

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้

๑. เกี่ยวกับโรงเรียนมัธยมแบบประสม

๑. ความเป็นมาของโรงเรียนมัธยมแบบประสมในประเทศไทย<sup>๑</sup>

พ.ศ. ๒๔๙๒ คณะผู้เชี่ยวชาญเบเนดิกโตได้มาสำรวจทางการศึกษาในประเทศไทยพบว่า อัตราการสอบตกและออกกลางคันของนักเรียนสูงมาก และนักเรียนขาดเรียนบ่อย ซึ่งคณะสำรวจสันนิษฐานว่าเป็นเพราะหลักสูตรและการสอนในโรงเรียนประถมและมัธยมไม่ยืดหยุ่นพอ จึงได้จัดทำโครงการปรับปรุงการศึกษาขึ้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๔ โดยมุ่งทดลองในระดับต่าง ๆ หลายระดับ ในระดับมัธยมศึกษาชั้นได้จัดโรงเรียนมัธยมวิสามัญศึกษาชายและหญิงให้ทดลองใช้หลักสูตร การศึกษาแบบประสม โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้โอกาส เขาชนได้ทดสอบความถนัดในวิชาที่มากกว่าหนึ่งแขนง และแม่แก่ผู้ที่จะมุ่งไปเรียนต่อในชั้นอุดมศึกษาก็จะมีโอกาสได้ทดสอบความสามารถและความถนัด การทดลองถึงกล่าวที่จังหวัดฉะเชิงเทราได้ผลดี เด็กขาดเรียนน้อยลง นักเรียนที่สำเร็จออกไปเรียนต่อก็ได้ศึกษาระหวงศึกษาธิการจึงได้เริ่มโครงการปรับปรุงการศึกษาจังหวัดชลบุรีขึ้นอีกโครงการหนึ่ง ในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ผลการปรับปรุงการศึกษาในสองจังหวัดนี้ได้เป็นแนวทางสำหรับการวางแผนการศึกษาชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ ขึ้น และได้มีบทบาทสำคัญแก่วิชาศิลปปฏิบัติ ซึ่งเป็นวิชาที่จะต้องเปิดสอนในโรงเรียนมัธยมแบบประสม

โรงเรียนมัธยมแบบประสมที่ถาวรแห่งแรกของประเทศไทยคือ โรงเรียนสุนทรารัฐวิทยาที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นโรงเรียนทดลองซึ่งได้ผลดีจนกระทรวงศึกษาธิการจัดโรงเรียนมัธยมแบบประสมแห่งที่ ๒ ขึ้นที่โรงเรียนราชสีมาวิทยาลัยในจังหวัดนครราชสีมาอีกแห่งหนึ่ง และได้ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ กระทรวงศึกษาธิการจึงวางนโยบายที่จะขยายการศึกษาแบบประสมนี้ให้กว้างขวางขึ้นอีกเท่าที่จะทำได้ โดยวางโครงการปรับปรุงโรงเรียนจำนวน ๒๐ โรงเรียนก่อนในระยะเวลา ๕ ปี (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔)

<sup>๑</sup> กรมวิสามัญศึกษา, โครงการพัฒนามัธยมศึกษา โรงเรียนมัธยมแบบประสม แบบ ๑ (พระนคร : ๒๕๑๑), หน้า ๑๐ - ๑๒.

โรงเรียน 20 โรงเรียนในโครงการได้กำหนดจะดำเนินการให้เสร็จเป็นระยะดังนี้

โครงการปีที่ 1 เริ่มปีการศึกษา 25๑๘ จำนวน 6 โรงเรียน

- |                            |                    |
|----------------------------|--------------------|
| 1. โรงเรียนสามเสนวิทยาลัย  | จังหวัดพระนคร      |
| 2. โรงเรียนพินิจวิทยาลัย   | จังหวัดสมุทรปราการ |
| 3. โรงเรียนนครสวรรค์       | จังหวัดนครสวรรค์   |
| 4. โรงเรียนราชสีมาวิทยาลัย | จังหวัดนครราชสีมา  |
| 5. โรงเรียนแก่นนครวิทยาลัย | จังหวัดขอนแก่น     |
| 6. โรงเรียนรอยเอ็ดวิทยาลัย | จังหวัดร้อยเอ็ด    |

โครงการปีที่ 2 เริ่มปีการศึกษา 2511 จำนวน 3 โรงเรียน

- |                              |                   |
|------------------------------|-------------------|
| 7. โรงเรียนเบญจมราชรังสฤษฎิ์ | จังหวัดฉะเชิงเทรา |
| 8. โรงเรียนอุตรพิทยานุกูล    | จังหวัดอุตรธานี   |
| 9. โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย    | จังหวัดเชียงใหม่  |

โครงการปีที่ 3 เริ่มปีการศึกษา 25๑๒ จำนวน 4 โรงเรียน

- |                                    |                 |
|------------------------------------|-----------------|
| ๑๐. โรงเรียนปิยะมหาราชาลัย         | จังหวัดนครพนม   |
| 11. โรงเรียนหาดใหญ่วิทยาลัย        | จังหวัดสงขลา    |
| 12. โรงเรียนคณะราษฎรบำรุง          | จังหวัดยะลา     |
| 13. โรงเรียนเจียงรายสามัคคีวิทยาคม | จังหวัดเชียงราย |

โครงการปีที่ 4 เริ่มปีการศึกษา 2513 จำนวน 4 โรงเรียน

- |                              |                    |
|------------------------------|--------------------|
| 14. โรงเรียนชลราษฎรอำรุง     | จังหวัดชลบุรี      |
| 15. โรงเรียนสระบุรี          | จังหวัดสระบุรี     |
| 16. โรงเรียนบุญวาทย์วิทยาลัย | จังหวัดลำปาง       |
| 17. โรงเรียนเบญจมมหาราช      | จังหวัดอุบลราชธานี |

โครงการปีที่ 5 เริ่มปีการศึกษา 25๑4 จำนวน 3 โรงเรียน

- |                            |                        |
|----------------------------|------------------------|
| ๑8. โรงเรียนเฉลิมขวัญสตรี  | จังหวัดพิษณุโลก        |
| 19. โรงเรียนอนุชยาวิทยาลัย | จังหวัดพระนครศรีอยุธยา |
| ๒๐. โรงเรียนเบญจมราชูทิศ   | จังหวัดนครศรีธรรมราช   |

ในปี พ.ศ.2513 - 2514 นี้กำลังอยู่ในระยะดำเนินการ โรงเรียนในโครงการปีที่ 4 จำนวน 4 โรงเรียนและโรงเรียนในโครงการปีที่ 5 จำนวน 2 โรงเรียน ส่วนโรงเรียนสุดท้ายคือ โรงเรียนเบญจมราชูทิศจะลงมือดำเนินการในปี พ.ศ.2515

โรงเรียนในโครงการฯ แต่ละโรงเรียนจะสามารถรับนักเรียนได้ระหว่าง 980 ถึง 1,750 คน ถ้ารวมจำนวนนักเรียนของ 20 โรงเรียนเมื่อเปิดสอนเป็นแบบประสมเต็มที่แล้ว (ปีการศึกษา 2518 เป็นต้นไป) จะมีถึง 24,080 คน เทียบกับจำนวนประมาณ 13,800 คน เมื่อก่อนเริ่มโครงการฯ

หลักสูตรของโรงเรียนในโครงการฯ จะมีลักษณะเป็นมัธยมแบบประสมอย่างเต็มที่สำหรับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1 - 3 คือในชั้น ม.ศ.1 นักเรียนทุกคนเรียนเหมือนกัน และเรียนทุกวิชาเพื่อให้มีโอกาสได้ทดสอบความถนัดของแต่ละคน ชั้น ม.ศ.2, 3 มีวิชาบังคับให้เรียนเหมือนกันแต่น้อยลงตามลำดับ ให้นักเรียนได้มีโอกาสเลือกวิชาที่ถนัดและสนใจมากขึ้นตามลำดับ ส่วนชั้น ม.ศ.4 - 5 ยังคงใช้หลักสูตรแผนกวิทยาศาสตร์ คณิตฯ และทั่วไปตามหลักสูตรปัจจุบัน แต่เพิ่มวิชาชีวะในแผนกทั่วไปให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ในอนาคตอาจขยายหลักสูตร ม.ศ.4 - 5 ให้เป็นห้าห้องเกี่ยวกับหลักสูตรชั้น ม.ศ.1 - 3

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการพัฒนาโรงเรียนมัธยมแบบประสม<sup>2</sup>

การจัดและดำเนินงานโครงการนี้เป็นที่คาดหวังว่าจะได้รับผลในการช่วยแก้ปัญหาทางการศึกษาและสังคม คือ

1. จะช่วยเพิ่มปริมาณนักเรียนในชั้นมัธยมอีกประมาณ 10,000 คน
2. ช่วยลดอัตรานักเรียนออกกลางคันหรือตกซ้ำชั้น
3. ช่วยเปลี่ยนทัศนคติของผู้ปกครองและนักเรียนต่อวิชาชีวะให้เป็นไปในทางดี
4. ช่วยสนองความต้องการกำลังคนของประเทศโดยการเพิ่มปริมาณใบข้อ ๑ และข้อ ๒

<sup>2</sup>เรื่อง เจริญชัย, "ผลที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการพัฒนาโรงเรียนมัธยมแบบประสม" ประมวลบทความเกี่ยวกับมัธยมศึกษา (พระนคร : ศุภสภา, 2513), หน้า 70.

จะช่วยให้ประเทศไทยได้กำลังคนที่สำเร็จมัธยมศึกษาเพิ่มขึ้น ส่วนการที่นักเรียนหันมาสนใจวิชาชีพมากขึ้นก็จะช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนช่างฝีมือ ซึ่งประเทศกำลังต้องการ โรงเรียนมัธยมแบบประสมช่วยให้อัตราการเข้าถึงคนได้ตรงกับความต้องการของประเทศ เพราะมีหลักสูตรยืดหยุ่นได้ตามความต้องการของเศรษฐกิจและสังคม วิชาชีพใดที่จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโรงเรียนจึงจะเปิดสอน ถ้าวิชาชีพใดมีกำลังคนพออยู่แล้วโรงเรียนก็งดสอน ฝ่ายแนะแนวของโรงเรียนก็จะศึกษาความต้องการของตลาดอยู่เสมอ เพื่อจะได้ปรับปรุงหลักสูตรและแนะนำนักเรียนได้ถูกต้อง

5. ช่วยให้นักเรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาแล้วไปเรียนต่อในสาขาที่จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้โรงเรียนมัธยมแบบประสมยังอาจมีประโยชน์ทางสังคมในแง่ที่ว่า อาจช่วยปรับปรุงเศรษฐกิจของประเทศ เศรษฐกิจย่อมมีส่วนปรับปรุงสังคม ช่วยไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำค่าสูง ไม่มีปมคอตย ช่วยให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน และเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

## 2. การจัดและดำเนินงานโรงเรียนมัธยมแบบประสม

ผู้อำนวยการโครงการพัฒนาการศึกษาโรงเรียนมัธยมแบบประสมได้กรุณาให้คำชี้แจงว่าการจัดและดำเนินงานโรงเรียนมัธยมแบบประสมเป็นนโยบายของรัฐบาล มีหน่วยงานและคณะบุคคลต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบดังนี้

1. คณะกรรมการดำเนินงานโครงการพัฒนาการศึกษาโรงเรียนมัธยมแบบประสม ประกอบด้วย

- |                                     |               |
|-------------------------------------|---------------|
| 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ  | ประธานกรรมการ |
| 2. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ            | กรรมการ       |
| 3. อธิบดีกรมวิสามัญศึกษา            | กรรมการ       |
| 4. ผู้แทนกรมวิเทศสหการ              | กรรมการ       |
| 5. ผู้แทนสำนักงานประมาท             | กรรมการ       |
| 6. ผู้แทนสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ   | กรรมการ       |
| 7. ผู้แทนกรมอัยการ                  | กรรมการ       |
| 8. ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจและการคลัง | กรรมการ       |

- |  |                     |
|--|---------------------|
| 9. ผู้แทนกรมบัญชีกลาง  | กรรมการ             |
| 10. ผู้แทนสภาการศึกษา  | กรรมการ             |
| 11. ผู้อำนวยการโครงการพัฒนาการศึกษาโรงเรียน<br>มัธยมแบบประสม | กรรมการและเลขานุการ |
| 12. ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย                                | ที่ปรึกษา           |

กรรมการคณะนี้เป็นผู้กำหนดนโยบายปลีกย่อยให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและ  
ทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินต่าง ๆ อันได้มาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน เงินกู้ธนาคารแห่ง  
ประเทศไทย เงินกู้จากประเทศแคนาดา และเงินช่วยเหลือจาก USOM

2. สำนักงานโครงการพัฒนาการศึกษาโรงเรียนมัธยมแบบประสม (ค.ม.ส.) เป็น  
หน่วยงานที่ตั้งขึ้นเป็นการชั่วคราวในลักษณะของโครงการชั่วคราว ( Ad. Hoc. Project )  
เพื่อให้เป็นที่ปรึกษาของกรมวิสามัญศึกษาในการดำเนินงานพัฒนาโรงเรียนมัธยมแบบประสมและ  
เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างโรงเรียนในโครงการ 20 โรงเรียน สำนักงานโครงการพัฒนา  
การศึกษาโรงเรียนมัธยมแบบประสมมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบโรงเรียนในโครงการ 20 โรงเรียน  
ในด้านวิชาการ และการให้บริการต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคคลากร การเงิน วัสดุ อุปกรณ์ เป็นต้น  
ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการดำเนินงานโครงการพัฒนาการศึกษาโรงเรียนมัธยม  
แบบประสม

สำนักงานโครงการฯ แบ่งงานภายในออกเป็นฝ่าย ๆ ดังนี้

1. ฝ่ายเลขานุการ ประสานงานทั่วไป ติดต่อกับต่างประเทศ ดำเนินตามโครงการ  
การเงินกู้
2. ฝ่ายการเงิน จัดทำรายละเอียดงบประมาณของโรงเรียนและสำนักงาน  
และควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของโครงการ
3. ฝ่ายบุคคลากร สำรวจความต้องการกำลังครูของโรงเรียน ร่วมมือกับกอง  
โรงเรียนรัฐบาลในการพิจารณาบรรจุ และย้ายครูของโรงเรียนในโครงการ ตลอดจนการคัดเลือก  
บุคคลากร ไปฝึกอบรมในต่างประเทศ
4. ฝ่ายอาคารสถานที่ จัดตั้งบริเวณ ออกแบบ เขียนแบบ คำนวณโครงสร้างและ  
ร่วมมือในการจัดประกวดราคาและควบคุมการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ และครุภัณฑ์ของโรงเรียน  
ในโครงการ

## 5. ฝ่ายวิชาการ

- ร่วมมือกับศึกษานิเทศก์และผู้บริหารจากสถาบันอื่น ๆ จัดทำหลักสูตรแบบเรียนและเอกสารประกอบการสอนของโรงเรียนมัธยมแบบประสม
- ดำเนินการจัดซื้อแบบเรียนคู่มือครู ตำราทั้งนอกและในประเทศ
- ดำเนินการจัดพิมพ์เอกสารวิชาการต่าง ๆ เช่น แบบเรียน หนังสือประกอบหลักสูตร คู่มือครู เอกสารประกอบการสอน หนังสือประกอบการเรียน เป็นต้น โดยวิธีต่าง ๆ คือ

1. ส่งให้กรมวิชาการดำเนินการเพื่อขออนุญาตกระทรวงศึกษาธิการ และดำเนินการจัดพิมพ์ต่อไป
2. ติดต่อโรงพิมพ์กรุสภาให้จัดพิมพ์จำหน่าย
3. พิมพ์และอัดสำเนาจากสำนักงาน ก.ม.ส. ส่งไปยังโรงเรียน

- ดำเนินการจัดส่งเอกสารวิชาการต่าง ๆ ให้แก่โรงเรียน

6. ฝ่ายแนะแนว ช่วยจัดและดำเนินการแนะแนวในโรงเรียน จัดอบรมครูแนะแนว  
ผลิตเอกสาร อุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ เกี่ยวกับการแนะแนวให้โรงเรียน

7. ฝ่ายวัสดุอุปกรณ์ อำนวยความสะดวกให้แก่โรงเรียนเกี่ยวกับ

- วัสดุอุปกรณ์หรือควยเงินกู้ และการออกของ แยกของ การบรรจุของส่งของให้แก่โรงเรียน ตลอดจนดำเนินการขจัดติดตั้งเครื่องมือให้แก่โรงเรียน

- วัสดุอุปกรณ์หรือควยเงินงบประมาณในส่วนที่ส่วนกลางรับหน้าที่จัดซื้อ

- การติดต่อจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่ได้รับความช่วยเหลือจาก USOM และกรมวิเทศสหการ ตลอดจนการซ่อมแซมและการดำเนินการจัดส่งไปให้โรงเรียนตามที่ส่วนกลางกำหนดให้

8. ฝ่ายนิเทศและอบรม ร่วมมือกับหน่วยศึกษานิเทศก์จัดการนิเทศและอบรมครูของโรงเรียนในโครงการ โดยสม่ำเสมอ จัดการประชุมทางวิชาการและการสัมมนา

3. กองโรงเรียนรัฐบาล ท่านผู้อำนวยการกองโรงเรียนรัฐบาลกรุณาให้คำชี้แจงว่า  
ปัจจุบันได้มีการแก้ไขปรับปรุงระบบบริหารของกองโรงเรียนรัฐบาลโดยจัดแบ่งหน่วยงานออกเป็น

3. ฝ่ายดังนี้

๑. แผนกโรงเรียนส่วนภูมิภาค (ม.ภ.) ได้รับผิดชอบเรื่องทั่วไปทุกอย่างของโรงเรียนส่วนภูมิภาค ปัจจุบันมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการเงินทั้งหมด โดยมีหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับ

- การตั้งงบประมาณให้แก่โรงเรียน
- เงินบำรุงการศึกษา
- เงินอื่น ๆ

แผนกโรงเรียนส่วนภูมิภาคแบ่งงานภายในแผนกออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ คือ

- ทั่วไป
- อาคารเรียน
- วัสดุครุภัณฑ์
- การเงิน
- งานในโครงการพัฒนาโรงเรียนในชนบท (ค.ม.ช.)

