

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยในเรื่องนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้า เอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ การบริหาร โรงเรียนวิถิพุทธในเขตตรวจราชการที่ ๓ ตามแบบ POSDCoRB มีจำนวน ๓ จังหวัด ได้แก่ จังหวัด ปราจีนบุรี จังหวัดนครนายก จังหวัดฉะเชิงเทรา ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นประชากรจำนวน เต็มได้แก่ ผู้บริหาร และครูผู้สอน โรงเรียนวิถิพุทธ

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

๒.๑.๑ ความหมายของการบริหาร

๒.๑.๒ หลักการบริหารแบบ POSDCoRB

๒.๑.๓ การบริหารโรงเรียนวิถิพุทธ

๒.๑.๔ คุณธรรมจริยธรรมในการบริหาร

๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

๒.๒.๑ ทฤษฎีการบริหาร

๒.๒.๒ ทฤษฎีการพัฒนองค์กร

๒.๒.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

๒.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๓.๑ การบริหารจัดการโรงเรียนวิถิพุทธ

๒.๓.๒ รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามนโยบายโรงเรียนวิถิพุทธ

๒.๓.๓ การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโรงเรียนวิถิพุทธ

๒.๔ กรอบแนวความคิดในการวิจัย

๒.๔.๑ ตัวแปรต้น

๒.๔.๒ ตัวแปรตาม

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

การบริหาร คือ การประสานงาน ระหว่างบุคคลและองค์กรเพื่อทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้ลุล่วงตามวัตถุประสงค์ ประสพผลสำเร็จถูกต้องตามกฎหมายและศีลธรรม ผู้บริหารโรงเรียนหรือสถานศึกษา มีหน้าที่ความรับผิดชอบและภารกิจหลักที่สำคัญ คือ รับผิดชอบต่องานทุกอย่างของสถาบัน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานธุรการและการเงิน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ การบริหารงานกิจการนักเรียน การประชาสัมพันธ์และการสร้างความสัมพันธ์อันดีกับชุมชน ผู้บริหารโรงเรียนมัธยมที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีบุคลากรมาก การบริหารงานเพียงคนเดียว อาจทำให้เกิดข้อบกพร่องได้ ผู้บริหารระดับสูงจึงมอบอำนาจบางอย่างให้ผู้อื่นปฏิบัติแทน หรืออาจแต่งตั้งหลายคน มารับมอบอำนาจดลั่นกันไปตามสายงาน ลักษณะของผู้บริหารแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท คือ

๑. ผู้บริหารแบบอัตนัย (Autocratic Leader) คือ ผู้บริหารที่เอาตัวเองเป็นศูนย์กลาง จะทำอะไรก็สั่งการด้วยตนเอง ไม่ต้องประชุมปรึกษาหารือกับใคร เป็นผู้มีความมั่นคงในตนเอง ต้องการให้ดำเนินไปด้วยความรวดเร็วไม่ชอบสั่งการตามขั้นตอน ให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการทันที

๒. ผู้บริหารแบบตามสบาย (Laissez fair Leaders) คือ ผู้บริหารที่ปล่อยให้ผู้ร่วมงานทำงานกันตามสบาย กฎระเบียบไม่บังคับเข้มงวด การปฏิบัติงานยืดหยุ่นและเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกัน การบริหารงานแบบนี้งานจะไม่ค่อยก้าวหน้า แต่คนชอบการทำงานจะไม่ชอบเพราะไม่ค่อยมีงานทำ ผู้บริหารไม่สร้างงาน

๓. ผู้บริหารแบบประชาธิปไตย (Democratic Leaders) คือ ผู้ที่บริหารงานโดยใช้แนวทางของประชาธิปไตย ถือว่าทุกคนเป็นเจ้าของโรงเรียนเมื่อจะคิดทำอะไรจะต้องให้ทุกฝ่ายเห็นชอบ แล้วร่วมมือกันทำงาน งานจะดำเนินไปช้าเพราะต้องประชุมปรึกษาหารือกันหลายครั้ง แต่เกิดความรอบคอบในการทำงาน ผู้ร่วมงานร่วมมือร่วมใจกันดี มีความรู้ ความเข้าใจงานเป็นอย่างดี

๒.๑.๑ ความหมายของการบริหาร

ในการศึกษาความหมายของการบริหาร หรือการบริหารจัดการ ควรทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเป็นเบื้องต้นก่อน กล่าวคือ สืบเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ซึ่งหมายถึงมนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่อาจมีข้อยกเว้นน้อยมากที่มนุษย์อยู่โดดเดี่ยวตามลำพัง เช่น ฤๅษี การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะและเรียกต่างกัน เป็นต้นว่า ครอบครัว (Family) เผ่าพันธุ์ (Tribe) ชุมชน (Community) สังคม (Society) และประเทศ (Country) เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มย่อมเป็นธรรมชาติอีกทีในแต่ละกลุ่มจะต้องมี “ผู้นำกลุ่ม” รวมทั้งมี “แนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม” เพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย สภาพเช่นนี้ได้มีวิวัฒนาการตลอดมา โดยผู้นำกลุ่มขนาดใหญ่ เช่น ในระดับประเทศ

ของภาครัฐ ในปัจจุบันอาจเรียกว่า “ผู้บริหาร” ขณะที่การควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มนั้น เรียกว่า การบริหาร (Administration) หรือการบริหารราชการ (Public Administration) ด้วยเหตุผลเช่นนี้ มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการบริหารหรือการบริหารราชการได้ง่าย และทำให้กล่าวได้อย่างมั่นใจว่า “ที่ใดมีประเทศ ที่นั่นย่อมมีการบริหาร ” คำว่า การบริหาร (Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administrate” หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยการ (Direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ

ส่วนคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (Profits) หรือกำไรสูงสุด (Maximum Profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (By product) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (Public Services) แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐทุกวันนี้หรืออาจเรียกว่า การบริหารจัดการ (Management Administration) เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) หรือ ซีอีโอ (CEO) มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น นอกเหนือจากการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐ เช่น ให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การขนส่ง เหล้า บุหรี่ อย่างไรก็ตามภาคธุรกิจก็ได้ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะหรือประชาชนได้เช่นกัน เช่น จัดโครงการคืนกำไรให้สังคม ด้วยการลดราคาสินค้า ขยายสินค้าราคาถูก หรือการบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม เป็นต้น

การบริหาร บางครั้งเรียกว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ /หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ถ้าเป็นหน่วยงานภาคเอกชนหมายถึงของหน่วยงาน และ/หรือ บุคคล) ที่เกี่ยวข้องกับคน สิ่งของและหน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น

- (๑) การบริหารนโยบาย (Policy)
- (๒) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority)
- (๓) การบริหารคุณธรรม (Morality)
- (๔) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society)
- (๕) การวางแผน (Planning)
- (๖) การจัดองค์การ (Organizing)
- (๗) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)

(๘) การอำนวยการ (Directing)

(๙) การประสานงาน (Coordinating)

(๑๐) การรายงาน (Reporting)

(๑๑) การงบประมาณ (Budgeting) เช่นนี้ เป็นการนำ “กระบวนการบริหาร” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCoRB) แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

พร้อมกันนี้ อาจให้ความหมายได้อีกว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ /หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของ และ หน่วยงาน โดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) การบริหารงานทั่วไป (Management) การบริหารการให้บริการประชาชน (Market) การบริหารคุณธรรม (Morality) การบริหารข้อมูลข่าวสาร (Message) การบริหารเวลา (Minute) และการบริหารการวัดผล (Measurement) เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” ที่เรียกว่า 9M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย

การให้ความหมายทั้ง ๒ ตัวอย่างที่ผ่านมานี้ เป็นการนำหลักวิชาการด้านการบริหาร คือ “กระบวนการบริหาร” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร” มาใช้เป็นแนวทางหรือกรอบแนวคิดในการให้ความหมายซึ่งน่าจะมีส่วนทำให้การให้ความหมายคำว่า การบริหารเช่นนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร ชัดเจน เข้าใจได้ง่าย เป็นวิชาการ และมีกรอบแนวคิดด้วย นอกจาก ๒ ตัวอย่างนี้แล้ว ยังอาจนำปัจจัยอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายได้อีก เป็นต้นว่า 3M ซึ่งประกอบด้วย การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money) และการบริหารงานทั่วไป (Management) และ ๕ ป ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน และ ประชาสัมพันธ์ เพื่อช่วยเพิ่มความเข้าใจการบริหารมากขึ้น จึงขอให้ความหมายคำว่า การบริหาร การจัดการ หรือการบริหารจัดการ ของนักปราชญ์ท่านกล่าวไว้ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน^๑ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร หมายถึง การปกครอง เช่น บริหารส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัด เช่น บริหารกิจ

พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต)^๒ ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารหมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น เมื่อว่าตามคานียานนี้ การบริหารในพระพุทธศาสนา เริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือในอาสฬหบูชา เมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดง

^๑ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์ พับลิชเคชั่นส์, ๒๕๔๖), หน้า ๖๐๙.

