

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาการบริหารวัดให้มีประสิทธิภาพในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๖ ” ผู้วิจัยจะนำเสนอการทบทวนวรรณกรรม แนวคิด ทฤษฎี แลงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเข้ามาประกอบการทำวิจัยเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นเที่ยงตรงตามหลักระเบียบวิธีวิจัย ดังมีประเด็นที่ศึกษาประกอบด้วย

- ๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา
- ๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร
- ๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาวัด
- ๒.๔ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
- ๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์
- ๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับการบริการกิจการคณะสงฆ์
- ๒.๗ ข้อมูลพื้นที่วิจัย : คณะสงฆ์ภาค ๖
- ๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๙ กรอบแนวคิดงานวิจัย

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาการบริหารวัดให้มีประสิทธิภาพในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๖ ” ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา ไว้ดังนี้

๒.๑.๑ ความหมายของการพัฒนา

คำว่า การพัฒนา ใช้ในภาษาอังกฤษว่า Development นำมาใช้เป็นคำเฉพาะและใช้ประกอบคำอื่นก็ได้ เช่น การพัฒนาประเทศ การพัฒนาชนบท การพัฒนาเมือง และการพัฒนาข้าราชการ เป็นต้น การพัฒนาจึงถูกนำไปใช้กันโดยทั่วไปและมีความหมายแตกต่างกันออกไปดังกล่าวแล้ว เกี่ยวกับความหมายของการพัฒนานั้นได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายความหมายทั้งความหมายที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกัน

โดยสรุปศัพท์ การพัฒนา มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Development แปลว่า การเปลี่ยนแปลงที่ละเล็กละน้อย โดยผ่านลำดับขั้นตอนต่างๆ ไปสู่ระดับที่สามารถขยายตัวขึ้นเติบโตขึ้นมีการปรับปรุงให้ดีขึ้นและเหมาะสมกว่าเดิมหรืออาจก้าวหน้าไปถึงขั้นที่อุดมสมบูรณ์เป็นที่น่าพอใจส่วนความหมายจากรูปศัพท์ในภาษาไทยนั้น หมายถึง การทำความเจริญ การเปลี่ยนแปลง

ในทางที่เจริญขึ้น การคลี่คลายไปในทางที่ดี ถ้าเป็นกริยา ใช้คำว่า พัฒนา หมายความว่า ทำให้เจริญ คือ ทำให้เติบโตโตงอกงาม ทำให้งอกงามและมากขึ้น เช่น เจริญทางไมตรี^๑

การพัฒนา โดยความหมายจากรูปศัพท์จึงหมายถึง การเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้เกิดความเจริญเติบโตงอกงามและดีขึ้นจนเป็นที่พึงพอใจ ความหมายดังกล่าวนี้ เป็นที่มาของความหมายในภาษาไทยและเป็นแนวทางในการกำหนดความหมายอื่นๆ นักพัฒนบริหารศาสตร์ได้ให้ความหมายของการพัฒนาเป็น ๒ ระดับ คือ ความหมายอย่างแคบและความหมายอย่างกว้าง ความหมายอย่างแคบ การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในตัวระบบการกระทำให้ดีขึ้นอันเป็นการเปลี่ยนแปลงในด้านคุณภาพเพียงด้านเดียว ส่วนความหมายอย่างกว้างนั้น การพัฒนาเป็นกระบวนการของการเปลี่ยนแปลงในตัวระบบการกระทำทั้งด้านคุณภาพปริมาณและสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นไปพร้อมๆ กัน ไม่ใช่ด้านใดด้านหนึ่งเพียงด้านเดียว^๒ ในทางพุทธศาสนา การพัฒนา มาจากคำภาษาบาลีว่า วัฒนะ แปลว่า เจริญ แบ่งออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ การพัฒนาคน เรียกว่า ภาวนา กับการพัฒนาสิ่งอื่นๆที่ไม่ใช่คน เช่น วัตถุสิ่งแวดล้อมต่างๆ เรียกว่า พัฒนา หรือ วัฒนา เช่น การสร้างถนน บ่อน้ำ อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องของการเพิ่มพูนขยายทำให้มากหรือทำให้เติบโตขึ้นทางวัตถุและได้เสนอข้อคิดไว้ว่า คำว่า การพัฒนา หรือ คำว่า เจริญ นั้นไม่ได้แปลว่าทำให้มากขึ้น เพิ่มพูนขึ้นอย่างเดียวเท่านั้น แต่มีความหมายว่า ตัดหรือทิ้ง ดังนั้น การพัฒนาจึงเป็นสิ่งที่ทำแล้วมีความเจริญจริงๆ คือ ต้องไม่เกิดปัญหาติดตามมาหรือไม่เสื่อมลงกว่าเดิม ถ้าเกิดปัญหาหรือเสื่อมลงไม่ใช่เป็นการพัฒนา แต่เป็นหายนะซึ่งตรงกันข้ามกับการพัฒนา^๓ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่ มีการกำหนดทิศทาง (directed change) หรือการเปลี่ยนแปลงที่ไดวางแผนไว้แน่นอนล่วงหน้า (planned change) มีการกระทำให้เกิดขึ้น คือ เปลี่ยนจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า ดังนั้น การพัฒนาที่แท้จริงควรหมายถึงการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย ความอยู่ดีกินดี ความเจริญทางศิลปวัฒนธรรม และจิตใจและความสงบสันติ ซึ่งนอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางวัตถุเพื่อสนองความต้องการของร่างกายแล้ว ประชาชนยังต้องการพัฒนาทางดานการศึกษาสิ่งแวดล้อมที่ดี การพักผ่อน หย่อนใจ และการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจด้านต่างๆ ด้วยความต้องการทั้งหมดนี้บางครั้ง เราเรียกกันว่าเป้นการพัฒนา “คุณภาพ” เพื่อให้เห็นว่าการพัฒนาไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การเพิ่มปริมาณสินค้าหรือการเพิ่มรายได้เท่านั้น หากอยู่ที่การเพิ่มความพอใจความสุขของประชาชนมากกว่าการพัฒนา อาจจัดแบ่งออกเป็น ๓ ด้านใหญ่ ๆ ได้แก่

๑) การพัฒนาทางเศรษฐกิจ หมายถึง การพัฒนาด้านการผลิต การจำหน่ายแจก การแลกเปลี่ยน การลงทุนเพื่อให้ประชาชนไม่ยากจน เป็นต้น

^๑ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒, (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖), หน้า ๒๓๘.

^๒สนธยา พลศรี, **ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน**, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียน สโตร์, ๒๕๔๗), หน้า ๓.

^๓พระราชวรมนี (ประยูรธ ปยุตโต), **ทางสายกลางของการศึกษาไทย**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๓๐) หน้า ๑๕.

๒) การพัฒนาทางสังคม หมายถึง การพัฒนาด้านจิตใจ แบบแผน พฤติกรรม รวมตลอดทั้งความสัมพันธ์ของคนในสังคมเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ในสังคม เป็นต้น

๓) การพัฒนาทางการเมือง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สร้างกระบวนการปกครองให้เป็นประชาธิปไตย และประชาชนในประเทศมีสิทธิเสรีภาพตามกฎหมาย เป็นต้น พร้อมกันนั้น ยังได้จัดกลุ่มการให้ความหมายคำว่า การพัฒนา ออกเป็น ๕ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง มีความเห็นว่า การพัฒนา หมายถึง ความเจริญเติบโต (growth) อันเป็นการเพิ่มของผลผลิต (output) ซึ่งกระทำโดยระบบสังคม (social system) ร่วมกับสิ่งแวดล้อม (environment) เช่น การผลิตข้าวเพิ่มขึ้น การสร้างถนน สะพาน เขื่อน หรือบ้านเรือน ให้ประชาชนได้มีโอกาสใช้สิ่งเหล่านี้มากขึ้น

กลุ่มที่สอง มีความเห็นว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงระบบการกระทำ (development is change in the with performs) เช่น มีการเปลี่ยนแปลงระบบสังคม ระบบการเมือง และระบบบริหาร เป็นต้น

กลุ่มที่สาม มีความเห็นว่า การพัฒนา หมายถึง การเน้นที่วัตถุประสงค์เป็นหลัก ถ้าเป็นการบริหารจัดการก็ต้องบริหารจัดการด้วยวัตถุประสงค์ (management by objectives) คือ การปฏิบัติงานมุ่งไปที่วัตถุประสงค์นั่นเอง การพัฒนาตามความเห็นของกลุ่มนี้จึงขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ว่า ผู้กำหนดวัตถุประสงค์จะได้ระบุไว้อย่างไร มีอะไรบ้างที่ต้องการ ปัญหาต่อมาก็คือ วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นนั้นมีเหตุผลหรือได้รับความเห็นชอบและการสนับสนุนจากบุคคลที่เกี่ยวข้องมากน้อยเพียงใด ซึ่งถ้าวัตถุประสงค์ของประเทศประชาชนในประเทศก็น่าจะเป็นผู้มีส่วนรับรู้สนับสนุนหรือได้รับประโยชน์จากการพัฒนานั้นด้วย อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายจะมีการกำหนดไว้กว้าง ๆ เช่น เป็นการสร้างความเจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นต้น

กลุ่มที่สี่ มีความเห็นว่า การพัฒนา หมายถึงการเปลี่ยนแปลงโดยการวางแผนเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงาน ตามความเห็นของกลุ่มนี้เน้นว่าการพัฒนาอยู่ที่การมีแผน และการนำแผนไปดำเนินการเพื่อกำหนดหรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์นั้น ๆ

กลุ่มที่ห้า มีความเห็นว่า การพัฒนา หมายความว่าความทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ โดยคุณลักษณะทั้งสองแง่นี้ไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาดคือทั้งปริมาณและคุณภาพต้องควบคู่กันไปเสมอในแง่ของปริมาณ ผลของการพัฒนาสามารถมองเห็นได้เป็นวัตถุ จับต้องและวัดผลได้ง่าย เช่น เงินเดือนเพิ่มขึ้น รายได้เพิ่มขึ้น มีถนนหนทาง โรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล ส่วนในแง่คุณภาพจับต้องไม่ได้วัดผลได้ยาก เช่น การพัฒนาให้ประชาชนมีความซื่อสัตย์สุจริต รู้จักเสียสละเพื่อส่วนรวม มีความอดทน ขยันหมั่นเพียร รักระเบียบวินัยและความสะอาด เป็นต้น และเป็นความจริงเสมอว่า การพัฒนาส่วนใหญ่จะเน้นในแง่ของปริมาณทั้งสิ้น เพราะสามารถที่จะวัดได้ ยิ่งสังคมเจริญมากขึ้นเท่าไร การพัฒนาจำต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่รู้เฉพาะเรื่องของสาขาที่ตนชำนาญ โดยขาดความสนใจในความเป็นมนุษย์ในวงกว้างออกไป การวัดผลการพัฒนาจึงเน้นไปที่ความสำเร็จในด้านสาขาวิชาชีพของตนเป็นส่วนใหญ่ เช่น นักเศรษฐศาสตร์จะวัดผลสำเร็จของตนด้วยการเพิ่มผลผลิต รายได้ประชาชาติ เพิ่มการส่งออก เพิ่มการอุตสาหกรรม และเพิ่มการลงทุน เป็นต้น โดยคำนึงถึงมนุษย์น้อยมาก