๒. แผนกโรงเรียนส่วนกลาง (ม.ก.) แผนกนี้เดิมดูแลให้ความช่วยเหลือเฉพาะโรงเรียนในส่วนกลางในทุกเรื่อง ปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงให้มีหน้าที่ดูแลและให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับตัวบุคคลในโรงเรียนมัธยมของรัฐบาลทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เกี่ยวกับ

- การของบประมาณเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างครู
- การว่าหนาค่าอัตราค่าจ้างครู เพื่อเสนอขอรู้อตรา
- การสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุครู
- การสอบเลื่อนชั้น
- เรื่องอื่น ๆ จนกระทั่งครบเกษียณอายุหรือลาออก

แผนกโรงเรียนส่วนกลางแบ่งงานภายในแผนกออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ดังนี้

- ฝ่ายควบคุมอัตราค่าจ้าง
- ฝ่ายบรรจุแต่งตั้ง
- การเลื่อนชั้นเลื่อนอันดับและการปรับวุฒิ
- การโอนและขอกลับเข้ารับราชการ
- การลาออกและเกษียณอายุ

- การตรวจสอบงานเอกสารและการพิมพ์
- งานรับ - ส่ง แผนกโรงเรียนสวนกลาง
- ฝ่ายศึกษาต่อและขอลาราชการ

### 3. แผนกจัดที่เรียนและแนะแนวการศึกษา มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในด้านการบริการ เช่น

- การขอยกเว้นการ เกณฑ์ทหาร ของครู
- เรื่องการวิจัย
- เรื่องเกี่ยวกับตัวนักเรียน
- ระเบียบต่าง ๆ

กองโรงเรียนรัฐบาลมีผู้อำนวยการกอง เป็นหัวหน้า เมื่อแบ่งงานออกเป็น แผนกดังกล่าว แล้ว งานของผู้อำนวยการกองก็ยังคงอยู่ จึงได้ตั้งผู้ประสานงาน (Coordinator) ทั้งสำหรับผู้อำนวยการและสำหรับในแต่ละแผนก เรื่องใดที่ผู้อำนวยการกองวินิจฉัยสั่งการไปแล้ว ในแต่ละแผนก ถ้ามีผู้สนใจสงสัยก็ให้ติดต่อผู้ประสานงานของผู้อำนวยการกองจะชี้แจงได้โดยไม่ต้องพบผู้อำนวยการกอง

อนึ่ง กองโรงเรียนรัฐบาลมีส่วน เกี่ยวข้องช่วยเหลืองานของสำนักงานโครงการพัฒนาการศึกษาโรงเรียนมัธยมแบบประสม เฉพาะในค่านมูกคณากร โดยที่โรงเรียนมัธยมแบบประสม ในโครงการจำนวน 20 โรงเรียนนี้เป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียนรัฐบาลซึ่งสังกัดในกองโรงเรียนรัฐบาล การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารโรงเรียนนั้น กองโรงเรียนรัฐบาลจะเป็นผู้นิฉัดขั้นสุดท้ายก่อนนำเสนอกรมเพื่อพิจารณา แต่ก่อนที่กองโรงเรียนรัฐบาลจะวินิจฉัย สำนักงานโครงการฯ (ค.ม.ส.) เป็นผู้เสนอข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณา เช่น เรื่องครู ขอย้าย ครูก็ทำเรื่องขอย้ายส่งโรงเรียน โรงเรียนก็ส่งเรื่องไปยังแผนกศึกษาธิการจังหวัด แผนกศึกษาธิการจังหวัดส่งมาจังหวัดไปยังกรม กรมก็ส่งเรื่องเข้ากองโรงเรียนรัฐบาล ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับโรงเรียนในโครงการมัธยมแบบประสม กองก็เสนอไปยังสำนักงานโครงการฯ (ค.ม.ส.) ขอความคิดเห็น ทางสำนักงานโครงการฯ ก็คิดว่าครูคนนั้นมีสัญญาผูกพันเรื่องทุนการศึกษาหรือไม่ โรงเรียนขาดครูมากน้อยเพียงใด ฯลฯ แล้วกองก็จะพิจารณาตามข้อมูลที่โครงการฯ เสนอไป



ในด้านกรวิจัยเกี่ยวกับโรงเรียนมัธยมแบบประสมในประเทศไทยนั้น เมื่อ พ.ศ. 2609 โสภณ ปภากจน<sup>3</sup> ได้ทำการวิจัยและเสนอแนะไว้ว่า การจัดรูปโรงเรียนมัธยมแบบประสมควร จะส่งเสริมและขยายสายเตรียมอาชีพให้กว้างขวาง และควรจัดโรงเรียนมัธยมแบบประสมที่มี ทั้งสายสามัญ สายทั่วไป และสายอาชีพบางสาขารวมอยู่ในโรงเรียนเดียวกัน หลักสูตรก็ควร จะ สนับสนุนทั้งวิชาที่พื้นฐานก่อนที่จะให้เรียนวิชาชีพและวิชาเลือก

พ.ศ. 2511 แดง สุขกุล<sup>4</sup> ได้ทำวิทยานิพนธ์และให้ขอเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดองค์ การและการบริหารที่สำคัญ คือการลดจำนวนโรงเรียนมัธยมศึกษาในท้องที่ต่าง ๆ โดยรวม โรงเรียนทั้ง 4 แบบเป็นโรงเรียนแบบประสมโรงเรียนเดียว จะช่วยให้การจัดการศึกษามี ประสิทธิภาพและเป็นการประหยัด นอกจากนี้ยังเสนอแนะเกี่ยวกับครู การขาดแคลนครู วุฒิของ ครู วิธีสอน การติดตามผล และการประเมินผล

### 3. โรงเรียนมัธยมแบบประสมในต่างประเทศ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา "การศึกษาชั้นมัธยมเป็นการศึกษากภาคบังคับเกือบทุกรัฐ การเข้าเรียนในโรงเรียนไม่ว่าระดับประถมหรือมัธยมไม่มีการสอบคัดเลือก คงยึดหลักโรงเรียน ไกล่ไกลมาเป็นเกณฑ์เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้ยกเว้นโรงเรียนที่รัฐจัดขึ้นเป็นพิเศษสำหรับเด็กเรียนเร็ว หรือเด็กมีปัญหาสูงเป็นพิเศษ (Gifted Children) การจัดการสอนมีทั้งสายอาชีพศึกษา และสายสามัญ แต่ส่วนใหญ่คงมีแต่สายสามัญ และสายสามัญที่ว่ามีวิชาเลือกบางอย่างให้เลือกโดย มีศักดิ์เท่าวิชาสามัญ"<sup>5</sup> จะเห็นได้ว่าการศึกษาระดับมัธยมของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้จัดในลักษณะ ที่เป็นโรงเรียนแบบประสมเป็นปกติธรรมดาตามานานแล้ว มีใช้เรื่องแปลกหรือใหม่แต่อย่างใด

005291

<sup>3</sup> โสภณ ปภากจน, "การผลิตกำลังคนมัธยมศึกษาเพื่อสนองความต้องการทางเศรษฐกิจของ ประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์, 2509, หน้า 125.

<sup>4</sup> แดง สุขกุล, "การจัดและการบริหารโรงเรียนมัธยมแบบประสมของกรมวิสามัญศึกษา วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์, 2511, หน้า

<sup>5</sup> วิญญู สาทร, "การศึกษา" วิชาทุก ป.ม. (ฉบับปรับปรุงใหม่; พระนคร : โรงพิมพ์วัฒนาพานิช, 2514); หน้า 184.

มาจนในปี ค.ศ. 1957 Dr. Conant ได้ร่วมงานวิจัยกับสมาคมครูใหญ่โรงเรียนมัธยมศึกษาแห่งชาติ (The National Association of Secondary School Principals) และได้เสนอผลการวิจัยไว้เมื่อปี 1959 ในรายงานฉบับที่ 1<sup>6</sup> แต่ยังไม่มีการสำคัญมากนัก ต่อมาในปี 1966 Dr. Conant ได้ศึกษาต่อเนื่องจากการวิจัยครั้งแรกโดยได้ออกแบบสอบถามและได้ทำการสำรวจโรงเรียนมัธยม (แบบประสม) ใน 50 มัธยม ของประเทศสหรัฐอเมริกา จำนวน 2,000 โรงเรียน และได้สรุปผลของการวิจัยไว้ในรายงานฉบับที่ 2<sup>7</sup> ว่า บรรดาโรงเรียนมัธยม (แบบประสม) ในประเทศสหรัฐอเมริกามีความแตกต่างกันมากในด้านการจัดการภายในโรงเรียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับคุณภาพของการสอน ยังไม่สามารถจะประมาณคุณค่าได้ Dr. Conant ได้สรุปว่า การจัดโรงเรียนมัธยมแบบประสมนั้นมีปัญหาและข้อผิดพลาดหลายประการคือ

1. ปัญหาเรื่องขนาดของโรงเรียน
2. ปัญหาเรื่องความไม่เสมอภาคทางการศึกษา
3. ปัญหาเรื่องการจัดวิชาที่จะให้เป็นความรู้พื้นฐาน
4. ปัญหาเรื่องระบบการเลือกวิชาเรียน

ส่วนทางด้านประเทศอังกฤษนั้น ในปี ค.ศ. 1943<sup>8</sup> รัฐบาลอังกฤษได้ประกาศว่า ระบบการศึกษาใหม่จะเป็นการรวมโรงเรียนประเภทต่าง ๆ ให้อยู่ในโรงเรียนเดียวกันโดยโรงเรียนมัธยมจะต้องคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลของนักเรียนและความสามารถในทางการศึกษา จะต้องจัดหลักสูตรหลาย ๆ อย่างให้สนองความต้องการและความสามารถของเด็ก

<sup>6</sup>James Bryant Conant, The American High School Today: A first report to interested citizens (New York: McGraw-Hill Book Company, 1959)

<sup>7</sup>James Bryant Conant, The Comprehensive High School: A second report to interested citizens (New York: McGraw-Hill Book Company, 1967), p.1.

<sup>8</sup>Roger Cole, Comprehensive School in Action (London: Oldbourn Book Co. Ltd., 1964), p.18.

ให้เด็กทุกคนมีโอกาส<sup>9</sup>เรียน การแบ่งกลุ่มเด็กก็จะต้องแบ่งโดยอาศัยความสามารถ ระดับสติ-  
ปัญญา ความต้องการของเด็กและของผู้ปกครองเป็นเกณฑ์ ดังนั้นรูปแบบของโรงเรียนมัธยมจึง  
เป็นโรงเรียนที่สอนทั้งวิชาสามัญ วิชาชีพ และวิชาทั่วไป

ในปี ค.ศ. 1944 รัฐบาลอังกฤษได้ประกาศพระราชบัญญัติการศึกษา<sup>9</sup> (The  
Education Act of 1944) ให้จัดโรงเรียนมัธยมแบบประสมทั่วประเทศโดยคำนึงถึงความ  
ถนัด ความสามารถ และความสนใจของเด็กแต่ละคน พร้อมทั้ง The Organization of  
Comprehensive Secondary Schools ได้กล่าวว่า หนทางของโรงเรียนมัธยม  
แบบประสมควรจะ

1. ช่วยส่งเสริมความรู้สึกร่วมกันอันหนึ่งอันเดียวกับแก่คนทุกคน ทุกประเภท และทุกระดับ  
ความสามารถ

2. ไม่มีการแยกนักเรียนออกเป็นสายสามัญและสายอาชีพ

3. เน้นจัดการศึกษาเพื่อเด็กฉลาดเท่านั้น

4. จัดการศึกษาให้เด็กหลายประเภทเข้าเรียนได้ และต้องให้โอกาสแก่นักเรียนทุกคน

โดยจัดหลักสูตรให้เลือกเรียนได้อย่างเหมาะสมกับความสามารถ และความถนัดของตน

ในปี ค.ศ. 1955<sup>10</sup> ได้มีการวิจัยพบว่า การคัดเลือกนักเรียนเข้าเรียนในโรงเรียนนั้น  
ไม่สอดคล้องกับความสามารถ ความถนัด ตลอดจนระดับสติปัญญาของเด็ก นอกจากนั้นการค้นคว้า  
วิจัยทางด้านมัธยมศึกษาเป็นไปอย่างกว้างขวาง จึงทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในแนวความคิด  
เกี่ยวกับการจัดมัธยมศึกษา

<sup>9</sup> Margaret Miles, Comprehensive Schooling, Problems and Perspectives, (Longmans, Green and Co. Ltd., 1968), p. 13.

<sup>10</sup> Robin Pedley, Comprehensive Education, A New Approach (London : Victor Gollancz Ltd., 1957), p. 13.

เดือนกันยายน ค.ศ. 1965 The Secretary of State for Education and Science ของประเทศอังกฤษและเวลส์<sup>11</sup> ได้วางโครงการวิจัยเกี่ยวกับวิธีการจัดโรงเรียนมัธยมแบบประสมในอังกฤษและเวลส์ โดยมี Mr. H. F. Rosetti เป็นประธานการวิจัย คณะกรรมการของโครงการนี้ประกอบด้วยผู้บริหารโรงเรียนมัธยมแบบประสม อาจารย์ในมหาวิทยาลัย และผู้เชี่ยวชาญการศึกษาในแต่ละท้องถิ่น ทั้งยังได้รับความร่วมมือจากนักศึกษาศาสตรของมหาวิทยาลัยแมนเชสเตอร์ ช่วยสร้างมาตรฐานในการประเมินผลการดำเนินงานโรงเรียนมัธยมแบบประสม ระยะเวลาในการวิจัยครั้งนี้ประมาณ 7 ปี คือตั้งแต่ ค.ศ. 1965 - 1971 ผลการวิจัยจึงยังไม่สมบูรณ์ แต่เท่าที่ได้ดำเนินการวิจัยไปแล้วพอสรุปได้ดังนี้

1. ในปี ค.ศ. 1965 ในประเทศอังกฤษมีนักเรียนอยู่ในโรงเรียนมัธยมแบบประสมเป็นจำนวนร้อยละ 25 ของนักเรียนมัธยมทั่วประเทศ
2. ขนาดของโรงเรียนมัธยมแบบประสมสามารถรับนักเรียนได้มากกว่าโรงเรียนมัธยมแบบอื่น คือรับได้ตั้งแต่ 400 คน จนถึงกว่า 2,000 คนขึ้นไป และส่วนใหญ่ (ร้อยละ 58) มีนักเรียนน้อยกว่า 1,000 คน
3. โรงเรียนมัธยมแบบประสมในอังกฤษส่วนมากเกิดขึ้นโดยการรวมหรือัดแปลงโรงเรียนประเภทอื่น ๆ เช่น Secondary Grammar Schools, Secondary Technical Schools และ Secondary Modern Schools มีเพียงร้อยละ 25 ที่สร้างขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นโรงเรียนมัธยมแบบประสมโดยตรง
4. การคัดเลือกนักเรียนซึ่งตามหลักของโรงเรียนมัธยมแบบประสม โรงเรียนจะรองรับนักเรียนในท้องถิ่นเข้าศึกษาโดยมิต้องมีการสอบคัดเลือก แต่การวิจัยพบว่ายังปฏิบัติจริงมิได้ทุกแห่ง

<sup>11</sup> The National Foundation for Educational Research in England and Wales, "Research into Comprehensive Education", Note on the Work of the National Foundation for Educational Research in England and Wales for 1965 - 6, (London : The Mese Upton Park Slough, Bucks, 79 Wimpole Street), W1 pp. 30-35.

5. การแบ่งกลุ่มนักเรียน ยังตกลงกันไม่ได้ว่าจะให้มีนักเรียนกลุ่มละกี่คนต่ออาจารย์ผู้ดูแล 1 คน และจะแบ่งกลุ่มตามระดับความสามารถของเด็กให้สอดคล้องกับวิชาที่จะจัดให้เรียนอย่างไร

จากการสำรวจในเดือนมกราคม 1966<sup>12</sup> ในกรุงลอนดอนมีโรงเรียนมัธยมแบบประสมรวม 77 โรงเรียน โดยที่ได้ปรับปรุงจากโรงเรียน 3 ประเภทคือ Secondary Grammar School, Secondary Technical School และ Secondary Modern School และสร้างขึ้นใหม่อีกบาง การสำรวจดังกล่าวได้สรุปผลไว้ กล่าวโดยย่อดังนี้

1. มีข้อยืนยันชัดเจนว่า โรงเรียนมัธยมแบบประสมสามารถสนองความต้องการของเด็กอายุระหว่าง 11 - 18 ปีได้เป็นอย่างดี โรงเรียนประเภทนี้ได้รับความสนับสนุนและสนใจจากบุคคลอย่างกว้างขวาง และการจัดโรงเรียนแบบนี้มีใจจะคงมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะในด้านการก่อสร้างและการใช้อาคารเท่านั้น บทบาทของอาจารย์ใหญ่และครูในตำแหน่งต่าง ๆ กัน เช่น เทคนิคการสอน การแนะแนว การจัดโรงเรียนให้เหมาะสมกับความต้องการของเด็กก็ต้องเปลี่ยนแปลงและพัฒนา รวมทั้งการให้การศึกษาร่วมกันด้วย

2. โรงเรียนมัธยมแบบประสมจะดำเนินการได้สำเร็จก็ต้องอาศัยการพัฒนาการให้ความสะดวก เครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์ (teaching media)

3. ต้องรู้จักใช้คณะครูที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ให้จัดกิจกรรมแปลก ๆ ต่าง ๆ กัน ทั้งกิจกรรมในหลักสูตรและกิจกรรมเสริมหลักสูตร เพื่อให้สนองความต้องการของเด็ก ครูต้องทำงานเป็น Team และปรึกษาหารือกัน ซึ่งจะหาได้สำเร็จด้วยคือโดย

- ผู้บริหารต้องรู้ว่าหน้าที่ของเขาจะต้องเปลี่ยนแปลงไป (เพราะหน้าที่จะต้องเปลี่ยน)
- ต้องมีการมอบอำนาจอย่างฉลาดและต้องมีการประสานงาน และให้คำปรึกษาร่วมกันในระดับต่าง ๆ อยู่เสมอ

<sup>12</sup>Inner London Education Authority, London Comprehensive Schools 1966, (London : The Country Hall, SE1, 1967), pp.102-103.