^๒ พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต ป.ธ.๙., Ph.d.) พุทธวิธีบริหาร, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.๒๕๔๙), หน้า ๑

พระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่พระปัญจวัคคีย์ ซึ่งทำให้เกิดพระสังฆรัตนะขึ้น เมื่อมีพระสังฆรัตนะเกิดขึ้นในพระพุทธศาสนา อย่างนี้พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์

การศึกษาพุทธวิธีบริหารในครั้งนี้อธิบายหน้าที่ของนักบริหารขอ นักวิชาการเป็นกรอบในการพิจารณาหน้าที่ (Function) ของนักบริหารมีอยู่ ๕ ประการตามคำย่อในภาษาอังกฤษว่า POSDC

P คือ Planning หมายถึง การวางแผนทาง ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนวิธีการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

O คือ Organizing หมายถึง การกำหนดโครงสร้าง ความสัมพันธ์ของสมาชิก และสายบังคับบัญชา

S คือ Staffing หมายถึง การสรรหาบุคลากรใหม่ การพัฒนาบุคลากร และการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

D คือ Directing หมายถึง การสื่อสารเพื่อให้ดำเนินการตามแผน ผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี และมีภาวะผู้นำ

C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแล ควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงาน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาภายในองค์กรด้วย

วากเนอร์ และโฮลเลนเบค (Wagner & Hollenbeck)^๓ ให้ความหมายของการบริหารจัดการว่าเป็นกระบวนการวางแผนการจัดองค์กร การดำเนินงานและการควบคุมเพื่อความสำเร็จตามเป้าหมาย

สมพงศ์ เกษมสิน^๔ กล่าวว่า คำว่า การบริหารนิยมใช้กับการบริหารราชการ หรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) และคำว่า การจัดการ (Management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ สมพงศ์ เกษมสิน ยังให้ความหมายการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ ดังนี้

- ๑) การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- ๒) การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ
- ๓) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- ๔) การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- ๕) การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล

^๓ Wangner J.A., & Hollenbeck J.R., *Management of organization behavior*, (New jersey : Prentice-Hall, 1995), p. 74.

^๔ สมพงศ์ เกษมสิน *การบริหาร* พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๒๓), หน้า ๕.

- ๖) การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมมือ(Collective Mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม(Group Cooperation) อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม(Group Effort) ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์
- ๗) การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
- ๘) การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์
- ๙) การบริหารไม่มีตัวตน (Intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์

อนันต์ เกตุวงศ์^๕ ให้ความหมายการบริหาร ว่า เป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ (อย่างน้อย ๒ คน) และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ

ไพบูลย์ ช่างเรียน^๖ ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วย กระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการ เพื่อบรรลุ วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ติน ปรัชญพฤทธิ์^๗ มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยหมายถึง กระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการ นำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

บุญทัน ดอกไธสง^๘ ให้ความหมายว่า การบริหาร คือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มี ประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ หรือการจัดการ เพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร

วิรัช วิรัชนิการวรรณ^๙ แบ่งการบริหาร ตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงานไว้ ๖ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเรียกว่า การบริหารรัฐกิจ (Public - Administration) หรือการบริหารภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือ การให้บริการ สาธารณะ (Public-Services) ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบ เรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารส่วนนี้เป็นการบริหารของ

^๕ อนันต์ เกตุวงศ์, การบริหารการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , ๒๕๒๓), หน้า ๒๗.

^๖ ไพบูลย์ ช่างเรียน, วัฒนธรรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, ๒๕๓๒), หน้า ๑๗.

^๗ ติน ปรัชญพฤทธิ์, ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๘.

^๘ บุญทัน ดอกไธสง, การจัดองค์การ พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราช วิทยาลัย, ๒๕๓๗), หน้า ๑.

^๙ วิรัช วิรัชนิการวรรณ , การบริหารเมืองหลวงและการบริหาร ท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทร์เพช, ๒๕๔๕), หน้า ๓๖-๓๘.

หน่วยงานของภาครัฐ (Public or Governmental Organization) ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือเทียบเท่า การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ การบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่น หน่วยงานบริหารเมืองหลวง รวมตลอดทั้งการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ส่วนที่สอง การบริหารงานของหน่วยงานภาคธุรกิจ ซึ่งเรียกว่า การบริหาร ธุรกิจ (Business Administration) หรือการบริหารภาคเอกชนหรือการบริหารของหน่วยงานของเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งเพื่อการแสวงหากำไร หรือการแสวงหากำไรสูงสุด (Maximum Profits) ในการทำธุรกิจ การค้าขาย การผลิตอุตสาหกรรม หรือให้บริการ เห็นตัวอย่างได้อย่างชัดเจนจากการบริหารงานของ บริษัท ห้างร้าน และห้างหุ้นส่วนทั้งหลาย

ส่วนที่สาม การบริหารของหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ (Non-Governmental Organization) ซึ่งเรียกย่อว่า หน่วยงาน เอ็นจีโอ (NGO) เป็นการบริหารงานของหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Profit Administration) มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือการไม่แสวงหาผลกำไร (Non-Profit) เช่น การบริหารของมูลนิธิ และสมาคม

ส่วนที่สี่ การบริหารงานของหน่วยงานระหว่างประเทศ (International Organization) มีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การบริหารงานของสหประชาชาติ (United Nations Organization) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization) และกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN)

ส่วนที่ห้า การบริหารงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การบริหารงานขององค์กรส่วนนี้เกิดขึ้นหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๕๐) โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น เช่นการบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น องค์กรดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นกัน แต่มีลักษณะพิเศษ เช่น เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องคุ้มครองและรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ส่วนที่หก การบริหารงาน ของหน่วยงานภาคประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและถูกเอารัดเอาเปรียบตลอดมา เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มผู้ให้บริการ

เฮอร์เบิร์ต เอ. ไซมอน (Herbert A. Simon)^{๑๐} กล่าวถึงการบริหารว่า หมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

ธงชัย สันติวงษ์^{๑๑} กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ ๓ ด้าน คือ

๑) ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ

๒) ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากร ต่าง ๆ ในองค์การ และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

๓) ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

วิรัช วิรัชนิการวรรณ^{๑๒} กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการ (Management Administration) การบริหารการพัฒนา (Development Administration) แม้กระทั่งการบริหารการบริการ (Service Administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกัน ที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย ๓ ส่วน คือ

๑. ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ
๒. มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน คือ การคิด (Thinking) หรือการวางแผน (Planning) การดำเนินงาน (Acting) และการประเมินผล (Evaluating) และ
๓. มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นรวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้นในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (Policy, Plan, Program, Project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน

^{๑๐} Herbert A. Simon, **Administrative Behavior** (New York : Macmillian, 1947), p. 3.

^{๑๑} ธงชัย สันติวงษ์, **องค์การและการบริหาร** (พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๒๑-๒๒.

^{๑๒} วิรัช วิรัชนิการวรรณ, **การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ**, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๘), หน้า ๕.

ดังนั้น การบริหาร หรือการบริหารจัดการมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคมซึ่งจะต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม โดยจะต้องมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือ วิธีการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าผู้บริหารและการบริหารตามลำดับ ดังนั้น ที่ใดมีกลุ่มที่นั้นย่อมมีการบริหาร

คำว่า การบริหารและการบริหารจัด การรวมทั้งคำอื่นๆอีก เป็นต้นว่าการปกครอง (Government) การบริหารการพัฒนา การจัดการ และการพัฒนา (Development) หรือแม้กระทั่ง คำว่า การบริหารการบริการ (Service Administration) การบริหารจัดการสำนักหรือการบริหารความรู้ ฝิดรู้ชอบ (Consciousness Administration) การบริหารคุณธรรม (Morality Administration) และการบริหารการเมือง (Politics Administration) ที่เป็นคำในอนาคตก็น่าจะนำมาใช้ได้ คำเหล่านี้ล้วนมีความหมายใกล้เคียงกัน ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในแต่ละยุคสมัยจะนำคำใดมาใช้โดยอาจมีจุดเน้นแตกต่างกันไปบ้าง อย่างไรก็ตาม ทุกคำที่กล่าวมานี้เฉพาะในภาครัฐล้วนหมายถึง (๑) การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน แนวทาง (Guideline) วิธีการ (Method) หรือมรรควิธี (Means) ใดๆ (๒) ที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการหรือปฏิบัติงาน (๓) ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ (๔) เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทาง (End หรือ Goal) หรือการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม เช่น มีวัตถุประสงค์เพื่ นำไปสู่จุดหมายปลายทางเบื้องต้น (Primary Goal) คือ ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ หรือช่วยเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในทิศทางที่ดีกว่าเดิม หรือมีวัตถุประสงค์เพื่ นำไปสู่จุดหมายปลายทางสูงสุด (Ultimate Goal) คือ การพัฒนาประเทศที่ประเทศชาติและประชาชนอยู่เย็นเป็นสุขอย่างยั่งยืน เป็นต้น และทุกคำดังกล่าวนี้ อาจมองในลักษณะที่เป็นกระบวนการ (Process) ที่มีระบบและมีหลายขั้นตอนในการดำเนินงานก็ได้

๒.๑.๒ หลักการบริหาร

การบริหารเป็นกระบวนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมีกลยุทธ์โดยการใช้ศาสตร์และศิลป์ในการบริหารจัดการรวมถึงสภาพแวดล้อม และทรัพยากรต่างๆ มาประกอบกันเพื่อแก้ปัญหาและดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ตามเป้าหมาย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จักรกฤษณ์ นรมิตผดุงการ^{๑๓} ได้เสนอระบบการจัดการด้านปัจจัยในการบริหารงาน (Chakrits 5M : Social Development Component) ไว้ดังนี้

M1. (Mechanism). ได้แก่ ด้านการจัดการองค์กร ซึ่งหมายถึง การกำหนดรูปแบบและภารกิจขององค์กร , การแบ่งส่วนขององค์กร ,การกำหนดกิจกรรมของแต่ละหน่วยงาน การกำหนดตำแหน่ง งาน (Position) พร้อมหน้าที่และความรับผิดชอบ และอำนาจ (Authority) ของแต่ละตำแหน่ง แต่ละส่วน แต่ละระดับ (Level) และองค์กรเป็นส่วนรวม การกำหนดโครงสร้างและ

^{๑๓} จักรกฤษณ์ นรมิตผดุงการ, การจัดการด้านปัจจัยในการบริหารงาน (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๑), หน้า ๑-๓.

