

1969-01-01

ระบบการบริหารงาน

จุมพล สวัสดิยากร

Follow this and additional works at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss>



Part of the [Social and Behavioral Sciences Commons](#)

Recommended Citation

สวัสดิยากร, จุมพล (1969) "ระบบการบริหารงาน," *Journal of Social Sciences*: Vol. 6: Iss. 2, Article 4.

Available at: <https://digital.car.chula.ac.th/cujss/vol6/iss2/4>

This Article is brought to you for free and open access by the Chulalongkorn Journal Online (CUJO) at Chula Digital Collections. It has been accepted for inclusion in Journal of Social Sciences by an authorized editor of Chula Digital Collections. For more information, please contact ChulaDC@car.chula.ac.th.



Chulalongkorn Journal Online

Office of Academic Resources

Chulalongkorn University



Article Information:

To cite this document: จุมพล สวัสดิ์ติยากร. (1969). ระบบการบริหารงาน.
Faculty of Political Science (JSS), 6(2), 13-25.

Date received:

Date revised:

Date accepted:

License and Terms:

This is an Open Access article under the terms of the Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>). Please note that the reuse, redistribution and reproduction in particular requires that the authors and source are credited.

ระบบการบริหารงาน

จุมพล สวัสดิ์วิทยากร



ขณะนี้ได้มีหนังสือทั้งภาษาไทยและภาษา
ต่างประเทศมากมาย ที่แต่งเกี่ยวกับเรื่องระ
บบการบริหารงาน* หรือกระบวนการจัดการ
ภายในองค์การ ซึ่งถือว่าเป็นระบบที่สามารถ
พิสูจน์ได้ว่าเป็นวิทยาศาสตร์ แต่เมื่อผู้ยาก
จะรู้ว่าระบบการบริหารงานมีอย่างไรบ้าง เมื่อ
ลองไปหยิบ หนังสือ เกี่ยวกับ เรื่องเหล่านี้มา
อ่านดูก็มักจะทำให้เกิดความสับสนไม่รู้ว่าจะอะไรเป็น
อะไรจับต้นชนปลายไม่ถูก แม้ผู้ที่ได้เคย
ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้มาโดยตรงได้เรียนรู้แต่
รายละเอียดปลีกย่อยของระบบการบริหารงาน
ก็เกิด ความ ยาก ลำบากที่ จะทำ ความ เข้าใจ
เสมือนหนึ่งคนมองตุ๋นไม้ไผ่ในป่า รู้แต่กิ่ง
ก้านสาขาของต้นไม้ในรายละเอียด แต่ไม่รู้
ว่ารูปร่างลักษณะของต้นไม้ส่วนใหญ่เป็นอย่างไร

หรืออีกนัยหนึ่ง คนตาบอดคลำลูกส่วน
ไหนของช้างก็บอกว่าช้าง มีรูปลักษณะอย่าง
นั้น เช่น แบน ๆ หรือกลม ๆ ยาว ๆ ไม่
เหมือนคนที่มองช้างทั้งตัว ย่อมจะรู้ว่าช้าง
ที่แท้จริงมีรูปลักษณะอย่างไร บทความนี้
อาจจะช่วยให้เห็นชัดขึ้นได้บ้าง

ก่อนที่จะพูดถึง ระบบการบริหาร ที่มีอยู่
ขณะนี้ จะขอพูดถึงระบบการบริหารของไทย
เสียก่อนว่ามีอะไรบ้าง หรือแต่ก่อนนั้น
ไทยได้ยึดอะไรเป็นหลักในการบริหาร พูด
โดยทั่ว ๆ ไปไทยได้มีการปฏิวัติรัฐประหาร
มาหลายครั้งหลายหน ได้มีการเปลี่ยนระ
บบการปกครองเศรษฐกิจการเมือง แต่ก็ไม่
อาจกล่าวได้ว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการ
บริหารการจัดการในการปฏิบัติงานเลย (ad-

* Webster Dictionary คำ Administration มีความหมายเหมือน Management ฉะนั้น
ถ้าสองคำนี้ใช้สลับเปลี่ยนแทนกันได้ หนังสือบางเล่มจึงมีชื่อว่า Principles of Administration
บางเล่มใช้ชื่อว่า Principles of Management แท้จริงมีความหมายอย่างเดียวกัน

ministration หรือ management) จะมีอยู่บ้าง ก็เป็นตอนสมัยรัชกาลที่ ๕ ที่มีการเปลี่ยนรูป โครงสร้างขององค์การรัฐบาล และมีการ จัดหาบุคคลเข้าทำงานในองค์การ แต่ก็ยัง ถือไม่ได้เต็มที่ว่า มีการเปลี่ยนแปลงทางการ บริหาร หรือในการปฏิบัติงานซึ่งถือว่าเป็น ศาสตร์ชนิดหนึ่งที่เรียกว่า Administrative Science^๒ สมัยรัชกาลที่ ๕ มีการเปลี่ยนรูป การปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นพื้นฐานของการ บริหาร คือ มีการจัดตั้งองค์การบริหารขึ้นมา เป็นรูปในทางการ พยายาม ๆ ว่ามีการสร้าง บ้านขึ้น และได้มีการจัดคนที่มีความรู้เข้า ทำงานในองค์การที่จัดตั้งขึ้น คือจัดหาคณ ไข้อยู่ในบ้านที่สร้างขึ้น แต่การที่คนที่อาศัย อยู่ในบ้านจะจัดบ้านจัดองค์การ ให้เป็นไป ตามความประสงค์จุดมุ่งหมาย ขององค์การ หรือของคน อย่างมีประสิทธิภาพนั้นเป็น ศิลป์ หรือเป็นศาสตร์ชนิดหนึ่ง ซึ่งต้อง เรียนกันที่เรียกว่า administration หรือ management ดังกล่าวแล้ว

การบริหารงาน ของไทย ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๐ อาจกล่าวได้ว่ามีแนวโน้มหรือใช้