จากความหมาย การพัฒนา ที่ยกมาข้างต้นนี้ ทำให้สรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่มีการกระทำให้เกิดขึ้นหรือมีการวางแผนกำหนดทิศทางไว้ล่วงหน้า โดยการเปลี่ยนแปลงนี้ต้องเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น ถ้าเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ไม่ดี ก็ไม่เรียกว่าการพัฒนา ขณะเดียวกัน การพัฒนามิได้หมายถึงการเพิ่มขึ้นปริมาณสินค้าหรือรายได้ของประชาชนเท่านั้น แต่หมายรวมไปถึงการเพิ่มความพึงพอใจและ เพิ่มความสุขของประชาชนด้วย

ตารางที่ ๒.๑ ความหมายของการพัฒนา

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ (๒๕๔๖, หน้า ๒๓๘)	การพัฒนา คือ ๑.การทำความเจริญ ๒.ทำให้เจริญ
สนธยา พลศรี. (๒๕๔๗, หน้า ๓)	การพัฒนาสามารถ เป็น ๒ ระดับ ๑.ความหมายอย่างแคบ ๒.ความหมายอย่างกว้าง ความหมายอย่างแคบ
พระราชวรมุณี (ประยุทธ์ ปยุตโต) (๒๕๓๐, หน้า ๑๕)	แบ่งออกได้เป็น ๒ ส่วน ๑.การพัฒนาคน ๒.การพัฒนาสิ่งอื่นๆ

การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเป็นระบบปรับปรุงประสิทธิภาพของพนักงานในการทำงานให้ดีขึ้นเมื่อใดก็ตามที่พนักงานทำงานมีประสิทธิภาพจะส่งผลทำให้กลุ่มและองค์การมีประสิทธิภาพด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จึงมีขอบข่ายถึงการพัฒนาบุคคล (individual development) รู้จักวิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนของตัวเองแล้วพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไปรวมทั้งการพัฒนางานองค์การ (organization development) และการพัฒนาอาชีพ (career development)^๔ ดังนั้นผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาบุคคล (individual development) การพัฒนางานองค์การ (organization development) และการพัฒนาอาชีพ (career development) ซึ่งมีนักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลที่ให้รายละเอียดไว้ดังนี้

๒.๑.๒ การพัฒนาบุคคล (individual development)

การพัฒนาบุคคลหมายถึงการให้การศึกษาในอันที่จะส่งเสริมความรู้ความสามารถความถนัดและทักษะบุคลากรทั้งนี้มีความมุ่งหมายที่จะพัฒนาศักยภาพของคนในองค์การให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ดียิ่งขึ้นทั้งในด้านความรู้ความสามารถความชำนาญและประสบการณ์ นอกจากนี้การพัฒนาบุคลากรยังมีความหมายที่จะพัฒนาทัศนคติหรือเจตคติของการปฏิบัติงานให้เป็นไปในทางที่ดีมีกำลังใจในการทำงานและมีความคิดที่จะปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย^๕

^๔ เสน่ห์ จัญโต และคณะ, การจัดการทรัพยากรมนุษย์หน่วยที่ ๔, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๗), หน้า ๑๕๑.

^๕ รังสรรค์ ประเสริฐศรี, องค์การและการจัดการงานบุคคลหน่วยที่ ๑๑, พิมพ์ครั้งที่ ๖ , (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๓), หน้า ๔๖๑ – ๔๖๒.

การพัฒนาบุคคลจะนำมาใช้กับบุคลากรระดับบริหารเพื่อเสริมสร้างความรู้ประสบการณ์ตลอดจนแนวคิดต่างๆให้บุคลากรในระดับนี้สูงขึ้นเพื่อรองรับความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็วตลอดจนการขยายตัวขององค์การและการปรับโครงสร้างของระบบงานด้วยเหตุผลดังกล่าวองค์การจึงจำเป็นต้องผู้บริหารระดับต่างๆให้มีความพร้อมทั้งด้านร่างกายจิตใจความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานในระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล^๖

จากการพัฒนาบุคคลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้วิจัยสรุปได้ดังนี้ในการพัฒนาบุคคลเป็นการพัฒนาเพื่อเสริมสร้างความรู้ประสบการณ์รวมทั้งแนวคิดและยังเป็นกระบวนการให้บุคคลเจริญในหน้าที่การงานมีทักษะในการทำงานดีขึ้นทำให้เกิดความชำนาญในหน้าที่ที่ตนเองรับผิดชอบอยู่ทั้งในปัจจุบันและอนาคตเพราะองค์การมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาจึงจำเป็นต้องพัฒนาบุคลากรให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ตารางที่ ๒.๒ การพัฒนาบุคคล

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
เสนห์ จุ้ยโต และคณะ (๒๕๔๗, หน้า ๑๕๑)	๑. การพัฒนาบุคคล (individual development) ๒. การพัฒนาองค์การ (organization development) ๓. การพัฒนาอาชีพ (career development)
รังสรรค์ ประเสริฐศรี (๒๕๔๓, หน้า ๔๖๑ – ๔๖๒)	๑. พัฒนาศักยภาพของคนในองค์การ ๒. พัฒนาทัศนคติหรือเจตคติ
วิลาวรรณ รพีพิศาล (๒๕๕๐, หน้า ๑๕๘)	๑. การพัฒนาบุคคลจะนำมาใช้กับบุคลากรระดับบริหาร ๒. ผู้บริหารระดับต่างๆให้มีความพร้อมทั้งด้านร่างกายจิตใจ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์

๒.๑.๓ การพัฒนาอาชีพ

การพัฒนาอาชีพเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในอาชีพวิชาชีพและการเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อให้เป้าหมายอาชีพบรรลุผลมีการให้คำจำกัดความการพัฒนาอาชีพว่าเป็นปฏิสัมพันธ์ของปัจจัยทางจิตวิทยาสังคมวิทยาเศรษฐศาสตร์กายภาพและโอกาสที่หล่อหลอมผลของงานอาชีพวิชาชีพที่บุคคลอาจเข้าร่วมในช่วงชีวิตของเขาการพัฒนาอาชีพเป็นลักษณะที่สำคัญของการพัฒนามนุษย์มันรวมถึงช่วงชีวิตและความสนใจทั้งหมดของคนทั้งคนการพัฒนาอาชีพเกี่ยวข้องกับบทบาทงานในอดีตปัจจุบันและอนาคตของบุคคลการพัฒนาอาชีพเป็นสิ่งที่เกี่ยวกับความเจริญงอกงามผ่านชีวิตและงานเกี่ยวกับการ

^๖วิลาวรรณ รพีพิศาล, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิจิตร
หัตถกร, ๒๕๕๐), หน้า ๑๕๘.

เรียนรู้การมีประสบการณ์การเป็นอยู่การทำงานและการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการสร้างและการค้นพบแนวทางผ่านชีวิตและการทำงานของบุคคล

ความสำคัญของการพัฒนาอาชีพได้แก่

(๑) การพัฒนาอาชีพช่วยพัฒนาทักษะและสมรรถนะของพนักงานเพื่อการริเริ่มการขยายและการจัดองค์การอย่างมีประสิทธิภาพโดยการโฟกัสไปยังสถานการณ์ธุรกิจและวิถีปฏิบัติ

(๒) การพัฒนาอาชีพช่วยพัฒนาจิตวิญญาณและศักยภาพการประกอบการค้าในหมู่พนักงานเพื่อทำให้เขาเป็นนวัตกรรมที่ประสบความสำเร็จ

(๓) เพื่อช่วยให้ได้มาซึ่งทักษะความรู้และสมรรถนะที่จำเป็นเพื่อความเป็นเลิศขององค์กร

(๔) เพื่อทักษะและสร้างศูนย์รวมของคนที่ความสามารถพิเศษเพื่อนำกลยุทธ์ทางธุรกิจขององค์กรออกใช้โดยประสบความสำเร็จ

(๕) เพื่อสร้างและนำระบบการบริหารที่มีความเป็นเลิศในองค์กรออกใช้

(๖) เพื่อช่วยการวางแผนและพัฒนาการสืบทอดตำแหน่งเพื่อประกันความเจริญงอกงามและความสำเร็จในระยะยาวขององค์กร

(๗) การพัฒนาอาชีพช่วยเพิ่มการจูงใจคุณภาพและผลิตภาพของพนักงาน

(๘) ความสนใจขององค์กรต่อการพัฒนาอาชีพช่วยดึงดูดนักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลระดับสูงและรักษาไว้ซึ่งพนักงานที่มีคุณค่า

(๙) การสนับสนุนการพัฒนาอาชีพและความเจริญงอกงามของพนักงานเป็นปรัชญาของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ดังนั้น การพัฒนาอาชีพจึงเป็นความพยายามที่ดำเนินอย่างต่อเนื่องและเป็นทางการซึ่งโฟกัสไปยังการพัฒนาพนักงานให้มีความสามารถมากขึ้น^๗ เพราะทรัพยากรที่สำคัญที่สุดคือคนคนเป็นสื่อสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาอาชีพทรัพยากรคนของประเทศส่วนใหญ่อยู่ในชนบทซึ่งเป็นทรัพยากรที่ต้องใช้แรงงานและเป็นทรัพยากรที่ด้อยคุณภาพเนื่องจากขาดการเรียนรู้ขาดโอกาสของการฝึกฝนอาชีพอย่างมีประสิทธิภาพ^๘ ถือว่าเป็นกระบวนการพัฒนาบุคลากรให้เติบโตก้าวหน้าตามสายงานนั้นซึ่งขึ้นอยู่กับบทบาทขององค์กรที่ต้องพัฒนาให้บุคลากรแต่ละคนมีความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบงานในตำแหน่งที่สูงขึ้นได้อย่างมั่นใจโดยจัดให้บุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรต่างๆ ขณะเดียวกันตัวบุคลากรเองก็ต้องขวนขวายหาความรู้ประสบการณ์และทักษะเพิ่มเติมด้วยตนเองเมื่อองค์กรมีการขยายขอบเขตงานและต้องการบุคลากรที่มีศักยภาพรับผิดชอบงานในหน้าที่ดังกล่าวบุคลากรที่มีความเตรียมความพร้อมในงานอาชีพนั้นย่อมมีโอกาสได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งขึ้น^๙ และการพัฒนาสายอาชีพเป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์สอดคล้องระหว่างเป้าหมายของบุคคลในเรื่องงานกับเป้าหมายขององค์กรเพื่อแสดงให้บุคลากรทราบถึงบทบาทหน้าที่

^๗ชาญชัย อาจินสมภาร, การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, เอกสารอัดสำเนาเย็บเล่ม, หน้า๑๖๘.

^๘พินิจดา วีระชาติ, การฝึกอบรมกับการพัฒนาอาชีพ, (กรุงเทพมหานคร : โอ. เอส. พรินติ้งเฮาส์, ๒๕๔๓), หน้า ๑๖.

^๙วิลาวัณย์ รพีพิศาล, การบริหารทรัพยากรมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิจิตรหัตถกร, ๒๕๕๐), หน้า ๑๖๖.