ความสัมพันธ์ของงานส่วนต่าง ๆ ของแต่ละองค์กร สร้างระบบการควบคุมให้ทุกส่วนขององค์กรได้เป็นอย่างสืบเนื่องและมีเอกภาพ

M2 (Money) ได้แก่ ด้านการเงินที่จะต้องใช้ในการดำเนินกิจกรรมตามที่กำหนดเวลาที่ต้องสอดคล้องกัน ดังนั้นการพิจารณาเรื่องแหล่งเงิน การจัดสรรเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกิจกรรม และรายการต่าง ๆ ให้ได้สัดส่วนที่จะได้ผลตอบแทนสูงสุด และการควบคุมค่าใช้จ่ายให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์โดยไม่รั่วไหลสูญเสีย หรือฟุ่มเฟือยโดยไม่จำเป็น แต่ในขณะเดียวกันเพื่อที่จะสนับสนุนให้ทำงานได้ดำเนินการไป อย่างราบรื่นจนสามารถบรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี การเงินเป็นส่วนสำคัญที่จะต้องดูแล นอกจากนี้การรายงานฐานะทางการเงินเพื่อแสดงการปฏิบัติงาน และเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงในระยะต่อไปก็เป็นกิจกรรมสำคัญของการจัดการด้วย

M3 (Manpower) ได้แก่ ด้านบุคคล ซึ่งการจัดการที่ดีจำเป็นจะต้องได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณสมบัติ ที่จำเป็นอย่า งอื่นมาบรรจุให้กับตำแหน่งหน้าที่การงานที่กำหนดไว้ และจะต้องมีจำนวนเพียงพอ ไม่มากเกินไปหรือน้อยไป การจัดการด้านบุคคลควรยังควบคุมถึงความจำเป็นที่ต้องให้มีการตอบแทน และผลประโยชน์ที่สมบูรณกับภาวะการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ความจำเป็นที่จะต้องดูแลความเรียบร้อยของการปฏิบัติงาน และการเพิ่มพูนความรู้สมรรถภาพในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรภายในหน่วยเป็นระยะด้วย

M4 (Material & Buildings) ได้แก่ การจัดหาและมีไว้ซึ่งเครื่องมือเครื่องใช้ วัสดุอุปกรณ์สำหรับปฏิบัติงานสถานที่ บริหารสถานที่เหมาะสมทันสมัยเพียงพอ และมีประสิทธิภาพ ภาพที่จะสามารถที่จะช่วยให้การดำเนินงานตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆอย่างได้ผล หรือเป็นประโยชน์ที่สุด ทั้งนี้การจัดการด้านนี้ยังหมายรวมถึง การเสาะแสวงหาการคิดค้น การออกแบบ การควบคุมการใช้งาน การบำรุงรักษาและเปลี่ยนชิ้นส่วนประกอบ การซ่อมแซมสิ่งที่บกพร่องชำ รุดเสียหาย หรือที่มีประสิทธิภาพในการใช้งาน ต่ำกว่าระดับที่ต้องการ และการถอดถอน เพื่อจัดหาหรือจัดทำสิ่งทดแทนภายในกำหนดเวลาที่สมควร

M5 (Methodology and information) ได้แก่ องค์ความรู้และข้อมูลข่าวสารอื่นที่มีค่านักการจัดการจะต้องนำมาใช้ในการวางแผนงาน การเลือกใช้กลวิธี (Strategy) กิจกรรม (Activity) ที่ควรดำเนินการ การจัดหน่วยงานและวางระบบงาน การติดต่อสื่อสาร การอำนวยความสะดวก การตัดสินใจ การแก้ปัญหา การติดตามและควบคุมงาน การประสานงาน การทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ หรือภาคเอกชน ชุมชน ประชาชน อาสาสมัคร และรูป แบบต่าง ๆ ให้ถูกต้องและเหมาะสม มีประสิทธิภาพได้ผล ประเมินผลการปฏิบัติงาน และผลงาน การแก้ไขปรับปรุงงาน วิธีการทำงาน เพื่อให้งานของหน่วยงานเข้าเป้าหมาย เป็นที่พึงพอใจแก่สังคม และประชาชน กลุ่มเป้าหมาย โดยทั่วไปในสังคม

สุปรีชา กมลาคณ์^{๑๔} ได้อธิบายไว้ว่า แนวความคิด การบริหารได้รับการพัฒนาขึ้นมาตามแบบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ จนเกิดเป็นทฤษฎีการบริหารที่มุ่งจะวิเคราะห์ศึกษาถึงการบริหารอย่างเป็นระบบโดย เฮนรี ฟาโย นักบริหารชาวฝรั่งเศส ได้วางรากฐานสำคัญของทฤษฎีการบริหารทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางของทฤษฎีอื่นหนึ่งที่ว่า ด้วยหน้าที่ในการบริหาร ๕ ประการ คือ การวางแผน การจัดองค์การการบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม ต่อมาได้พัฒนา และปรับปรุงจนกลายเป็นตำราการบริหาร เช่น ทฤษฎีของ ลูเธอร์ กูลิค ศาสตราจารย์การบริหารรัฐกิจชาวอเมริกัน ที่ได้ขยายแนวคิดของ ฟาโย กำหนดหน้าที่ในการบริหารที่เรียกกันว่า POSDCoRB

(Planning) ด้านการวางแผน

(Organizing) ด้านการจัดองค์การ

(Staffing) ด้านการจัดบุคลากร

(Directing) ด้านการอำนวยการ

(Co-Ordinating) ด้านการประสานงาน

(Reporting) การรายงาน

(Budgeting) การวางแผนงบประมาณ

ทองหล่อ เดชไทย^{๑๕} ได้กล่าวถึง การบริหารเป็นการจัดการอย่างมีระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และทำให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วยความร่วมมือของกลุ่มบุคคล และเสนอว่า การบริหาร และการจัดการนั้น บางครั้งอาจให้แทนกันได้เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่ห้วงผลขั้นสุดท้ายอย่างเดียวกัน คือ ความสำเร็จของงาน การบริหารใช้มากการบริหารรัฐกิจ ส่วนการจัดการ ใช้มากในทางธุรกิจหรืออาจกล่าวว่าการบริหาร มุ่งเน้นที่ทำการกำหนดนโยบายการวางแผน ส่วนการจัดการนำนโยบาย และแผนไปดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

๒.๑.๓ การบริหารโรงเรียนวิถีพุทธ

การบริหารจัดการโรงเรียนวิถีพุทธ มีขั้นตอนสำคัญ เช่น การเตรียมการ เตรียมบุคลากร ผู้เกี่ยวข้อง แผนงาน ทรัพยากร ที่มุ่งเน้นสร้างศรัทธา และฉันทะในการพัฒนาดำเนินการ จัดสภาพ และองค์ประกอบต่าง ๆ ที่จัดเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเจริญงอกงาม หรือปัญญาคุณธรรม ในการพัฒนาผู้เรียน การดำเนินการพัฒนาผู้เรียน และบุคลากรตามระบบไตรสิกขา อย่างต่อเนื่อง โดยใช้สภาพและองค์ประกอบที่จัดไว้ข้างต้น ขึ้นต่อมา คือ การดูแลสนับสนุนอย่างใกล้ชิด ด้วยเท่าที่ของความเป็นกัลยาณมิตรต่อกัน ที่จะให้การพัฒนานักเรียนและงานดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อจากนั้นมีการ

^{๑๔} สุปรีชา กมลาคณ์ *กลยุทธ์การบริหาร* (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ๒๕๔๕), หน้า ๒.

^{๑๕} ทองหล่อ เดชไทย *หน่วยที่ ๑ แนวคิดเกี่ยวกับบริหารสาธารณสุข* (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมาธิราช, ๒๕๓๕), หน้า ๕.