ระบบดังต่อไปนี้

๑. ระบบพ่อปกครองลูก (paternal approach) คือพ่อซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัว ใช้ระบบการปกครอง (rule หรือ govern) บ้านเรือนครอบครัวอย่างไร ก็นำเอาวิธีการ นั้นมาเป็นหลักพื้นฐานในการบริหารงานภาย ในองค์การที่จัดตั้งขึ้นใหม่ด้วย ความ สามารถประสิทธิภาพขององค์การจะดีหรือไม่ ดีจึงขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของพ่อ ซึ่งเป็นหัวหน้าองค์การ พ่ออาจจะเป็นคนที่มีความรู้ ได้ผ่านการศึกษามา มีจริยธรรมดี ก็ปกครอง บ้านเรือนหรือองค์การไปได้ด้วยดี แต่ ระบบนี้ควรจะถือได้ว่าเป็นระบบสั่งการความ คิดริเริ่มมาจากเบื้องสูง คือ ตัวพ่อมากกว่า มาจากคนในปกครอง หรือตัวลูก ระบบการ บริหารของไทยจึงมีลักษณะรับคำสั่งมากกว่า เสนอความคิดเห็น ซึ่งเป็นผลที่จำลองรูปของ การปกครองระบบนี้มา แต่ความจริงการ ปกครอง (rule) และการบริหาร (adminis- tration หรือ management) นั้นต่างกัน ระบบการปกครองนั้น เปรียบเหมือนโครง สร้าง เช่นการปกครองของประเทศนั้น ประ

๒. คำ Administrative Science คงมีความหมายเหมือนกับ Administration และ Management หรือ Scientific Management ของ Fayol และ Taylor ซึ่งเป็นผู้คิดค้นขึ้น

เทศน์ แต่ระบบการปกครองจะดีหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับระบบการบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นงานแม่บ้าน พุงถ่าย ๆ ก็คือว่า ระบบการปกครอง (rule) คือพ่อ ระบบการบริหารงาน คืองานแม่บ้าน

๒. ระบบกฎหมาย ระเบียบกฎข้อบังคับ (legal approach) ไทยได้ใช้ระบบนี้มาเป็นระบบบริหารมาเป็นเวลาช้านาน คือการปฏิบัติบริหารงาน ถือว่าบทกฎหมาย ระเบียบกฎข้อบังคับ หรือคำสั่งเป็นใหญ่ เมื่อกฎหมายออกมาอย่างไร ระเบียบออกมาอย่างไร ก็ถือว่าเป็นระบบวิธีการปฏิบัติงานทางบริหารด้วย โดยเฉพาะสมัยที่พระเจ้าแผ่นดินออกกฎหมาย หรือพูดสิ่งใดออกมาก็เป็นกฎหมาย ก็ถือเป็นธรรมเนียมว่าเป็นการบริหารไปด้วย แม้ในสมัยต่อ ๆ มาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ แล้ว มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่จัดตั้งขึ้นมา เพื่อฝึกคน เพื่อรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ก็จัดหลักสูตรทั้งหมด เป็นวิชากฎหมายจะมีอยู่วิชาหนึ่งที่เรียกว่า ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ ก็เป็นแต่รวบรวมคำสั่งวิธีปฏิบัติงานเท่านั้น นอกจากนี้เมื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ขึ้นแล้วยังได้ยุบคณะรัฐประศาสนศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้สอน

วิชาการบริหารแบบของไทย ๆ ไปรวมกับมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ด้วย การสอนเรื่องการบริหารจึงสะกุกสะกุกอยู่แต่่นั้นมา เมื่อผู้สำเร็จการศึกษาเรียนกฎหมายมา ก็เอาระบบกฎหมายนั้นมาใช้ ถือว่าเป็นวิชาการบริหาร ซึ่งความจริงคำว่า Law และ Administration นั้นต่างกันมาก แต่ก็ไม่มีทางเลือก จึงต้องใช้ Law เป็น Administration ตลอดมา ผลก็คือทำให้การบริหารงานต้องพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนตามตัวบทกฎหมาย ยึดไม่ได้ การปฏิบัติงานก็ช้า แม้แต่การกรอกแบบฟอร์ม การเขียนชื่อผิจะแก้สากการันท์ ก็ต้องขออนุญาตถึงจังหวัดและข้อสำคัญที่สุดคือทำให้เกิดระบบการตัดสินใจในการบริหาร โดยรูปคณะกรรมการ แบบการพิจารณาของศาลในเรื่องสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ โดยไม่จำเป็น

๓. ระบบทหาร หรือธรรมเนียมทหาร ระบบนี้นำมาใช้ในการบริหาร เพราะว่าแต่ก่อนการปกครองระยะหลังของไทยแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ สมุหกลาโหม และสมุหนายก ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาทั้งทหารและพลเรือน เมื่อยามบ้านเมืองสงบก็ปกครองอย่างพลเรือน เมื่อยามสงครามมีเหตุการณ์รบ ก็ปกครองอย่างทหาร ความเคยชินในเรื่องธรรมเนียมทหารก็ตกทอดมา แม้ในเวลาบ้านเมืองปกติ

ก็กลายมาเป็นระบบการบริหารบางส่วน แม้จะไม่ทั้งหมดจะเห็นได้ในขณะนี้ เช่นบางหน่วยงานของรัฐ เอกสารทุกอย่างที่ควรเปิดเผยให้ชาวไท ก็เป็นความลับไปเสียหมด มีการสร้างความมั่นคง กำแพงหรืออาณาจักรขององค์การ ใครจะล่วงล้ำเข้าไปไม่ได้ เสมือนเขตที่ทำงานทหาร หรือองค์การพลเรือนเก่า ๆ บางองค์การ ทุกวันนี้ก็มีการปกครองบังคับบัญชาแบบทหาร ทุกอย่างที่เป็นปฏิบัติแม้งานประจำวันก็เป็นความลับ