- ต้องมีแบบแผนในการมอบอำนาจ และให้เป็นที่รู้และเข้าใจกันในหมู่ครู นักเรียน และผู้ปกครอง
- ผู้บริหารต้องหาโอกาสให้มากที่สุดที่จะเอาใจใส่ว่านโยบายและแผนงานที่วางไว้ มีปัญหาอะไรบ้าง จะแก้ไขอย่างไรและต้องสร้างมนุษยสัมพันธ์อย่างมากทั้งภายในและภายนอกโรงเรียน

4. การจัดหลักสูตรต่าง ๆ ควรจัดให้เลือกเรียนได้มากวิชาและหลาย ๆ ระดับ เพื่อให้สนองความต้องการของเด็ก ความสำเร็จที่น่าประทับใจที่สุดของโรงเรียนแบบประสมส่วนใหญ่ มีลักษณะในการจัดคณะครู และเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อให้โอกาสเด็กเลือกเรียนตามความถนัดและความสนใจ การจัดการวางสอนก็เป็นหัวใจของโรงเรียนแบบประสม และบางโรงเรียนจัดการวางสอนเป็นพิเศษมาก

5. โรงเรียนมัธยมแบบประสมในลอนดอน 77 โรงเรียน กำลังอยู่ในระหว่างการเปลี่ยนแปลงในด้านที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวก โครงสร้างของคณะครูรวมงาน การจัดคณะครูรวมงาน การจัดโรงเรียนเพื่อให้ความรู้และเพื่อการใช้ชีวิตในชุมชน ทุกอย่างกำลังดำเนินไปอย่างประสบความสำเร็จและมีการวางแผนเพื่ออนาคตด้วย คุณภาพของโรงเรียนจะก็ได้อีกขึ้นอยู่กับตัวประกอบต่าง ๆ กัน แต่คุณภาพก็จะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นทักษะทางวิชาชีพชั้นสูงและอำนาจที่สัมพันธ์กันในทุกระดับตั้งแต่ผู้บริหารจนถึงครูรวมงาน อีกอย่างหนึ่งที่เห็นได้ชัดคือ นักเรียนเป็นจำนวนมากที่เรียนในโรงเรียนแบบประสมได้รับการศึกษาค้นคว้าในด้านความรู้และความเป็นอยู่ ตลอดจนการทำงานในชุมชน เพราะโรงเรียนจัดโปรแกรมการเรียนการสอนให้เหมาะกับความสามารถและความต้องการของเด็กและกระตือรือร้นของเด็กแต่ละคนรู้สึกว่าคุณได้รับความสำเร็จในระดับความสามารถของตนอย่างแท้จริงและมีความมั่นใจในความรู้ของตน ยิ่งกว่านั้นตลอดเวลา ๘ ปีที่ผ่านมา หรือนับแต่โรงเรียนมัธยมแบบประสมได้เริ่มมีบทบาทต่อการศึกษา เด็กที่อยู่ในวัยเรียนชั้นมัธยมได้รับโอกาสต่าง ๆ เพิ่มขึ้น และจำนวนเด็กในโรงเรียนมัธยมก็เพิ่มขึ้นมากด้วย

ลักษณะทั่วไปของโรงเรียนมัธยมในอังกฤษ

อาจารย์ สรร เสริฐ อธิบดีเฉลิม อาจารย์ใหญ่โรงเรียนอินทศึกษา โคกกระเทียมถึงลักษณะทั่วไปของโรงเรียนมัธยมในอังกฤษว่า อังกฤษจัดโรงเรียนมัธยมอย่างที่เรียกว่า Tripartite โดยแยกโรงเรียนเป็น

1. Secondary Grammar School เป็นโรงเรียนที่มุ่งผลิตนักวิชาการ โดยเฉพาะ เพื่อรับใช้สังคมและสร้างประเทศชาติ โรงเรียนประเภทนี้มีนักเรียนเฉลี่ยแล้ว ประมาณเพียงร้อยละ 15 - 20 ของนักเรียนทั่วประเทศ และเข้าศึกษาต่อโดยตรงในมหาวิทยาลัย เพียงร้อยละ 5 เท่านั้น

2. Secondary Technical School เป็นโรงเรียนที่ผลิตนายช่างชั้นต้นทั้งหลาย เรียนทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ วิชาที่เรียนก็เหมือนกับ Grammar School แต่หนักไปในทางปฏิบัติ การสอบก็มีวิธีการ เช่นเดียวกันคือเมื่อเรียนจบชั้น O และ A Level แล้วก็สามารถเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัยหรือ Technology ได้ จบการศึกษาชั้นอุดมศึกษาแล้วก็ได้ปริญญา เช่นเดียวกันแต่เปลี่ยนเรียกเสียใหม่ว่า National Diploma เทียบเท่าปริญญาตรี และ H.N.D. (Higher National Diploma) เทียบเท่าปริญญาโท ผู้จบการศึกษาชั้นนี้เมื่อออกทำงานจะได้รับอัตราเงินเดือนสูงกว่าผู้จบจากมหาวิทยาลัย เพราะการปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงกว่า แต่โรงเรียนประเภทนี้ถูกจัดแปลงเป็นโรงเรียนแบบประสมเสียหมด

3. Secondary Modern School โรงเรียนประเภทนี้ไม่ได้ รับการเอาใจใส่เท่าที่ควรมาตั้งแต่ก่อนสงครามครั้งที่ 2 มาจน พ.ศ. 2507 สภาพโรงเรียนเสื่อมโทรม สภาพคุณภาพทุกอย่างทั้งในด้านครู อุปกรณ์การสอน อาคารสถานที่ และสิ่งแวดลอม เด็กจะทนเรียนอยู่โดยไร้ความหมายและไร้ความรู้อยู่ถึงอายุ 15 ปีบริบูรณ์ ตามพระราชบัญญัติการศึกษา แล้วก็จะผลัดหน้าออกทำงาน ซึ่งอาชีพอย่างดีที่สุดคือกรรมกร

การจัดการศึกษาในลักษณะของการแบ่งชั้นวรรณะเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำกันทางสังคม นักเรียนมีปมคอบและแบ่งชั้นวรรณะกับตลอดเวลา จึงเป็นผลเสียต่อภาพลักษณ์และรายได้ของรัฐ เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าว อังกฤษในสมัยของรัฐบาลกรรมกรจึงได้เริ่มปรับปรุงการศึกษาอย่างจริงจังและสนับสนุนให้เปิดโรงเรียนแบบประสมขึ้น เพื่อปรับสภาพสังคมของอังกฤษให้ดีขึ้น เพื่อให้ให้นักเรียนทุกระดับสติปัญญาได้มีโอกาสเรียนหนังสือโดยเลือกวิชาเรียนได้ตามความสามารถ ความสามารถ และความถนัด วิชาต่าง ๆ ก็มีให้เรียนมากมายประมาณ 30 วิชา ปรากฏว่ามีนักเรียนเรียนต่อกันมาก ไม่นานนี้โรงเรียนเมื่ออายุหกเกณฑ์บังคับคือ 15 ปี โรงเรียนแบบประสมนี้รับนักเรียนทุกคน เข้าเรียนหมดไม่ว่าจะสอบชั้นประถมปีที่ 4 ไດนหรือตก

ปัจจุบันสังกัดมีโรงเรียนมัธยมสามัญหมายถึง Secondary Grammar School  
เรียน 7 ปี หนักไปทางวิชาสามัญเพื่อเข้ามหาวิทยาลัยโดยตรง นอกนั้นเป็นโรงเรียนมัธยมที่  
มีวิชาชีพผสม<sup>13</sup>

ในปี ค.ศ. 1968 Jacob Ben - Yaseph<sup>14</sup> ได้ทำการวิจัยในระดับปริญญาเอก  
เกี่ยวกับเรื่องการศึกษาในประเทอิสราเอล ระหว่างปี 1948 - 1966 พบว่ารัฐควร  
จะตั้งคณนำเอาระบบการจัดโรงเรียนมัธยมแบบประสมมาใช้เพื่อพัฒนาประเทศกับทั้งได้เสนอ  
แนะไว้ดังนี้

1. หลักสูตรสำหรับโรงเรียนมัธยมแบบประสมควรจะจัดให้มีขอบข่าย (area)  
กว้างขวางให้เด็กเลือกเรียนได้มากขึ้น
2. ควรจัดหลักสูตรให้ประสานกันมากขึ้นในค่านโปรแกรมการสอนในโรงเรียน  
ต่าง ๆ และวิชาในแต่ละระดับชั้นต่าง ๆ ควรจัดให้ต่อเนื่องประสานกัน
3. ควรจะมีการวัดเห็นแก้ไขสาระสำคัญของระบบโรงเรียนมัธยมในเรื่องความมุ่ง  
หวังเฉพาะที่จะให้สนองความต้องการของเด็กและชุมชน
4. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาวิชาให้ทันสมัย

จะเห็นว่าโรงเรียนมัธยมแบบประสมเป็นโรงเรียนที่จัดหลักสูตรและการเรียนการสอน  
สอนยึดหยุ่นและกว้างขวางโดยคำนึงถึงความถนัด ความสนใจ และความสามารถของเด็ก  
ประกอบกับความมุ่งหวังในอนาคตที่จะผลิตกำลังคนให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงาน  
เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศด้วย ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน โรงเรียนแบบนี้จะช่วย  
แก้ปัญหาทางการศึกษา เศรษฐกิจและสังคมได้มาก จึงได้มีการสนใจที่จะจัดโรงเรียนแบบ  
ประสมกันอย่างกว้างขวางทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย ทั้งยังได้มีการ  
ศึกษาค้นคว้าอยู่เสมอถึงผลงาน ปัญหา และวิธีแห่งการแก้ปัญหา และสนับสนุน

<sup>13</sup> กัญญา สาขร, เรื่องเดิม, หน้า 202

<sup>14</sup> Jacob Ben - Yaseph, A Study of Secondary Education in Israel 1948 - 1966. New York University, 1968.



ส่งเสริมให้โรงเรียนแบบประสมคำ เน้นไปสำเร็จสมความมุ่งหมาย

## 2. เกี่ยวกับแนวคิดและทฤษฎีในการจัดการ

### 1. หลักการบริหารทั่วไป

การบริหารงานทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการบริหารธุรกิจ การปกครอง หรือการศึกษา ย่อมมีหลักการดำเนินงานคล้าย ๆ กัน แต่จะมีสิ่งซึ่งบอกความแตกต่างของการบริหารแต่ละชนิด อยู่ 4 ประการ ( 4P ) คือ

1. จุดมุ่งหมาย ( Purpose ) ได้แกจุดมุ่งหมายเฉพาะของแต่ละประเภทการบริหาร
2. ผู้ปฏิบัติงาน ( People ) ได้แก่ผู้ที่มาปฏิบัติงานนั้น ๆ มีคุณภาพเหมาะสมหรือไม่
3. วิธีการ ( Process ) ได้แก่วิธีการที่เหมาะสมเฉพาะหน่วยงาน
4. ผลิตภัณฑ์ ( Product ) ได้แกผลิตภัณฑ์ซึ่งแต่ละหน่วยงานผลิตออกมาไม่เหมือนกัน

แรกเริ่มทีเดียว หลักการบริหารงานมิได้คำนึงถึงตัวบุคคล คิดแต่เพียงว่าจะดำเนินงานอย่างไรจึงจะทำให้งานนั้นดำเนินไปอย่างก้าวหน้า และได้ผลดีตามรูปการที่กำหนดไว้ การบริหารงานในระยะแรกเริ่มนี้จึงมีคำอยู่เพียง 2 คำคือ หน่วยงาน ( Organization ) และการจัดการ ( Management ) ปรากฏว่า การทำงานหย่อนสมรรถภาพลง ต่อมาจึงเข้าสู่ยุคเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ ( Human Relationship Era ) การบริหาร เริ่มเป็นกระบวนการขึ้น

ในตอนต้นศตวรรษที่ 19 ได้เกิดวิวัฒนาการทางการจัดการขนานใหญ่ เรียกว่า " การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ " ( Scientific Management ) ซึ่งเป็นผลของวิวัฒนาการสมัยใหม่ระยะแรกและนำไปสู่การจัดการที่ดี มีผลต่อสวัสดิภาพของคนงานมากขึ้น วิวัฒนาการของการจัดการ อาจแยกออกได้เป็น 3 ระยะ

1. การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ( Scientific Management )
2. การจัดการตามแนวมนุษยสัมพันธ์ ( Human Relations Approach )
3. การจัดการตามแนวโครงสร้างขององค์การ ( Structuralist Approach )

แนวทางการบริหารราชการจะได้อาศัยเทคนิคและวิธีการที่เจริญก้าวหน้า อันเป็นผล  
เนื่องจากการค้นคว้าของงานทางธุรกิจก็ตาม แต่นักวิชาการทางการบริหารได้แบ่งระยะแห่ง  
วิวัฒนาการของการบริหารออกเป็น 3 ระยะดังนี้

1. ระยะเริ่มต้นของการศึกษา (ค.ศ. 1887 - 1954) การศึกษาเน้นหนักไปในเรื่อง  
โครงสร้างของรูปแบบองค์การในแบบ (Formal Organization)
2. ระยะกลาง (ค.ศ. 1945 - 1958) การศึกษาเน้นในเรื่องพฤติกรรมและกรณี  
แวดล้อมในการบริหาร
3. ระยะปัจจุบัน (1958-ปัจจุบัน) เป็นการประสมประสานแนวคิดของระยะเริ่มต้น  
กับระยะกลางเข้าด้วยกัน จึงเป็นการศึกษาที่มุ่งถึงรูปแบบตัวองค์การ โดยตรงและบุคคลซึ่งเป็น  
องค์ประกอบสำคัญของการบริหาร<sup>15</sup>

ในปี ค.ศ. 1885 Taylor ได้เสนอวิธีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ไว้ในหนังสือ  
The Principles of Scientific Management โดยอาศัยการค้นคว้าพิจารณาจาก  
แนวความคิดของ Towne จนได้สมญาว่าเป็น "บิดาแห่งการจัดการแบบวิทยาศาสตร์"  
Taylor ได้ศึกษาค้นคว้าวิธีการต่าง ๆ ที่สำคัญได้แก่การศึกษาเกี่ยวกับเครื่องมือและสภาพ  
แวดล้อม (Tools and Environment) ซึ่งเป็นการศึกษาถึงว่าเครื่องมืออย่างใดจะให้  
ผลิตผลสูงสุด สะดวกในการทำงานมากที่สุด การศึกษาเกี่ยวกับความเมื่อยล้าทำให้ทราบว่าการ  
ทำงานมีความสัมพันธ์กับเวลาอย่างไร ความเมื่อยล้าจะทำให้ผลิตผลลดลง ทำให้เกิดความเมื่อย  
หน่ายทั้งทางร่างกายและสมอง

Harring Emerson ได้ทดลองนำเอาการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ไปใช้เพื่อการ  
ปรับปรุงกิจการรถไฟ ปรากฏว่าได้ผลดี และประหยัดเงินได้ถึงวันละ 1 ล้านเหรียญอเมริกัน  
ใน ค.ศ. 1913 ได้จัดพิมพ์หนังสือชื่อ "The Twelve Principles of Efficiency"

---

<sup>15</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, (พิมพ์ครั้งที่ 1, พระนคร : โรงพิมพ์สวน  
ทองถิ่น, กรมการปกครอง, 2510), หน้า 172.

เป็นหลักสี่ประการในการทำงานใหม่ประสิทธิภาพ หนังสือเรื่องนี้ได้รับการยกย่องและกล่าวขวัญกันมาก หลักทั้งสี่ประการมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. ทำความเข้าใจและวางแนวความคิดในการทำงานให้กระจ่างแจ้ง
2. ใช้หลักกรรมคาวัว ๆ ไปในการพิจารณาความน่าจะเป็นของงาน
3. ค่าปรึกษาแนะนำของสมบุรณ์และถูกตอง
4. รักษาระเบียบวินัยในการทำงาน
5. ปฏิบัติการด้วยความยุติธรรม
6. การทำงานต้องเชื่อใจได้ มีความจับพลัน มีสมรรถภาพและมีการลงทะเลเป็น เป็นหลักฐาน
7. งานมีลักษณะแจ้งให้ทราบถึงการดำเนินงานอย่างทั่วถึง
8. งานสำเร็จทันเวลา
9. ผลของงานได้มาตรฐาน
10. การดำเนินงานสามารถยึดเป็นมาตรฐานได้
11. กำหนดมาตรฐานที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการฝึกสอนงานได้
12. ใ้หน้าเห็นจรรยาวัธแก่งานที่ดี

Gantt ได้รวมงานกับ Taylor และได้เสนอแนวคิดหลายอย่างที่มีผู้นิยมยกย่องมาก เช่น "Gantt's Chart" และยังได้เสนอความเห็นอันเป็นหลักการที่ให้ประโยชน์แก่การจัดการอีกมาก เช่น

1. คนเป็นปัจจัยสำคัญของการจัดการ เพราะฉะนั้นต้องให้คนในองค์กรเข้าใจงานซึ่งถึงภาระหน้าที่การงานเพื่อเขาจะได้ปฏิบัติงานได้ถูกต้อง
2. ฝ่ายจัดการมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการฝึกอบรม เพื่อให้คนงานมีฝีมือในการทำงาน มีทัศนคติที่ดี จะได้ช่วยให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น
3. ต้องมีการกำหนดภาระหน้าที่การงานให้เรียบร้อยรัดกุมและเหมาะสม
4. ต้องจัดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้สอดคล้องกัน

5. ต้องจัดแผนงานและการควบคุมให้เหมาะสมกับวิธีการ (method) และผลงานที่หวังว่าจะได้รับโดยพิจารณาจากความจริงและเหตุผล

Church เป็นบุคคลชั้นนำอีกผู้หนึ่งได้ทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับความสำคัญของหน้าที่ (functions) ที่มีต่อกิจกรรมของอุตสาหกรรมโรงงาน หลักการของ Church เกี่ยวกับการใช้แรงงานที่นำไปประยุกต์กับโครงสร้างหน้าที่ (Organic functions) มีลำดับชั้นที่สำคัญดังนี้

1. ประสิทธิภาพ ต้องสะสมไว้อย่างมีระบบระเบียบ
2. แรงงานที่ใช้ในการทำงานจะต้องเป็นไปโดยประหยัดและสม่ำเสมอ
3. ประสิทธิภาพในการทำงานของแต่ละบุคคลควรจะได้รับการส่งเสริมและสนับสนุน