ปรับปรุงและการพัฒนา อย่างต่อเนื่อง ด้วยอิทธิบาท ๔ หลักอุปัฏฐาธรรม คือ ความไม่สันโดษในกุศลธรรม และความไม่หย่อนในการพากเพียร เป็นต้น ขั้นสุดท้ายของกระบวนการการบริหารแต่เป็นฐานสู่การพัฒนาในลำดับ คือ ชั้นประเมินผล และเผยแพร่ผลการดำเนินงาน^{๑๖}

กระทรวงศึกษาธิการ^{๑๗} กล่าวไว้ว่า จังหวะก้าวการพัฒนาสู่โรงเรียนวิถีพุทธที่ชัดเจนมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องพิจารณา องค์ประกอบและลำดับขั้นตอนที่เป็นระบบและลำดับขั้นตอน ขององค์ประกอบต่อไปนี้เป็นข้อเสนอเชิงตัวอย่างหนึ่งที่สถานศึกษาสามารถนำไปพิจารณาปรับใช้ได้ตามเหมาะสมประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

๑. ขั้นเตรียมการ ที่จะให้การจัดโรงเรียนวิถีพุทธดำเนินไปโดยสะดวกด้วยศรัทธาและฉันทะ
๒. ขั้นดำเนินการจัดสภาพและองค์ประกอบที่จะเป็นปัจจัย เป็นกิจกรรม เป็นเครื่องมือสู่การพัฒนาผู้เรียนได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะแห่งปัญญาคุณธรรม
๓. ขั้นดำเนินการพัฒนาผู้เรียนและบุคลากรตามระบบไตรสิกขา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เป็นหัวใจของการดำเนินการโรงเรียนวิถีพุทธ ซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง
๔. ขั้นดูแลสนับสนุนใกล้ชิด ที่จะช่วยให้การดำเนินงานทุกส่วนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยท่าทีความเป็นกัลยาณมิตร
๕. ขั้นปรับปรุง พัฒนาต่อเนื่อง ที่จะเน้นย้ำการพัฒนาว่าต้องมามากขึ้น ด้วยหลักอิทธิบาท ๔ และอุปัฏฐาธรรม
๖. ชั้นประเมินผลและเผยแพร่ผลกาดำเนินงาน ที่จะนำข้อมูลผลการดำเนินงานสู่การเตรียมการที่จะดำเนินงานในรอบต่อ ๆ ไป เช่น ในปีต่อ ๆ ไป หรือใช้กับโครงการต่อเนื่องอื่นและนำผลสรุปจัดทำรายงานผลการดำเนินงานแจ้งแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องให้ทราบ

^{๑๖} พล แสงสว่าง, โรงเรียนวิถีพุทธ อภิเมตติหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาไทย , (กรุงเทพมหานคร : ศึกษาสาร, ๒๕๔๖), หน้า ๑๑.

^{๑๗} กระทรวงศึกษาธิการ, แนวทางการดำเนินงานโรงเรียนวิถีพุทธ พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์องค์การขนส่งสินค้าและพัสดุ), ๒๕๔๖. หน้า ๓๕.

๒.๑.๔ คุณธรรมจริยธรรมในการบริหาร

ประกาศรี สืห์อำไพ^{๑๘} กล่าวว่า คุณธรรม คือ หลักธรรมที่สร้างความรู้สึกลึกซึ้งดีในทางศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม มีหลักปรัชญาเดียวกัน คือ เป็นหลักปฏิบัติคุณงามความดี คุณธรรมที่ว่านี้มีเนื้อหาครอบคลุมเรื่องความดี ความสุข และการกำหนดคุณค่าของคุณธรรม

จึงอาจสรุป ความหมายของคุณธรรม คือ หลักความประพฤติที่เป็นลักษณะนิสัยที่ดีงาม ได้รับการสั่งสมหรือปฏิบัติตามกันมาจากจิตใจโดยมิได้ฝืนใจ ผลจากการกระทำ ก่อให้เกิดประโยชน์ แก่ผู้ที่ยึดถือโดยตรง และส่งผลให้สังคมของการอยู่ร่วมกันมีความสุข และความเจริญงอกงาม หลักคุณธรรมจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง สำหรับมนุษย์ที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกัน เพราะคุณธรรมเป็นหลักแห่งความประพฤติ ปฏิบัติในทางที่ถูกต้องและ ดึงมามีจุดหมายปลายทางอยู่ที่คุณงามความดีของสังคมโดยรวม

สำนักงานคุณธรรมจริยธรรม กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม^{๑๙} ได้กล่าวถึงหลักธรรมในโรงเรียนหรือผู้บริหาร ครู นักเรียนพึงนำไปใช้ คือ เบญจศีล ซึ่งมาจากคำสองคำ คือคำว่า เบญจ แปลว่า ๕ และคำว่า ศีล แปลว่า ปกติรวมเป็น เบญจศีล คือ ศีล ๕ ประการ หมายถึงการรักษา กายวาจาให้เป็นปกติ โดยสรุปได้แก่การงดเว้น จากการทำความชั่วทั้งปวงนั่นเอง ศีลนั้นเป็นข้อปฏิบัติเบื้องต้น เพื่อคอยควบคุมความประพฤติให้เรียบร้อยดีงาม ไม่ทำความเดือดร้อนให้แก่ตนเองและผู้อื่น รวมทั้งสังคมส่วนรวมเป็นคุณธรรมที่ช่วยผดุงสังคมให้อยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุขไว้ทุกชั่วอายุ ทำให้สังคมมนุษย์มีความรักปรารถนาดีต่อกัน เคารพในสิทธิของกันและกัน ดังนั้น ศีลจึงถือเป็นข้อปฏิบัติสำหรับ มนุษย์ทุกคนที่จะต้องประพฤติปฏิบัติ เบญจศีล^{๒๐} นั้นมี ๕ ประการ ได้แก่

๑. ปาณาติปาตา เวรมณี เจตนางตเว้นจากการฆ่าสัตว์
 ๒. อทินนาทานา เวรมณี เจตนางตเว้นจากการลักทรัพย์
 ๓. กาเมสุมิฉฉาจารา เวรมณี เจตนางตเว้นจากการประพฤติดิตทางประเวณี
 ๔. มุสาวาทา เวรมณี เจตนางตเว้นจากการกล่าวเท็จ
 ๕. สุราเมรยมัชชปมัทฏฐานา เวรมณีเจตนางตเว้นจากการดื่มสุราเมรัยและของมึนเมา
- เบญจศีลทั้ง ๕ ข้อนี้ ท่านจัดเป็นสิกขาบท คือ ข้อที่พึงศึกษาและปฏิบัติมิให้ขาดหรือต่างพร้อยด้วยประการทั้งปวง

^{๑๘} ประกาศรี สืห์อำไพ, “อิทธิพลของพระพุทธศาสนาในการพัฒนาสำนึกความเป็นไทยของนักเรียนโรงเรียนวัดไทยในสหรัฐอเมริกา”, รายงานการวิจัย, (คณะครุศาสตร์ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕).

^{๑๙} สำนักงานคุณธรรมจริยธรรม กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม , ธรรมศึกษาขั้นตรี ฉบับปรับปรุงใหม่ที่ประกาศใช้ปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด , ๒๕๔๙), หน้า ๑๓๖.

^{๒๐} ที.ปา.(ไทย) ๑๑/๒๕๖/๒๓๓.

เบญจธรรม^{๒๑} แปลว่าธรรม ๕ ประการ เป็นธรรมข้อที่ควรปฏิบัติคู่กับเบญจศีล หรือศีล ๕ ประการ เบญจธรรมนี้เป็นข้อปฏิบัติที่สนับสนุนให้การรักษเบญจศีลมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจัดเป็นคู่ ๆ ได้ดังต่อไปนี้

ข้อที่ ๑ เมตตากรุณา หมายถึงความคิดปรารถนาให้ผู้อื่นมีความสุข ปราศจากความทุกข์ ด้วยประการทั้งปวง ไม่คิดเบียดเบียนผู้อื่นให้ลำบากเดือดร้อน เมื่อผู้อื่นมีทุกข์ก็พลอยห่วงใยไปด้วย เป็นคุณธรรมที่ส่งเสริมให้มนุษย์ในสังคมมีความเมตตาปราณีและเอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ต่อกัน เช่น บิดามารดามีความรักในบุตร ไม่คิดอาฆาตพยาบาทต่าง ๆ เป็นต้น เบญจธรรมนี้คู่กับเบญจศีลข้อที่ ๑ คือ การเว้นจากการฆ่าสัตว์

ข้อที่ ๒ สัมมาอาชีวะ หมายถึง การเลี้ยงชีพในทางที่ชอบ ไม่ผิดกฎหมายบ้านเมือง คุณธรรมข้อนี้เป็นเครื่องสนับสนุนให้ผู้มีศีลสามารถรักษาศีลได้อย่างมั่นคง การเลี้ยงชีพในทางที่ชอบ เช่น การทำมาหากินโดยสุจริตเที่ยงธรรม เว้นจากมิถิ ฉาอาชีวะที่สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้อื่นและสังคมทั่วไป เบญจธรรมข้อนี้ คู่กับเบญจศีลข้อที่ ๒ คือการเว้นจากการลักทรัพย์

ข้อที่ ๓ กามสังวร หมายถึง ความสำรวมระวังในกามให้ยินดีพอใจในคู่ครองของตนเท่านั้น ชายที่มีภรรยาแล้วไม่พึงประพฤตินอกใจภรรยาเด็ดขาด และต้องเอาใจใส่ยกย่องภรรยาตามสมควรแก่ฐานะ และภรรยาก็ต้องปรนนิบัติ เอาอกเอาใจสามีให้มีความสุข เบญจธรรมข้อนี้คู่กับเบญจศีลข้อที่ ๓ คือ เว้นจากการประพฤติดีกาม

ข้อที่ ๔ สัจจาจา หมายถึง ความมีสัตย์ คือมีความจริงใจ ซื่อตรงทั้งต่อตนเอง มิตรสหาย และเพื่อนร่วมงาน รักสัจจะเท่าชีวิต มีความสุจริตยุติธรรมในใจ พูดคำไหนเป็นคำนั้น ผิดก็ยอมรับผิด ถูกก็ว่าไปตามนั้น ไม่ลำเอียง เป็นผู้มีความสัตย์ที่เชื่อถือได้ ไม่กลับไปกลับมา อันจะมีผลทำให้ผู้อื่น เชื่อถือในถ้อยคำ ยอมรับนับถือในความสุจริต เบญจธรรมข้อนี้คู่กับเบญจศีลข้อที่ ๔ คือ เว้นจากการพูดเท็จ