๔. ระบบจริยธรรม ได้แก่การนำคำสอนทางศาสนา สุภาสิต ศีลธรรม จารีต วัฒนธรรมประเพณีมาปรับใช้เป็นระบบบริหารงาน โดยเฉพาะการนำหลักเบื้องต้นทั่วไปของพุทธศาสนา พุทธศาสนสุภาสิต ตลอดจนคติ คำพังเพยมาใช้ แต่ส่วนมากก็หนักไปในทางปรับปรุงจิตใจ เช่น พรหมวิหาร ๔ อิทธิบาท ๔ สังคหวัตถุ ๔ เอาใจเขามาใส่ใจเรา พุคน้อยฟังมาก จงเป็นคนฉลาดและออกทน ปัญญาและขันติ ฯลฯ การที่ไทย นำ ระบบ จริยธรรม มา ใช้ เป็น ระบบบริหารงาน ทำให้การปฏิบัติงานในองค์การเป็นไปในรูปเป็นกันเอง (informal organization) หรือที่เรียกกันตามศัพท์สมัยใหม่

ว่า องค์การอรูปนัย หรือพิธีการนอกแบบมากกว่าองค์การแบบพิธีการหรือราชการ จะเห็นได้ว่าผู้ไปติดต่อกับหน่วยราชการใช้ความรู้จักชอบพอกัน มากกว่าที่จะไปโดยไม่รู้จัก และผู้ที่ให้บริการของ หน่วยราชการ ต่อผู้มาติดต่อก็คือหลักกรรมทาง ที่จะช่วยให้กันอื่นพ้นทุกข์ตามหลักศาสนา มากกว่า เป็นหน้าที่ ฉะนั้นการบริหารค้ำให้บริการแก่ประชาชนของไทยจึงเป็นไปในรูปเฉื่อย ๆ แล้วแต่ว่าใครมีหลักธรรมน้อยมาก ไม่ใช่ถือเป็นหน้าที่ในการบริหาร

๕. หลักการบริหารวิธีปฏิบัติงานของต่างประเทศ การปฏิบัติในสิ่งที่ดีที่ถูกลืบทอดกันมา การศึกษาค้นหาวิธีการปฏิบัติงานให้ทำงาน และให้ได้น้ำใจคน และหลักการแนวความคิดอื่น ๆ ที่เป็นข้อเบ็ดเตล็ด และนำมาใช้เป็นหลักในการบริหารงาน เช่นการไปศึกษาดูงานต่างประเทศ หรือวิธีการทำงานของบริษัทต่างประเทศในเมืองไทย และนำหลักการวิธีการเหล่านั้นมาปรับมาใช้ในการปฏิบัติงาน

การปฏิบัติงานแบบไทย ๆ ตามระบบหรือหลักที่กล่าวมามีทั้งผลดีและผลเสีย ที่เห็นว่ามีผลดี คือทำให้ไทยรักษาเอกราชของ

ชาติไว้ได้ การบริการแก่ประชาชนได้ผลพอสมควร และก็เป็นการเพียงพอที่ภาวะของสังคมเศรษฐกิจ เปลี่ยนแปลงไปในช่วงระยะเวลา นั้น ๆ แต่เมื่อมีจำนวนพลเมืองเพิ่มขึ้น ต้องบริการมากขึ้น สังคม และเศรษฐกิจ เปลี่ยนแปลงไป การปฏิบัติงานของราชการ และเอกชน ก็ต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วยให้ทัน กับความต้องการกับบริการที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ก่อนถึงพุทธกาลคือ พ.ศ. ๒๕๐๐ คนไทยส่วนใหญ่ถือว่าการปกครอง (rule หรือ govern) นั้นเป็นอันเดียวกันกับการบริหาร (administration หรือ management) หรือ เป็นสิ่งที่ใกล้เคียงแยกกันไม่ออก และยังถือต่อไปด้วยว่า การปกครองที่ความจริงเป็นการบริหาร นั้นเป็นศิลปะของแต่ละคน เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองแบบพรสวรรค์ จะเรียนหรือถ่ายทอดกันไม่ได้ พุคง่าย ๆ ก็คือการปกครอง (บริหาร) นั้นเป็นศิลปะ ไม่ใช่วิชาการทางวิทยาศาสตร์

ต่อมาในปี ๒๔๙๘ ได้มีการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้น ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อสอนวิชาทางการบริหารงานชั้นโดยเฉพา โดยรัฐบาลทำสัญญากับมหาวิทยาลัยอินเดียนา มีการส่งอาจารย์ชาว

อเมริกันมาสอนในวิชานี้ และมีการส่งคนไทยไปเรียนจากมหาวิทยาลัยอินเดียนา เพื่อกลับมาสอนคนไทยต่อไป ความจริงวิชาการบริหารงาน ก็ได้เริ่มมีการสอนกันในเมืองไทยแล้ว แต่เป็นการสอนแบบของไทย ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งได้รื้อฟื้นจัดตั้งขึ้นใหม่ เมื่อปี ๒๔๙๐ ซึ่งมีวิชาหนึ่งชื่อ การบริหารงานบุคคล (Public Personnel Administration) ซึ่งสอนโดย Dr. Rufus D. Smith ในปี ๒๔๙๔ แต่การเข้ามาของวิชาการบริหารขณะนั้น รัฐบาลยังไม่รับรองเป็นทางการ ขณะเดียวกันทางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้จัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ขึ้น หลังจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตั้งได้ ๑ ปี การสอนก็ยังมุ่งหนักไปในทางการปกครองทั้ง ๒ แห่ง