อีกท่านหนึ่งที่ร่วมงานกับ Taylor เป็นเวลานานคือ Gilbreth ได้ศึกษาวิธีการประหยัดการเคลื่อนไหวในการทำงาน (Motion Study) และเขียนหนังสือชื่อ "Motion Study" ใน ค.ศ. 1911 อธิบายเรื่อง Motion Study ว่ามีลำดับชั้นที่สำคัญควรแก่การสนใจอยู่ 3 ประการคือ

1. ค้นหาและจำแนกประเภทวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุด
2. พยายามลดกฎเกณฑ์ในการทำงานให้ลดน้อยลง
3. ประยุกต์กฎเกณฑ์นั้นเข้ากับมาตรฐานของวิธีปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มผลผลิตหรือลด

ชั่วโมงการทำงานให้น้อยลง Gilbreth ได้แยกระบบการทำงานออกเป็นส่วน ๆ ในลักษณะของส่วนประกอบพื้นฐานที่ง่ายที่สุดซึ่งเรียกกันว่า "Therbligs" เป้าหมายสำคัญของการศึกษาค้นคว้าเรื่องนี้ก็คือ ต้องการจะพัฒนาวิธีการทำงานให้สูญเสียแรงงานและค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

ในด้านการจัดการตามแนวมนุษยสัมพันธ์ได้มีการศึกษาทดลองที่มีชื่อมากอันหนึ่งที่เรียกว่า "Hawthorne Experiment" โดยมี ศาสตราจารย์ Elton Mayo เป็นหัวหน้า ได้ทำการทดลองระหว่างปี ค.ศ. 1927 - 1932 กับคนงานจำนวน 4,000 คน ของโรงงาน



Western Electric Company      ปรากฏว่าได้ความรู้ในเรื่องระบบสังคม<sup>16</sup> (Social System) หลายประการดังนี้

1. คนเป็นสิ่งที่มีชีวิตจิตใจ ขวัญจึงเป็นเรื่องสำคัญในการทำงาน
2. ปริมาณการทำงานของคนงานไม่ได้ขึ้นอยู่กับสภาพทางกายภาพ (Physical capacity) หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถทางสังคม (Social Capacity)
3. รางวัลทางจิตใจมีผลต่อการช่วยกระตุ้นในการทำงาน และให้ความสุขใจในการทำงานมากกว่ารางวัลทางทรัพย์สิน
4. การแบ่งแยกการทำงานตามลักษณะเฉพาะ (Specialization)      มีได้  
หมายความว่า จะอำนวยความสะดวกในการแบ่งงานกันทำเสมอไป
5. คนงานจะสนองตอบต่อการจัดการ สภาพทางสังคม หรือรางวัลต่าง ๆ ในลักษณะที่เป็นส่วนรวมของกลุ่มมิใช่เป็นส่วนบุคคล<sup>17</sup>

อีกแบบหนึ่งคือ การจัดการตามแนวโครงสร้างขององค์กร ซึ่งบางทีเรียกว่า การจัดการองค์กรตามทฤษฎีแผนใหม่ (Modern Organization Theory) เป็นการจัดตั้งหน่วยงานส่วนที่ค้ำของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์และการจัดการตามแนวมนุษยสัมพันธ์ รวมทั้งต่อเติมเสริมแต่งในส่วนที่ขาดให้สมบูรณ์

การศึกษาการจัดการแบบโครงสร้างขององค์กรนี้ได้เกิดข้อเสนอแนวคิดทฤษฎีการศึกษาในแนวทาง ๆ อีกหลายแบบ เช่นการศึกษาการจัดการองค์กรในลักษณะที่เป็นระบบ (System) ซึ่งบ่งชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยหรือความสัมพันธ์มูลฐานอันสำคัญที่จะนำการบริหารองค์กรไปสู่เป้าหมาย

<sup>16</sup> Elton Mayo, The Social Problems of An Industrial Civilization, (Cambridge : Harvard University Press, 1954), p.21.

<sup>17</sup> Amitai Etzioni, Modern Organizations, (New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1964), p. 32.

นั้นเมื่อไรบ้าง โดยศึกษาองค์ประกอบและสิ่งแวดล้อมซึ่งถือว่าเป็นระบบรวมขององค์การ ลักษณะแห่งความสัมพัทธ์เป็นระบบที่สำคัญที่สุดที่จะเชื่อมโยงระเบียบการจ้ององค์การเข้ากับระบบสิ่งแวดล้อมและการปรับตัวเข้าหาซึ่งกันและกัน การศึกษาเกี่ยวกับระบบและความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ ที่มีบุคคลเป็นองค์ประกอบเด่นที่ต้องศึกษาถึงพฤติกรรมต่าง ๆ เช่น ความมุ่งหมายขององค์การ และคนในองค์การ รวมถึงข้อขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ของระบบรวมขององค์การด้วย

## 2. องค์ประกอบของกระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหารหรือการประกอบกิจการในทางบริหารนี้ ได้มีผู้ให้ความเห็นถึงลำดับขั้นที่สำคัญของกระบวนการบริหารไว้แตกต่างกัน Gulick and Urwick ได้สรุปกระบวนการไว้ในปี 1937 ว่า กระบวนการบริหารประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการซึ่งเรียกกันย่อ ๆ ว่า "POSDCORB"<sup>18</sup> โดยอธิบายความหมายได้ดังนี้

1. P = Planning หมายถึงการวางแผนซึ่งจะต้องคำนึงถึงนโยบาย (Policy) เพื่อให้แผนงานมีความสอดคล้องต่อกันในการดำเนินงาน

2. O = Organizing หมายถึงการจัดส่วนราชการหรือองค์การรวมถึงการจัดการ (Management) การแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้อง ตลอดจนการปรับปรุงงานให้ดีขึ้นและพฤติกรรมในการทำงานของคนงานด้วย

3. S = Staffing หมายถึงการจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการแบ่งหน่วยงานที่แบ่งไว้ใน Organizing หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึงการบริหารบุคคลากรทั้งหมด (Personnel Administration) ก็รวมถึงการที่จะเสริมสร้างและดำรงสัมพันธ์ภาพในการทำงานของคนงานและข้าราชการด้วย

<sup>18</sup> Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds) Papers on the Science of Administration, (New York : Institute of Public Administration, 1937).

4. D = Directing หมายถึงวิธีอำนวยการ การชี้แจงและความคุมงาน ตลอดจนคิดปะในการคุมงาน เช่น ทภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human relations) และการจูงใจ (Motivation) เป็นต้น

5. C = Coordinating หมายถึงการรวมมือประสานงานเพื่อให้การดำเนินงานเรียบร้อยและราบรื่น การติดต่อสื่อสาร (Communication) เป็นเครื่องมือที่สำคัญมากอย่างหนึ่งในการประสานงาน

6. R = Reporting หมายถึงการรายงานผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ (Public Relations) ที่จะกองแรงให้ประชาชนทราบด้วย รายงานจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความจริง

7. B = Budgeting หมายถึงการงบประมาณ ระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ ตลอดจนการใช้วิธีการงบประมาณเป็นแผน เป็นเครื่องมือในการคุมงาน Fayol ได้ให้ความคิดว่ากระบวนการบริหารมีองค์ประกอบ 5 อย่างด้วยกันคือ

1. วางแผนงาน (To Plan)
2. จัดระบบงาน (To Organize)
3. บังคับบัญชา (To Command)
4. ประสานงาน (To Coordinate)
5. ควบคุม ตรวจสอบ วัดผล (To Control)<sup>19</sup>

ในระยะต่อมา ระบบการศึกษาจึงมีการบริหารเกิดขึ้น สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งอเมริกาได้นำเอาหลักการบริหารของ Gulick and Urwick มาดัดแปลงใช้เป็นหลักในการบริหารการศึกษาซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้คือ<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Henry Fayol, General and Industrial Management, (London: Sir Isaac Pitman and Son, Ltd., 1949)

<sup>20</sup> American Association of School Administration, Staff Relations in School Administration. (Washington : AASA, 1955), Chapter 1.

1. การวางแผน ( Planning )
2. การจัดหามูลค่า วัสดุ และเงิน ( Allocation )
3. การจัดสิ่งดึงดูดใจ ( Stimulation )
4. การประสานงาน ( Co-ordination )
5. การประเมินผลงาน ( Evaluation )

Campbell<sup>21</sup> กล่าวว่า ผู้บริหารจะต้องมีเรื่องตัดสินใจ ถ้าผู้บริหารตัดสินใจคือการบริหารงานก็จะได้รับผลสำเร็จและก้าวหน้าไปไกล ถ้าผู้บริหารตัดสินใจไม่ดี หรือไม่กล้าตัดสินใจก็อาจทำให้การทำงานล้มเหลวหรือหยุดชะงักไปได้ กระบวนการบริหารของ Campbell จึงประกอบด้วยปัจจัยต่อไปนี้

1. การตัดสินใจ ( Decision Making )
2. การวางโครงการ ( Programming )
3. การจูงใจ ( Stimulation )
4. การประสานงานกัน ( Co-ordinating )
5. การประเมินผล ( Appraising )

### 3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดองค์การ

ก่อนที่จะกล่าวถึงการจัดองค์การ เพื่อที่จะได้ทราบว่าเราจะนำหลักของการจัดองค์การมาประยุกต์ใช้เพื่อจัดโรงเรียนได้อย่างไรนี้ ควรจะได้อธิบายถึงความหมายของคำว่า "องค์การ" ( Organization ) เสียก่อน ในเรื่องความหมายของคำว่า "องค์การ" นี้ได้มีผู้รู้ทางการบริหารให้ความเห็นไว้หลายท่านดังนี้

21

Campbell, gregg, Administrative Behavior in Education,  
(New York : Harper & Brothers, 1957), Chapter 8.



Pfiffner and Sherwood ให้คำจำกัดความว่า "องค์การ" คือรูปแบบ (pattern) ของวิถีทางที่คนจำนวนมากจะต้องติดต่อสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิดชนิดที่ สนมและเกี่ยวของผูกพันกันในการทำงานที่ลึบซับซ้อน และสัมพันธ์ตัวเองเข้าด้วยกันในลักษณะ ที่ทำงานให้สำเร็จอย่างมีระบบระเบียบ ตามความรู้สึกนึกคิดและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ร่วมกัน"<sup>22</sup>

Stene ให้ความหมายไว้เมื่อประมาณ 20 ปีก่อน แต่ใกล้เคียงกับความหมายที่ Pfiffner and Sherwood ให้ความไว้คือ "องค์การ ( Formal Organization) คือคนจำนวนหนึ่งที่อยู่กันความพยายามของตนเองอย่างมีระบบระเบียบ มีความรู้สึกนึกคิดในลักษณะ ที่จะทำงานร่วมกันให้สำเร็จ"<sup>23</sup> แต่ Stene มิได้เน้นในเรื่องจำนวนคนและความซับซ้อน สัมพันธ์ของงานเลย

Roe เป็นอีกผู้หนึ่งที่มีความเห็นว่า "การจัดองค์การคือการสร้างความสัมพันธ์ที่ถูกต้อง อย่างมีระบบในโครงสร้างของการบริหาร"<sup>24</sup>

นักทฤษฎีบริหารชาวต่างประเทศคนสุดท้ายที่จะนำมากล่าวในที่นี้คือ Flippo ได้ให้ความหมายว่า "การจัดองค์การเป็นกระบวนการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะสามารถทำให้การประกอบการขององค์การบรรลุเป้าหมาย"<sup>25</sup>

<sup>22</sup>John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood, Administration Organization, (New Delhi:Prentice Hall of India PVT. Ltd., 1964), p.30.

<sup>23</sup>Edwin O. Stene, "An Approach to a Science of Administration", 34:1127, December 1940.

<sup>24</sup>William H. Roe, School Business Management, (New York : McGraw - Hill Book Company Inc., 1961), p. 21.

<sup>25</sup>Edwin B. Flippo, Management : Behavioral Approach (Boston : Allyn and Bacon Inc., 1969), p. 99.

ดร. วิทยุโย สาทร ได้รวบรวมความคิดเห็นของบุคคลหลายท่านเกี่ยวกับระบบการศึกษาและความหมายของคำว่า "องค์กร" ไว้ในหนังสือสรุปผลของการวิจัยความคิดเห็นเรื่อง "บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด"<sup>26</sup> ซึ่งเป็นเรื่องที่ท่านได้ทำการวิจัยเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับชั้นปริญญาเอกที่มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในคำความหมายของคำว่า "องค์กร" ดร. วิทยุโย ได้รวบรวมความคิดเห็นของบุคคลผู้มีชื่อทางการบริหารไว้หลายท่าน ดังนี้

Barnard ให้ความเห็นว่า "องค์กร" เป็นหน่วยงานของสังคมที่ต้องอาศัยความร่วมมือมือประสานงานของหมู่ชนที่รู้ตัว มีความตั้งใจอันแน่วแน่และมีวัตถุประสงค์ร่วมกันความร่วมมือของหมู่ชนนี้มีองค์ประกอบ 3 ประการ มีความมุ่งหมายร่วมกัน มีความตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติงานสนับสนุนกิจกรรมขององค์กร และมีการติดต่อสื่อความหมายให้เข้าใจซึ่งกันและกัน"

Parsons ให้ความหมายว่า "องค์กรเป็นระบบสังคมชนิดหนึ่ง ซึ่งการดำเนินงานต้องอาศัยความร่วมมือ ความสัมพันธ์กันระหว่างบุคคลหลายฝ่ายในองค์กร โดยปฏิบัติงานให้สัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกใหม่บรรลุตามเป้าหมายขององค์กรซึ่งมักจะสอดคล้องกับลักษณะวัฒนธรรมและความปรารถนาของสังคม" ซึ่งความคิดเห็น Blau และ Scott เห็นด้วยในแง่ที่ว่า "องค์กรนั้นจะต้องตั้งเป้าหมายไว้แน่ชัดและดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายนั้น" และ Bidwell ก็มีความเห็นใกล้เคียงกันว่า "ระบบการศึกษาที่มีลักษณะเป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่ให้บริการในด้านกรอบรมเยาวชนให้เป็นผู้มีวัฒนธรรม กิจธรรม และความรู้ทางเทคนิค"

McLarney ให้ความหมายว่า "การจัดองค์กรคือการวางระเบียบให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรสมดุลกัน โดยกำหนดว่าใครมีหน้าที่ทำอะไร มีอำนาจและความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรบรรลุตามแผนที่กำหนดไว้"

คนสุดท้ายที่ ดร. วิทยุโย สาทร นำมารวบรวมไว้คือ Simon บุคคลผู้มีชื่อเสียงในวงการบริหาร Simon ให้ความหมายไว้ตรงกับความคิดเห็นของ Getzels และ Guba

<sup>26</sup> วิทยุโย สาทร, "สรุปผลของการวิจัยความคิดเห็นเรื่องบทบาทของศึกษาธิการจังหวัด", บทบาทของศึกษาธิการจังหวัด (พระนคร : กองวางแผนการศึกษา, กระทรวงศึกษาธิการ, 2512), หน้า 5 - 7.

ว่า "องค์การ เป็นระบบสังคมที่ติดต่อกันสื่อความหมายและสัมพันธ์กันของชนกลุ่มหนึ่งในระบบสังคม ประเภทนี้สมาชิกมีความรู้ การคาดคะเนเป้าหมายและทัศนคติตรงกันหรือคล้ายคลึงกันในการตัดสินใจต่าง ๆ นอกจากนี้สมาชิกยังมีความคิดนึกเดียวกันโดยช่วยว่าการที่เขาจะกระทำการใดต้องคำนึงควยว่าสมาชิกผู้อื่นเขาจะคิดอย่างไร หรือแสดงปฏิกิริยาอะไรออกมา"

ในตำราระบบการศึกษา ดร.ภิญโญ สาธร โคตรรูปไว้ว่า "ระบบการศึกษาคือองค์การทางสังคมชนิดหนึ่งซึ่งมีลักษณะเป็นสถาบันอย่างหนึ่งของสังคม องค์การทางสังคมชนิดนี้ต้องปฏิบัติตามและปรับตัวให้เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นและความต้องการของสังคม โดยมีหน้าที่ให้บริการแก่สังคมในด้านให้การศึกษามอบทั้งในด้านวัฒนธรรม ศิลธรรมและเทคนิค กำเนิดขององค์การประเภทนี้มีต้นตอมาจากความต้องการ และความกดดันของสังคม องค์การประเภทนี้มีลักษณะเป็น bureaucracy ตามคำนิยามของ Max Weber เช่นมีการแบ่งส่วนรับผิดชอบงาน การกำหนดบทบาทและหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานหน่วยต่าง ๆ การแบ่งระดับออกหลังสูงต่ำของอำนาจในการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และการปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนซึ่งวางไว้แน่ชัด ในระบบการศึกษามีตำแหน่งงานสำคัญอยู่ 2 ตำแหน่งคือ ผู้สอนและผู้บริหาร ผู้ดำรงตำแหน่งทั้งสองดังกล่าวจัดเป็นนักวิชาการ เพราะผู้เข้ารับตำแหน่งทั้งสองนี้ต้องได้รับการศึกษามอบมาโดยเฉพาะ เช่นมีความรู้ความชำนาญในการสอนหรือการบริหาร มีประกาศนียบัตรอนุญาตให้สอนได้ หรือมีหลักฐานอื่นพิสูจน์ได้ว่ามีความชำนาญชำนาญ หรือความรู้เพียงพอที่จะเป็นผู้บริหารได้สำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ส่วนตำแหน่งหน้าที่อื่นในระบบการศึกษานั้นเป็นตำแหน่งประกอบซึ่งมีบทบาทไม่สำคัญมากนัก"

ดร.มาลัย หุวะนันทน์ ให้ความเห็นว่า "องค์การ" หมายถึง กลุ่มคน (group) ซึ่งหมายถึงเอกชนหลาย ๆ คนรวมกันและเมื่อกลุ่มชนนั้นได้มีการจัดระเบียบ (organize) ขึ้นก็เรียกว่าเป็นองค์การ การจัดระเบียบขององค์การหมายถึงการจัดระเบียบในเรื่องสมาชิก หน้าที่ สถาบัน ข้อบังคับ หัวหน้า รายได้และรายจ่าย และความคิดเห็น"<sup>27</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าดังต่อไปนี้

<sup>27</sup> มาลัย หุวะนันทน์, "การจัดองค์การ", หลักบริหาร, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง, 2510), หน้า 58.