ตำแหน่งงานและความก้าวหน้าทางอาชีพของตนซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จขององค์กร^{๑๐} พนักงานใหม่ทุกคนเมื่อได้รับการบรรจุเข้าทำงานย่อมจะมีความหวังที่จะมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานหากองค์กรให้ความสำคัญกับกิจกรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องดำเนินการทุกอย่างเพื่อความมั่นคงและเป็นหลักประกันให้กับพนักงานว่าเมื่อเข้าร่วมกับองค์กรแล้วทุกคนจะมีความก้าวหน้าในอาชีพอย่างแน่นอนดังนั้นองค์กรจะต้องดำเนินการต่างๆเพื่อการพัฒนาสายอาชีพ (Career Development) ให้กับพนักงานทุกคน^{๑๑}

ในเรื่องการพัฒนาสายอาชีพตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้ในการพัฒนาอาชีพถือว่าเป็นสิ่งสำคัญเพราะว่าทุกคนที่เข้ามาทำงานก็ย่อมต้องการความเจริญก้าวหน้าในการงานอาชีพของตนถือได้ว่าเป็นผลตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรอาจจะมีการเลื่อนตำแหน่งงานในหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งเพื่อไปสู่ตำแหน่งสูงสุดของสายงานนั้นๆ

ตารางที่ ๒.๓ การพัฒนาอาชีพ

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ชาญชัย อาจินสมาจาร (เอกสารอัดสำเนาเย็บเล่ม, หน้า ๑๖๘)	การพัฒนาอาชีพ คือ ๑. การเข้าร่วมกิจกรรมเพื่อให้เป้าหมายอาชีพบรรลุผล ๒. ความสำคัญของการพัฒนาอาชีพ
พนิจดา วีระชาติ (๒๕๕๓, หน้า ๑๖)	การพัฒนาอาชีพ ๑. คนเป็นสื่อสำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาอาชีพ ๒. เป็นทรัพยากรที่ต้องใช้แรงงาน
วิลาวรรณ รพีพิศาล (๒๕๕๐, หน้า ๑๖๖)	การพัฒนาอาชีพ ๑. พัฒนาให้บุคลากรแต่ละคนมีความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบงาน ๒. จัดให้บุคลากรเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรต่างๆ
สุจิตรา ธนानันท์ (๒๕๕๐, หน้า ๒๘)	การพัฒนาอาชีพ เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นการสร้างความสัมพันธ์ สอดคล้องระหว่างเป้าหมายของบุคคลในเรื่องงานกับเป้าหมายขององค์กร
อนิวัช แก้วจำนง (๒๕๕๒, หน้า ๑๖๑)	การพัฒนาอาชีพ องค์กรจะต้องดำเนินการต่างๆเพื่อการพัฒนาสายอาชีพ (Career Development) ให้กับพนักงานทุกคน

^{๑๐} สุจิตรา ธนานันท์, การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๐), หน้า ๒๘.

^{๑๑} อนิวัช แก้วจำนง, การจัดการทรัพยากรมนุษย์, (สงขลา : บริษัทนาศิลป์โฆษณาจำกัด, ๒๕๕๒) , หน้า ๑๖๑.

๒.๑.๔ การพัฒนาองค์การ

การพัฒนาองค์การเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนไว้ล่วงหน้าเป็นการวัดประเมินค่าตัวเองที่อยู่บนรากฐานของค่านิยมโดยมีความเกี่ยวข้องกับการนำเทคนิคการพัฒนาองค์การเข้ามาใช้อย่างมีแผนนอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับกลยุทธ์และเทคโนโลยีต่างๆกระบวนการดังกล่าวเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์การทั้งระบบให้ดีขึ้น^{๑๒} เป็นกระบวนการที่วางแผนและจัดการอย่างมีระบบระเบียบมุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรมและระบบการปฏิบัติต่างๆในองค์การด้วยความมุ่งหมายที่จะเพิ่มพูนประสิทธิภาพขององค์การในการแก้ปัญหาและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างสมบูรณ์

ความจำเป็นของการพัฒนาองค์การ

องค์การสมควรได้รับการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอสาเหตุที่ทำให้เกิดความจำเป็นของการพัฒนาองค์การมีดังต่อไปนี้

๑. การเปลี่ยนแปลงตามวงจรชีวิตขององค์การมี ๕ ช่วง คือ

- (๑) ช่วงการเกิด
- (๒) ช่วงการเติบโต
- (๓) ช่วงเข้มแข็ง
- (๔) ช่วงการเปลี่ยนแปลง
- (๕) ช่วงตกต่ำ

๒. อิทธิพลของปัจจัยสิ่งแวดล้อม

องค์การเป็นส่วนหนึ่งของสังคมองค์การจึงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาพแวดล้อมขององค์การซึ่งมีอิทธิพลทำให้องค์การได้รับผลกระทบไปด้วยปัจจัยสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อองค์การได้แก่ สภาพเศรษฐกิจการเมืองสังคมวัฒนธรรมและเทคโนโลยี

๓. ประสิทธิภาพขององค์การ

การขาดประสิทธิภาพในการทำงานทั้งระดับบุคคลและหน่วยงานจะเป็นที่สังเกตพบโดยทั่วไปการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่าเกิดการสูญเสียเวลาใช้คนและใช้งบประมาณที่มากเกินไปความจำเป็นมีผลกระทบต้นทุนและการลงทุนที่สูงทำให้ผลลัพธ์ที่ได้รับมีมูลค่าน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราส่วนกับการลงทุนซึ่งเมื่อวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาจะพบข้อบกพร่องทั้งโครงสร้างองค์การ นโยบายการบริหารงานบุคคลการใช้เทคโนโลยีการควบคุมคุณภาพการผลิตและปัญหาคุณภาพบุคลากรเป็นต้นมาของการด้อยประสิทธิภาพทั้งบุคคลและองค์การ^{๑๓} การนำความรู้จากพฤติกรรมศาสตร์ (behavioral science) มาใช้ในความพยายามระยะยาวเพื่อปรับปรุงความสามารถของ

^{๑๒} จุมพล นิมพานิช, การบริหารและการพัฒนาองค์การ หน่วยที่ ๔, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๑๕๑.

^{๑๓} สมใจ ลักษณะ, การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิมพ์การพิมพ์, ๒๕๔๙), หน้า ๒๔๗ - ๒๔๙.

องค์การในการต่อสู้เอาชนะให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การและเพิ่มความสามารถขององค์การในการแก้ปัญหา^{๑๔}

การพัฒนาองค์การที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้นผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้คือการพัฒนาองค์การเป็นกระบวนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงความคิดและเป้าหมายจากผู้บริหารระดับสูงที่จะทำให้องค์การพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้เพื่อแก้ปัญหาเพื่อให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์

ตารางที่ ๒.๔ การพัฒนาองค์การ

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
จุมพล หนีมพานิช (๒๕๔๕, หน้า ๑๕๑)	๑. เป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนไว้ล่วงหน้า ๒. เกี่ยวพันกับการนำเทคนิคการพัฒนาองค์การเข้ามาใช้อย่างมีแผน
สมใจ ลักษณะ (๒๕๔๙, หน้า ๒๔๗ – ๒๔๙)	๑. การเปลี่ยนแปลงตามวงจรชีวิตขององค์การมี ๕ ช่วง ๒. อิทธิพลของปัจจัยสิ่งแวดล้อม ๓. การด้อยประสิทธิภาพขององค์การ
Bowditch, James L. and Buono, Anthony F (๑๙๙๐, p. ๕๐๘)	๑. ความรู้จากพฤติกรรมศาสตร์(Behavioral Science) ๒. เพิ่มความสามารถขององค์การในการแก้ปัญหา

๒.๒ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

เครื่องมือสำคัญที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จหรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องมือบ่งชี้ให้ทราบถึง ความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่างๆ การบริหารเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะ การทำงานร่วมกันของกลุ่มคนในองค์กรซึ่งมีการวินิจัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่างๆ การวินิจัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าครอบครัวหรือองค์กรโดยอ้อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ การบริหารจึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจและจำเป็นต้องการดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคม คำว่าบริหารมาจากคำว่า Administration มีความหมายเหมือนกับคำว่า Management ฉะนั้น จึงมีการใช้ทั้งสองคำนี้ในลักษณะเดียวกัน แต่คำว่า Management มักจะใช้ในการบริหารองค์การหรือหน่วยงานที่มุ่งในด้านกำไร แต่การบริหารงานในวงการศึกษาหรือการบริหารงานโครงการสุขภาพในสถานศึกษานั้นมิได้มุ่งหวังผลกำไรหรือขาดทุน จึงใช้คำว่า Administration จึงจะเหมาะสมที่สุด

^{๑๔}Bowditch, James L. and Buono, Anthony F, **A Primer on Organizational Behavior**, (New York : John Wiley and Sons, 1990), p. 508.

คำว่า การบริหาร^{๑๕} นั้น มีนักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลได้ให้ความหมายเอาไว้ว่า การบริหาร (Administration) มาจากคำว่า “administration” ในภาษาละตินที่แปลว่า การรับใช้ การจัดการ การปฏิบัติการ การอำนวยความสะดวก (to serve, to manage, to conduct, to direct) การบริหารหรือ Administration ประกอบด้วยลักษณะสำคัญ ๒ ประการ

๑) มีวัตถุประสงค์ (Purpose)

๒) การร่วมแรงร่วมใจ (Cooperative Group Effort)

ความหมายเกี่ยวกับการบริหารไว้ ๒ นัย คือ^{๑๖}

๑) คำว่าบริหาร มาจากภาษาบาลีว่า บริหาร มาจากศัพท์ว่า ปริ แปลว่า รอบ และ หาร ชาติในความนำไป ดังนั้น คำว่า บริหาร จึงแปลว่า นำไปโดยรอบ อีกสำนวนหนึ่ง คำว่า บริหาร แปลว่า อ้อมหนี, หลีกหนี, หลบหนี ดังในประโยคภาษาบาลีว่า “ปัญห ปริหริต สมตโถ” แปลว่า ผู้สามารถเพื่อการอ้อมหนี หลีกหนี หลบซึ่งปัญหา หรือแปลว่า ผู้สามารถบริหารปัญหา และนำปัญหาไปโดยรอบ หรือกำจัดปัญหาให้หมดสิ้นไป

๒) คำว่า บริหาร แปลมาจากภาษาอังกฤษว่า Administer และ Administration แปลความหมายคือ การปกครอง ดำเนินการ อำนวยความสะดวก จัดให้วาง ส่งเสริม และบำรุง

การบริหาร หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญ คือ การจัดการองค์การ การวางแผน การติดตาม และการควบคุม^{๑๗} เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การ ซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน มีเงินทุนเครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ เป็นองค์ประกอบด้วย มีผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่างๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่างๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์การ การตระหนักถึง ความสามารถ ความถนัด ความต้องการและความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การควบคู่ไปด้วยองค์การจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้^{๑๘}

โดยการบริหาร^{๑๙} นั้นก็คือ การปฏิบัติงานจะต้องมีบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปร่วมทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายๆ อย่างเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายๆ อย่าง รวมถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานตามภารกิจให้สำเร็จซึ่งมีการกระทำหลายกิจกรรมโดยการกระทำต่างๆ ดำเนินต่อเนื่องกันไปตามลำดับและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันถ้าการกระทำหรือตัวกระทำส่วนใดส่วนหนึ่งบกพร่อง ไม่ประสานสัมพันธ์กัน การบริหารก็อาจไม่มีประสิทธิภาพ จากความหมายของ

^{๑๕} ดิน ปรัชญาพฤทธิ, “หลักการบริการ”, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, ๒๕๔๔), หน้า ๑๕๖.

^{๑๖} สิริภาพ เหล่าลาภะ, “พุทธศาสตร์การเมือง”, (กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก, ๒๕๔๕), หน้า ๑๔๐.

^{๑๗} วิโรจน์ สารรัตนะ, “การบริหารหลักการทฤษฎีและประเด็นทาง การศึกษา”, (กรุงเทพมหานคร : ทิพย์วิสุทธิ์, ๒๕๔๒), หน้า ๑.

^{๑๘} พะยอม วงศ์สารศรี, “องค์การและการจัดการ”, (กรุงเทพมหานคร : พรวนการพิมพ์, ๒๕๔๒), หน้า ๓๖.