นับได้ว่าหลังปี พ.ศ. ๒๕๐๐ แล้ว รัฐบาลได้เห็นความสำคัญของ วิชาการ บริหาร หรืองานแม่บ้านว่า ไม่ใช่อย่างเดียวกับงานทางปกครอง หรือควรที่จะแยกออกจากงานทางปกครองเสียที่ คืองานการสอนทางรัฐศาสตร์ จึงได้ยอมรับความกึกนี้ และจัดตั้งสถาบันบัณฑิตกพัฒนาบริหารศาสตร์ขึ้นในระยะต่อมา เป็นโครงการระดับชาติที่จะปรับปรุงการบริหารงานเสียใหม่

ทั้งนี้ รัฐบาลอาจจะเห็นความสำคัญของ
องค์การสหประชาชาติที่เสนอแนะว่า

“Improvement in the public administration seems to be one of the primary means through which the adverse condition of underdeveloped countries might be overcome. Consequently the importance of improving the efficiency of public officials through training is the successful execution of the economic, social and political development programmes”^๓

เป็นอันว่าความสงสัยของคนไทย ที่มีอยู่
แต่เดิมว่า การปกครองและการบริหารเป็น
สิ่งเกี่ยวหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ และเป็น
สิ่งที่เกิดขึ้นแต่ละคนเพราะพรสวรรค์ เป็น
ศิลปะที่อบรมสั่งสอนกันไม่ได้ ก็เป็นอันสะกุด
หยุดลงในสมัยถึงพุทธกาล พ.ศ. ๒๕๐๐
โดยรัฐบาลให้มีการสอนแยกวิชาทางการปก
ครองหรือรัฐศาสตร์ส่วนหนึ่ง และวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์ หรือการบริหารอีกส่วน
หนึ่ง การบริหารจึงแยกออกจากการปกครอง
โดยเด็ดขาด แต่ปี ๒๕๐๐ เป็นต้นมา

เมื่อยอมรับว่าการบริหารเป็นศาสตร์ หรือ
วิชาสำคัญ ในการพัฒนาประเทศอันหนึ่งบัญชี

หาว่ามีว่า คนไทยไปเรียนวิชานี้ที่เมืองนอก
เรียนอะไรกัน และฝรั่งมาสอนวิชานี้สอนอะไร
กัน สินค้าใหม่ที่คนไทยสั่งเข้ามาใช้นี้มีก
อย่างกี่ระบบ รูปร่างหน้าตาเป็นอย่างไร
หนังสือที่คนไทยแต่งฝรั่งแต่งก็แต่งรวม ๆ
กันไป แยกไม่ออกสับสนจับคนชนปลายไม่
ถูก ว่า การบริหารมีอะไรบ้างมีกี่ระบบ เป็น
ปัญหาแก่ผู้ใคร่รู้ ความจริงระบบการบริหาร
ของโลกตะวันตกนั้น ได้มีคนค้นคิดพิสูจน์
ทดลองใช้กันมานานแล้ว แต่ชาวไทยเพิ่ง
สั่งซื่อนำมาใช้ นับว่ามีอยู่สองระบบใหญ่ ๆ
คือ

๑. ระบบที่ดีประสิทธิภาพ โดยมุ่งถึง
ผลงานและกำไรเป็นหลัก หรือที่เรียกว่า
ระบบ efficiency หรือ task-centered หรือ
profit ระบบนี้เกิดขึ้นเพราะผลของ Indus-
trial revolution มุ่งถึงการทำงานที่ต้องการ
ให้คนทำงานเพิ่มผลผลิตขององค์การเป็นใหญ่
กว่าสิ่งแวดล้อมทั้งปวง โดยดีคือเมื่อ
ระบบการปฏิบัติงานการบริหารดีแล้ว ผล
ผลิตย่อมเกิดขึ้นเป็นเงาตามตัว เจ้าของความ
กิศะบบนี้มีสำคัญ ๆ อยู่สี่ห้าคนคือ

๓. United Nations *Standard and Techniques of Public Administration*, 1951
pp. 5-6.

๑. Frederick Taylor (2399-2458) ชาวอเมริกัน ซึ่งได้แต่งหนังสือเป็นเล่มแรกเกี่ยวกับการบริหารงานคือ Principles of Scientific Management เมื่อปี ๒๔๕๒ เกี่ยวกับ work process, work study, standardization of tools.

๒. Fayol (2384-2468) ชาวฝรั่งเศสได้แต่งหนังสือเกี่ยวกับ Elements of Administration เมื่อปี ๒๔๕๒ ว่า การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการปกครอง และต้องมีสายการบังคับบัญชา การควบคุม การตรวจสอบ ฯลฯ

๓. Weber (2447) ชาวเยอรมัน ได้แยกลักษณะหัวหน้าการบริหารงานออกเป็นลักษณะต่าง ๆ เช่น แบบดั้งเดิม แบบพระเจ้าผู้เป็นเจ้าของ แบบนักกฎหมาย (traditional, charismatic และ legal)

๔. Galick และ Urwick ชาวอเมริกันและอังกฤษ ได้ร่วมกันแต่งหนังสือ เมื่อปี ๒๔๘๐ ชื่อ Papers on the Science of Administration และ Note on the Theory of Organization และ Science, Values and Public Administration หลักใหญ่ที่

แต่ง ก็ได้แนวความคิดมาจากคนก่อน ๆ และได้ตั้งหลักการบริหารที่เรียกรย่อว่า POSDCORB^๔ ขึ้นมา ซึ่งเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายทั่วไป และยังได้ให้หลักเกี่ยวกับรายละเอียดปลีกย่อยในการบริหาร เช่น Fitting people to structure; one top executive; unity of command; staff; delegation; matching responsibility with authority; span of control เป็นต้น

กล่าวย่อ ๆ หลักที่ดีของผลผลิตของงานเป็นใหญ่^๕ มีการจัดระบบองค์การ (organization) ใหม่ การจัดระบบสายการบังคับบัญชา และการแบ่งงานกันทำ การจัดคนตามตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ การฝึกหัดคนงานให้มีฝีมือ การจัดเครื่องมือเครื่องใช้สอยให้เหมาะสมแก่งานและความหนัก การทำงานอย่างง่าย ๆ โดยถือจังหวะการเคลื่อนไหวของผู้ปฏิบัติงานให้ถูกต้อง (work simplification) การมีหัวหน้างานให้รับผิดชอบและการรายงาน เป็นต้น