ความหมายนี้ หน่วยราชการต่าง ๆ ตลอดจนโรงเรียนก็เป็นองค์การได้

จะเห็นได้ว่า องค์การเป็นการกระทำของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปรวมกลุ่มกัน ตกลงมีการแบ่งหน้าที่ภารกิจความรับผิดชอบและการกำหนดตำแหน่งฐานะของคนงาน การที่สังคมมีกิจกรรมโดยอาศัยกลุ่มคนมารวมกันจำเป็นต้องจัดองค์การขึ้น



#### 4. ชนิดขององค์การ

เมื่อกลุ่มคนกระทำการ โดยมีการจัดระบบระเบียบเป็นองค์การแล้ว องค์การจะมี 2 ลักษณะคือ

1. องค์การในแบบ (Formal Organization) คือการที่กลุ่มคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมีความสัมพันธ์กันในลักษณะที่จะต้องมีการบริหารกิจการอย่าง

1.1 มีระบบระเบียบ

1.2 มีจุดหมายหรือวัตถุประสงค์ร่วมกันโดยสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสถาบันแล้ว

1.3 มีภารกิจในการงานคล้ายกัน

องค์การในแบบเป็นการจัดหน่วยงานเป็นทางการ เป็นการแบ่งองค์การออกเป็นรูปร่างเป็นกรม กอง แผนก เป็นต้น องค์การในแบบมี 4 ประเภทดังนี้คือ

ก. Mutual benefit Association เป็นพวกสมาคมหรือกลุ่มคนที่มุ่งจะส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิกเป็นเกณฑ์ ได้แก่กลุ่มการเมืองต่าง ๆ สหาคมนคร หรือสมาคมทางศาสนา สมาคมอาชีพต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพของสมาชิก

ข. Business Concerns เป็นประเภทที่เกี่ยวกับสมาคมทางด้านการค้า บริษัทห้างร้านต่าง ๆ ต้องการในเจ้าของธุรกิจโดยผลประโยชน์มากที่สุด

ค. Service Organization ประเภทนี้มุ่งให้ประโยชน์แก่ลูกค้าในลักษณะบริการประชาชน เช่น โรงพยาบาล หน่วยสังคมสงเคราะห์ โรงเรียน บริการนี้จัดให้แก่คนบางพวก ไม่ใช่สำหรับคนทั่วไป

4. Commonwealth Organization หรือ Public Welfare จัดให้ประชาชนทั่วไปเพื่อสวัสดิภาพประชาชน มุ่งประโยชน์เพื่อการศึกษา ฐานะ เช่น พวกตำรวจดูแลทั่วไป ทหาร หรืองานลดความวิตกกังวลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประเทศโดยทั่วไป

2. องค์การนอกแบบ ( Informal Organization ) หรือการจัดหน่วยงานไม่เป็นทางการ คือการจัดระบบงานที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลโดยความสัมพันธ์นี้ไม่มีปรากฏอยู่ในองค์การในแบบ องค์การนอกแบบนี้มีประโยชน์มาก อาจจะช่วยให้งานมีประสิทธิภาพ โดยที่องค์การนอกแบบนี้เกิดขึ้นเพื่อคัดค้าน สนับสนุน หรือเพื่อสร้างความคิดริเริ่มให้แก่องค์การในแบบช่วยให้อุบัติการณ์อิสระที่จะพูด มีความเคารพเชื่อต่อกัน ทำงานร่วมกันได้ นอกจากนั้นยังมีความกระฉ่างแจ้งในปัญหาต่าง ๆ ช่วยให้องค์การในแบบทำงานร่วมกันได้ดีขึ้น

ตัวอย่างขององค์การนอกแบบได้แก่การที่บุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ในกระทรวงหนึ่งแม่จะอยู่ต่างกรมต่างกอง ต่างแผนกแต่เพราะนิสัยตรงกัน เป็นเพื่อนกัน มีงานอดิเรกเหมือนกัน มาจากโรงเรียนเดียวกัน ฯลฯ การติดต่อการงานก็เป็นไปโดยสะดวกเรียบร้อย ตรงกันข้ามถ้าบุคคลเหล่านั้นมีผลประโยชน์ทางจิตใจและทรัพย์สินขัดกัน การติดต่อระหว่างกันย่อมจะไม่สะดวก ผลงานก็จะเสีย การติดต่อสัมพันธ์กันอย่างไม่เป็นทางการนี้แหละคือ องค์การนอกแบบ ( Informal Organization ) หัวหน้าหน่วยงาน ( Leader ) ย่อมมีอิทธิพลที่จะทำให้ประสิทธิภาพของงานดีขึ้นโดยอาศัยองค์การนอกแบบ เช่น ผู้บังคับบัญชาบางคนอาจเชิญผู้ร่วมงานไปพบปะสนทนาเป็นส่วนตัวบ้าง ไปรับประทานอาหารร่วมกันบ้าง เหล่านี้เป็นกรส่งเสริมองค์การนอกแบบและโดยผลดีในการบริหารราชการ

##### 5. หลักและแนวคิดทั่วไปในการจัดองค์การ

1. ต้องมีนโยบายอันแจ่มแจ้ง และเปิดเผย และแจ้งแก่ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติ
2. มีการแบ่งงานให้ย่อยลงไปอีก และวางแผนงานอย่างมีระเบียบ
3. ควรให้มีการมอบหมายและเข้าใจงานและความรับผิดชอบ
4. ควรให้ผู้รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายได้จัดทำและใช้วิธีการและระเบียบปฏิบัติอันเหมาะสม

5. ควรมีการแบ่งสรรทรัพยากร (คน เงิน วัสดุ) อย่างเสมอภาค
  6. ควรจะได้มีการมอบและวงขอบเขตอำนาจให้เป็นสัดส่วนกับความรับผิดชอบให้ใกล้ชิดที่สุดกับจุดที่มีการดำเนินงาน และที่จะคงศักดิ์สนใจ
  7. ควรมีการสร้างความสัมพันธ์อย่างแข็งข้อในองค์กร
  8. ควรจะได้มีผู้นำที่มีประสิทธิภาพและคุณสมบัติเป็นหัวหน้าองค์กร และหน่วยย่อยแต่ละหน่วยในองค์กร
  9. เอกภาพในการบังคับบัญชา และวัตถุประสงค์ควรจะปรากฏทั่วองค์กร
  10. ควรจะต้องมีความรับผิดชอบเนื่องกันในการใช้ทรัพยากรและเรื่องอื่น ๆ ทั้งปวง
  11. ควรให้มีการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพกับเอกชนและกลุ่มทั้งปวง
- "สมาคมการจัดการงานอเมริกัน" ได้กำหนดหลักการจัดการไว้เป็นบัญญัติ 10 ประการ ดังนี้
1. เจ้าหน้าที่บริหารแต่ละคนควรจะได้รับมอบหมายความรับผิดชอบที่แน่นอนและชัดเจน
  2. ความรับผิดชอบควรจะถูกกับอำนาจที่เกี่ยวข้องกัน
  3. ไม่ควรเปลี่ยนแปลงขอบเขตหรือความรับผิดชอบของตำแหน่งโดยไม่เข้าใจตรงกันถึงผลอันจะเกิดขึ้นกับคนที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย
  4. ไม่ควรให้เจ้าหน้าที่บริหารหรือลูกจ้างที่ดำรงตำแหน่งเดียวในองค์กรต้องปฏิบัติตามคำสั่งจากผู้บริหารมากกว่าหนึ่งแห่ง
  5. ไม่ควรออกคำสั่งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาโดยข้ามหน้าหัวหน้าผู้รับผิดชอบ
  6. การวิพากษ์วิจารณ์ผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ควรทำเป็นส่วนตัว และไม่ควรมิได้ไม่ควรตำหนิผู้ใต้บังคับบัญชาต่อหน้าผู้บริหารหรือลูกจ้างที่มีตำแหน่งเท่ากันหรือสูงกว่า
  7. ไม่ควรถือวาจาขอโทษ ถดถอยระหว่างเจ้าหน้าที่บริหารหรือลูกจ้างในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่นั้นเป็นเรื่องเล็กน้อยเกินไปที่จะนำมาพิจารณาตัดสินโดยรอบคอบและโดยทันที

8. การเลื่อนชั้น การเปลี่ยนค่าจ้าง และการดำเนินการทางวินัยพึงได้รับอนุมัติจากเจ้าหน้าที่บริหารบัญชีระดับเหนือกว่าหนึ่งชั้นที่มีความรับผิดชอบโดยตรง

9. ไม่พึงใช้หรือหวังที่จะให้บัญชีหรือลูกจ้างมาเป็นผู้ควบคุมและผู้วิพากษ์วิจารณ์ของอีกคนหนึ่ง

10. เจ้าหน้าที่บริหารคนใดซึ่งงานของตนจะต้องได้รับการตรวจตราเป็นประจำก็ควรจะได้รับความสะดวกและให้ความสะดวกในการที่จะให้เขาสามารถตรวจสอบงานของเขาอย่างอิสระ

การมุ่งหลักขององค์การออกเป็นลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว เป็นการแบ่งอย่างลึกซึ้งในแนวปรัชญาและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป แต่ในการศึกษาเรื่องหลักขององค์การสำหรับคนที่มิได้มีพื้นฐานความรู้ทางหลักรัฐประศาสนศาสตร์มาก่อน อาจมีวิธีศึกษาอย่างง่าย ๆ โดยอาจแบ่งหลักขององค์การออกเป็นข้อ ๆ ดังนี้

การจัดองค์การ ต้องมี

1. สาขาการบังคับบัญชา (Hierarchy)
2. การติดต่อสื่อสาร (Communication)
3. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)
4. ขอบเขตแห่งการควบคุมงาน (Span of Control)
5. การแบ่งงานและความชำนาญงานเฉพาะอย่าง (Division of Work and Specialization)
6. เจ้าหน้าที่ฝ่ายทำงาน ฝ่ายปรึกษาและฝ่ายผู้ช่วย (Line, Staff, Auxiliary)
7. การประสานงาน (Co-ordination)
8. ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ (Responsibility and Authority)<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> มาลัย หุวะนันทน์, เรื่องเคม, หน้า 59.

สมพงษ์ เกษมสิน กล่าวถึงลักษณะอันเป็นส่วนสำคัญของการจัดองค์การไว้ 8 ประการคือ<sup>29</sup>

1. หน้าที่ (Function) คือสิ่งที่แสดงให้เห็นความแตกต่างกันของงานแต่ละอย่าง โดยต้องกำหนดหน้าที่การทำงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ประสงค์ขององค์การด้วย หน้าที่การทำงานซึ่งหมายถึงการทำงานที่สามารถจะระบุไว้ว่าเป็นงานประเภทใด แตกต่างจากงานอื่นอย่างไร และสามารถทราบถึงวัตถุประสงค์หลักขององค์การนั้น ๆ ด้วย

การแบ่งหน้าที่การทำงานเป็นการแบ่งงานออกไปเป็นแต่ละอย่างแต่ละส่วน และยังช่วยให้ทราบว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานหลัก หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานรอง หรือหน่วยงานช่วยขององค์การ การแบ่งหน้าที่การทำงานออกและจัดให้สอดคล้องกันนี้เป็นลักษณะที่เรียกว่า Functionalization การรวบรวมลักษณะของงานประเภทเดียวกันไว้ด้วยกันนี้ทำให้สามารถแยกประเภทของลักษณะหน้าที่การทำงานออกเป็นส่วนใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภทคือ หน้าที่ฝ่ายจัดการ (Management function) กับหน้าที่การทำงานฝ่ายปฏิบัติ (Operation function) ทั้งเป็นเครื่องมือช่วยจัดให้งานสมดุลกัน ช่วยให้จัดหน้าที่การทำงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับกำลังเงิน กำลังคนและทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่ในองค์การนั้น

2. การแบ่งการทำงาน (Division of Work) หมายถึงการแยกหรือรวมงานที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าไว้ด้วยกัน หรือการช่อยงานออกเป็นส่วน ๆ เพื่อแบ่งแยกกันทำงานตามลักษณะเฉพาะ (Specialization) และมีฝีมือในการทำงาน (Skill) ของคน การแบ่งงานออกเป็นส่วน ๆ แลวมอบให้คนทำงานตามความถนัดและทักษะ ความชำนาญของแต่ละคนแล้วงานส่วนรวมจะเสร็จเรียบร้อยมีประสิทธิภาพดีกว่าให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำงานทั้งหมดแต่เพียงคนเดียว

3. หน่วยงานที่สำคัญขององค์การ ได้แก่ หน่วยงานหลัก (Line) หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff) และหน่วยงานอนุกร (Auxiliary) การแบ่งแยกลักษณะของงานออกเป็นหน่วยงานบางนี้ช่วยให้แยกงานออกตามลักษณะของงานให้เห็นเด่นชัดและป้องกันการทำงานซ้ำซ้อน

<sup>29</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดิม, หน้า 25.



3.1 หน่วยงานหลัก (Line or Line Agency) คือหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์หลักขององค์การ บุคคลที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ชั้นแรกโดยตรงคือสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ก็ถือว่าเป็นบุคคลในหน่วยงานหลัก (Line personnel) หน่วยงานหลักนี้ทำหน้าที่ติดต่อกับผู้มารับบริการหรือสมาชิกขององค์การโดยตรง ในโรงงาน บรรดาคนงาน พนักงานขาย สมุหบัญชี รองผู้อำนวยการ และผู้อำนวยการล้วนเป็นบุคคลในหน่วยงานหลัก

3.2 หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff or Staff Agency) หมายถึงหน่วยงานที่ช่วยให้หน่วยงานหลักปฏิบัติงานได้ เช่นหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ หน่วยงานเกี่ยวกับการซ่อมบำรุง เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รอง หน่วยงานที่ปรึกษามี 3 ประเภทคือ หน่วยงานที่ปรึกษาทั่วไป (General Staff) ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับแผนงานและนโยบายขององค์การ กับหน่วยงานที่ปรึกษาทางวิชา (Technical Staff) ให้คำแนะนำเฉพาะอย่าง หน่วยงานประเภทนี้มีมากในองค์การวิชาชีพอิสระ (Professional Organization) หรืองานค้นคว้าทางวิชาการ กับหน่วยงานที่ปรึกษาเพื่อการประสานงาน (Coordinating Staff) ทำหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับรูปแบบของการจัดการ โครงสร้างขององค์การ การวิเคราะห์ การจัดการและการควบคุมงานเป็นต้น ทั้งนี้เพื่อกันหาเหตุขัดข้องจะได้แก้ไขให้งานดำเนินไปได้เรียบร้อยราบรื่น

อย่างไรก็ดี หน้าที่ของหน่วยงานที่ปรึกษาคือ แนะนำ ให้คำปรึกษาหารือและจัดทำข้อเสนอแนะ

3.3 หน่วยงานอเนก (Auxiliary) เป็นหน่วยงานช่วยบริการแก่หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา ไม่มีหน้าที่ให้บริการแก่ลูกค้าขององค์การ และไม่มีหน้าที่บังคับบัญชาในหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษาแต่อย่างใด หน่วยงานอเนกนี้บางที่เรียกว่า House - keeping Agency ลักษณะงานของหน่วยงานนี้เป็นงานธุรการและงานอำนวยความสะดวกเป็นส่วนใหญ่ เช่นงานเลขานุการ งานสารบรรณ งานพัสดุ งานสวัสดิการ และงานอำนวยความสะดวกต่าง ๆ

4. สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) บางทีเรียกว่า Line of Authority หรือ Hierarchy หมายถึงความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในแต่ละองค์การ เพื่อแสดงให้ทราบว่าสัมพันธ์ภาพของการติดต่อสื่อสาร (Communication) จากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานในแต่ละองค์การ แต่ละหน่วยงานมีลักษณะและทางเดินเป็นอย่างไร<sup>30</sup> สายการบังคับบัญชาจะช่วยชี้ให้ทราบถึงตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบอดทนหนักแน่นมาอย่างไร และทำให้ทราบบทบาทการทำงานของหน่วยงานและความมีประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงาน ลักษณะของการจัดสายการบังคับบัญชาที่ดีควรจะประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้

4.1 จำนวนระดับชั้น (level) ของสายการบังคับบัญชาแต่ละสายไม่ควรให้มีจำนวนมากเกินไป เพราะไม่สะดวกแก่การควบคุม งานอาจจะไม่คั่งค้างอยู่ที่จุดใดจุดหนึ่งได้

4.2 สายการบังคับบัญชาแต่ละสายควรมีลักษณะชัดเจนแก่การปฏิบัติงาน เช่น ต้องแสดงให้เห็นเด่นชัดว่าใครเป็นผู้มีอำนาจในการสั่งงาน และจะต้องสั่งไปยังผู้ใด ใครเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น และในทำนองเดียวกันต้องให้ทราบว่า การรายงานนั้นจะต้องรายงานต่อผู้ใด ณ จุดใด มีทางเดินไปในทิศทางใด การจัดสายการบังคับบัญชาให้ชัดเจนและง่ายจะทำให้การทำงานสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

4.3 สายการบังคับบัญชาไม่ควรให้มีการก้าวข้ามหรือหันกัน เช่นงานอย่างหนึ่งก็ควรจะให้มีความรับผิดชอบเพียงคนเดียว ในการสั่งงานก็เช่นกัน ถ้าจัดให้มีผู้สั่งงานได้หลายคนหลายตำแหน่งในงานอย่างเดียวกัน งานก็จะเกิดการซ้อนและไม่ประสานกันทำให้งานชักช้าเสียหายได้

5. ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control) คือการแสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งมีขอบเขตของการรับผิดชอบบังคับบัญชาเพียงใด มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากี่คน หรือ

<sup>30</sup> James D. Mooney and Alan C. Reiley, The Principles of Organization (New York : Harper & Brothers, 1947), p.14.