^{๑๙} ภิญโญ สาร, “หลักบริหารการศึกษา”, (กรุงเทพมหานคร : วัฒนาพานิช, ๒๕๔๙), หน้า ๗๕.

การบริหารในข้างต้นนั้น^{๒๐} รวมถึงขั้นตอนการปฏิบัติงานตามภารกิจให้สำเร็จซึ่งมีการกระทำหลายกิจกรรมโดยการกระทำต่าง ๆ ดำเนินต่อเนื่องกันไปตามลำดับและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันถ้าการกระทำหรือตัวกระทำส่วนใดส่วนหนึ่งบกพร่อง ไม่ประสานสัมพันธ์กัน

รวมไปถึงกระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่างๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่างๆ โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกในองค์การ การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการ และความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การควบคู่ไปด้วยองค์การจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้และหมายถึงการทำงานต่างๆ ให้เสร็จลุล่วงไปโดยอาศัยผู้อื่นเป็นผู้ทำ โดยมีทรัพยากรด้านบุคคลเข้าร่วมทำงานในองค์การ ซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านเครื่องจักร อุปกรณ์ วัสดุดิบ เงินทุน และข้อมูลสารสนเทศต่างๆ เป็นเรื่องของการนำเอากฎหมายและนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เกิดผล ซึ่งเป็นหน้าที่ของข้าราชการที่จะทำงานด้วยความเต็มใจด้วยความเที่ยงธรรม และอย่างมีประสิทธิภาพตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ตามแนวทางหรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยความสะดวก การสนับสนุน และการตรวจสอบ ให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ต้องการซึ่งการบริหารเป็นการกำหนดแนวทางหรือนโยบาย การสั่งการ การอำนวยความสะดวก และการตรวจสอบให้ผู้ปฏิบัติสามารถดำเนินงานได้ตามเป้าหมายที่ต้องการ^{๒๑} รวมถึงผู้บริหารงานที่ดีจะต้องมีวิธีการบริหารงานที่จะทำให้ชนะใจลูกน้อง ธรรมชาติสำหรับผู้บริหารงานคือ จะต้องมีความหนักแน่นมั่นคง และสามารถเป็นเสาหลักในการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ลูกน้องได้มีความสามารถในการแบ่งงานให้ลูกน้องทำตามความชำนาญของแต่ละคน และรู้จักกระจายอำนาจให้แก่ลูกน้องได้ช่วยแบ่งเบาภาระของตนเอง ดังนั้นผู้บริหารงานที่ดีจึงเป็นผู้ที่คอยดูแลภาพรวมในการทำงานของบุคคลในองค์การ^{๒๒}

การบริหารงาน หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์เพื่อนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบกันตามกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งมีองค์ประกอบ ดังนี้^{๒๓}

- ๑) การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
- ๒) การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- ๓) การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ
- ๔) การบริหารเป็นการดำเนินงานร่วมกันของบุคคล ฉะนั้นจึงต้องอาศัยความร่วมมือของกลุ่มเพื่อให้เกิดพลังร่วมของกลุ่มในการที่จะทำให้ภารกิจบรรลุตามวัตถุประสงค์

การบริหารงานคือ การใช้ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับคนอื่นซึ่งเป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบ กล่าวคือ มีหลักการ กฎเกณฑ์และทฤษฎีที่เชื่อถือได้ซึ่งการบริหารเป็นกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจนั้น

^{๒๐} อุทัย หิรัญโต, “เทคนิคการบริหาร”, (กรุงเทพมหานคร : โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘.

^{๒๑} มัลลิกา ดันสอน, **การจัดการยุคใหม่**, (กรุงเทพมหานคร: เอ็กสเปอร์เน็ท จำกัด, ๒๕๔๔), หน้า ๑๐.

^{๒๒} พิตยา บวรวัฒนา, **การบริหารเชิงบูรณาการ**, (นนทบุรี: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ๒๕๔๖), หน้า ๒.

^{๒๓} สมพงษ์ เกษมสิน, **การบริหารงานบุคคล**, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๑), หน้า ๔.

กล่าวคือเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ เป็นองค์ประกอบด้วยการบริหารโดยทั่วไป จะมีลักษณะเป็นกระบวนการวิธีหรือเป็นการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน หรือเป็นลำดับรายการในการบริหารซึ่งในการบริหารนั้นจะต้องมีลำดับรายการก่อนหลังว่าต้องทำอะไรก่อนและต่อๆ ไปจะทำอะไร ซึ่งจัดว่าเป็นหลักเกณฑ์วิธีการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) กระบวนการบริหารจะกำหนดขอบเขตและหน้าที่ตามขั้นตอนต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน

จากความหมายของการบริหารในข้างต้นนั้น สารสำคัญของการบริหารว่ามีอยู่ทั้งหมด ๔ ประการได้กล่าวสรุปดังนี้^{๒๔}

๑. การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคล (ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป)
๒. ร่วมมือกันทำกิจกรรม
๓. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน
๔. โดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม

นอกจากนี้การบริหาร (Administration) หมายถึง การบริหารรัฐกิจและธุรกิจ มีหลายคนเข้าใจว่า Administration หมายถึง การบริหารราชการ ซึ่งความจริงการบริหารราชการนั้น คณะกรรมการบัญญัติศัพท์ได้กำหนด คือ รัฐประศาสนศาสตร์ (Public Administration) นอกจากนี้ยังพบว่ามีความที่นิยมใช้กันเสมอ Management หมายถึงการจัดการ ซึ่งจะหมายถึงการจัดการในทางธุรกิจมากกว่าการบริหารราชการหรือการบริหารรัฐกิจ และโดยทั่วไปมักจะนิยมใช้ Administration ในทางบริหารราชการและ Management นิยมใช้ในการบริหารธุรกิจ ถึงอย่างไรก็ดี ๒ คำนี้ใช้แทนกันได้ เพราะหมายถึงการบริหารเหมือนกัน^{๒๕}

คำว่า “การบริหาร” (Administration) จะใช้ในการบริหารระดับสูงโดยเน้นที่การกำหนดนโยบายที่สำคัญ และการกำหนดนโยบายที่สำคัญ และกำหนดแผนของผู้บริหารระดับสูง เป็นคำนิยมใช้ในการบริหารรัฐกิจ (Public Administration) หรือใช้ในหน่วยงานราชการ และคำว่า “ผู้บริหาร” (Administrator) จะหมายถึงผู้บริหารที่ทำงานอยู่ในองค์กรของรัฐหรือองค์กรที่ไม่มุ่งหวังกำไร การบริหาร คือกลุ่มของกิจกรรม ประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การสั่งการ (Leading/directing) หรือการอำนวยการ และการควบคุม (Controlling) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์กร (๖Ms) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ และ ด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และ เกิดประสิทธิผลครบถ้วน^{๒๖} เช่นเดียวกับคำว่า “การจัดการ” (Management) จะเน้นการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบาย (แผนที่วางไว้) ซึ่งนิยมใช้ในการจัดการธุรกิจ (Business Management) ส่วนคำ

^{๒๔} วิจิตร ศรีสะอ้าน, “หลักและระบบการบริหารการศึกษา”, (กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์การพิมพ์, ๒๕๔๓), หน้า ๒๔.

^{๒๕} บรรยงค์ โตจินดา, “องค์กรและการจัดการ”, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๑๗๔.

^{๒๖} ศิริวรรณ เสรีรัตน์, รศ. และคณะ, องค์กรและการจัดการ (ฉบับสมบูรณ์) (Organization and Management), (กรุงเทพมหานคร : Diamond in Business Word, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘-๑๙.

ว่า “ผู้จัดการ” (Manager) จะหมายถึงบุคคลในองค์กรซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบต่อกิจกรรมในการบริหารทรัพยากร และกิจการงานอื่นๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ขององค์กร พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การทำงานให้สำเร็จโดยอาศัยคนอื่น (Getting thing done through other people) เมื่อว่าตามคำนิยามนี้การบริหารพระพุทธศาสนาเริ่มมีอันเป็นรูปธรรมสองเดือนนับจากวันที่พระพุทธเจ้าตรัสรู้ นั่นคือในวันอาสาฬหบูชา เมื่อพระพุทธเจ้าทรงแสดงพระธรรมเทศนาเป็นครั้งแรกแก่พระปัญจวัคคีย์ ซึ่งทำให้เกิดพระสงฆ์ขึ้น เมื่อมีพระสงฆ์เป็นสมาชิกใหม่เกิดขึ้นในพระพุทธศาสนาอย่างนี้ พระพุทธเจ้าก็ต้องบริหารคณะสงฆ์ และการที่พระพุทธเจ้าทรงใช้ในการบริหารกิจการคณะสงฆ์ ซึ่งดำรงสืบต่อมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า ๒,๕๐๐ ปีเป็น ข้อมูลให้เราได้ศึกษาเรื่องพุทธวิธีบริหาร นอกจากนี้ยังมีพุทธพจน์ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร กระจายอยู่ในพระไตรปิฎกการศึกษาพุทธพจน์เหล่านั้นก็จะทำให้ทราบถึงพุทธวิธีบริหาร^{๒๗}

สรุปการบริหารจะต้องครอบคลุม ถึงการทำงานที่เป็นขั้นตอนและมีความต่อเนื่อง รวมทั้งจะต้องดำเนินไปโดยไม่หยุดนิ่ง และในการปฏิบัติงานจำเป็นต้องมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ อันดีในหมู่ผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน การปฏิบัติงานตามภารกิจให้สำเร็จซึ่งมีการกระทำหลายกิจกรรมโดยการกระทำต่างๆ ดำเนินต่อเนื่องกันไปตามลำดับและพึ่งพาอาศัย ซึ่งกันและกันถ้าการกระทำหรือ ตัวกระทำส่วนใดส่วนหนึ่งบกพร่องการบริหารก็จะล้มเหลวเช่นเดียวกับคำว่า จัดการ จะเน้นการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางแผนไว้ โดยไม่ใช่ผู้อย่างกับการบริหาร

จะเห็นได้ว่า จากความหมายของการบริหารที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า องค์กรหรือหน่วยงานใด ๆ ที่จัดตั้งขึ้นต้องมีวัตถุประสงค์ และจะต้องรู้ทิศทางว่าจะดำเนินงานอย่างไรจึงจะทำให้มีการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นๆ เนื่องจากองค์กรหรือหน่วยงานจะทำงานให้สำเร็จ ลุล่วงไปได้ นั้น จำเป็นจะต้องมีการบริหารงาน จากแนวคิดและความหมายของ การบริหารได้มีนักบริหาร นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลจำนวนหลายท่านที่ได้นำเสนอแนวคิดไว้ว่าภารกิจแต่ละขั้นตอนในกระบวนการบริหารว่ามีอะไรบ้างและมีรายละเอียดไว้อย่างมากมายรวมทั้งได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่อๆ กันมาเพื่อให้เหมาะสมกับชนิดของงานและยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ก็ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับภารกิจการบริหาร^{๒๘} เอาไว้เช่นกัน ในกระบวนการบริหารงานนั้น จำเป็นต้องมีการจัดการบริหาร ๔ ประการ ที่เรียกว่า “Four Functions of Management” ได้แก่

๑. Planning คือ การกำหนดวัตถุประสงค์, การกำหนดเป้าหมาย และกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เหมาะสม การใช้วัสดุอุปกรณ์ การใช้สื่อเทคโนโลยี การวางแผนจึงเป็นหัวใจสำคัญของการกำหนดเป้าหมาย และการกำหนดแนวทางเพื่อให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

๒. Organizing คือ การบริหารจัดการ จัดอบรมให้ความรู้เรื่องการใช้หลักสูตรกับบุคลากร จัดเตรียมวัสดุอุปกรณ์ จัดเตรียมสื่อ จัดเตรียมการเรียนรู้การใช้ เทคโนโลยี รวมถึง การจัดทรัพยากร สนับสนุนการปฏิบัติงานด้วย

^{๒๗} พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), **พุทธวิธีบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๙), หน้า ๔.