ข้อที่ ๕ สติสัมปชัญญะ หมายถึง ความมีสติรอบคอบฝึกฝนตนเองมิให้ประมาทวุ่นวาย สติ ได้แก่ ความระลึกได้ในขณะที่ทำ พูด คิดอะไรก็ตาม ต้องพยายามตั้งสติให้ดี สัมปชัญญะ ได้แก่ ความรู้สึกตัวในขณะที่ทำ พูด หรือคิด เช่นเดียวกัน สติสัมปชัญญะนั้นเป็นธรรมที่มาคู่กัน เป็นธรรมที่มีอุปการะมาก คือไม่เกิดความประมาทพลั้งเผลอ เมื่อจะทำ จะพูด จะคิด ก็จะเป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามหลักธรรมเบญจธรรมข้อนี้คู่กับ เบญจศีลข้อที่ ๕ คือ เว้นจากการดื่มสุราและเมรัย

สรุปได้ว่า หลักเบญจศีล เบญจธรรม จึงเป็นหลักธรรมที่จะต้องปฏิบัติคู่กัน หลักเบญจศีล นั้นให้มนุษย์เว้นจากการประพฤติชั่ว เมื่อไม่ประพฤติชั่วแล้วก็จะพัฒนาตนเองให้ดีขึ้น ดังนั้นจะต้องมีการปฏิบัติตามหลักเบญจศีล เบญจธรรมด้วย จึงจะถือว่าเป็นผู้ประพฤติดี ผู้บริหารที่ดี ครูที่ดี นักเรียนที่ดี ด้วยเหตุผลทั้งหลายทั้งปวง เพื่อนำไปสู่สังคมที่ดี

^{๒๑} ศ.ดร.อรรถกฤษณ์ เลิศสวาท, หนังสือเรียนธรรมศึกษาชั้นตรี ฉบับมาตรฐาน บูรณาการชีวิต, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เลื่องเชียง, ๒๕๕๒), หน้า ๒๒๘.

๒.๒ ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหาร

อับรามสัน (Abramson)^{๒๒} ได้ให้ทัศนะการบริหารงานของผู้บริหารยุคใหม่ในศตวรรษที่ ๒๑ ว่า การทำให้องค์กรประสบความสำเร็จผู้บริหารจะต้องแสดงบทบาทดังนี้

การเป็นตัวกลางในการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) หมายถึงผู้บริหารต้องเป็นผู้นำในการเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่ล้ำสมัยและไม่ถูกต้อง โดยผู้บริหารจะต้องมีความมั่นคงเข้มแข็งการเป็นผู้ประกอบการ (Entrepreneurial) หมายถึง ผู้บริหารต้องเป็นผู้ลงทุน มีความคิดสร้างสรรค์ และมีปฏิภาณไหวพริบดี

การเป็นผู้ให้คำปรึกษา (Counselor) หมายถึงผู้บริหารจะต้องเน้นและให้ความสำคัญแก่บุคคลและเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากบุคลากร

เทลเลอร์ (Frederick W Taylor)^{๒๓} บิดาแห่งการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ได้พัฒนาการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ในหลักการ (Principles) ที่สำคัญ ๔ ประการ คือต้องมีการคิดค้น และวิธีที่ดีที่สุด (One Best Way) สำหรับงานแต่ละอย่าง คือ ต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่ช่วยให้สามารถงานเสร็จลุล่วงไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์ มาตรฐานของงานจะต้องจัดวางเอาไว้โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่า เป็นวิธีที่ดีที่สุดจริง และในเวลาเดียวกันการจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่าง ๆ ก็ทำให้ตามผลผลิตทั้งหมด

ต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาคนงาน โดยตระหนักถึงความสำคัญ และคุณค่าของการรู้จักงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงาน นอกจากนี้ต้องมีการอบรมคนงานให้รู้จักวิธีการทำงานที่ถูกต้องด้วย และในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำด้วยวิธี การพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงาน ควบคู่กับการพิจารณาคนงานนี้ คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีการทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะโดยหลักเหตุผลคนงานทุกคนจะเห็นจริงถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้นจากการทำงานอย่างถูกวิธีที่จะช่วยให้ผลผลิตสูงขึ้น การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหาร และคนงาน ฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่ใช่โดยการลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น

จากหลักดังกล่าว พบว่าวิธีการต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นวิธีที่มีหลักเกณฑ์ตามหลัก กวียาศาสตร์ทำให้เกิดทฤษฎีการบริหารขึ้นมา และได้เสนอแนะว่า ผู้บริหารต้องมีบทบาทเป็นจุดกลางของปัญหา และความสำเร็จของกลุ่มที่จะต้องรับผิดชอบ นำเอาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของกลุ่มมาคิดวิเคราะห์ และปรับปรุงหาทางออกให้ได้เป็นดีที่สุดสำหรับกลุ่มให้ดีขึ้นและมากขึ้นเรื่อย

^{๒๒} Abramson Mark A., "In Search of the New Leadership", Management, September, 1996, p. 1-4.

^{๒๓} ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๔๗-๔๘.

๒.๒.๑ ทฤษฎีการพัฒนางานองค์กร

อรุณ รักธรรม^{๒๔} กล่าวว่า การพัฒนางานองค์กร (Organization Development) หรือ OD ในการบริการการเปลี่ยนแปลงจะประสบความสำเร็จได้ต้องรวมถึงการพัฒนางานองค์กร (OD) ด้วย โดยนิยามการพัฒนางานองค์กร หมายถึง การทำแผนเพื่อใช้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงองค์การให้เกิดความมีประสิทธิภาพและให้ความสำคัญด้านความเป็นมนุษย์มากยิ่งขึ้น (More Effective and More Human) จะเห็นว่ากระบวนการทัศน์ของการพัฒนางานองค์กร

(OD paradigm)คือ ะกระบวนการมีส่วนร่วม ตลอดจนการมีจิตวิญญาณของการแสวงหา (Spirit of inquiry) กล่าวโดยสรุป ว่าค่านิยมที่ถือเป็นสาระสำคัญเชิงปรัชญาของการพัฒนางานองค์กร ได้แก่

๑. ให้การนับถือต่อตน (Respect for People) โดยเชื่อว่า มนุษย์มีความรับผิดชอบ มีสติปัญญาและต้องการให้การใส่ใจ และควรได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

๒. ไว้วางใจและช่วยเหลือเจือจุน (Trust and Support) กล่าวคือ องค์การที่ถือว่า มีสุขภาพดีและมีประสิทธิภาพต้องมีลักษณะของความไว้วางใจ มีความเชื่อถือมีบรรยากาศที่เปิดเผย และให้การเกื้อกูลต่อกัน

๓. มีความเสมอภาคด้านอำนาจ (Power Equalization) ในองค์การที่มีประสิทธิภาพ จะไม่เน้นการใช้อำนาจและการควบคุมตามสายการบังคับบัญชาเป็นประเด็นสำคัญ

๔. กล้าเผชิญปัญหา (Confrontation) โดยไม่เลี่ยง ไม่ประวิงเวลาหรือหนีปัญหาที่เกิดขึ้น แต่จะใช้วิธีเผชิญปัญหาอย่างเปิดเผย

๕. การมีส่วนร่วม (Participation) โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับ การเปลี่ยนแปลงจะได้รับโอกาสมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพราะการได้มีส่วนร่วมยิ่งทำให้ต้องผูกพัน ต่อการนำข้อยุติลงสู่การปฏิบัติมากยิ่งขึ้น

เทคนิคที่ใช้ในการพัฒนางานองค์กร

เนื่องจากการพัฒนางานองค์กร เป็นแผนรวมที่ใช้ในการเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาบุคลากรแต่ละคนขององค์กร พร้อมกับปรับปรุงให้การดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น กิจกรรมของ OD ก็คือ แสวงหาทางที่ส่งเสริมการกระบวนการทัศน์ (Paradigm) หมายถึง วิธีคิด วิธีปฏิบัติ วิธีให้คุณค่า ซึ่งตั้งอยู่บนฐานการมองโลกความเป็นจริงแบบหนึ่งหรืออาจหมายความว่า ทัศนะแม่บท เพราะเป็นทัศนะพื้นฐานที่เป็นตัวกำหนด วิธีคิด วิธีปฏิบัติ วิธีให้คุณค่าและวิถีชีวิตทั้งหมดของผู้คน

^{๒๔} อรุณ รักธรรม, การพัฒนางานองค์กร การสร้างและการพัฒนาการทำงานเป็นทีม , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๒๔-๒๖.