หรือมีหน่วยงานที่อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของหน่วยงาน อันจะหาให้ทราบว่าการบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชานั้นกว้างหรือแคบเพียงใด

การจัดวงจรบังคับบัญชาไม่ควรให้ยาวหรือมากเกินไป เพราะคนย่อมมีความสามารถในการทำงานอยู่ในขอบเขตจำกัด ถ้าต้องรับผิดชอบทำงานมากเกินไปก็อาจทำให้การควบคุมบังคับบัญชาไม่โดยลัดคือเท่าที่ควร เพราะตรวจตราดูแลไม่ได้ทั่วถึง

6. เอกภาพทางการบริหาร (Unity of Command) เป็นการบริหารงานที่อำนาจควบคุมบังคับบัญชามารวมอยู่ที่ผู้หนึ่ง ผู้ใดหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งคณะใดโดยเด็ดขาด คือ หน่วยงานหนึ่ง ๆ จะต้องระบุในหลักแจ้งลงไปว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาเพียงไร แต่ใหม่เพื่อป้องกันความกำกวมหรือความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อน

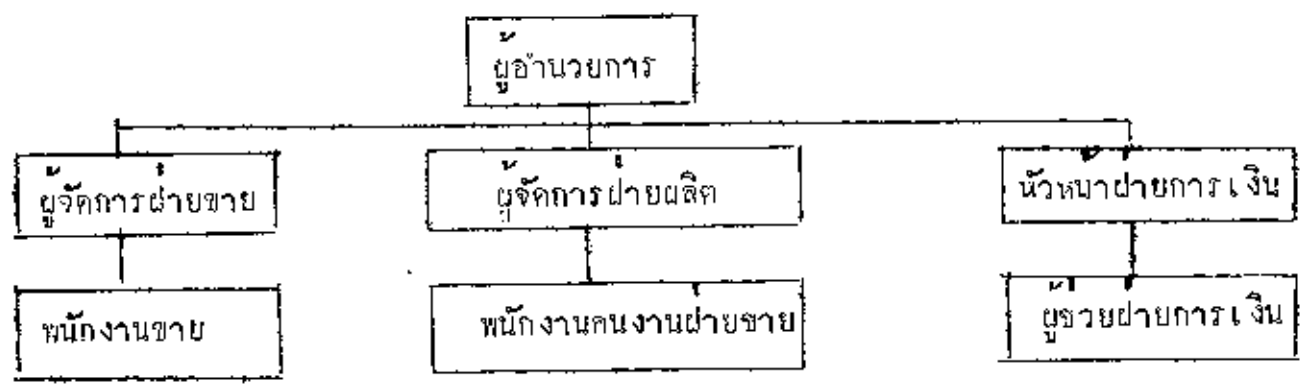
## 6. โครงสร้างขององค์การ ( Organization Structure )

การจัดโครงสร้างขององค์การก็คือการจัดตำแหน่งแหล่งที่ของการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลและนำเอาแต่ละส่วนขององค์การมาประสานงานกันเป็นส่วนรวม เพื่อปฏิบัติสนองตามวัตถุประสงค์ขององค์การ โครงสร้างขององค์การจึงเป็นเครื่องมือของการบริหารในลักษณะที่เป็นทางนำไปสู่เป้าหมาย โครงสร้างขององค์การเป็นผลจากการสร้างสรรค์รูปแบบขององค์การขึ้นมา เพื่อที่จะจัดให้ทราบแหล่งแห่งตำแหน่งและช่วยชี้แนะในการบริหารบุคคลากรเพื่อให้กิจการขององค์การดำเนินไปบรรลุเป้าหมายที่วางไว้

รูปแบบโครงสร้างขององค์การที่จัดว่าเป็นพื้นฐานโดยทั่ว ๆ ไปมีอยู่ 3 แบบ คือ โครงสร้างองค์การแบบงานหลัก ( Line Organization Structure ), โครงสร้างแบบหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา ( Line and Staff Structure ) และโครงสร้างแบบหน้าที่การงาน ( Functionalized Organization Structure ) นอกจากนี้ยังมีลักษณะโครงสร้างปลีกย่อยอีก เช่น โครงสร้างแบบคณะกรรมการ ( Committee structure ) และโครงสร้างแบบโครงการ ( Project Structure )

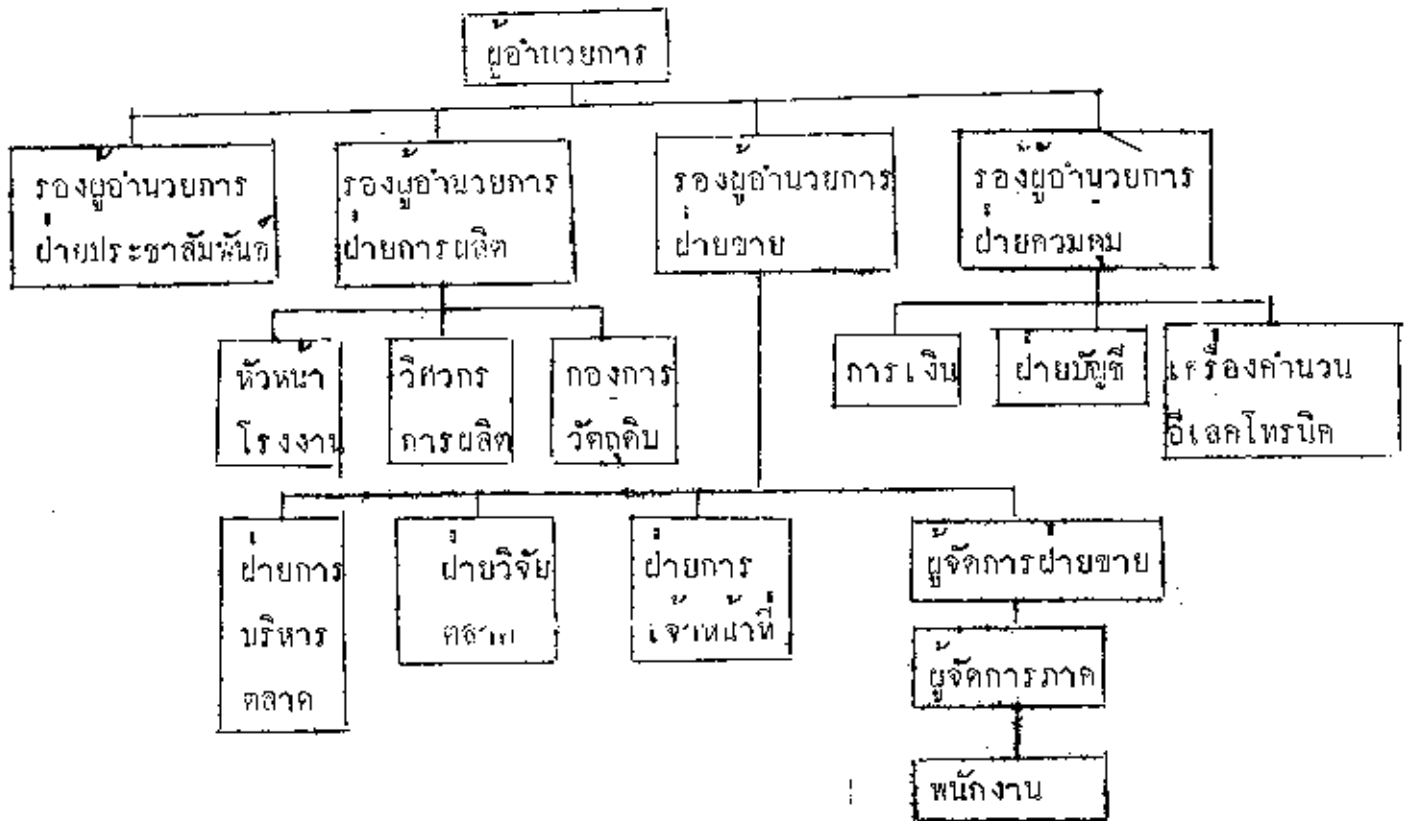
1. โครงสร้างองค์การแบบงานหลัก (Line Organization Structure)  
 แบบนี้มีลักษณะเป็นแบบธรรมดาทั่ว ๆ ไป การอำนวยความสะดวกและควบคุมมีสายบังคับบัญชาโดยตรงมาจากนักบริหาร หรือหัวหน้างานขององค์การไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรง ลักษณะของหน่วยงานไม่สับสนซับซ้อน แต่ก็เป็นรูปแบบโครงสร้างที่เป็นพื้นฐานในการที่จะขยายองค์การออกไปได้ในอนาคตเมื่อมีความจำเป็น

ตัวอย่างแผนผังแสดงโครงสร้างองค์การแบบ  
 Line Organization Structure



2. โครงสร้างองค์การแบบงานหลักและงานที่ปรึกษา (Line and Staff Structure)  
 การจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้เป็นผลมาจากวิวัฒนาการขององค์การซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็ว และความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้ช่วยให้หน่วยงานหลักได้รับคำแนะนำปรึกษาจากหน่วยงานที่ปรึกษา (staff) ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ขนาดขององค์การประเภทนี้มักใหญ่กว่าขนาดขององค์การที่จัดโครงสร้างแบบงานหลัก (Line Organization Structure)

## แผนผัง Line and Staff Structure



### 3. โครงสร้างองค์การแบบหน้าที่การงานเฉพาะ ( Functionalized Organization Structure)

การจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้เป็นผลจากแนวความคิดของ Frederick W. Taylor ที่จะแบ่งหน่วยงานออกไปตามลักษณะเฉพาะของงานแต่ละชนิดที่ปฏิบัติจัดทำอยู่ โดยมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละหน่วยงานเฉพาะลงไปอย่างเด็ดขาด เป็นการแยกหน่วยงานเฉพาะออกไปต่างหาก และแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับหน่วยงานหลัก ดังนั้นหน่วยงานเฉพาะและหน่วยจึงมีผู้เชี่ยวชาญ (Specialist) และมีอำนาจหน้าที่สั่งการ (command) ในหน่วยงานนั้น โครงสร้างแบบนี้ไม่สู้เป็นที่นิยมมากนักโดยเฉพาะในวงการบริหารราชการ

#### 4. โครงสร้างองค์การแบบคณะกรรมการ (Committees Organization Structure)

การจัดโครงสร้างองค์การแบบนี้แท้จริงเป็นเพียงคณะกรรมการที่เพิ่มเติมเข้าไปในแบบโครงสร้างทั้ง 3 แบบที่กล่าวมาแล้วนั่นเอง คณะกรรมการคือกลุ่มบุคคลคณะหนึ่งซึ่งทำหน้าที่พิจารณาปัญหาหรือประมวลความเห็นเพื่อเสนอแก่ฝ่ายดำเนินการ คณะกรรมการอาจตั้งขึ้นในสายของงานหลักหรือหน่วยงานที่ปรึกษา

ในหน่วยงานธุรกิจ (Business Administration, Profit Making Organization) ต่าง ๆ นิยมจัดองค์การโดยแบ่งหน่วยงานออกเป็น 3 หน่วยใหญ่ ๆ คือ

1. Line เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์หลักขององค์การ มีอำนาจในการบังคับบัญชา แบ่งเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายผลิต (manufacture) และฝ่ายขาย (sales) 2 ฝ่ายนี้ประสานงานเกี่ยวของกัน

2. Staff service and Functional service Staff service คือฝ่ายให้บริการ ส่วนที่เรียกว่า Functional service คือฝ่ายปฏิบัติงานประจำวัน (routine work) เช่นงานสารบรรณ งานเสมียน ฯลฯ

3. Assistant to Staff คือหน่วยงานที่มีหน้าที่ 2 อย่างคือ ให้ความปรึกษาแนะนำ (Advisory) และเป็นตัวแทนเมื่อหัวหน้าหน่วยงานหลักมอบหมายอำนาจให้ปฏิบัติการแทน (Representative) ไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ฝ่ายนี้ได้แก่ตำแหน่งผู้ช่วยต่าง ๆ เช่น รองปลัดกระทรวง รองอธิบดี หรือผู้ช่วยอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยหัวหน้าสาขา ฯลฯ

Williamson<sup>31</sup> แบ่งโครงสร้างของหน่วยงานแบบ Structure Formal Organization ออกเป็น 4 ชนิด

1. โครงสร้างแบบ Scalar เป็นแบบแบ่งอำนาจตามสายงานบังคับบัญชา (Hierarchy of Authority) หรือบางทีเรียกว่าแบบแนวตั้ง (Vertical) เป็นการจัดรูปงานรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่กันเป็นชั้น ๆ จากสูงสุดไปหาต่ำสุดตามลำดับ แบบนี้เหมาะสำหรับหน่วยงานเล็ก ๆ

<sup>31</sup>

E.G. Williamson, Student Personnel Service in Colleges and Universities (New York: McGraw-Hill Book Co., 1961), p.58.

2. โครงสร้างแบบ Line and Staff บางทีเรียกแบบแนวนอน (Horizontal) พวก Line หมายถึงพวกที่มีอำนาจตามสายงานบังคับบัญชา ส่วนพวก Staff หมายถึงคณะบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษ มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะแก่พวก Line หรือทำงานตามที่ Line มอบหมายโดยไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชา ปรุงานแบบนี้เหมาะสำหรับสถาบันที่ขยายตัวรวดเร็ว และมีปริมาณงานมาก

3. โครงสร้างแบบ Spatial (Geographical) การจัดรูปหน่วยงานแบบนี้เป็นแบบรวมอำนาจการควบคุม แต่กระจายอำนาจการปฏิบัติการ (Centralized Control & Decentralized Operation)

4. โครงสร้างแบบ Radial เป็นการจัดรูปหน่วยงานแบบทรงกลม (Circular or Spherical) มีหัวหน้าหน่วยงานบริหารอยู่กลาง โดยมีหน่วยงานย่อยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบคล้ายคลึงและเท่าเทียมกันอยู่โดยรอบ

## 7. แผนผังองค์กร (Organizational Charts)

ในการจัดองค์กรนั้น ไม่ว่าจะจัดเป็นรูป Tall หรือ Flat หรือ Line-Staff ก็ตาม ผู้บริหารควรจะได้จัดให้มีแผนผังการจัดองค์กรนั้น ๆ ไว้เพื่อให้การแบ่งงานดูเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่แผนผังองค์กรก็ อาจจะมีข้อบกพร่องในแง่ที่ทุกคนเพ่งเล็งที่จะห่างออกไปตามสายบังคับบัญชาโดยไม่มีถ่วงดุล ดังนั้นการใช้แผนผังองค์กรจึงต้องเข้าใจวิธีใช้

แผนผังองค์กรมี 4 แบบดังนี้<sup>32</sup>

1. Skeleton Charts เป็นแผนผังแบบ Graphic presentation แสดงส่วนสำคัญต่าง ๆ ของหน่วยงานอันประกอบด้วยหน่วยงานย่อยตามสายบังคับบัญชาเป็นสัดส่วนกัน หน่วยงานย่อย (sub-unit) ที่ออกมามักออกมาเป็นรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัส □ หรือสี่เหลี่ยมผืนผ้า ▭ ถ้าเป็นสายงานบังคับบัญชามักใช้เส้นทึบ ถ้าเป็นสายงานช่วยหรือให้คำแนะนำปรึกษาใช้เส้นจุด (dotted line) เพื่อแสดงความสัมพันธ์ในหน่วยงาน Skeleton charts

<sup>32</sup> Phiffner and Sherwood,

เรื่องเดิม, หน้า 220 - 221.

เขียนออกมาให้เห็นหน่วยย่อย (sub-unit) แต่ไม่ได้อธิบายหน้าที่หรืองาน (Job description) ของหน่วยงานนั้น ๆ ไว้

2. Functional charts เป็นแผนผังชนิดที่มีคำอธิบายหน้าที่การงาน (Job description) ของแต่ละหน่วยงานย่อย (sub-unit) ไว้บ้างเล็กน้อย โดยแบ่งหน่วยงานย่อยแต่ละหน่วยใน Skeleton charts ออกเป็น box หลาย ๆ box ในแต่ละ box จะบอกอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและกิจกรรมย่อ ๆ ของหน่วยงานนั้น ๆ ไว้ ทำให้ทราบความมุ่งหมายและขอบข่ายของหน่วยงานแต่ละหน่วยด้วย

3. Personal charts เป็นแผนผังที่ต่างจาก 2 แบบที่กล่าวมาแล้ว เพราะใน box นอกจากจะบอกงานและกิจกรรมของหน่วยงานย่อย (sub-unit) แล้วยังบอกตำแหน่งด้วย และบางครั้งบอกชื่อและเจ้าของตำแหน่งด้วย

4. Wall charts คือแผนผังประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือ 3 ประเภทเบื้องต้นเขียนติดไว้ที่ฝาผนัง

ในการบริหารราชการนั้น หัวหน้างานพึงจัดให้มีแผนผังต่าง ๆ รวม 5 ประเภท

1. แผนผังเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การทั้งหมด (Organizational Charts)

แผนผังแบบนี้อาจจะเป็นรูปปิรามิด บนยอดเป็นหัวหน้าใหญ่ ตกลงมาเป็นหัวหนารอง และผู้ร่วมงาน หรือผู้ใต้บังคับบัญชา คำลงมาเป็นลำดับจนถึงชั้นเสมียน พนักงาน

2. แผนผังเกี่ยวกับหน้าที่ (Functional Charts) แผนผังนี้อาจจะแบ่งตามประเภทหน้าที่ขององค์การนั้น ๆ และแสดงเส้นโยงระหว่างองค์การนอกแบบว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไรบ้าง องค์การบางแห่งอาจจะไม่มีความสัมพันธ์กันตามหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมาย แต่บางคราวเจ้าหน้าที่ต่างกระทรวงกันอาจจะพบปะหารือกันได้ตามลักษณะของงาน

3. แผนผังเกี่ยวกับการกระจายงาน (Work Distribution Charts)

ผู้เป็นหัวหน้างานนอกจากจะแบ่งงานออกเป็นหน่วย ๆ แล้ว ในบางคราวอาจจะมียานใหญ่หรือถูกเงินซึ่งต้องทำทุกอย่างร่วมกัน การแบ่งงานตามรูปหน้าที่อาจต้องละจุดลงชั่วคราว เช่น กรณีเกิดโรคระบาดหรืออุทกภัย ฯลฯ เจ้าหน้าที่ปกครองทุกฝ่ายอาจต้องร่วมมือกัน นายอำเภออาจกระจายงานออกในหมู่บ้านราชการทุกคนให้กระทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายเฉพาะตน การแบ่งงานนี้ไม่ว่าในยามปกติหรือรับความฉะฉานหัวหน้างานจะหาแผนผังไว้ก็จะสะดวกแก่การบริหารงาน โดยไม่ต้องนั่งเปิดกระดานคำสั่งครั้งละหลาย ๆ แผน