^{๒๘} สมพงษ์ เกษมสิน, **“สารานุกรมการบริหาร”**, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๕๔), หน้า ๑๘๘.

๓. Leading คือ การนำ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การสร้างความตระหนัก จัดกิจกรรมส่งเสริมการใช้หลักสูตร จัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้อย่างหลากหลาย ตามความถนัดของผู้เรียนรวมไปถึงการสร้างความเห็นชอบร่วมกัน และสนับสนุนปฏิบัติงานเพื่อให้งานบรรลุตามจุดประสงค์ที่วางไว้

๔. Controlling คือ ประเมินผลตามหลักสูตร และการจัดกิจกรรมการเรียนรู้ ประเมินผลตามสภาพที่แท้จริง ประเมินสัมฤทธิ์ผลของหลักสูตร เปรียบเทียบผลงานกับเป้าหมายที่วางไว้ และทำการปรับปรุงแก้ไขงาน นอกจากนี้การควบคุมยังรวมไปถึงกระบวนการในการรวบรวม และสะท้อนผลของการปฏิบัติงานเพื่อปรับเปลี่ยนตลอดจนสร้างวิธีการปฏิบัติงานใหม่

จะเห็นได้ว่าจากหลักการที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นนั้นในกระบวนการบริหาร จะมีภารกิจที่สำคัญๆ สำหรับใช้ในการบริหารงานและกล่าวได้อย่างน้อย ๔ ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การนำ และการควบคุมดูแล

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารนั้นถือเป็นเรื่องของการวางแผนงานเพื่อดำเนินงานตามกระบวนการที่ได้ตั้งเอาไว้เพื่อให้บรรลุผลที่ได้ตั้งไว้และได้มีนักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลทั้งชาวต่างชาติและชาวไทยได้ให้ความหมายและได้ออกแบบทฤษฎีไว้หลายท่านดังที่ได้ค้นคว้ามาเป็นแนวทางของการศึกษา ดังนี้

การบริหาร (Administration) เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์การ เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จ หรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพ หรือความไร้ประสิทธิภาพของหน่วยงาน การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าของวิทยาการต่างๆ การบริหารเป็นมรรคที่สำคัญจะนำไปสู่ความก้าวหน้า การบริหารเป็นลักษณะการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล ในองค์การ ซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการ นักบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อมต่างๆ การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหาร และความเจริญเติบโตของการบริหารชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัวหรือองค์การใด ย่อมเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีวิตของมนุษย์ในสังคมมีนักบริหาร นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลและนักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะ ซึ่งสรุปได้ดังนี้ จากการตรวจสอบเอกสารปรากฏว่า มีผู้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหาร ดังนี้ได้กล่าวถึงแนวคิด ของ เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลเมืองแรชาวฝรั่งเศส ผู้เป็นต้นกำเนิดในการเสนอองค์ประกอบมูลฐานของการบริหารแบบกระบวนการ ๕ ประการ ที่เรียกว่า POCCC^{๒๙}

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การสร้างทางเลือกหรือแนวทางดำเนินการไว้ล่วงหน้าเพื่อใช้ในการตัดสินใจในอนาคต

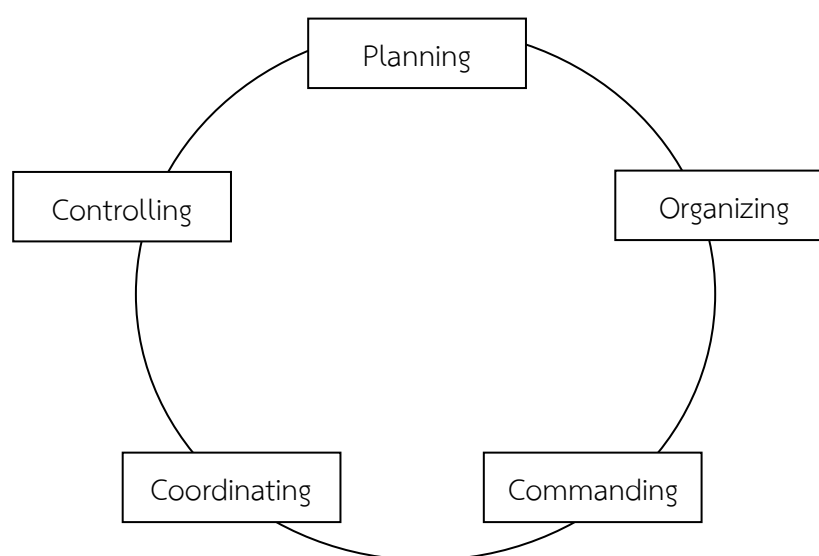
๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างหน่วยงานและระบุหน้าที่ โดยการผสมผสานระหว่างวัตถุ คน และเงิน

^{๒๙} Fayol Henri, *Industrial and General Administration*, (New York : Mc-Graw Hill, 1930), pp. 17-18.

๓. การบังคับบัญชา (Commanding) หมายถึง การทำให้เกิดการดำเนินงานตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งการบังคับบัญชาที่ดีนั้นจะต้องมีการติดต่อสื่อสาร ๒ ทาง กล่าวคือ การยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถแสดงความคิดเห็นได้

๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การรวมความพยายามของผู้ปฏิบัติงานและช่วยสนับสนุนให้เกิดการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เพื่อให้การทำงานให้สำเร็จ

๕. การควบคุม (Controlling) การติดตามการดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์



รูปภาพ ๒.๑ กระบวนการPOCCC

จากหลักการด้านการจัดการของ Fayol นั้นเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้จัดการในองค์การเป็นอย่างมาก Fayol ได้กล่าวว่า หลักการของเขาไม่ใช่เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ขึ้นอยู่กับการนำไปใช้ประโยชน์ในงานต่างๆ หลักการของ Fayol มีลักษณะเป็นสากล

กระบวนการจัดการ

ทฤษฎีการบริหารของ Fayol ยอมรับองค์กรที่เป็นทางการ โดยใช้ประโยชน์จากการแบ่งงานกันทำ (Specialization) และเน้นถึงความสำคัญที่ว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบต้องเท่ากัน โดย Fayol ระบุเป้าหมายที่สำคัญขององค์การ คือ ความเป็นระเบียบ ความมั่นคง ความคิดริเริ่ม และความสามัคคี นักทฤษฎีการบริหารจะต้องเป็นนักปฏิบัติอย่างแท้จริง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับนักทฤษฎีระบบองค์กรขนาดใหญ่แล้ว สิ่งที่พวกเขาสนใจและให้ความสำคัญ คือ หลักการและแนวคิดสำหรับการประสบความสำเร็จขององค์การซึ่งเป็นทางการ นักทฤษฎีระบบองค์กรขนาดใหญ่จะกล่าวถึงลักษณะที่ควรจะเป็น ส่วนนักทฤษฎีการบริหารจะมองในลักษณะที่ว่า จะทำให้องค์กรประสบความสำเร็จได้อย่างไร กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับการบริหาร ว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญขององค์การ

หลักการบริหารจัดการนั้น สามารถนำไปใช้ได้เป็นการทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นงานบริหารจัดการของเอกชน หรือของรัฐ

เทคนิคการทำงาน -> คนงานธรรมดา

ความสามารถทางด้านบริหาร -> ระดับผู้บริหาร

ผู้บริหารจะต้องมีคุณลักษณะพร้อมความสามารถทางร่างกาย จิตใจ ไหวพริบ การศึกษาหาความรู้ เทคนิคในการทำงานและประสบการณ์ต่างๆ Fayol แยกแยะให้เห็นว่าคุณสมบัติทางด้านเทคนิควิธีการทำงานนั้น สำคัญที่สุดในระดับคนงานธรรมดาแต่สำหรับระดับสูงขึ้นไปกว่านั้นความสามารถทางด้านบริหาร จะเพิ่มพูนความสำคัญตามลำดับ และมีความสำคัญมากที่สุดในระดับผู้บริหารชั้นสุดยอด (Top executive) ควรจะได้มีการอบรม (training) ความรู้ทางด้านบริหารควบคู่กันไปกับความรู้ทางด้านเทคนิคในการทำงาน^{๓๐}

ถือได้ว่าการนำหลักการ POCCC มาใช้ในองค์กร ก็เพื่อให้องค์กรประสบความสำเร็จ และมีหลักการ เกี่ยวกับหน้าที่การจัดการที่สอดคล้องกับกระบวนการจัดการ ๕ ประการ คือ POCCC เพราะในการบริหารงานของวัดก็จำเป็นต้องมีการวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชาสั่งการ การประสานงาน และการควบคุม เพื่อให้ดำเนินการบริหารงานขององค์กรประสบผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพขอบเขตความหมายและข้อแตกต่างของหน้าที่งานการจัดการ แต่ละประการข้างต้นจะได้ขยายความ ดังนี้^{๓๑}

๑. การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดแผนงาน หรือวิธีปฏิบัติงานไว้เป็นการล่วงหน้าเพื่อผลสำเร็จที่ต้องการ การวางแผนจะเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลยพินิจพิจารณาถึงผลสำเร็จที่ต้องการจะได้ และหนทางที่จะทำได้ตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ในทางปฏิบัติในการวางแผนผู้บริหารจะทำการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคต และจะมีการวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป้าหมายผลงานต่าง ๆ และจะกำหนดแผนงานหรือแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมที่จะช่วยให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ต่าง ๆ หน้าที่การวางแผนจึงเป็นเครื่องช่วยให้ผู้บริหารเกิดความรอบคอบในการก้าวไปในอนาคตโดยไม่ตั้งอยู่ในความประมาทและสามารถเผชิญกับความไม่แน่นอนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นข้างหน้า ผลดีของการวางแผนจึงเท่ากับช่วยให้เกิดการป้องกันปัญหามากกว่าการต้องคอยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการวางแผนนั้น ผู้บริหารจะใช้ดุลยพินิจพิจารณาสิ่งต่าง ๆ คือ องค์กรจะทำอะไรให้ได้ผลงานอะไร ทำอย่างไร ทำโดยใคร ทำเมื่อไร ซึ่งเมื่อคิดตลอดจนได้แผนงานหรือแนวทางการปฏิบัติที่ดีออกมาแล้ว ก็จะช่วยให้องค์กรสามารถทำงานบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้โดยมีประสิทธิภาพสูง ทั้งในแง่ผลผลิตสูง ต้นทุนต่ำ และชนะคู่แข่งได้ในที่สุด

๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การพัฒนาระบบการทำงาน เพื่อให้งานต่างๆ สามารถดำเนินไปโดยมีการประสานงานกันอย่างดี การจัดโครงสร้างองค์การ คือ การจัดโครงสร้างงานที่ประกอบด้วยกำหนดตำแหน่งงาน การจัดกลุ่มงานเป็นหน่วย เป็นแผนกหรือเป็นกอง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน โครงสร้างที่ดีจึงต้องสามารถชี้ชัดได้ว่า ใครต้องทำงานใด และใครจะต้องรายงานต่อใคร ซึ่งจะช่วยให้เกิดความมีระเบียบในขณะปฏิบัติงานเป็นกลุ่มได้อย่างดีการจัดโครงสร้างองค์การโดยมีการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ระหว่างกิจกรรมและ

^{๓๐} ชูเกียรติ เนื้อไม้. **แนวคิดทฤษฎีและการจัดการ**, [ออนไลน์] , แหล่งข้อมูล : <http://adisony.blogspot.com/2012/10/henri-fayol.html>. [๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘].