แผนพัฒนาองค์กรจึงประกอบด้วย วยเทคนิคต่าง ๆ หลายอย่าง (บางครั้งเรียกว่า กิจกรรม สอดแทรก หรือ OD Interventions) ซึ่งผู้เชี่ยวชาญใช้เพื่อปรับปรุงการ ทำงานขององค์กรทั้งในระดับ บุคคล กลุ่มบุคคล และองค์กรโดยรวม เทคนิคการ พัฒนาองค์กรที่เป็นนิยมแพร่หลาย ได้แก่ การ สสำรวจข้อมูลย้อนกลับ (Survey Feedback) การฝึกอบรมเพื่อฝึกการรับรู้ (Sensitivity Training) การสร้างทีมงาน (Team Building) โปรแกรมสร้างคุณภาพในชีวิตงาน (Quality of Work Life Programs) และการบริหารโดยยึดวัตถุประสงค์ (Management by Objectives) และการสร้าง องค์กรแห่งการเรียนรู้ (Creating a Learning Organization)

วุฒิชัย จานงค์^{๒๕} ได้กล่าวว่า การพัฒนาองค์กร (Organization Development) หรือ นิยมเรียกกันสั้น ๆ ว่า OD เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงองค์การทุกระบบอย่างมีแผน ซึ่งนับว่าเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ เมื่อแสดงกับแนวคิดของนักจัดการอื่น ๆ พบว่าแนวความคิดของ การพัฒนาองค์กรก่อให้เกิดความสับสนอยู่มาก เพราะเป็นแนวคิดที่กว้างมาก แม้กระทั่งความหมาย ก็ยังไม่ค่อยแน่ใจว่าจะมีความหมายใดเป็นที่พอใจและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

๒.๒.๒ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

หลักการบริหารนิยธรรม^{๒๖} มีส่วนในการปกครอง โดยการปฏิบัติตามหลักการร่วมรับผิ ดชอบ ที่จะช่วยป้องกันความเสื่อม นำไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองโดยส่วนเดียวที่เรียกว่า อภิธานนิยธรรม คือ

๑. หมั่นประชุมกันเนืองนิตย์ เป็นการประชุมพบปะศึกษาหาหรือกิจการงานต่าง ๆ แลกเปลี่ยน ความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกันโดยสม่ำเสมอ
๒. พร้อมเพรียงกันประชุม เลิกประชุม และทำกิจกรรมร่วมกันเป็นการประชุมและ การทำกิจกรรมทั้งหลายที่พึงกระทำร่วมกัน หรือพร้อมเพรียงกันลุกขึ้นป้องกันบ้านเมือง
๓. ไม่บัญญัติหรือลบล้มเลิกข้อบัญญัติต่าง ๆ เป็นการไม่เพิกถอน เพิ่มเติม ไม่ลด ะเมิด หรือวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อันมิได้ตกลงบัญญัติไว้ และไม่เหยียบย่ำสิ่งที่ตกลงบัญญัติไว้แล้ว ถือปฏิบัติมั่นอยู่ในบทบัญญัติใหญ่ที่วางไว้เป็นธรรมเนียม
๔. ให้ความเคารพและรับฟังความคิดเห็นของผู้ใหญ่ ผู้ใหญ่เป็นผู้มีประสบการณ์ ยาวนาน ดังนั้นเราต้องให้เกียรติ ให้ความเคารพนับถือ และรับฟังความคิดเห็นของท่านในฐานะที่เป็น ผู้รู้และมีประสบการณ์มาก

๕. ไม่ข่มเหงสตรี เป็นการให้เกียรติและคุ้มครองสตรี มิให้มีการกดขี่ข่มเหงรังแก

๖. เคารพบูชาสักการะเจดีย์ คือการให้ความเคารพศาสนสถาน ปุชนียสถาน อนุสาวรีย์ประจำชาติ อันเป็นเครื่องเตือนความจำ ปลุกเกล้าให้เราทำความดี และเป็นที่ยอมรับของหมู่ชน ไม่ละเลยพิธีเคารพบูชาอันพึงทำต่ออนุสรณ์สถานที่สำคัญเหล่านั้นตามประเพณีที่ดงาม

^{๒๕} วุฒิชัย จานงค์, การพัฒนาองค์กร ลองคิดทบทวนอีกทีว่าทำอะไรได้บ้าง , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา, ๒๕๑๙). หน้า ๒๘๗-๒๘๘.

^{๒๖} พระธรรมปิฎก(ป.อ.ปยุตฺโต), พจนานุกรมพุทธศาสน์ฉบับประมวลธรรมพิมพ์ครั้งที่ ๑๒, หน้า ๒๑๑.

๗. ให้การอารักขาพระภิกษุหรือผู้ทรงศีล เป็นการจัดการให้การอารักขาบำรุง คัมภีร์ อ้นชอบธรรม แก่บรรพชิต ผู้ทรงศีลทรงธรรมบริสุทธิ์ ซึ่งเป็นหลักใจและเป็นตัวอย่างทาง ศีลธรรมของประชาชน เต็มใจต้อนรับและหวังให้ท่านอยู่โดยผาสุก

ดังนั้นการบริหารงานบุคคล คือ การใช้คนให้ทำงานให้ได้ผลดีที่สุดโดยใช้เวลาน้อยที่สุด และสิ้นเปลืองเงินและวัสดุในการทำงานนั้นๆ น้อยที่สุดในขณะเดียวกันที่เราใช้นั้นมีความสุขมีความ พอใจที่จะให้ผู้บริหารใช้ พอใจที่จะทำงานตามที่ต้องการ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการบริหารให้ บรรดาบริการต่างๆ ของฝ่ายผู้ให้การศึกษาดำเนินไปด้วยดีและเกิดประโยชน์สมตามความมุ่งหมาย ของการศึกษา โดยอาศัยเทคนิคใด ในการคัดเลือกบุคคลที่มาทำงานให้เหมาะสมและเทคนิคในการ พัฒนาบุคคลที่มีอยู่แล้วให้มีความรู้ความสามารถที่จะทำงานให้เกิดประโยชน์ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริม ให้คนเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้าและได้รับผลตอบแทนเป็นที่พอใจ และมีความสุขในการทำงาน

องค์ประกอบของการบริหาร

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปในหมู่นักบริหารว่า องค์ประกอบสำคัญของการบริหารมี ๔ อย่าง คือ คนหรือบุคคลหรือบุคลากร (Man) เงินหรืองบประมาณ (Money) วัสดุและอุปกรณ์ (Material) การจัดการหรือเทคนิคบริหาร (Management) องค์ประกอบทั้ง ๔ อย่างดังกล่าว มีความสำคัญมาก แต่องค์ประกอบประการแรก คือ คนหรือบุคคล (Man) มีความสำคัญที่สุด บางแห่งเพิ่ม “ขวัญ” (Morale) หรือจิตใจ (Mind) เข้าไปอีกอย่างหนึ่ง ความจริง ขวัญ (Morale) หรือจิตใจ (Mind) เป็น ส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับบุคคล ควรจัดเป็นเรื่องเดียวกับบุคคล (Man) ในที่นี้จึงยังคงแยกองค์ประกอบของ การบริหารเป็น ๔ อย่างเท่าเดิม

หน้าที่ผู้บริหารสถานศึกษา

ในการบริหารโรงเรียนผู้บริหารต้องมีองค์ประกอบครบทั้ง ๔ อย่าง ด้วยเช่นเดียวกัน แต่ถ้า จะพิจารณาโดยละเอียด ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่มีหน้าที่ซึ่งจะต้องทำในการบริหารถึง ๘ ประการ คือ

๑. การบริหารบุคลากรโรงเรียน ซึ่งหมายถึงครู เจ้าหน้าที่ คนงานและภารโรง เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันทุกฝ่าย

๒. การปกครองและแนะแนวนักเรียนหรือการบริหารกิจการนักเรียน ตลอดจนการ ติดต่อกับผู้ปกครองของนักเรียน

๓. การบริหารวิชาการที่เกี่ยวกับ หลักสูตร แบบเรียน หนังสือวัสดุอุปกรณ์ ประกอบการสอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ และการบริหารการสอนเพื่อก่อให้เกิดการสอนที่มี ประสิทธิภาพที่สุด

๔. การบริหารงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับชุมชน ในฐานะที่โรงเรียนเป็นผู้นำของชุมชน และเป็นศูนย์สังคมของชุมชน อย่างน้อยที่โรงเรียนตั้งอยู่ เพื่อช่วยพัฒนาชุมชนในทุก ๆ ด้านและรับ ความช่วยเหลือและคำแนะนำจากชุมชนด้วย ในทำนองกระบวนการ ๒ ทาง

๕. การจัดระบบบริหารโรงเรียน กำหนดอำนาจหน้าที่และแผนภูมิของโรงเรียน (Organization chart) เพื่อให้โรงเรียนเป็นหน่วยงานที่มีระเบียบแบบแผนสมเป็นองค์กรที่ดี
๖. การจัดการเกี่ยวกับ อาคาร สถานที่ บริเวณ และ พัสตุ ครุภัณฑ์
๗. การบริหารงานธุรการ หรืองานเสมียน (clerical work) เอกสารต่าง ๆ การเงิน และงานบริการ ต่าง ๆ ของโรงเรียน
๘. การประเมินผลงาน ซึ่งต้องทำเป็นระยะ ๆ ต่อเนื่องกันไม่ขาดสาย

หน้าที่ผู้บริหารงานบุคคล

ผู้บริหารการศึกษา โดยเฉพาะครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ ที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียว คือ การบริหารงานบุคคล หรือการบริหารบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับโรงเรียนขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล มี ๔ ลักษณะคือ การแสวงหาบุคคล การทำนุบำรุงและรักษาบุคคล การพัฒนาบุคคล และ การให้บุคคลพ้นจากงาน แต่ถ้าจะพิจารณาให้ละเอียดก็จะมีดังนี้