4. แผนผังแสดงการเคลื่อนไหวของงาน (Process or Work Flow Charts) โดยปกติงานทุกชนิดจะต้องตั้งต้นจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้วไปยุติที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ระยะเวลาที่งานนั้นจะเคลื่อนไหวเกี่ยวเนื่องกันไปเป็นกระบวนการ (Process) ถ้าหัวหน้าจะเขียนแผนผังแสดงการเคลื่อนไหวของงาน ตั้งแต่พนักงานผู้น้อยจนถึงหัวหน้างาน หัวหน้าซึ่งแล้วก็จะต้องส่งต่อไปจนถึงผู้น้อย ฯลฯ ดังนั้นหัวหน้าก็จะสะดวกใจในการติดตามผลงานและจะทราบไต่ต้นที่วางงานไปติดต่อกับใคร เพราะเหตุใด

5. แผนผังแสดงสถานที่ทำการ (Space & Physical Layout) เป็นแผนผังที่แสดงว่าห้องทำงานอยู่ตรงไหน เจ้าหน้าที่คนใดอยู่ตรงไหน ย่อมทำให้หัวหน้าเกิดความกึกในการจะสั่งงานหรือสั่งเปลี่ยนแปลงโต๊ะเก้าอี้โหนมา และสะดวกในการที่จะติดต่อสั่งงาน หรือสะดวกที่ราษฎรจะมาติดต่อ หัวหน้าจะต้องใส่ใจเกี่ยวกับอนามัยของผู้งานทุกคนให้ได้รับแสงสว่างพอ ให้อากาศระบายพอ ฯลฯ แผนผังนี้จะช่วยได้มาก

แผนผังทั้ง 5 แผนนี้ ถ้าหัวหน้างานจัดทำขึ้นจะเป็นเครื่องมือนำตัวมาก

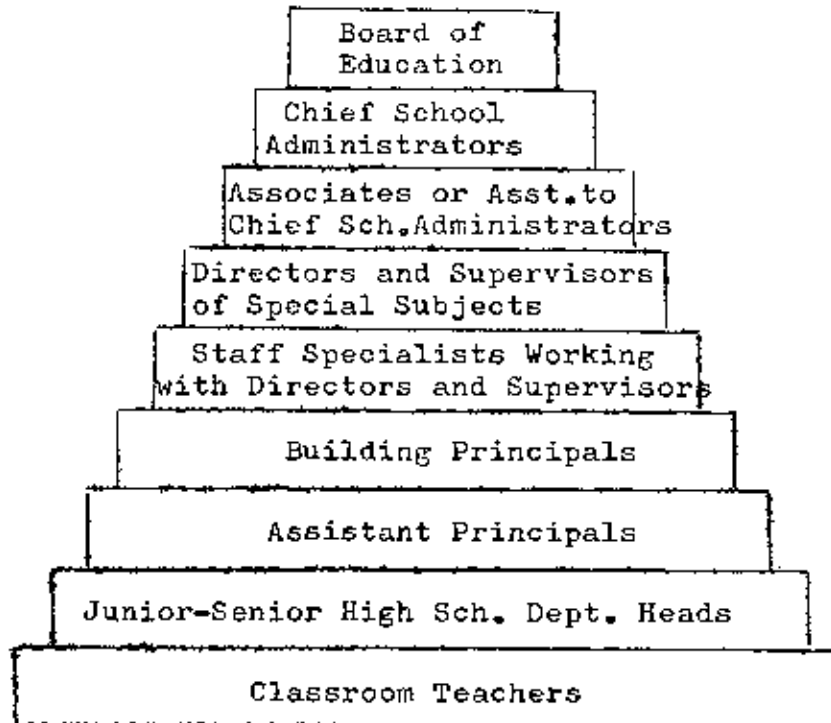
## 8. ทฤษฎีเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การสมัยใหม่

ได้มีผู้วิจัยและศึกษาค้นคว้าในเรื่องโครงสร้างขององค์การออกมาในแบบต่าง ๆ กันดังนี้

### 1. Job - Task Pyramid<sup>33</sup>

Pfiffner & Sherwood ได้ให้ความเห็นไว้ว่าการจัดโครงสร้างขององค์การอาจจัดเป็นรูป Job-Task Pyramid ซึ่งเป็นการจัดหน่วยงานตามสายบังคับบัญชา มีสายการติดต่อสื่อสารจากระดับหนึ่งไปสู่อีกระดับหนึ่งอย่างแจ่มชัด แบ่งอำนาจลดหลั่นกันลงไปตามแบบ เป็นการวางโครงสร้างขององค์การตามรูปหน้าที่การงาน และมีคนทำงานมากที่ฐานของ Pyramid ดังตัวอย่าง

<sup>33</sup> Pfiffner and Sherwood., เรื่องเดิม, หน้า 19 - 25.



34

การวางโครงสร้างองค์การเป็น Job-Task Pyramid นี้เป็นการวางรูปแบบ โดยคำนึงถึงการติดต่อสัมพันธ์กันของคนในหน่วยงาน 5 ประการคือ

1.1 The Sociometric overlay เป็นความคิดของ J.L. Moreno โดยถือหลักว่าในระบบขององค์การใด ๆ ก็ตามคนจะมีความสัมพันธ์กันไปตามธรรมชาติของสังคม ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นเพราะความชอบหรือไม่ชอบก็ได้ การเข้าใจเรื่องความสัมพันธ์ของคนจะช่วย ในปัญหาและความเคลื่อนไหวของคนในหน่วยงานจะได้นำมาใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงและ การดำเนินงานได้

1.2 The Functional overlay เป็นการแบ่งตามแนวความคิดของ Federick W. Taylor ว่าการติดต่อกันควรจะกระทำโดยอาศัยหน้าที่การงานเป็นหลัก แต่ในความเป็นจริง คนมิได้ติดต่อกันเพียงตามสายบังคับบัญชาหรือตามหน้าที่การงานที่กำหนดไว้เท่านั้น บางครั้งอาจจะติดต่อกันนอกสายบังคับบัญชาก็ได้

1.3 The Decision overlay Herbert A. Simon เน้นว่าการ ที่จะศึกษาหรือวิเคราะห์องค์การและการปฏิบัติงานในองค์การใดได้ดีที่สุด ก็คือการ ศึกษา ให้ได้ทราบว่าผู้ใดบ้างที่มีส่วนในการวินิจฉัยสั่งการและการวินิจฉัยสั่งการนั้นมาจากจุดไหน โดยปกติการวินิจฉัยสั่งการขอมมาจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง แต่อาจมีเหตุผลบางประการที่ทำให้



ของคนในระดับเดียวกัน ก่อให้เกิดความเข้าใจกันในหน่วยงาน ประการสุดท้ายคืออำนาจจากล่างสู่บน (Upward flow of authority) ออกมาในรูปของการรายงาน เป็นการให้อำนาจจากระดับต่ำขึ้นสู่ระดับสูง

2.2 Power Structure หมายถึงการที่แต่ละหน่วยงานมีความหมายหรือความสำคัญในตัวเอง (Power) นอกเหนือไปจากอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายหรือระเบียบ (Authority) ในทางปฏิบัติหน่วยงานต่าง ๆ จึงต้องพึ่งพาอาศัยกัน

2.3 Status Structure คือการให้ตำแหน่งอย่างมั่นคงเพื่อเป็นเครื่องช่วยกระตุ้นให้คนทำงาน

### 3. Parson's Hierarchical Structure<sup>36</sup>

Parsons ได้แนะระบบบริหาร 3 ระดับในหน่วยงานคือ

3.1 Technical System ได้แก่พวกครู ตลอดจนคนงานภารโรง

3.2 Managerial System ได้แก่ครูใหญ่ บุรุษวศครูใหญ่ ผู้มีหน้าที่บริหารให้ครูทั้งหมดทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานวางไว้

3.3 Community or Institutional System เป็นการบริหารชั้นวางนโยบายหาเงินมาสนับสนุน หรือลงทุนจัดองค์การ เพื่อส่งเสริมสังคมใหญ่เทียบได้กับกระทรวง

ในการบริหารโรงเรียน Parsons ว่าเรามักจะมองข้ามระดับที่ 1 และระดับที่ 3 ไปให้ความสำคัญแก่ระดับที่ 2 มาก

การพิจารณาโครงสร้างขององค์การตามแบบของ Dubin ที่กล่าวแล้วเป็นการพิจารณาตามพื้นฐานทางสังคม มิได้เจาะจงลงไปถึงด้านปฏิบัติ ดังนั้นบางครั้งอาจจะไม่เป็นจริงในชีวิตประจำวัน Dubin จึงได้พิจารณาองค์การในด้านพฤติกรรม (Behavior) โดยแบ่งออกเป็น 4 ประการ

1. Technical Behavior System เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับ Job-Task Activity โดยจัดแบ่งงานออกเป็นหน่วย แต่ละคนทำหน้าที่ให้เหมาะสมกับงานโดยมีมาตรฐานตั้งไว้ได้แก่งานที่เกี่ยวข้องกับวิธีใช้เครื่องมือต่าง ๆ

<sup>36</sup>Talcott Parsons, "Some Ingredients of a General Theory of Formal Organization", in Andrew W. Halpin (ed.), Administrative Theory in Education (Chicago:Midwest Administrative Center, University of Chicago, 1958), pp. 40-72.

2. Formal Behavior System คือการที่หน่วยงานตั้งกฎเกณฑ์ ระเบียบไว้ และบอกวิธีการทำงาน มีคู่มือสำหรับพนักงานใช้ไปในแนวทางในการปฏิบัติ และอาจมีหนังสือ ในลักษณะ bulletin แจกคนงานโดยบอกถึงงานที่เพิ่มขึ้น วัตถุประสงค์ขององค์กร อย่างกว้าง ๆ และระบุมอบหมายบ้างในการทำงานอย่างแจ่มชัด

3. Non-Formal Behavior System เป็นระบบที่คนงานจะทำอย่างไรก็ได้ ไม่ต้องเดินตามกฎเกณฑ์ แต่รอให้งานสำเร็จตามจุดหมาย แบบนี้คนงานได้ใช้ความสามารถของตนเอง และอาจทำได้ดีกว่าที่องค์กรคาดหมาย เพราะได้ใช้ความรู้และประสบการณ์อย่างกว้างขวาง และวิธีนี้ยังช่วยให้คนงานรุ่นเก่า ๆ ถ่ายทอดความรู้ให้แก่คนงานใหม่ได้

4. Informal Behavior System เป็นพฤติกรรมการบริหารที่มีได้กำหนดไว้ในแบบ เป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นอย่างอิสระในหมู่คนงาน เขาจะแลกเปลี่ยนความคิด พูดคุยกัน นอกเหนือจากงานที่ได้รับคำสั่งให้ทำและไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับงานหรือสิ่งที่จะช่วยให้งาน สำเร็จอาจเป็นเรื่องเกี่ยวกับกีฬา ผู้หญิง การเมือง ความรัก ฯลฯ Informal Behavior System นี้ต่างจาก Informal Organization ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับงาน

#### 4. Bakke and Argyris Fusion Process<sup>37</sup>

ทฤษฎีนี้มีแนวความคิดว่าองค์กรจะต้องมีกิจกรรมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอไม่ว่าคนใด องค์กรจะต้องมีพฤติกรรมที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และจะต้องมีระบบการทำงานที่ เปิดเผย ต้องมีนโยบายแจ่มชัดบอกความต้องการของสถาบันและคนในหน่วยงานอย่างเปิดเผย Bakke และ Argyris สรุปว่ากระบวนการในการทำงานที่เหมาะสมนั้นคนต้องมีความ พื่อใจในงานที่ทำ (Personalizing Process) และความพอใจของคนงานสอดคล้อง กับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานควบ

#### 5. Social System Theory<sup>38</sup>

Getzels และ Guba มีความเห็นคล้ายกับ Bakke & Argyris เขาอธิบาย ว่าหน่วยงานทุกหน่วยเป็นระบบของสังคม ต้องมีคนเข้ามาทำงาน เมื่อมีคนมากก็เกิดพฤติกรรม หลายอย่างขึ้นจากความมุ่งหมายของสถาบันหรือองค์กรกับความมุ่งหมายของคนงานสอดคล้องกัน

<sup>37</sup> Pffifner and Sherwood, เรื่องเดิม, หน้า 375-379.

<sup>38</sup> กัญญา สาขร, บทบาทของศึกษาศาสตร์จังหวัด, หน้า 10.

คนงานปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่อย่างเหมาะสม และความต้องการของคนสอดคล้องกับ  
ความมุ่งหมายของสังคม พฤติกรรมที่ออกมาจะเป็นที่น่าพอใจและงานก็จะดำเนินไปด้วยดี

#### 6. Barnard's Theory<sup>39</sup>

Barnard มีความเห็นว่า งานที่สำเร็จจะต้องบรรลุถึงประสิทธิผล (Effective-  
ness) และประสิทธิภาพ (Efficiency)

#### 9. การจัดงานบริหารโรงเรียน (School Organization)

Bent & McCann<sup>40</sup> กล่าวไว้ในกระบวนโรงเรียนมัธยมแล้วมีหลักอยู่ว่า ไม่ว่า  
จะเป็นโรงเรียนขนาดเล็กหรือโรงเรียนขนาดใหญ่ โรงเรียนนำสมัยหรือโรงเรียนแบบ  
โบราณ โรงเรียนอาชีพ หรือโรงเรียนมัธยมแบบประสมก็ตาม ย่อมจะต้องมีส่วนประกอบ  
ในการบริหารโรงเรียนดังนี้

1. สายการบังคับบัญชา (Hierarcal Organization) คือการกำหนดฐานะ  
ตำแหน่งงาน ให้แต่ละคนรู้บทบาทและหน้าที่ของตน และในโรงเรียนมัธยมนั้นอาจารย์ใหญ่และ  
ผู้อำนวยการ ตลอดจนนักเรียนต้องปรับตัวให้เข้ากับโรงเรียนได้ ไม่ใช่รอให้โรงเรียนปรับเข้าหาคน
2. เอกภาพทางการบังคับบัญชา (Unity of Command) หมายถึงการที่บุคคล  
จะต้องรู้แน่ชัดว่าเขาจะต้องรับคำสั่งจากใครภายในโรงเรียนนั้น
3. หน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา (The Line-Staff Concepts)
4. ขว้งการบังคับบัญชา (Span of Control) คือการกำหนดให้ทราบแน่ชัดว่า  
บุคคลนั้นมีขอบข่ายแห่งความรับผิดชอบที่กว้างขวางเพียงใด
5. การมอบหมายงานและความรับผิดชอบที่มีลักษณะคล้าย ๆ กัน (Homogeneous  
Assignment) เช่น ให้สอนในสาขาวิชาที่สัมพันธ์กัน

<sup>39</sup>Chester I, Barnard, The Functions of The Executive  
(Cambridge : Harvard University Press, 1966), pp. 19-21.

<sup>40</sup>Rudyard K. Bent and Lloyd E. McCann, Administration of  
Secondary School (New York : McGraw - Hill, Inc., 1960),  
pp. 53 - 60.

6. การมอบอำนาจ (The Delegation of Authority) เพื่อให้มีความรับผิดชอบแล้วต้องให้อำนาจด้วย

7. หลักในเรื่องความคล่องตัว (The Principles of Flexibility) รูปแบบบริหารโรงเรียนควรจะให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติ และสามารถปรับเข้ากับสถานการณ์เฉพาะหน้าได้

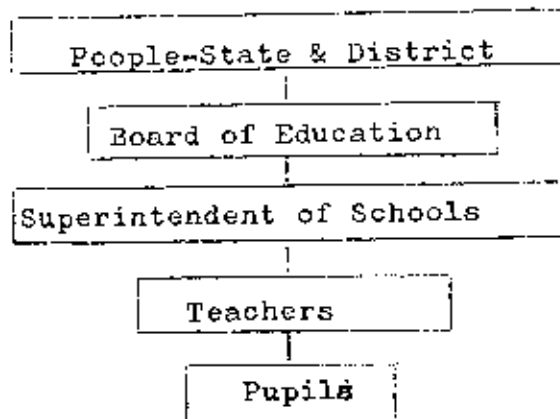
8. หลักในเรื่องประชาธิปไตย (The Principles of Democracy) โรงเรียนจะต้องสร้างบรรยากาศให้มีวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตยในหมู่อาจารย์และนักเรียน ควรจะได้มีการตกลงนโยบาย และเคารพในสิทธิของกันและกันด้วย

Anderson & Van Dyke<sup>41</sup> อธิบายถึงว่า Hunt & Pierce ได้ชี้ให้เห็นว่าโรงเรียนได้คิดแปลงรูปแบบจากทางทหารและอุตสาหกรรมมาใช้เป็นรูปแบบในการบริหารโรงเรียน Anderson & Van Dyke อธิบายต่อไปว่า แบบที่ใดก็ตามก็คือแบบ Line and staff structure ฝ่าย line คือฝ่ายมีอำนาจทางบริหารโดยอำนาจจะย้ายเป็นสายตรงจากหน่วยหนึ่งไปยังอีกหน่วยหนึ่งทีละลงมา หน่วยงานหลักของโรงเรียนเป็นฝ่ายบริหารซึ่งได้รับมอบอำนาจ (power or authority) จาก board of education และ "เจ้าหน้าที่หลักเป็นบุคคลซึ่งจะต้องรู้งานทั่ว ๆ ไป ต่างกับผู้เชี่ยวชาญพิเศษซึ่งรู้และชำนาญงานเฉพาะอย่าง"<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Lester W. Anderson & Lauren A. Vandyke, Secondary School Administration, (Boston : Houghton Mifflin Company, 1963), pp. 301 - 328.

<sup>42</sup> Daniel Griffith, Human Relations in School Administration (New York : Appleton - Century - Crofts, Inc., 1956), p. 306.