^{๓๑} ธงชัย สันติวงษ์, **การบริหารวัดยุคใหม่ หลักการจัดการ**, (สำนักส่งเสริมและบริหารสังคม : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า ๑๓-๑๖.

ตำแหน่งต่าง ๆ นี้เอง จะช่วยให้มั่นใจได้ตลอดเวลาว่า การทำงานจะสามารถประสานกันได้และอยู่ภายใต้การควบคุมเสมอ โครงสร้างองค์การที่จัดขึ้นจึงเป็นขั้นตอนงานการจัดการที่ต้องกระทำต่อเนื่องจากการแผน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความมั่นใจได้ว่า เมื่อลงมือปฏิบัติงานจริงแล้วงานต่าง ๆ จะบรรลุผลสำเร็จลงได้ การจัดองค์การจะช่วยให้เกิดผลดีที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเตรียมทรัพยากรเพื่อการทำงาน โดยจะไม่มีตำแหน่งงานที่ขาดหรือเกิน และในชั้นปฏิบัติจะไม่เกิดการสับสน หรือการทำงานก้าวถอยซ้ำซ้อนกัน ผู้ทำงานต่างจะรู้ถึงขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบ ฝ่ายต่าง ๆ จะรู้ว่าหน่วยงานใดไว้เป็นหน่วยปฏิบัติ และหน่วยงานใดเป็นหน่วยที่ปรึกษา และโดยสายการบังคับบัญชาที่กำหนดไว้จะช่วยให้ทุก ๆ ฝ่ายสามารถประสานการทำงานได้ตลอดเวลาอย่างเป็นระเบียบ ซึ่งข้อขัดแย้งต่าง ๆ จะไม่เกิดขึ้น

๓. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การกิจของผู้บริหารในการจัดในการดำเนินกิจกรรมทางการจัดการที่เกี่ยวกับ การจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้องค์การมีกำลังคนที่มีประสิทธิภาพพร้อมในการทำงานในทุกตำแหน่งงาน หลักการและนโยบายของหน้าที่การจัดการเกี่ยวกับบุคคลที่จะใช้ยึดถือปฏิบัติก็คือ การพยายามให้เป็นไปตามหลัก “วางคนให้เหมาะกับตำแหน่งงาน” หรือการพยายามทำให้ทุกตำแหน่งมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถพร้อม และเหมาะสมกับงานที่ทำให้มากที่สุดตลอดเวลา เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดคนเข้าทำงานเพื่อให้ได้คนดีมีความสามารถพร้อมก็คือ การต้องทำการคัดเลือก ปฐมนิเทศ การอบรมและพัฒนาบุคคล ตลอดจนการประเมินงาน และการจัดระบบรางวัลตอบแทนต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจการทำงาน และการริเริ่มสร้างสรรค์ที่ดี จะทุ่มเททำงานให้องค์การเป็นอย่างดีตลอดไป

๔. การสั่งการ (Directing) หมายถึง กิจกรรมทางการจัดการโดยผู้นำหรือผู้บริหารในการบังคับบัญชาให้การทำงานต่าง ๆ ภายในโครงสร้างองค์การดำเนินไปโดยราบรื่นมีการประสานงานร่วมแรงร่วมใจกันทำงาน ทั้งนี้ความพยายามของผู้บริหารในการสร้างศิลปะการบังคับบัญชาที่จะทำให้การทำงานประจำวันของเจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นไปด้วยดีนั้น คือ ต้องฝึกทักษะให้เป็นผู้ที่มีประสิทธิภาพที่สามารถโน้มน้าวและชักจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทุ่มเทการทำงานนั้นเองซึ่งในการนี้สร้างความเข้าใจโดยมีทักษะในด้านการติดต่อสื่อสาร(Communication) นับว่าเป็นคุณสมบัติที่จำเป็น และการเข้าใจพฤติกรรมมนุษย์จะเป็นพื้นฐานที่จะช่วยให้ผู้บริหารมีความคล่องตัวสามารถประยุกต์ศิลปะการสั่งการให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องตามสถานการณ์ได้

๕. การควบคุม (Controlling) หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่สร้างขึ้นเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าการทำงานต่าง ๆ จะสำเร็จผล ตามแผนที่ตั้งไว้ ซึ่งขั้นตอนการควบคุมที่สำคัญนั้นจะต้องมีการวัดผลงาน สิ่งที่ได้ ทำได้ มีการเปรียบเทียบผลงานกับเป้าที่ตั้งไว้ และการดำเนินการแก้ไขเมื่อมีสิ่งผิดปกติหรือที่มีเหตุการณ์ทำให้ผลงานคลาดเคลื่อนจากที่กำหนดไว้ในแผน ด้วยกลไกของการควบคุมดังที่กล่าวนี้ การควบคุม จึงต้องมีการพิจารณาตกลงใจให้ชัดว่าจะวัดผลงานอะไร จะวัดโดยวิธีการอย่างไร จะใช้เกณฑ์อะไรเป็นตัววัดหลักและนโยบายของการควบคุมนั้น พื้นฐานจะอยู่ที่ “การควบคุมคน” ผู้ทำงานเป็นสำคัญทั้งนี้เพราะงานต่าง ๆ จะสำเร็จได้ผลดีเพียงใดนั้นจะอยู่ที่คนปฏิบัติงานมากกว่าวัตถุสิ่งของหรือเครื่องจักร ด้วยแนวความคิดดังกล่าว การควบคุมที่มีประสิทธิภาพจึงอยู่ที่การพยายามติดตามดูว่า มีงานในความรับผิดชอบของใครบ้าง ที่อยู่นอกเหนือการควบคุม และการพยายามกำกับให้ผลงาน

ของผู้ทำงานทุกจุดเบนกลับเข้าสู่เป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ โดยเทคนิคที่ใช้ในการควบคุมในทางการจัดการนั้นวิธีการจะกระทำโดยการประเมินผลงาน การวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหา และการให้ข้อเสนอแนะปรึกษาต่างๆ นั้นเอง เช่นเดียวกับ พระธรรมโกศาจารย์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต) ได้กล่าวถึง การบริหารเป็นวิธีการทำให้งานสำเร็จโดยอาศัยผู้อื่น (Getting things done through other people) และกล่าวว่าหน้าที่ของผู้บริหารเป็นกรอบในการพิจารณาของผู้บริหารให้สำเร็จ มี ๕ ประการ ตามคำย่อภาษาอังกฤษว่า “POSDC” ดังนี้^{๓๒}

๑. P คือ Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการกำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อความสำเร็จที่จะตามมาในอนาคต ผู้บริหารที่ดีต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลเพื่อกำหนดทิศทางขององค์กร

๒. O คือ Organizing หมายถึง คือ การจัดองค์กร เป็นการกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ของสมาชิกและสายบังคับบัญชาภายในองค์กร มีการแบ่งงานกันทำและการกระจายอำนาจ

๓. S คือ Staffing หมายถึง งานบุคลากร เป็นการสรรหาบุคลากรใหม่การพัฒนาบุคลากร และการใช้คนให้เหมาะสมกับงาน

๔. D คือ Directing หมายถึง การอำนวยการ เป็นการสื่อสารเพื่อให้เกิดการดำเนินการตามแผนผู้บริหารต้องมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีและต้องมีภาวะผู้นำ

๕. C คือ Controlling หมายถึง การกำกับดูแล เป็นการควบคุมคุณภาพของการปฏิบัติงานภายในองค์กร รวมทั้งกระบวนการแก้ปัญหาภายในองค์กร รวมถึงส่วนประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการ ประกอบด้วย การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) ได้เสนอว่า คนงานควรจะได้รับกรอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติมากขึ้น หรือได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) ได้ให้ความสำคัญของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการจะได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารในสายการบังคับบัญชา ส่วนอำนาจหน้าที่แบบไม่เป็นทางการจะได้รับจากความชำนาญงานของบุคคล (Expertise) ความรู้ทางด้านเทคนิค (Technical Knowledge) ความมีคุณค่าทางศีลธรรม (Moral Worth) และความสามารถในการนำ (Leading) และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนเห็นว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควรอยู่คู่กันในผลลัพธ์ของงานมากขึ้น ซึ่งหลักการนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์การยุคปัจจุบันได้ การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ฟาโยล กล่าวว่าคำสั่ง สองคำสั่ง (Dual Command) อาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน เช่น การรายงานจะมีความเกี่ยวข้อง ในเมื่อผู้ควบคุมสองคนได้ให้คำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ทำให้เกิดการสับสนในบางสถานการณ์ คำสั่งสองคำสั่งนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บังคับบัญชา และทำให้เกิดการสับสนในลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการ (Formal Hierarchy of Authority) การประเมินอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารในระบบผู้บังคับบัญชาสองคนจะเป็นการยาก และผู้บริหารจะไม่สนใจในความรู้สึกของผู้ใต้บังคับบัญชามักจะโกรธและอาจไม่ให้ความร่วมมือในอนาคตถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เชื่อฟัง สายการบังคับบัญชา

^{๓๒} พระธรรมโกศาจารย์(ประยูร ธมฺมจิตฺโต), **พุทธวิธีการบริหาร**, หน้า ๓ - ๕.

ตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) เป็นสายการบังคับบัญชาจากผู้บริหารในระดับบนสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์การ ความสัมพันธ์ของการจำกัดความยาวของสายการบังคับบัญชา

โดยการควบคุมจำนวนของระดับในลำดับขั้นของการบริหารจัดการ จำนวนที่ดีที่สุดของลำดับขั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือความยาวของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูงและพนักงานระดับล่าง รวมถึงความล่าช้าใน การวางแผน (Planning) และการจัดการองค์การ (Organizing) ซึ่งการจำกัดจำนวนของระดับขั้นการบังคับบัญชาให้น้อยลงจะทำให้ปัญหาในการติดต่อสื่อสารลดลง และองค์การจะมีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ภายในองค์การได้มีการแบ่งแยกแผนกต่างๆ ซึ่งแต่ละแผนกจะมีระดับขั้นการบังคับบัญชาโดยผู้บริหารในระดับกลางและระดับต้นของสายการบังคับบัญชาแต่ละแผนก ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับผู้จัดการในระดับเดียวกันในแผนกอื่นๆ ซึ่งปฏิสัมพันธ์นี้ช่วยในการตัดสินใจให้เร็วขึ้น เนื่องจากผู้บริหารจะรู้จักบุคคลอื่น และรู้วิธีการในการแก้ปัญหาเพิ่มมากขึ้น สำหรับการทำงานข้ามแผนกหรือการทำงานข้ามสายนั้น เป็นการสร้างทีมงานข้ามสาย การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมอำนาจของการบังคับบัญชาไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ ซึ่งอำนาจหน้าที่จะไม่ได้รวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงของสายการบังคับบัญชา แต่เป็นการกำหนดว่า ควรมีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่าใดอย่างไร และมีการกระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและคนงานในระดับล่างอย่างไร สิ่งนี้ถือว่ามีความสำคัญเนื่องจากว่าจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของพนักงานในทุกระดับขององค์การ และการมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) เป็นการออกแบบหรือกำหนดแผนในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและคนงานที่ใช้ทรัพยากรขององค์การ องค์การใดที่ไม่มีการวางแผนจะทำให้ขาดประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผล ซึ่งจะไม่มีการมุ่งไปสู่กิจกรรมของกลุ่มหรือกิจกรรมของบุคคล แต่การวางแผนจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงทำงานเป็นทีมร่วมกับกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับผู้บริหารในระดับกลางที่มีส่วนในการตัดสินใจว่าจะใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์ ยึดหลักว่า กิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมายและแผนเดียวกัน หลักความเสมอภาค (Equity) ความเสมอภาคคือ ความเป็นธรรม (Justice) ความยุติธรรม (Impartiality) และความเหมาะสม (Fairness) สำหรับสมาชิกทุกคนภายในองค์การซึ่งในปัจจุบันพนักงานมีความต้องการความเสมอภาคมากขึ้นเป็นการจัดการที่ใช้หลักความเท่าเทียมกัน การออกคำสั่ง (Order) วิธีการจัดการซึ่งอยู่ในตำแหน่งนั้นในการจัดหาเพื่อให้องค์การได้รับประโยชน์สูงสุด และเป็นการจัดหางานให้แก่พนักงานโดยใช้ผังองค์การ (Organization Chart) เพื่อแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งและหน้าที่ของพนักงานแต่ละคน และเป็นการชี้วัดว่าตำแหน่งของพนักงานแต่ละคนอาจจะมีการเลื่อนขั้นได้ในอนาคต

