธีการที่จะเลื่อนฐานะของข้าราชการ ด้วยความเป็นธรรมอย่างยิ่ง

การเลื่อนตำแหน่งฐานะข้าราชการก็ทำนองเดียวกันกับการแต่งตั้งข้าราชการ คือ จะต้องคำนึงไปด้วยคุณประโยชน์อันรอบคอบเป็นพิเศษ ผู้บังคับบัญชาควรยึดถือหลักในการพิจารณาควรจัดให้มีการอบรม หรือทดลองปฏิบัติหน้าที่สำหรับตำแหน่งสูง ๆ ควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการ

<sup>18</sup> ผู้สละสิทธิ์ สัตยมานะ, เรื่องเดิม, หน้า 137 - 138.

ระหว่างกรมกองต่าง ๆ มีโอกาสได้รับพิจารณาให้มีการ เลื่อนตำแหน่งฐานะได้โดยทั่วถึงเสมอภาคกัน ควรมีวิธีการหรือมาตรการที่ใช้ในการ เลื่อนตำแหน่งฐานะให้มีความยืดหยุ่นเท่าที่จะทำได้

สำหรับวงราชการพลเรือนของไทย การเลื่อนตำแหน่งฐานะใช้วิธีสอบคัดเลือก และพิจารณาความมีอาวุโสมาประกอบ และนิยมที่จะเลื่อนข้าราชการภายในกรม หรือกระทรวงเดียวกัน แต่ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงมักจะใช้อำนาจที่จะพิจารณาความเหมาะสมอีกเกณฑ์หนึ่งด้วย และมักจะปรากฏว่าหลังจากบรรจุผู้ที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ แล้ว ก็มีใ้แจ้งให้ผู้ที่ไม่ได้รับการบรรจุหรือเลื่อนขั้นนั้นทราบว่า เขาเหล่านั้นไม่เหมาะสมเพราะเหตุอะไร เพื่อว่าเขาจะได้มีโอกาสปรับปรุงและเตรียมตัวสำหรับเลื่อนขั้นในครั้งต่อไป และมีหลายครั้งที่ผู้ได้รับการพิจารณาว่าเหมาะสมและได้รับการบรรจุในตำแหน่งนั้น ได้กลายเป็นผู้ไม่เหมาะสมในเวลาต่อมา ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การเลื่อนตำแหน่งฐานะในวงราชการพลเรือนไทยในปัจจุบัน ซึ่ง ยุสสกี สัตยมานะ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า เนื่องจากไม่มีมาตรฐานเกี่ยวกับคุณวุฒิของตำแหน่งสำคัญ ๆ เพียงพอ คือไม่มีมาตรฐานว่า ตำแหน่งสูง ๆ นั้น ควรมีอะไรเป็นเครื่องวัด ไม่มีการบันทึกผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาที่แน่นอนเชื่อถือได้เพียงพอ ไม่มีเครื่องมือวัดความสามารถของบุคคลได้อย่างถูกต้อง ไม่มีโครงการเตรียมคนเพื่อการเลื่อนขั้น

อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่าไม่มีวิธีใดที่ดีที่สุดและเป็นธรรมที่สุด แต่ก็ควรจะมีหลักการสำหรับผู้ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการ เลื่อนตำแหน่งฐานะ ซึ่ง ยุสสกี สัตยมานะ ได้เสนอแนะต่อไปว่า ตำแหน่งที่อยู่ในระดับสูงควรจะต้องเป็นหลักว่า ควรบรรจุจากคนภายในควรมีการเตรียมคน หรือให้ทดลองปฏิบัติงานสำหรับตำแหน่งสูง ๆ ควรมีขอบเขตจำกัด และให้มีการ เลื่อนตำแหน่งฐานะโดยคำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานจริง ๆ ควรคำนึงถึงหลักความเสมอภาค คือให้สิทธิแก่ทุก ๆ คนที่มีคุณสมบัติครบถ้วน ไม่มีหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์เดียวที่จะนำมาใช้ในการ เลื่อนตำแหน่งฐานะ ควรให้มีการยืดหยุ่นเท่าที่จะทำได้ หัวหน้า

งานขั้นต้นควรเป็นผู้มีอำนาจชี้ขาดว่า ใครควรได้รับการเลื่อนชั้นหรือเลื่อนตำแหน่งฐานะ  
สรุปแล้วจะเห็นว่า การคัดเลือกข้าราชการเพื่อเลื่อนตำแหน่งฐานนั้น นับว่าเป็น  
ปัญหาที่ยุ่งยากมากในทางปฏิบัติ เพราะแม้ว่าจะมีการสอบ แต่ก็ไม่แน่ว่าการสอบจะวัด  
ความสามารถได้แท้จริง การสอบเท่าที่ดำเนินการอยู่นี้ เป็นเพียงการวัดความรู้ในทางหนังสือ  
และเพียงวัดเพื่อให้รู้ว่า ข้าราชการผู้นั้น มีคุณสมบัติพอที่จะเลื่อนชั้นได้หรือไม่เท่านั้น จึงควร  
มีวิธีอื่น ๆ ประกอบด้วย

สตาล<sup>19</sup> (Stahl) ได้ให้ความคิดเห็นในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งฐานะข้าราชการว่า ควรให้ความสนใจในเรื่อง การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงาน ความมีอาวุโส  
ในราชการ ผลการสอบ การให้ทดลองปฏิบัติราชการ