ระบบนี้เริ่มประกาศเป็นทางการ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๒ และค่อย ๆ วัฒนาการมาเป็นระบบ POSDCORB ซึ่งถือว่าเป็น

๔. P=planning; O=Organizing; S=Staffing; D=Directing; C=Co-ordinating, R=Reporting; B=Budgeting

วิธี การปฏิบัติที่ได้ผลและแพร่หลายออกไปทั่วโลกโดยยึดถือหลัก Task-centered เป็นใหญ่ในการปฏิบัติงาน

๒. ระบบที่ถือตัวบุคคล people centered หรือความสัมพันธ์ของบุคคลเป็นใหญ่ ซึ่งอาจจะเรียกว่า ระบบ Relationship, Human Relations, Motivation, Incentive หรือ Welfare หรือ Personnel Administration แล้วแต่ผู้แต่งคนใดจะเรียกอย่างไร แต่ความหมายก็เหมือนกัน หรือระบบ supervision หนังสือต่าง ๆ จึงมีเรียกชื่อต่างกัน จุดใหญ่ของระบบนี้คือมุ่งศึกษาถึงการเพิ่มผลผลิตขององค์การนั้น นอกจากการจัดระบบขององค์การตามข้อ ๑ แล้ว ผลงานจะไต่สูงขึ้นถ้าได้ใช้ระบบ relations คือ ทำอย่างไรจึงจะให้คนสมัครใจทำงาน ด้วยตัวของเขาเอง คำตอบก็คือจะต้องค้นหาและบำบัดความต้องการให้เขา จัดสิ่งแวดล้อมให้ดี ให้เขาพยายามทำงานด้วยความสมัครใจ ไม่ใช่ขู่เข็ญบังคับ โดยปฏิบัติต่อมนุษย์ที่เป็นคนงานเยี่ยงมนุษย์ ระบบนี้พิจารณาตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานเป็นใหญ่ โดยถือว่าถ้าจัดระบบเรื่องคนดีแล้ว ผลผลิตเพิ่มก็จะเกิดขึ้นเอง ผู้เป็นเจ้าของแนวความคิด

นี้มีที่สำคัญอยู่ที่ห้าคน คือ

๑. Mary Follett เป็นชาวอเมริกัน (๒๔๑๒-๒๔๗๖) ได้เสนอแนวความคิดว่า ความขัดแย้งในสังคมมีอยู่เสมอ โดยเฉพาะการขัดแย้งระหว่างองค์กรหรือนายจ้างกับคนงานหรือผู้ปฏิบัติงาน เพราะนายจ้างและคนงานมีจุดประสงค์ และความมุ่งหมายต่างกัน ทำอย่างไรจึงจะขจัดปัญหาข้อขัดแย้งนี้ได้ ซึ่ง Follett ได้เสนอวิธีแก้ไขหลายวิธี ล้วนแต่ใช้หลักทาง relations เป็นส่วนมาก บทความและปาฐกถาของเธอได้วางรากฐานเกี่ยวกับวิชามนุษยสัมพันธ์ในการปฏิบัติงาน โดยถือ people-centered หรือ relations เป็นใหญ่ เช่น Conflict Integration เป็นต้น

๒. Elton Mayo เป็นชาวออสเตรเลีย และสหรัฐ (๒๔๒๓-๒๔๙๒) และ Roethlis Berger (๒๔๔๒-) ชาวอเมริกันได้สร้างระบบมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) ขึ้นโดยได้มีการพิสูจน์ทดลองวิชาเหล่านี้หลายหน หลายตอนที่ Hawthorne Electric Plant เช่นมีการทดลองเกี่ยวกับการปรับปรุงสถานที่ทำงานให้ดีขึ้น ไฟฟ้าแสงสว่าง ความสะดวก ปรับปรุงเกี่ยวกับด้านจิตใจของผู้ทำ

งาน เช่นให้คนเลือกเพื่อนร่วมงานด้วยกันเองได้ ให้คนงานมีอิสระที่จะพูดคุยเป็นกันเองระหว่างทำงาน แทนที่จะถือระเบียบเคร่งครัดกึ่งแต่ก่อน ได้มีการตรวจตราแนะนำเยี่ยมเยียนคนงาน โดยเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ การทดลองเหล่านี้ปรากฏว่า หน่วยงานที่ทำงานตามแบบเดิม เมื่อเปรียบเทียบผลงานกับหน่วยที่จัดทดลอง ปรากฏว่าหน่วยที่จัดทดลองได้ผลผลิตสูงอย่างไม่เคย ปรากฏมีมาก่อน การทดลองของ ทั้งสองคนนั้นนับว่าเป็นการพิสูจน์รับรองเป็นทางวิชาการว่า Human Relations นั้นเป็นระบบหนึ่งในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ

๓. Chester Barnard เป็นชาวอเมริกัน (๒๔๓๐-๒๕๐๔) เป็นผู้หนึ่งที่รับรองส่งเสริมวิชาการบริหารที่ดี relations centered เป็นหลัก โดยได้แต่งหนังสือเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้หลายเรื่อง เช่น The Functions of the Executive (๒๔๘๒), Organization and Management (๒๔๘๒), Elementary Conditions of Business Morals (๒๕๐๒), Barnard ได้ขยายความเกี่ยวกับเรื่องลักษณะอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของหัวหน้างานว่าควรจะต้องประกอบด้วย อะไร