การวางแผนเกี่ยวกับอาชีพได้รับความสนใจมากขึ้นในองค์การยุคปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ถือว่ามีความจำเป็นที่จะต้องให้การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนากำลังแรงงาน (Developing) โดยองค์การจะกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำหรับคนทุกคน และทุกคนจะเข้าใจตำแหน่งหน้าที่ของตน ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความสามารถของบุคคลในการกระทำการต่างๆ โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารจะต้องกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดริเริ่มซึ่งความคิดริเริ่มนั้นนับถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์การ เนื่องจากจะสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ผู้บริหารมีความต้องการทักษะ (Skill) และไหวพริบ (Tact) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์การและความต้องการ

ของพนักงาน และความสามารถ (Ability) จะทำให้เกิดความสมดุล ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้วัดความสามารถของผู้บริหารระดับสูงในการพัฒนาและการบริหารงาน ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการเชื่อฟัง (Obedience) อำนาจ (Power) การใช้กฎบังคับ (Application) และลักษณะของการแสดงความนับถือออกมา สำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชา ความมีระเบียบวินัยเป็นบุคลิกลักษณะ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารหลาย ๆ คนที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด และทำงานอย่างเข้มแข็ง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ความมีระเบียบวินัยจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การกับคุณสมบัติของผู้นำภายในองค์การ และเป็นความสามารถของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติตามอย่างยุติธรรมอีกด้วยค่าตอบแทน (Remuneration of Personnel) การให้รางวัลประกอบด้วยโบนัส และแผนการแบ่งกำไร เป็นการช่วยกระตุ้นการทำงานของพนักงานได้ การให้หรือการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ ระบบรางวัล ความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความมั่นคงในงานมีความสำคัญต่อการจ้างงานระยะยาว เมื่อพนักงานอยู่ในองค์การซึ่งมีแนวโน้มจะทำงานเป็นทีมเป็นระยะเวลานาน โดยพยายามพัฒนาทักษะ และปรับปรุงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์การ การจ้างงานระยะยาวเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้อธิบายความประสบความสำเร็จของบริษัทขนาดใหญ่ ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์การ ผลประโยชน์ขององค์การถือว่าเป็นประโยชน์ของทุกๆ คน หรือของทุกกลุ่มในองค์การ ในขณะที่องค์การยังดำเนินกิจการอยู่จะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างองค์การและสมาชิกภายในองค์การ และความสามัคคี เป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกภายในองค์การที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกในกลุ่ม ในการออกแบบประยุต์ของอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นภายในองค์การ และสิทธิในการสั่งการ หรือการบริโศค และความร่วมมือกัน ถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญในการที่ทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จและมีการพัฒนาความสามัคคีจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ หากมีการติดต่อกันระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดยการติดต่อเพื่อแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ที่สำคัญ เพราะความสามัคคีคือพลัง เมื่อสมาชิกมีความสามัคคีกันสูงก็จะทำให้องค์การมีความแข็งแกร่ง^{๓๓}

ดังนั้นผู้บริหารจะต้องมีการกิจสำคัญในการบริหารไว้ดังนี้^{๓๔}

- ๑) การวางแผน หมายถึง การกำหนด โครงการอย่างกว้างๆ ว่ามีอะไรบ้างที่จะต้องลงมือปฏิบัติตามลำดับ วางแนววิธีปฏิบัติพร้อมด้วยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้นก่อนลงมือปฏิบัติการ
- ๒) การจัดองค์การ หมายถึง การจัดรูปโครงสร้างหรือเค้าโครงของการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่างๆ ของหน่วยงานให้ชัดเจนพร้อมด้วยกำหนดลักษณะและวิธีการติดต่อสัมพันธ์ตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่สูงต่ำลดหลั่นลงไป
- ๓) การจัดคนเข้าทำงาน หมายถึง การบริหารงานเกี่ยวกับตัวบุคคลของหน่วยงานการบริหารบุคคลดังกล่าว รวมทั้งตั้งแต่การแสวงหาคนหางานมาบรรจุ การแต่งตั้ง การฝึกอบรม และการ

^{๓๓} ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ, **ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน**, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๔๕), หน้า ๖๘ - ๖๙.

^{๓๔} ดิณ ปรัชญพฤทธิ, **หลักการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๒๔ - ๒๖.

พัฒนาบุคคล การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้น ลดชั้น ตลอดจนการพิจารณาให้ พ้นจากงาน และการบำรุงรักษาสภาพของการทำงานให้ดี และมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ต่อไป

๔) การสั่งการ หมายถึง การอนุญาตหรือการวินิจฉัยสั่งการ หลังจากการได้วิเคราะห์และพิจารณาโดยรอบคอบ รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นๆ

๕) การประสานงาน หมายถึง การประสานงานหรือติดต่อ สัมพันธ์กับหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่างๆ ในองค์กร เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพไม่มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน สามารถทำงานประสานความกลมกลืนกันเพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์กร

๖) การรายงาน หมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งบนและล่าง เพื่อทราบความก้าวหน้าของงานทุกระยะสวดกแก่การประสานงานอื่นจะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกัน ตลอดจนเป็นการบำรุงขวัญไปในตัวด้วย

๗) การงบประมาณ หมายถึง การจัดสรรทรัพยากร หรือการทำงานงบประมาณ การเงินวางแผนหรือโครงการในการจ่ายเงิน การบัญชีและการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินโดยรอบคอบและรัดกุม

ซึ่งสามารถควบคุมโดยผู้นำของแต่ละทีมการจะบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญมีดังนี้^{๓๕}

๑) วัตถุประสงค์ที่แน่นอน กล่าวคือ จะต้องรู้ว่า จะดำเนินการไปทำไม เพื่ออะไรและต้องการอะไรจากการดำเนินการ เช่น ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการ หรือในการผลิตต้องรู้ว่า จะผลิตเพื่อใคร ต้องการผลตอบแทนเช่นใด ถ้าหาไม่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แล้วก็ไม่มีประโยชน์ที่จะบริหารการดำเนินงานต่าง ๆ จะไม่มีผลสำเร็จ เพราะไม่มีเป้าหมายกำหนดไว้แน่นอน

๒) ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ วัตถุและเครื่องใช้เพื่อประกอบการดำเนินงาน รวมไปถึงความสามารถในการจัดการ ทรัพยากรในการบริหาร ได้แก่ ๔Ms คือ มนุษย์ (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และความสามารถในการจัดการ (Management) หรือ ๖Ms ที่มีเครื่องจักร (Machine) และตลาด (Market) เพิ่มเข้ามาซึ่งในปัจจุบันมีความจำเป็นมากขึ้น

๓) มีการประสานงานระหว่างกัน หรือเรียกได้ว่ามีปฏิภิริยาระหว่างกัน กล่าวคือเป้าหมายและวัตถุประสงค์รวมทั้งทรัพยากรในการบริหารทั้ง ๔Ms หรือ ๖Ms ดังกล่าว จะต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและเกิดปฏิภิริยาระหว่างกัน หรือกล่าวได้ว่าจะต้องมีระบบของการทำงานร่วมกันและที่เกิดขึ้นจริงๆ ด้วย การนำปัจจัยทั้งหลายเบื้องต้นมาไว้ร่วมกันแล้วไม่เกิดปฏิภิริยาระหว่างกัน ไม่เกิดความสัมพันธ์ระหว่างกัน การบริหารก็จะไม่เกิดขึ้น

๔) ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ในการบริหารงานนั้นสิ่งที่วัดผลสำเร็จของงานว่า บรรลุเป้าหมายของวัตถุประสงค์ขององค์กรก็คือ ประสิทธิผลขององค์กร หมายถึง ความสามารถขององค์กร ในอันที่จะบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรในการใช้ทรัพยากรขององค์กรที่มีอยู่ระยะสั้น โดยเปรียบเทียบกับปัจจัยนำเข้าและค่าใช้จ่ายกับปัจจัยนำออกและรายได้ขององค์กร

^{๓๕} สมคิด บางโม, การบริหาร, หน้า ๖๒-๖๓.

๒.๒ หลักสำคัญของการบริหาร ๕ ลักษณะ^{๓๖}

๑) การบริหารเป็นการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน หมายความว่า การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคม คือ อาศัยกลุ่มคนที่ร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบให้สำเร็จโดยอาศัยความร่วมมือของบุคคลอื่น มิฉะนั้นจะทำงานไม่สำเร็จสาระสำคัญของการบริหารในข้อนี้แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารที่จะประสบความสำเร็จจะต้องมีสิ่งต่างๆ เหล่านี้ คือ มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี มีความเป็นผู้นำและสามารถทำงานเป็นทีมได้ มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้หากมีการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ และมีความสามารถทำให้งานบรรลุเป้าหมายได้

๒) การบริหารทำให้งานบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การต้องอาศัยความร่วมมือกันของคนทุกคนจึงจะทำให้สำเร็จลงได้ เป้าหมายเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้บริหารจะต้องทำให้บรรลุได้นั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการคือ เป้าหมายต้องสูงแล้วสามารถทำให้สำเร็จ เป้าหมายสูงเกินไปก็ทำให้สำเร็จไม่ได้ เป้าหมายต่ำไปก็ไม่ท้าทายไม่มีคุณค่า ประการที่สอง การจะไปถึงเป้าหมายจะต้องมีระบบงานที่ดีมีแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ประการสุดท้าย จะต้องระบุเวลาที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น

๓) การบริหารเป็นการสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ คำว่าประสิทธิผล หมายความว่า ทำงานบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนด ส่วนคำว่า ประสิทธิภาพ หมายความว่า ทำงานโดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดหรือเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด การทำงานให้สำเร็จอย่างเดียวไม่พอแต่จะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ประหยัดอีกด้วย การทำให้ได้ทั้งสองอย่าง คือ งานบรรลุผลตามที่ต้องการและการใช้ทรัพยากรต่ำสุด จึงเป็นความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๔) การบริหารเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเราอาศัยในโลกที่มีทรัพยากรจำกัดการใช้ทรัพยากรต่างๆ จึงต้องตระหนัก ๒ ข้อใหญ่ๆ คือ เมื่อใช้ทรัพยากรใดไปแล้วทรัพยากรนั้นจะหมดสิ้นไปไม่สามารถกลับคืนมาใหม่ได้ และจะต้องเลือกใช้ทรัพยากรให้เหมาะสมอย่าให้เกิดสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้นการบริหารกับเศรษฐศาสตร์จึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาถึงการกระจายการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างไร ส่วนผู้บริหารในองค์การจะต้องผลิตสินค้าและบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๕) การบริหารจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จจะต้องสามารถคาดคะเนการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง และสามารถปรับตัวเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้น

เช่นเดียวกับ พัฒนาการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ในหลักการ (Principles) ที่สำคัญ ๔ ประการ คือ^{๓๗}

^{๓๖} เสนาะ ดิยาวี, **หลักการบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๑ - ๒.