๑. การวางนโยบายและการออกระเบียบข้อบังคับ เกี่ยวกับ กับตัวบุคคลเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโรงเรียน
๒. การวางแผนเกี่ยวกับการจัดกำลังคนและการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่บุคคล เพื่อให้ทำงานได้สะดวกตามแผนงานที่ได้วางไว้
๓. การวางโครงการของงานต่าง ๆ ให้บุคคลปฏิบัติตามแผนที่ได้วางไว้ การกำหนดคุณสมบัติ และหน้าที่ซึ่งควรมอบให้แก่ผู้ปฏิบัติที่มารับตำแหน่งต่าง ๆ การจัดลำดับบังคับบัญชาภายในโรงเรียน การดำเนินการเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง การแสวงหาคนเข้ามาทำงาน การคัดเลือก และการสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง
๔. การปฐมนิเทศครูใหม่หรือรับโอนย้ายมาใหม่ และการทดลองปฏิบัติงานของครูใหม่
๕. การทำและรวบรวมทะเบียนประวัติตลอดจนผลการปฏิบัติงานเป็นระยะๆ
๖. การโอนย้ายและการย้าย การฝึกอบรมในระหว่างปฏิบัติงาน การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะๆ การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งหรือการให้สิ่งตอบแทนความดีความชอบอย่างอื่น การรักษาสุขภาพอนามัย และการให้ความปลอดภัยในการทำงาน การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การรักษาวินัย การให้พ้นจากงาน การให้บำเหน็จบำนาญ หรือสิ่งตอบแทนอย่างอื่น เมื่อต้องพ้นจากงานตามวาระ การวิจัยและค้นคว้าเพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับบุคคล

การบริหารงานบุคคลลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว เป็นงานประจำที่ครูใหญ่หรืออาจารย์ใหญ่ทุกคนต้องทำอยู่แล้วเป็นประจำ ในที่นี้จึงขอหยิบยกมากล่าวเฉพาะที่เห็นว่าควรพิจารณาเป็นกรณีพิเศษเท่านั้น

๒.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยมีมากมายหลายสถาบัน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่ายินดีต่อการศึกษาไทยเป็นอย่างมาก ที่มีครูอาจารย์ นิสิต นักศึกษา ที่มีจิตใจต้องการพัฒนาการศึกษาอย่างจริงจัง

๒.๓.๑ การบริหารจัดการโรงเรียนวิถิพุทธ

อมรรัตน์ แก้วมะ ได้ทำการวิจัย เรื่อง การบริหารการจัดการศึกษาโรงเรียนวิถิพุทธ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต ๑ พบว่าระดับกระบวนการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนวิถิพุทธ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต ๑ โดยรวมอยู่ในระดับมากทุกชั้น โดยกระบวนการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนวิถิพุทธ^{๒๗} ขั้นการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องสูงกว่าด้านอื่น ๆ ระดับประสิทธิผลการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนวิถิพุทธ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต ๑ โดยรวมอยู่ในระดับมากทุกด้าน โดยการบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากกว่าด้านอื่น ๆ

กระบวนการบริหารจัดการศึกษา และประสิทธิผลการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนวิถิพุทธ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต ๑ จำแนกตามสถานภาพโดยรวมแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕ แต่เมื่อจำแนกตามประเภทของโรงเรียนพบว่าบุคลากรที่อยู่โรงเรียนที่มีประเภทแตกต่างกันมีความคิดเห็นไม่แตกต่างกัน และไม่ปฏิบัติสัมพันธ์ระหว่างสถานภาพและประเภทของโรงเรียน

กระบวนการบริหารจัดการศึกษากับประสิทธิผลการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนวิถิพุทธ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต ๑ โดยรวมมีความสำคัญทางบวกในระดับสูง อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑

กระบวนการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนวิถิพุทธ ขั้นการดำเนินการจัดส ภาและองค์ประกอบต่างๆขั้นการประเมินผลการเผยแพร่ผลการดำเนินการขั้นการดำเนินการพัฒนาและขั้นเตรียมการสามารถทำนายประสิทธิผลทางการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนวิถิพุทธสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต ๑ ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ โดยมีอำนาจพยากรณ์ร้อยละ ๖๕.๗๐ และมีความคลาดเคลื่อนเท่ากับ ๐.๓๑๙

ในการวิจัยครั้งนี้ได้เสนอแนวทางเพื่อยกระดับประสิทธิผลการบริหารจัดการศึกษาโรงเรียน วิถิพุทธสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต ๑ เพื่อเป็นแนวทางการนำไปใช้ต่อไป

^{๒๗} อมรรัตน์ แก้วมะ , “การบริหารจัดการศึกษาโรงเรียนวิถิพุทธ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต ๑”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต* , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร , ๒๕๔๘), บทคัดย่อ.

๒.๓.๒ รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามนโยบายโรงเรียนวิถีพุทธ

จรง สุขเกษม^{๒๘} ได้ทำการวิจัย เรื่อง รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามนโยบายโรงเรียนวิถีพุทธ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่สุพรรณบุรี พบว่า รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามนโยบายโรงเรียนวิถีพุทธ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่สุพรรณบุรี ประกอบด้วย

การบริหารวิชาการที่สำคัญ ๆ คือ ด้านการจัดการหลักสูตรสถานศึกษา มีการกำหนดพุทธธรรม และคุณธรรมเพิ่มเติมในวิสัยทัศน์ของหลักสูตรสถานศึกษา ด้านการพัฒนาระบบการเรียนรู้ มีการจัดทำแผนการจัดการเรียนรู้สอดแทรกพุทธธรรมคุณธรรมที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญในรายวิชาต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นพัฒนาผู้เรียน ใช้หลักไตรสิกขาผ่านการจัดการเรียนรู้ และวิถีชีวิต (การกิน อยู่ ดู ฟังเป็น) ด้านการนิเทศ การเรียนการสอน มีการดำเนินงานตามกระบวนการและขั้นตอนทั่วไปมาปรับใช้

การบริหารงบประมาณ ที่สำคัญ ๆ คือในด้านการจัดตั้งงบประมาณ มีการกำหนดพุทธธรรมคุณธรรมไว้ในแผนกลยุทธ์โรงเรียน ด้านการบริหารงบประมาณ มีการจัดสรร เบิกจ่าย งบประมาณ และรายงานผลตามปกติ ด้านการระดมทรัพยากร และบริหารพัสดุสินทรัพย์ มีการใช้ทรัพยากรในชุมชนร่วมมือกับบุคคล หน่วยงานภาครัฐและเอกชน ให้มีประสิทธิภาพ และด้านการตรวจสอบติดตาม และประเมินผล คือ การเปิดโอกาสให้ผู้เรียน ครู ผู้ปกครอง ชุมชน ผู้เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม

การบริหารงานบุคคล ที่สำคัญ ๆ ด้านการวางแผน และการสรรหา มีการกำหนดให้กลุ่มสาระ การเรียนรู้สังคมศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรมเป็นแกนหลักในการดำเนินงานโดยมีการจัดหาที่ปรึกษา เช่น พระภิกษุ คฤหัสถ์ ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิมาเสนอแนะ ด้านการพัฒนาคณาจารย์และวินัย มีการพัฒนาคณาจารย์ตามจรรยาบรรณวิชาชีพครูโดยบูรณาการให้สอดคล้องกับวิถีพุทธมุ่งหวังให้เกิดคุณลักษณะผู้บริหารโรงเรียน ครู เป็นแบบอย่างที่ดี มีความเป็นกัลยาณมิตร ด้านการสร้างขวัญ กำลังใจมีการยกย่องเชิดชูเกียรติแก่ครูและบุคลากรภายนอก ที่เป็นแบบอย่างที่ดีแก่บุคคลทั่วไป และด้านดารประเมินบุคลากร มีการให้ผู้เรียน เพื่อนครู ผู้บริหารโรงเรียน มีส่วนร่วมในการประเมินผลการปฏิบัติงาน

การบริหารทั่วไป ที่สำคัญ ๆ คือด้านการดำเนินงานกิจกรรมนักเรียน มีการจัดกิจกรรมเสริมเนื้อหาสาระตามหลักสูตรที่เน้นผู้เรียนมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการจัดกิจกรรมการดำเนินชีวิตของผู้เรียนที่เน้น การปฏิบัติตามคุณธรรม ในครอบครัวไทย ด้านการพัฒนาอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อม มีการสร้างบรรยากาศ อาคารสถานที่ ห้องเรียน สภาพแวดล้อมทางกายภาพต่าง ๆ ให้สะอาด สวยงาม ร่มรื่น ปลอดภัย ด้านความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชนมีการประชุมชี้แจง และเปิด

^{๒๘} จรง สุขเกษม , “รูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามนโยบายโรงเรียนวิถีพุทธ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุพรรณบุรี ”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต* , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๕๐), บทคัดย่อ.