การเลื่อนชั้นข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497<sup>20</sup> ได้กำหนดเกณฑ์การเลื่อนชั้นของ  
ข้าราชการชั้นต่าง ๆ ไว้เป็นการเฉพาะ และยังมีมติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเกณฑ์การสอบ  
เลื่อนชั้นของข้าราชการอีกด้วย ซึ่งอาศัยองค์ประกอบหลายประการ เช่น อายุราชการ เงิน  
เดือน ตำแหน่งที่จะเลื่อนขึ้นไป คุณสมบัติ และมีวิธีปฏิบัติในการเลื่อนชั้นดังนี้คือ เลื่อนชั้นโดยไม่  
ต้องสอบ เลื่อนชั้นโดยการสอบแข่งขัน เลื่อนชั้นโดยการสอบคัดเลือก และเลื่อนชั้นโดย  
วิธีปรับวุฒิ

อาจกล่าวได้ว่า วิธีที่นำมาใช้ในการสรรหาคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งฐานะที่ดี จะ  
ต้องให้ประโยชน์ทั้งในค่านหน่วยงานและค่านพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะต้องเกี่ยวเนื่องกับการ  
วางแผนงานอย่างรอบคอบและการใช้เทคนิคที่ดี โดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน  
เป็นต้นว่า หน่วยงาน ความก้าวหน้าในอาชีพของบุคลากร การเลื่อนตำแหน่งฐานะของ

<sup>19</sup> O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration  
fourth edition, (New York : Harper and Brothers, 1965), p.59.

<sup>20</sup> กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, คู่มือปฏิบัติราชการสำหรับข้าราชการ (พระนคร:  
โรงพิมพ์สหกรณ์ชายส่งแห่งประเทศไทย, 2512), หน้า 67 - 68.

ข้าราชการ ถ้าได้มีการนำวิธีที่เที่ยงตรงมาใช้ ก็จะทำให้ข้าราชการได้ประโยชน์จากราชการมากที่สุด ทั้งนี้จะทำให้มีการใช้คนตามความรู้ความสามารถของเขา สมดังคำกล่าวที่ว่า Put the right man on the right job ช่วยให้เกิดขึ้นขวัญและกำลังใจดีในหมู่ผู้ปฏิบัติงาน เพราะถือว่า จะได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งตามความรู้ความสามารถ

สตูปและจอห์นสัน<sup>21</sup> ( Stoop and Johnson ) มีความเห็นว่า ในการดำรงตำแหน่งครูใหญ่ ควรจะต้องมีการฝึกอบรมมาก่อน ไม่น้อยกว่า 1 ปี จะต้องได้รับการศึกษาอบรมด้านวิชาครูมาเป็นอย่างดี จะต้องมีการทดลองฝึกปฏิบัติงานบริหารการศึกษาในโรงเรียนประถมศึกษา เพื่อเป็นการเตรียมตัวในการที่จะเข้าสู่ตำแหน่งครูใหญ่ นอกจากนี้ผู้ที่จะเป็นครูใหญ่ จะต้องมีความสามารถในด้านการสอนเป็นอย่างดี มีประสบการณ์ในด้านการบริหารงานในการจัดโปรแกรมเพื่อฝึกฝนอบรม เกี่ยวกับการเตรียมครูใหญ่ ควรประกอบด้วย หลักวิชาต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ วิชาปรัชญา จิตวิทยา สังคมวิทยา การนิเทศการศึกษา วิชาที่ว่าด้วยพฤติกรรมของมนุษย์ การทำงานเป็นหมู่คณะ การพัฒนาหลักสูตร ทักษะในการติดต่อสื่อสาร ความสัมพันธ์กับชุมชน กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและระเบียบการเงิน

สรุป

จากการศึกษาข้อเขียนและหลักการ ตลอดจนความคิดเห็นของนักการศึกษาตามที่ไต่ถามมาแล้ว จะเห็นได้ว่า ในการแต่งตั้งครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา จะต้องประกอบด้วย (1) การสรรหา ได้แก่ วิธีการสรรหา แหล่งที่จะสรรหา ระบบการสรรหาบุคคล กระบวนการสรรหา หน้าที่และคุณสมบัติของครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา ลักษณะความ

<sup>21</sup> Emery Stoop and Russell Johnson, loc.cit., pp. 52-63.

เป็นผู้นำของครูใหญ่ (2) การเลือกสรร ได้แก่ วิธีที่ใช้ในการสรรหา หลักการในการสรรหาและคัดเลือก องค์ประกอบแห่งความสามารถของบุคคล (3) การเลื่อนตำแหน่ง ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงแนวคิด หลักการต่าง ๆ จากผู้เขียนเหล่านี้ เพื่อจะได้นำมาประกอบในการสร้างแบบสอบถาม ซึ่งมีลักษณะที่ผู้วิจัยต้องการที่เกี่ยวกับความคิดเห็นของศึกษาธิการอำเภอในเขตการศึกษา 7 ที่มีต่อการแต่งตั้งครูใหญ่โรงเรียนประถมศึกษา สำหรับวิธีการสร้างแบบสอบถาม ประชากรที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง การทดลองแบบสอบถาม การเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยจะกล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป



คุนยวิทยทรพยากร  
จุपालงกรณมหาวิทยาลัย