แบบที่งานที่สุดของสายอำนาจบังคับบัญชา คือ แบบที่ 1

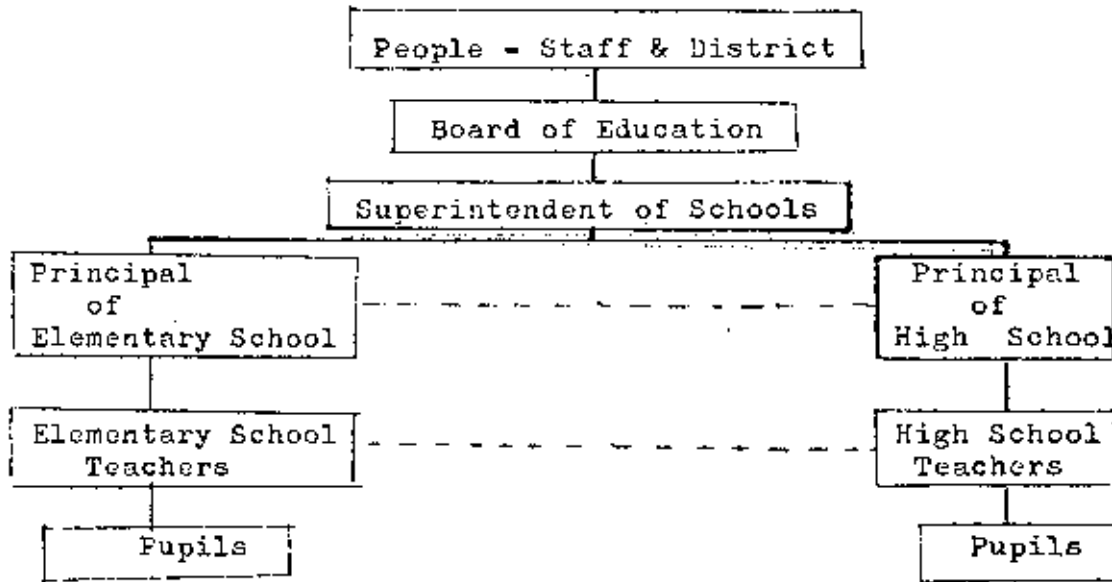


การจัดสายงานแบบนี้ local electorate มอบอำนาจให้แก่ board of education ให้มีอำนาจเหนือ superintendent of schools อีกที่หนึ่ง ซึ่งปกติ superintendent ก็จะมอบอำนาจ ในการตัดสินใจให้แก่คณะครูในอันที่จะตัดสินใจทุกอย่างเกี่ยวกับนักเรียน การจัดแบบนี้สายงานบังคับบัญชาชัดเจนและตรง เหมาะสำหรับใช้ในโรงเรียนเล็ก ๆ ทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีผู้บริหารคนเดียว

แบบที่ 2 ในกรณีที่โรงเรียนมีขนาดใหญ่ขึ้น สายบังคับบัญชามอบอำนาจแบ่งขยายกว้างขวางออกไป เพื่อรวมผู้บริหารอื่น ๆ เข้าด้วย แต่หลักในการมอบอำนาจก็ยังเป็นสายตรงอย่างเดียวกัน ดังตัวอย่าง



แบบที่ 2 Line Type of Organization

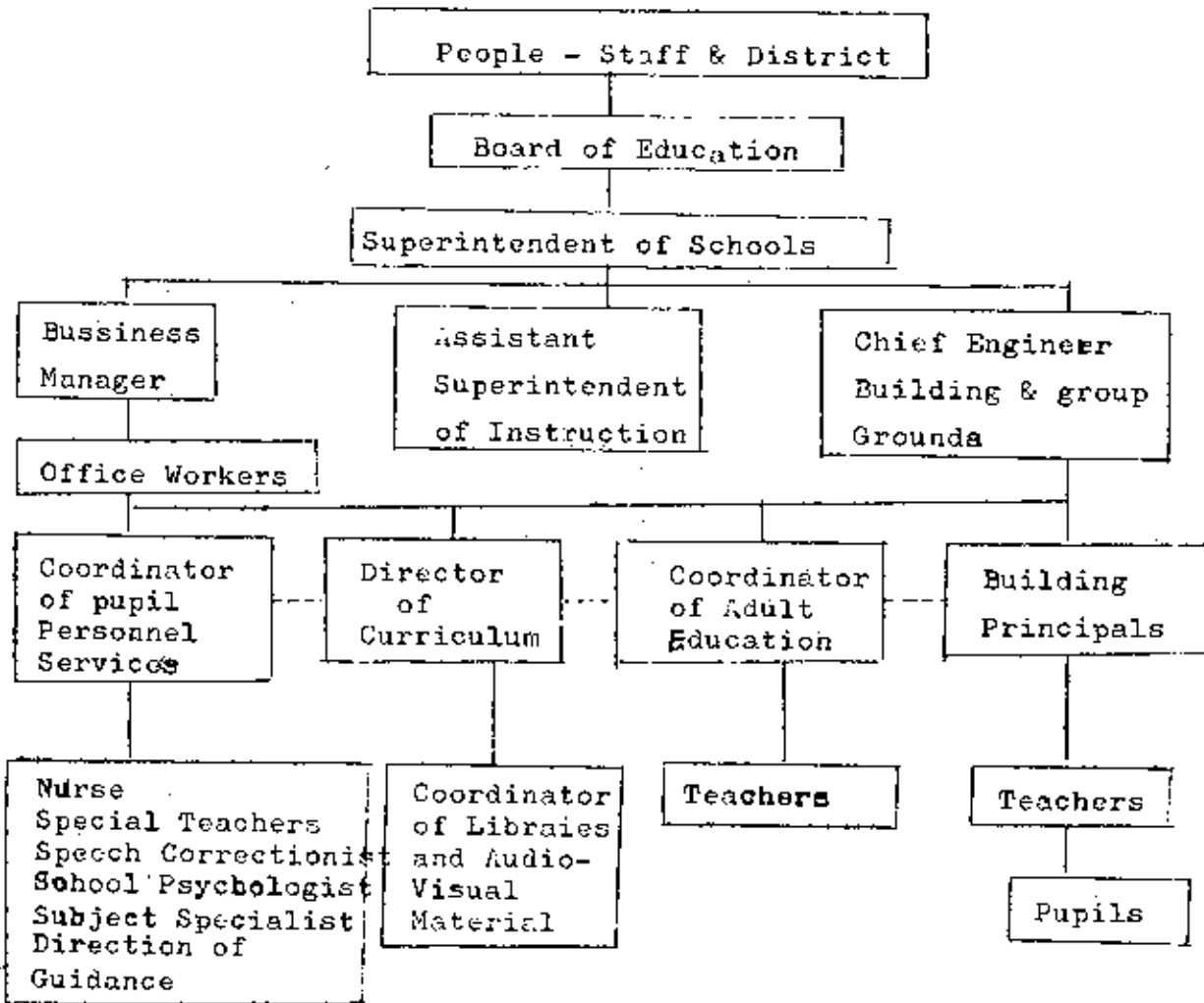


แบบที่ 2 นี้แสดงให้เห็นสายการบริหารงานโรงเรียนขนาดใหญ่ขึ้น แต่ยังคงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในสายตรง มีการแบ่งสายบังคับบัญชาดังนี้คือ จาก superintendent ไปยังอาจารย์ใหญ่โรงเรียนมัธยมสายหนึ่ง และโรงเรียนประถมสายหนึ่ง ทั้งโรงเรียนมัธยมและโรงเรียนประถมไม่มีอำนาจเหนือซึ่งกันและกัน ทั้ง 2 โรงเรียนขึ้นตรงต่อ superintendent แต่เพื่อกระชับในเรื่องการติดต่อสื่อสารกันระหว่างความสัมพันธ์ส่วนบุคคล จึงแสดงความเกี่ยวข้องโดยอิสระด้วย dotted lines

ในการจัดสายงานบริหารโรงเรียนนั้น ถ้าจะตั้งแค่เพียงสายบังคับบัญชาที่ไม่ทำให้โรงเรียนสมบูรณ์ต้องพิจารณาหน่วยงานหรือหน่วยงานที่จะให้คำปรึกษาแนะนำด้วย พวกเหล่านี้คือผู้เชี่ยวชาญทำงานเหมือนเป็นที่ปรึกษาแนะนำให้แก่สมาชิกอื่นของโรงเรียน ทั้งเป็นและไม่เป็นทางการ และไม่มีอำนาจบังคับบัญชา ผู้ช่วย superintendent ในทางการสอนก็จัดเป็นที่ปรึกษา หน่วยงานรองหรือที่ปรึกษานี้ควรจะได้มีการตั้งชื่อและบอกบทบาทหน้าที่ไว้ด้วย

ตัวอย่างการจัดสายงานที่มีหน่วยงานช่วยหรือหน่วยงานที่ปรึกษา

4  
 3 Line & Staff Organization



### ข้อดีของการจัดสายงานแบบ Line & Staff Organization

1. ความสัมพันธ์ระหว่างคนในโรงเรียนถูกกำหนดไว้ชัดเจน
2. คนถูกกำหนดให้มีความรับผิดชอบและอำนาจ
3. เป็นวิธีจัดระเบียบงานที่มีประสิทธิภาพ
4. อาจารย์ใหญ่รับผิดชอบงานของโรงเรียนร่วมกับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ

### ข้อเสีย

1. เป็นการบังคับหรือกดดันให้ผู้อยู่ในอำนาจห่างไกล
2. ฝ่ายบังคับบัญชาได้รับผิดชอบมากเกินไป
3. คนจงรักภักดีต่อบังคับบัญชาเท่านั้น ไม่นำพาต่อผู้ใดที่บังคับบัญชา
4. การติดต่อสื่อสารเป็นจากบนมาลงมากกว่าจากล่างขึ้นบน

ข้อเสียนี้อาจจะแก้ไขได้โดย การใช้แผนจัดตั้งหน่วยงานที่ปรึกษาแนะนำขึ้น

### แบบที่ 4 Departmental Organization เป็นแบบที่ใช้สำหรับโรงเรียน

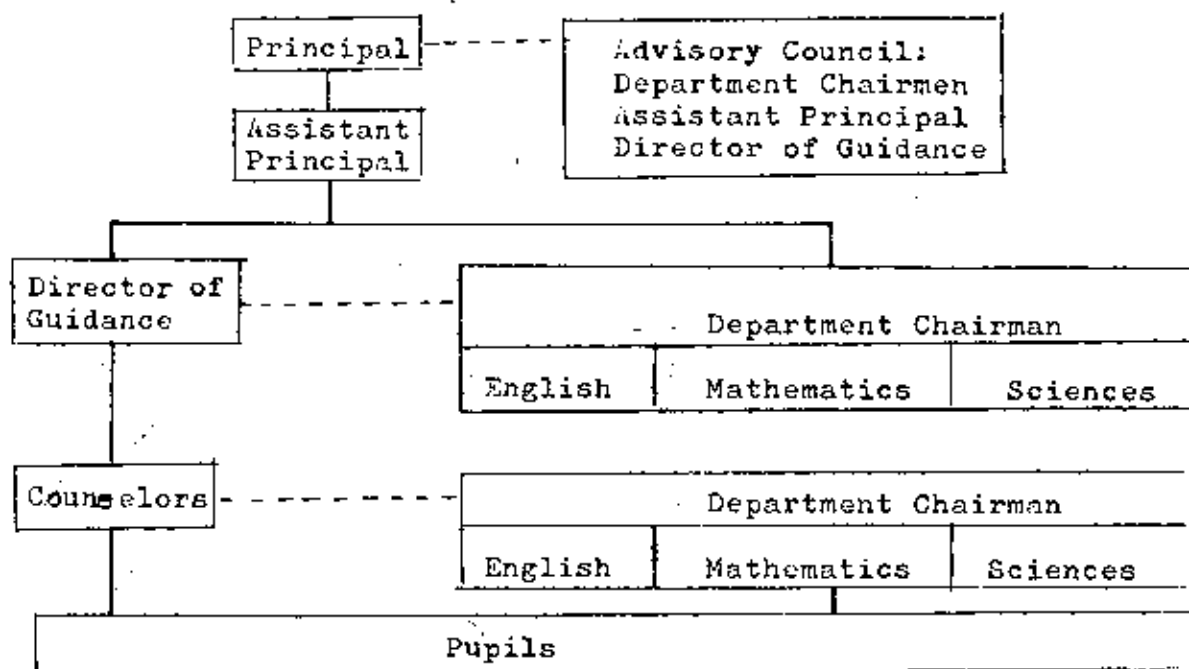
ขนาดกลางและขนาดใหญ่ โดยจัดให้ใครสักคนหนึ่งเป็นหัวหน้าแผนกให้มีความรับผิดชอบเพื่อการประสานงานของแผนก อาจจะไม่ให้อำนาจบังคับบัญชาหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของ Superintendent และอาจารย์ใหญ่ ถ้าไม่มีอำนาจบังคับบัญชาก็เป็นเพียงผู้ที่ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ครูในแผนก อาจมีปัญหาบางในเรื่องการแบ่งเวลาให้เพียงพอและเหมาะสมสำหรับงานสอนและงานในหน้าที่ของหัวหน้าแผนก โรงเรียนควรจะให้เขามีเวลาเพียงพอเพื่อการวิจัย ค้นคว้า และการเยี่ยมห้องเรียน การเตรียมอุปกรณ์และหน้าที่พิเศษอื่น ๆ

การเลือกหัวหน้าแผนกก็เป็นปัญหา เพราะเราแบ่งแผนกตามสาขาวิชา หัวหน้าแผนกต้องเป็นผู้ที่มีความถนัดในวิชานั้น ๆ (หัวหน้าสายวิชา) แต่ขณะเดียวกันก็จะต้องมีทักษะในการติดต่อประสานงานเพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณาจารย์ในแผนก

ดังนั้น จึงไม่ควรเลือกเพราะบุคคลผู้นั้นอาวุโส แต่ควรพิจารณาถึงความมีภาวะผู้นำและความสามารถติดต่อประสานงานกับผู้อื่นได้ และอาจให้คณาจารย์ออกเสียงเลือก ซึ่งจะเป็นผลดีในแง่ที่ทำให้ผู้ได้รับเลือกมีความมั่นใจในการที่ได้รับการยอมรับ หรือมีคณะอาจารย์ใหญ่

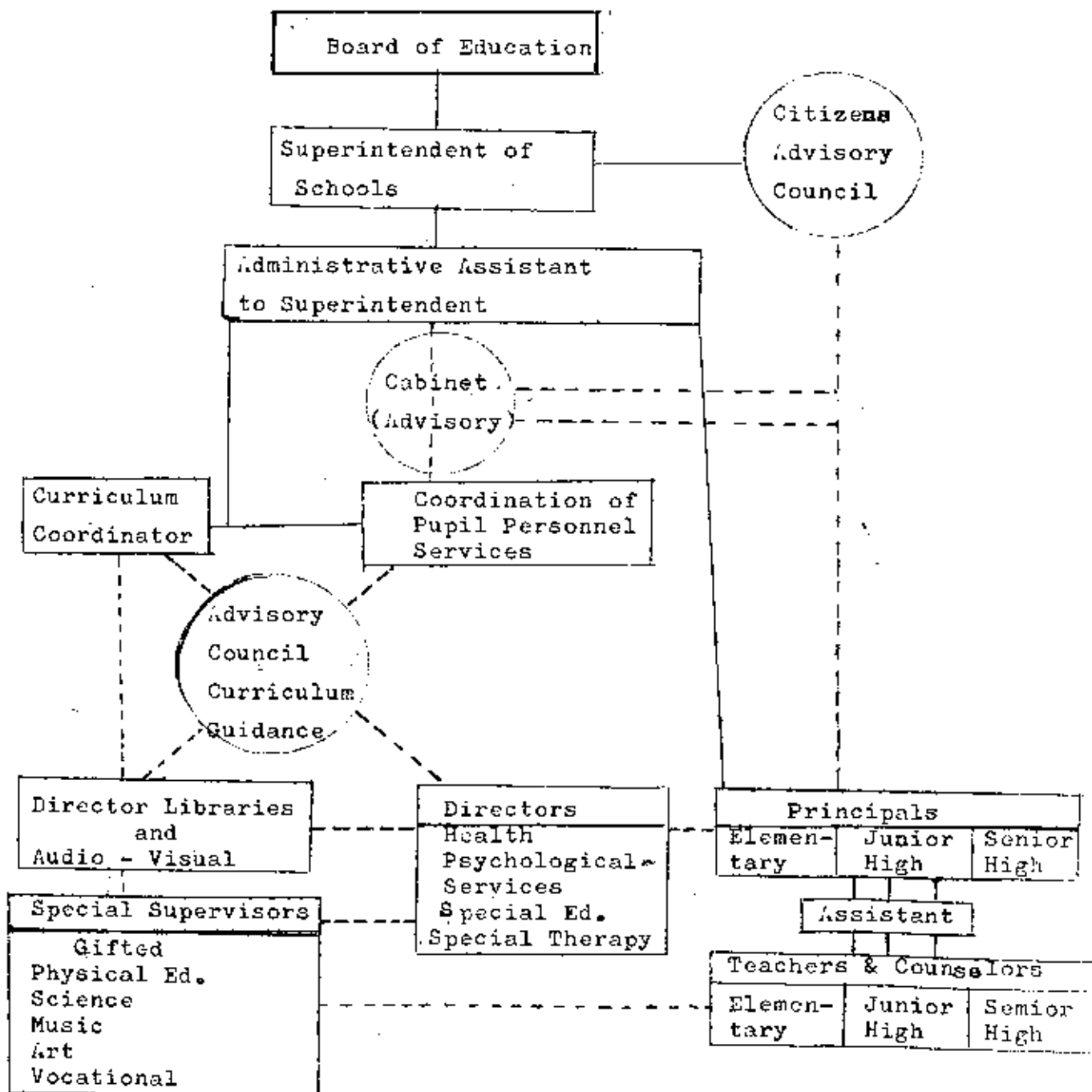
อาจแต่งตั้งเองโดยพิจารณาจากความสำเร็จในการทำงาน และความสามารถของเขา

ตัวอย่างการจัดสายงานแบบ Departmental Organization  
(Departmental Plan of Organization)



บางครั้งเราก็อาจจัดสายงานให้มีการประสานงานกัน และให้หน่วยงานรองทั้งที่เป็นหน่วยงานแนะนำและหน่วยงานให้คำปรึกษา ( advisory cabinets and council plans) เพื่อประสานงานกันระหว่างสายบังคับบัญชาด้วยสายงานที่ปรึกษา การจัดแบบนี้ช่วยให้เกิด Two-way communication และแก้ปัญหาเรื่องผู้บังคับบัญชารับผิดชอบมากเกินไป ตัวอย่างต่อไปนี้เหมาะสำหรับโรงเรียนขนาดกลาง

Coordinate Line & Staff Organization with Cabinets and Advisory Councils



ms: [unclear] line and staff [unclear] [unclear]  
 (10: [unclear])

การจัดหน่วยงานแบบ Line and Staff นี้เน้นมากในเรื่องการมอบอำนาจ  
และความรับผิดชอบ