บ้างและลักษณะความต้องการของคนงาน เช่น ความต้องการที่มองเห็นได้ ความต้องการที่ไม่สามารถมองเห็นได้ ความต้องการทางสิ่งแวดล้อม และความต้องการของคนทางค่านิยมคติความนึกเห็น ความต้องการเหล่านี้เป็นรากฐานของการปฏิบัติงาน โดยตั้งสมมุติฐานว่าความพอใจในการทำงาน=ผลผลิตที่ได้รับ (Contribution=Satisfaction equilibrium)

๔. Herbert Simon ชาวอเมริกัน (๒๔๕๕) ได้รวบรวม และเพิ่มเติมความคิดของ Fayol ดือหลัก authority, responsibility, communication, control และได้ใช้หลัก satisficing man ของ Barnard ผสมเข้าด้วยกัน โดยได้เสนอกฎในการทำงานนอกจากเพิ่มเติมของ Fayol แล้ว ยังเพิ่มทางค่านิยม relations ว่า Work efforts = Satisfaction of wants คือผลผลิตของงานที่ได้จะเท่ากับ ความพอใจที่จะทำงาน ซึ่งจะเป็นเครื่องกำหนดผลผลิต ความพอใจในที่นี้ก็คือทำอย่างไรองค์กรจะ สามารถบำบัดความต้องการของคนงานแต่ละคน และของกลุ่มได้ดี สามารถบำบัดความต้องการได้มาก ผลผลิตก็เพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว

ระบบการบริหารงานที่ดีว่ามีประสิทธิภาพ

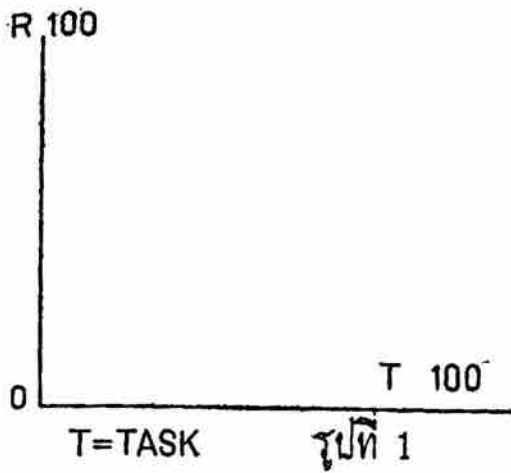
ภาพเท่าที่มนุษย์ค้นคว้าได้ใช้อยู่ในโลกนี้ ก็มีเพียงสองระบบ คือระบบที่ถือผลของงาน และกำไรเป็นหลักที่เรียกว่า task centered หรือ efficiency และ profit และระบบที่ถือตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานเป็นหลัก ที่เรียกว่า people centered หรือ relations ทั้งสองระบบนี้ได้นำมาใช้ ทั้งการบริหารงานของรัฐ และธุรกิจเอกชนคือทั้ง Public Administration และ Business Administration ซึ่งสอนกันอยู่ทั่วไปขณะนี้ หนังสือหรือตำราที่แต่งเกี่ยวกับการบริหาร และการจัดการก็มักจะแต่งรวม ๆ ทั้งสองแบบนี้เข้าไว้ด้วยกัน แล้วแต่ผู้แต่งจะลำดับ วางบทตอนไว้ก่อนหลังอย่างไร ส่วนวิธีการปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่มีแต่งกันมากมาย ก็ล้วนแต่ขยายความเพิ่มเติมในส่วนปลีกย่อย แต่ก็อาศัยหลักใหญ่ของทั้งสองระบบนี้

สำหรับประเทศไทยได้เริ่มนำระบบแรกมาใช้เป็นทางการเมื่อสมัยกึ่งพุทธกาล และมีการสอน การฝึกอบรม นักศึกษาข้าราชการ โดยเน้นหนักไปในระบบที่หนึ่งเป็นส่วนใหญ่ เพื่อ เป็นการ ปูพื้นฐาน ให้กับผู้ที่ ปฏิบัติงาน ก่อน ส่วนระบบที่สองนั้นคนไทยได้ใช้ โดยไม่รู้ตัวมานานแล้ว โดยอาศัยหลักการทางจริยธรรมพุทธศาสนาปรับใช้แต่ก็เป็น

ไปในวงแคบเฉพาะผู้สนใจและก็ได้จัดไว้เป็นระบบ โดยสอนกันกระจุกกระจายทั่วไป เพิ่งจะมาเริ่มฝึกอบรมกันจริงจังเมื่อสี่ห้าปีมานี้ แต่ก็เป็นการสอนเบาบางกว่าระบบแรกมาก สำหรับหลักการสำคัญและรายละเอียดของทั้งสอง ระบบนี้เป็นสิ่งที่จะต้องใช้เวลาการศึกษาในชั้นปริญญาตรีถึง ๔ ปี และในชั้นปริญญาโทถึง ๒ ปี

ข้อแตกต่างในวิธีใช้ วิธีดำเนินการ ผลที่เกิดขึ้น ของทั้งสองระบบนี้มีไม่เหมือนกัน แต่ก็ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ ทั้งสองระบบต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน การบริหารงานจึงจะมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยเฉพาะระยะหลัง ๆ ได้มีการเน้นหนักว่างานจะดีจะเดินหรือไม่อยู่ที่คนจึงเกิดมีการฝึกอบรมคนให้มีลักษณะเป็นผู้นำในการบริหารมากขึ้น (Leadership) จุดประสงค์ก็เพื่อว่าทำอย่างไร จึงจะฝึกอบรมคนให้เป็นศูนย์รวม และรู้จักวิธีบริหารงานโดยใช้ทั้ง ๒ ระบบนี้เข้าด้วยกัน

จึงได้มีผู้สร้างทฤษฎีว่าด้วยลักษณะของนักบริหารโดยเอาสองระบบนี้มารวมกันเรียกว่า Three Dimensions Theory หรือทฤษฎี ๓ มิติ (3 D-THEORY) โดย Reddin และ Vector เป็นผู้คิดค้น ทฤษฎีนี้แบ่งผู้ปฏิบัติงานออกเป็น ๘ ลักษณะซึ่งจะอธิบายเป็นลำดับไป