โอกาสให้กรรมการสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้เรียน ผู้ปกครอง ชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในการกิจต่าง ๆ ตลอดจนการจัดกิจกรรมร่วมกันระหว่างโรงเรียน บ้าน วัด ชุมชน และด้านการประชาสัมพันธ์และการสร้างเครือข่ายเพื่อแสวงหาความร่วมมือตามโครงการวิถียุทธในด้านต่าง ๆ กับบุคคลสถานศึกษา องค์การหน่วยงานภาครัฐและเอกชน

พระมหาณรินศักดิ์ สิงห์วงศ์^{๒๙} ได้ทำการวิจัย เรื่องการบริหาร วิชาการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามโครงการโรงเรียนวิถียุทธ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต ๓ พบว่าสภาพบริหารงานวิชาการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามโครงการโรงเรียนวิถียุทธ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต ๓ โดยภาพรวมและรายด้านแต่ละด้าน มีการปฏิบัติทุกด้าน โดยปฏิบัติมากที่สุดในด้านการวางแผนวิชาการ และปฏิบัติน้อยกว่าด้านอื่น ๆ ในด้านการนิเทศการเรียนการสอน เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่า ด้านการวางแผนงานวิชาการ มีการปฏิบัติมากที่สุดในเรื่องการศึกษาจุดมุ่งหมายหลักสูตรสถานศึกษาของโครงการโรงเรียน วิถียุทธ และปฏิบัติน้อยกว่าเรื่องอื่น ๆ ในเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ ด้านการบริหารจัดการหลักสูตร มีการปฏิบัติมากที่สุดในเรื่อง การศึกษาเอกสารหลักสูตรสถานศึกษาตามโครงการโรงเรียนวิถียุทธ และปฏิบัติน้อยกว่าเรื่องอื่น ๆ ในเรื่องการจัดเตรียมเครื่องมือและวัสดุ อุปกรณ์ ด้านการจัดการเรียนการสอน มีการปฏิบัติมากที่สุดในเรื่อง การจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามแนวพุทธธรรม และปฏิบัติน้อยกว่าเรื่องอื่น ๆ ในเรื่อง การวิจัยเพื่อพัฒนาการเรียนการสอนตามแนวพุทธธรรม ด้านการนิเทศการเรียนการสอน มีการปฏิบัติมากที่สุดในเรื่อง การศึกษาจากสื่อการเรียนรู้ และปฏิบัติน้อยกว่าเรื่องอื่น ๆ ในเรื่อง การจัดทีมฝึกงานทดลองวิธีการสอนตามแนวพุทธธรรม ด้านการวัดผล และประเมินผล การเรียนการสอน มีการปฏิบัติมากที่สุดในเรื่อง การติดตามผลวัดผลและประเมินผลเพื่อนำผลที่ได้มาพัฒนาคุณภาพผู้เรียน และปฏิบัติน้อยกว่าเรื่องอื่น ๆ ในเรื่องอื่น ๆ ในเรื่อง จัดระบบสารสนเทศด้านการวัดประเมินผลเพื่ออ้างอิงตรวจสอบและพัฒนา แนวทางการพัฒนาการบริหารงานวิชาการ และความเป็นไปได้ของแนวทางการพัฒนา ไม่ได้กำหนดขึ้น เนื่องจาก มีการปฏิบัติในระดับมากทุกด้าน และทุกเรื่องในแต่ละด้านข้างต้น

^{๒๙} พระมหาณรินศักดิ์ สิงห์วงศ์, “การบริหารวิชาการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามโครงการ โรงเรียนวิถียุทธ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต ๓”, วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๕๙), บทคัดย่อ.

๒.๓.๓ การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโรงเรียนวิถีพุทธ

วิไล วิทย์ประเสริฐกุล^{๓๐} ได้ทำการวิจัย เรื่อง การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโรงเรียนวิถีพุทธ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกรุงเทพมหานคร พบว่า

๑) ด้านการเตรียมการ มีการหาที่ปรึกษา การเตรียมบุคลากร และกำหนดเป้าหมาย โดยที่ มีปัญหาดังนี้ การที่นักเรียนยังขาดความเข้าใจแนวปฏิบัติตามแนววิถีพุทธ ผู้ปกครองมีภารกิจ ไม่ให้ความสำคัญกับวิถีพุทธ และบุคลากรยังขาดความเข้าใจในโครงการโรงเรียนวิถีพุทธ

๒) ด้านการดำเนินการจัดสภาพ และ องค์ประกอบ มีการจัดหลักสูตรสถานศึกษามีการจัด การเรียนการสอนเพื่อเตรียมกิจกรรมนักเรียน คือ ครูยังขาดความรู้และประสบการณ์ในการจัดการเรียนรู้แนววิถีพุทธ และขาดงบประมาณ

๓) ด้านการดำเนินการพัฒนาบุคลากรตามระบบไตรสิกขา มีการจัดการพัฒนาครูตามระบบไตรสิกขา ปัญหา คือ การขาดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

๔) ด้านการนิเทศดูแลใกล้ชิด มีลักษณะความเป็นกัลยาณมิตร ยังมีปัญหา คือ ขาดการนิเทศครูดูแลใกล้ชิดอย่างต่อเนื่อง

๕) ด้านการปรับปรุงพัฒนาต่อเนื่อง มีการนำข้อมูลในการบริหารด้านต่าง ๆ มาใช้ในการปรับปรุงพัฒนาต่อเนื่องด้านการปรับปรุงพัฒนาต่อเนื่อง ด้านนี้ไม่พบปัญหา

๖) ด้านการประเมินผล และเผยแพร่ผลงาน มีการประเมินเมื่อสิ้นสุดแผนปฏิบัติงาน การเผยแพร่ หรือรายงานให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ โดยการจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ ด้านนี้ไม่พบปัญหา

เจษฎา สิงหะ^{๓๑} ได้ทำการวิจัย เรื่อง แนวทางการดำเนินงานโรงเรียนวิถีพุทธในจังหวัดอ่างทอง ได้พบว่า อายุการทำงานแตกต่างกัน มีความรู้ในการดำเนินงานโรงเรียนวิถีพุทธในด้านการบริหารจัดการโรงเรียนวิถีพุทธ การจัดวิถีพุทธสู่วิถีการเรียนรู้ การพัฒนาบุคลากร และคุณลักษณะบุคลากรโรงเรียนวิถีพุทธ และการเกื้อกูลสัมพันธ์โรงเรียนวิถีพุทธ และชุมชนไม่แตกต่างกันจึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้ และพบว่าอายุทำงานแตกต่างกัน มีความรู้ในด้านกิจกรรมเสนอแนะการพัฒนาแตกต่างกัน จึงยอมรับสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนในเรื่องเจตคติและความพร้อมในด้านการบริหารจัดการโรงเรียนวิถีพุทธ การจัดวิถีพุทธสู่วิถีการเรียนรู้ กิจกรรมเสนอแนะการพัฒนา การพัฒนาบุคลากรและคุณลักษณะบุคลากรโรงเรียนวิถีพุทธ และการเกื้อกูลสัมพันธ์โรงเรียนวิถีพุทธและชุมชน ไม่แตกต่างกัน จึงปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้

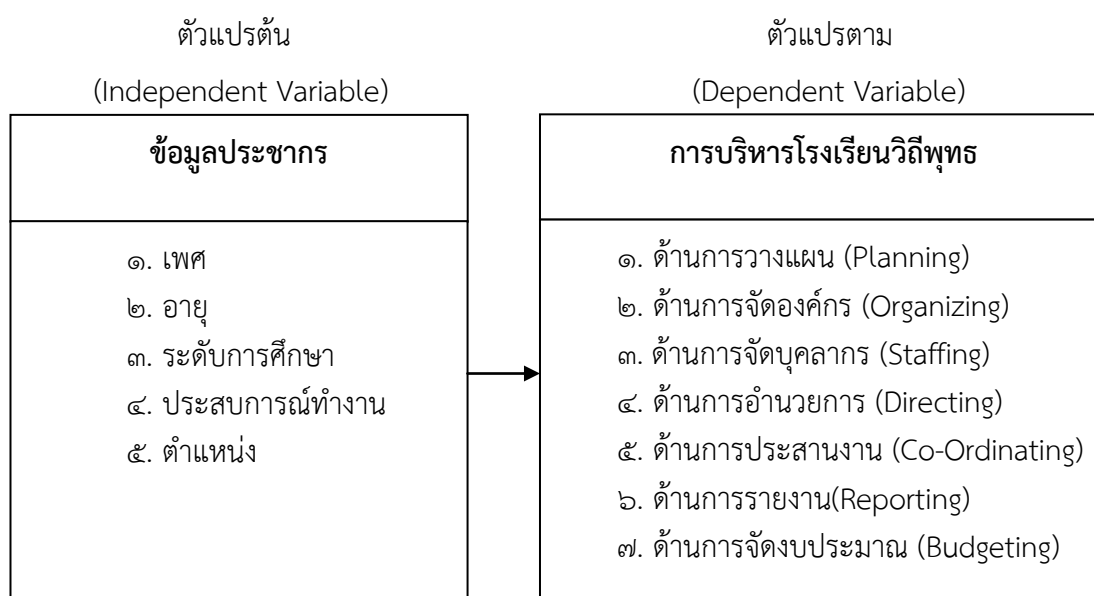
^{๓๐} วิไล วิทย์ประเสริฐกุล , “การศึกษาสภาพและปัญหาการบริหารโรงเรียนวิถีพุทธ สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในกรุงเทพมหานคร ”, *วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต* , (คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๙), หน้า ง.

^{๓๑} เจษฎา สิงหะ , “แนวทางการดำเนินงานโรงเรียนวิถีพุทธในจังหวัดอ่างทอง ”, *วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙), หน้า ๑๑๐.

๒.๔ กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิด โดยมุ่งศึกษาการดำเนินงานโรงเรียนวิถีพุทธ ในเขตตรวจราชการที่ ๓ จำแนกเป็น ๗ ด้านตามหลักการบริหาร POSDCoRB ของ Gulick and Urwick^{๓๒}

แผนภาพที่ ๒.๑ แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย



^{๓๒} Gulick L. and Urwick J., **Papers on the Science of Administration**, New York :

Institute of Public Administration, 1973. p. 13.