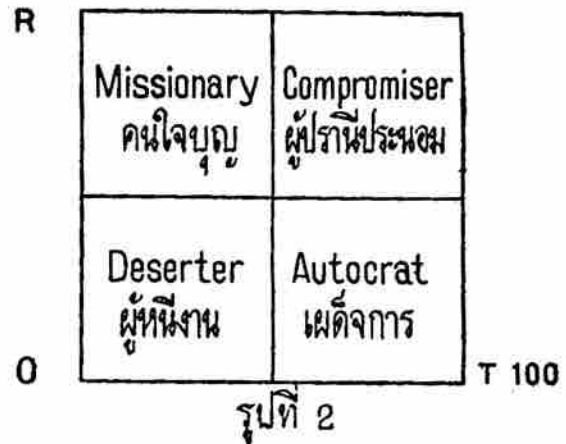
อธิบายรูปที่ ๑ ลากเส้น OT และ OR เส้น OT คือเส้นที่ถือคือ Task หรือผลงาน เป็นใหญ่อยู่ในแนวราบ

เส้น OR คือเส้นที่ถือความสัมพันธ์ Relations เป็นใหญ่หรือ people centers ings อยู่แนวตั้ง ทั้งสองระบบที่ได้กล่าวแล้ว

รูปที่ ๒ แบ่งครึ่ง OT และ OR แล้วเขียนเป็นรูปสี่เหลี่ยมจตุรัสรวม ๔ รูปจะเกิดผลดังนี้

(๑) ถ้าการปฏิบัติงานเน้นหนักทางหวังผลของงานเป็นใหญ่คือ OT ทางขวาสุด ลักษณะของผู้ปฏิบัติงาน จะเป็นผู้เผด็จการ เพราะไม่คำนึงถึงด้าน R (relations) เลย พวกนี้มักเป็นผู้เผด็จการ (Autocrat)

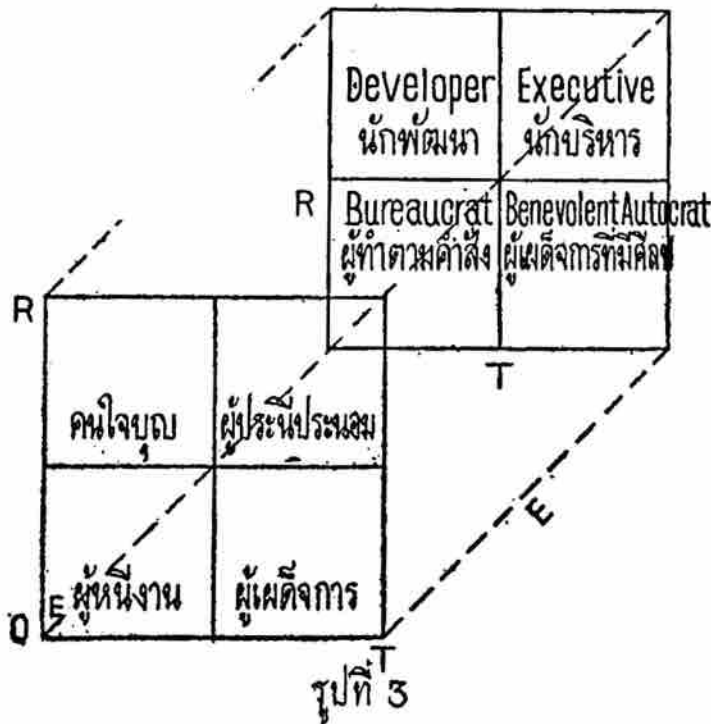
(๒) แต่ถ้าการปฏิบัติงานโดยมุ่งผลทางจิตใจเป็นใหญ่ คือ R สูง T ก็จะไม่ขาดกึ่งงานจะไม่ค่อยได้ผล แต่รักษาน้ำใจคนไว้ได้ คือเส้น OR คนพวกนี้ก็มีลักษณะเป็น คนใจบุญ (Missionary)



(๓) พวกหนีงาน (Deserter) นั้นเป็นพวกที่ขาดทั้ง T และ R หรือมีอยู่บ้างแต่น้อยมาก

(๔) พวกปรานีปรานอม (Compromiser) เป็นคี่ที่สุดของรูปนี้ คือรวมเผด็จการและพวกใจบุญไว้ด้วยกันทำงานแบบกลาง ๆ

ตามที่กล่าวนี้ แบ่งลักษณะของผู้บริหารงานเป็นเพียงสองมิติ คือเส้น T กับเส้น R บรรจุลักษณะของคนทำงานออกเป็นสี่แบบเป็นรูปสี่เหลี่ยมแบน ถ้าเพิ่มเส้นด้านหลังขึ้นอีก ๑ เส้น (ดูรูป ๓) ให้ชื่อว่าเส้น E=EFFECTIVE และลากเส้นให้เป็น รูปสี่เหลี่ยมจตุรัสแบบ ลูกเต๋าแล้วผ่าครึ่งลูกเต๋านั้นทั้งทางตั้งและทางราบ และมีเส้นแบ่งครึ่ง คือแบ่งครึ่งรูปสี่เหลี่ยมด้านหน้าทั้งหมดและด้านหลัง ทั้งหมด จะได้รูปสี่เหลี่ยมจตุรัสที่เป็นลูกเต๋าวางซ้อนอยู่ด้านหน้า ๔ ลูกดังภาพที่ ๓ และจะได้รูปสี่เหลี่ยมจตุรัสลูกเต๋่อีก ๔ ลูกวางซ้อนเรียงอยู่ด้านหลัง ซึ่งเกิดจากผลงาน ของการลากเส้น E ลงไปทั้ง ๒ ด้าน ดูรูป



รูปที่ 3

อธิบาย เมื่อลากเส้น E = EFFECTIVE แล้วจะทำให้สี่เหลี่ยมแบนเป็นรูปสี่เหลี่ยมทรงลูกเต๋า เส้น E ในที่นี้หมายถึงการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ได้ผลงานเพิ่มได้ นำใจคน และผลกำไรสูง โดยแบ่งลักษณะของผู้บริหารออกเป็นสี่แบบจากผลของการลากเส้น E นี้ ซึ่งแต่ละแบบก็มีลักษณะของการบริหารงานแตกต่างกันออกไป

๑. แบบ Bureaucrat เป็นลักษณะของผู้ทำงานตามคำสั่งแต่อย่างเดียว แบบนี้เป็นแบบคิของผู้หนึ่งงาน คือมี E ค้ำยันน้อยคืออยู่ค้ำยันหลังของผู้หนึ่งงานนั่นเอง หรือเป็นผู้ถือระเบียบจัด

๒. Benevolent autocrat คือผู้เผด็จการที่มีศีลปล ลักษณะของผู้ปฏิบัติงานชนิด

นี้ก็คล้ายกับแบบ autocrat แต่ยังรู้จักใช้ศีลปลบ้าง เพราะมีเส้น E อยู่ค้ำยันหลัง แต่ก็ถือผลงานเป็นใหญ่แบบนี้มี R น้อยแต่ T มาก พวกนี้มักเป็นทหาร, ตำรวจ

๓. แบบ Developer นักพัฒนาเป็นลักษณะของผู้ทำงานโดยถือ R เป็นใหญ่แต่มี E อยู่ค้ำยัน แต่ก็ขาด T เป็นลักษณะที่มีประสิทธิภาพของพวกใจบุญ คนพวกนี้มักจะเป็นครูอาจารย์ ผู้สอนในสถาบันต่างๆ

๔. แบบ Executive นักบริหาร เป็นลักษณะการทำงานที่มีลักษณะ เป็นผู้นำคือมี R.T.E. สูงสุดเป็นแบบคิของผู้ปรานีปรานอมการที่มีการแบ่งลักษณะของผู้ปฏิบัติงานออกเป็น ๘ ลักษณะนี้ เจ้าของทฤษฎีได้สร้างแบบคำถามขึ้น เพื่อให้ผู้ที่อยากทราบ



ว่าตนเอง จะเป็นผู้ปฏิบัติงาน ในแบบ หรือ ลักษณะไหน ได้คำตอบแล้ว ก็ได้ออกมาเป็นตัวเลข ก็จะทราบได้ว่าลักษณะเด่นและลักษณะรองของแต่ละคนนั้นเป็นอย่างไร เพื่อที่จะได้ทราบและปรับปรุงตัวเองให้ดีขึ้น

อย่างไรก็ดีแต่ละลักษณะ (ยกเว้นแบบ Deserter ผู้หนีงาน) ต่างก็มีลักษณะดี และเสียประจำอยู่ ฉะนั้นจะเป็นผู้ปฏิบัติงานแบบใดจึงจะดี ก็ย่อมแล้วแต่ลักษณะของงานที่ทำสิ่งแวดล้อมเป็นใหญ่ว่า ควรจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตัวเองให้เข้ากับลักษณะงานอย่างไร เช่นถ้าเป็นหัวหน้าองค์กรเช่นนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายเทศมนตรี รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หัวหน้าองค์กรธุรกิจเอกชน ก็ควรจะเป็นแบบ Executive แต่ถ้าลักษณะ งานผู้สอน ก็ควรจะเป็นลักษณะของ นักพัฒนาหรือ developer เป็นต้น และแต่ละแบบนี้ก็ยังมีอัตราของ T และ R มากน้อยคาบเกี่ยวกัน มิใช่ว่าจะลงตัวเหมือนรูปสี่เหลี่ยมจัตุรัสทั้งแปดรูป บางคนอาจจะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า หรือ สี่เหลี่ยมผืนผ้าทรงสูงก็ได้

สินค้าใหม่ที่เมืองไทยสั่ง เข้ามาใช้ในการ

เพื่อเป็น เครื่องมือในการพัฒนาประเทศ และปรับปรุงของเดิมให้ดีขึ้นก็มีอยู่สองระบบดังกล่าวแล้ว และกับอีกทฤษฎีหนึ่งที่เกิดขึ้นจากผลของการใช้ระบบ Task centered และ Relations ผสมกันเป็นลักษณะของผู้ปฏิบัติงานอีก ๘ แบบ ซึ่งขณะนี้ได้มีการสอนเผยแพร่ในหมู่นักบริหาร หรือผู้ที่จะเป็นนักบริหารต่อไป ของใหม่ได้เข้ามาแล้วของเก่าที่คนไทยใช้อยู่คือ ระบบพ่อปกครองลูก ระบบกฎหมาย ระบบทหาร ระบบจริยธรรม และอื่น ๆ ก็ยังคงใช้ปฏิบัติกันอยู่ในองค์กรของคนไทย ของเก่าและของใหม่ กำลังสับสนปะปนกัน ของใหม่จะดีมากน้อยเพียงไร ซึ่งคนไทยจะรับไว้ใช้ได้เพียงไรของเก่าส่วนดีก็มี ส่วนที่ไม่ดีก็มีอยู่ จะผสมผสานให้เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานเพื่อผลในการพัฒนาประเทศได้เพียงไร ก็ย่อมขึ้นอยู่กับผู้ที่ศึกษาเล่าเรียนว่าจะนำไปปรับประยุกต์ใช้ในสังคมเศรษฐกิจ และกระบวนการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร และอาจจะเกิดระบบการบริหารอีกระบบหนึ่งเป็นลูกผสมระหว่างของไทยแท้ดั้งเดิม และระบบที่สั่งเข้ามาจากเมืองนอก ซึ่งจะต้องคอยคุกกันต่อไป