^{๓๗} ธงชัย สันติวงษ์, **องค์การและการบริหาร**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๔๗ - ๔๘.

๑) ต้องมีการคิดค้นและกำหนดวิธีที่ดีที่สุด (One Best Way) สำหรับงานแต่ละอย่างคือ ต้องมีการกำหนดวิธีการทำงานที่ดีที่สุดที่ช่วยให้สามารถทำงานเสร็จลุล่วงไปด้วยดีตามวัตถุประสงค์ มาตรฐานของงานจะต้องมีการจัดวางเอาไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ที่ได้พิสูจน์มาแล้วว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดจริง และในเวลาเดียวกันการจ่ายผลตอบแทนแบบจูงใจต่างๆก็ช่วยให้ตามผลผลิตทั้งหมด

๒) ต้องมีคัดเลือกและพัฒนาคนงาน โดยตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงาน นอกจากนี้ต้องมีการอบรมคนงานให้รู้จักวิธีการทำงานที่ถูกวิธี ด้วย และในการคัดเลือกคนงานจะต้องมีการพิจารณาเป็นพิเศษที่จะให้ได้คนที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุดตรงตามงานที่จะให้ทำ

๓) ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงาน ควบคู่กับการพิจารณาคนงานนี้ คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น เพราะโดยหลักเหตุผลคนงานทุกคนจะเห็นจริงถึงโอกาสที่เขาจะได้รับรายได้สูงขึ้นจากการทำงานถูกวิธีที่จะช่วยให้ได้ผลิตผลสูงขึ้น

๔) การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงานฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่ใช่โดยการลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น

แนวทางการบริหารโดยมีความเชื่อว่า เป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล^{๓๘}

๑) การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนปฏิบัติงาน หรือวิธีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

๒) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของ และตัวคนอยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้งานขององค์การบรรลุผลสำเร็จได้

๓) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งการงานต่าง ๆ ต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะกระทำให้ผลสำเร็จด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี จะต้องเข้าใจคนงานของตน จะต้องเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์การที่มีอยู่ รวมถึงจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดทั้งขึ้น

นอกจากนี้ยังต้องทำการประเมินโครงสร้างขององค์การและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเป็นประจำอีกด้วย หากโครงสร้างขององค์การที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับปรุงเช่นเดียวกัน ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดหย่อนประสิทธิภาพ การไล่ออกเพื่อปรับปรุงกำลังคนที่มีอยู่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ก็เป็นสิ่งจำเป็นต้องทำ

๔) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน

^{๓๘} Price, Alan, **Human Resource Management**, In a Business Context, 2 edition, (London : Thomson Learning, 2004), P. 110.

๕) การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว

ตามความหมายของทฤษฎีการบริหารจึงสามารถแยกการบริหารได้ดังนี้

๑. ทฤษฎีการบริหารระบบราชการ (Bureaucratic Management) ทฤษฎีนี้บางท่านก็เรียกว่า ทฤษฎีองค์การแบบราชการ เป็นทฤษฎีที่ Max Weber นักสังคมวิทยาและนักรัฐศาสตร์ ชาวเยอรมันผู้คิดค้นขึ้นตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ โดยที่เขามีความเชื่อว่าบุคคลทั้งหลายมีทั้งข้อเท็จจริงและขยัน การที่ผู้บริหารจะให้กลุ่มบุคคลร่วมมือปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ได้ดีนั้นจะต้องมีองค์การหรือหน่วยงานแบบ “ระบบราชการ” จะต้องมีการจัดองค์การมีการลดหลั่นในสายบังคับบัญชา มีกฎเกณฑ์ กำหนดการปฏิบัติงาน มีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่ ตัวบุคคล ผู้ตรงตำแหน่ง และมีการเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงาน โดยหลักคุณวุฒิและยึดความสามารถเป็นสำคัญ แนวคิดของ Max Weber จึงก่อให้เกิดทฤษฎีองค์การแบบราชการ หรือการบริหารแบบระบบราชการขึ้น ทฤษฎีประกอบด้วยหลัก ๖ ประการ คือ

- (๑) หลักกฎหมายและเหตุผล
- (๒) หลักสายการบังคับบัญชา
- (๓) หลักระบบคุณธรรม
- (๔) หลักการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างมีแบบแผน
- (๕) หลักการฝึกอบรมและพัฒนา
- (๖) หลักการไม่ยึดหลักตัวบุคคล

๒. ทฤษฎีการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) การบริหารแบบวิทยาศาสตร์ เป็นการบริหารงานที่มีระบบ มีเหตุผล มีการกำหนดมาตรฐานการทำงานไว้อย่างแน่นอน เลือกวิธีที่ดีที่สุดในการทำงาน และกำหนดเครื่องมือควบคุมในการทำงานไว้อย่างเหมาะสม Taylor (๑๙๑๑) มีความเชื่อว่าคนแต่ละคนเปรียบเสมือนเครื่องมือที่ผู้บริหารสามารถปรับปรุง เพิ่มผลผลิตได้โดยผู้บริหารจะต้องจัดแบ่งงานกำหนดหน้าที่ของแต่ละคน และสังเกตการณ์ปฏิบัติการอย่างมีระบบเพื่อหาวิธีทำงานที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว สำหรับใช้ในการเพิ่มผลผลิต โดยใช้เวลาน้อยแต่ได้ผลมากที่สุด วิธีการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ หลักการบริหารแบบวิทยาศาสตร์ ตามแนวคิดของ Taylor^{๓๙} เช่นเดียวกับแนวคิดการบริหารได้รับการพัฒนาขึ้นมาตามแบบวิธีการทางวิทยาศาสตร์ จนเกิดเป็นทฤษฎีการบริหารที่มุ่งจะวิเคราะห์ศึกษาถึงการบริหาร อย่างเป็นระบบโดยเฮนรี ฟาโย นักบริหารชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้วางรากฐานสำคัญของทฤษฎี การบริหารทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง ทฤษฎีอันหนึ่งที่ว่าด้วยหน้าที่ในการบริหาร ๕ ประการคือ การวางแผน การจัดองค์การ การบังคับบัญชา การประสานงาน และการควบคุม ต่อมาได้พัฒนาและปรับปรุงจนกลายเป็นตารางการบริหาร เช่น ทฤษฎีของลูเธอร์ กูลิค ศาสตราจารย์การบริหารรัฐกิจชาวอเมริกันที่ได้ขยายแนวคิดของฟาโย กำหนดหน้าที่ในการบริหารที่เรียกกันว่า “POSDCoRB” Planning (การวางแผน)

^{๓๙} ปกรณ์ ศรีดอนไผ่, “บทบาทวิชาการของผู้บริหารโรงเรียนมัธยมศึกษาตามทัศนะของผู้บริหารโรงเรียน ผู้ช่วยฝ่ายวิชาการหัวหน้าสายวิชาและครูในเขตการศึกษา ๖”, วิทยานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย:มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, ๒๕๒๓), หน้า ๒๐๑.

Organizing (การจัดองค์การ) Staffing (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) Directing (การสั่งการหรืออำนวยการ) Coordinating (การประสานงาน) Reporting (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) Budgeting (การงบประมาณ) กระบวนการการบริหารควรประกอบด้วย ๑๐ ประการ คือ^{๔๐}

๑) การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดงานหรือวิธีการปฏิบัติงานไว้เป็นการล่วงหน้าโดยเกี่ยวกับการคาดการณ์ การกำหนดวัตถุประสงค์ การพัฒนากลวิธี ในการวางแผน ซึ่งต้องคำนึงถึงนโยบาย เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องต้องกันในการดำเนินงาน

๒) การจัดการ (Organizing) หมายถึง การพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้งานต่างๆ สามารถดำเนินไปโดยมีการประสานงานกันเป็นอย่างดี

๓) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานให้เหมาะสมตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ

๔) การตัดสินใจ (Decision) หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการที่จะตัดสินใจแยกแยะและวิเคราะห์ออกมาให้ได้ว่าในการทำงานจะต้องมีการตัดสินใจในเรื่องใดบ้าง

๕) การสั่งการ (Directing) หมายถึง การศึกษาวิธีการวินิจฉัยสั่งการรวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงานที่จะทำให้การทำงานประจำวันของเจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นไปด้วยดี

๖) การควบคุม (Controlling) หมายถึง การร่วมมือประสานงาน เพื่อดำเนินการเป็นไปด้วยดี และราบรื่นศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะทำการประสานงานดีขึ้น และดำเนินการแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาขึ้น

๗) การร่วมมือประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การประสานงานให้ผู้ปฏิบัติงานทุกฝ่ายมีความเข้าใจในงานเข้ามามีส่วนร่วมทำงานกันอย่างพร้อมเพรียงกัน ข้อตกลงที่สำคัญยิ่งของการประสานงาน คือ ความร่วมมือ ซึ่งเป็นเรื่องของ “จิตใจ”

๘) การสื่อสาร (Communicating) หมายถึง การผ่านข่าวสารข้อมูลและความเข้าใจ เพื่อที่จะให้ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามที่ต้องการ

๙) การรายงานผล (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติของหน่วยงานให้แก่ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวของการดำเนินงานตลอดจนการประชาสัมพันธ์แจ้งให้ประชาชนทราบ ซึ่งโดยทั่วไปการรายงานจะหมายถึง วิธีการของสถาบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อมูลแก่ผู้สนใจมาติดต่อสอบถามผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงานความสำคัญของการรายงานนั้นจะต้องตั้งอยู่บนรากฐานของความเป็นจริง

๑๐) การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การงบประมาณ โดยศึกษาให้ทราบถึงระบบและกรรมวิธีในการบริหารเกี่ยวกับงบประมาณ และการเงินตลอดจนการใช้งบประมาณในการควบคุมงาน

^{๔๐} สุปรีชา กมลลาสน์, *กลยุทธ์การบริหาร*, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๕), หน้า

๓) ทฤษฎีการบริหารงานแบบระบบ

ทฤษฎีการบริหารงานแบบระบบเป็นระบบการบริหารที่ถือว่าเป็นปัจจัยต่างๆ ที่ประกอบด้วยกันเข้าเป็นองค์การนั้นต่างมีความสัมพันธ์ และมีอิทธิพลซึ่งกันและกันสามารถส่งผลกระทบซึ่งกันและกันได้ให้คากัดความทฤษฎีระบบว่าระบบเป็นการจัดการให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ระหว่างปัจจัยอิสระ หรือปัจจัยย่อยตั้งแต่สองปัจจัยขึ้นไป และปัจจัยอิสระหรือปัจจัยย่อยรวมทั้งตัวระบบดังกล่าวจะต้องมีขอบเขตที่กำหนดไว้ชัดเจนในอันที่จะแบ่งแยกออกจากสภาพแวดล้อมอื่นๆ ดังนั้นเราอาจสรุปความหมายของระบบได้ว่า ระบบเป็นกระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยอิสระตั้งแต่สองปัจจัยขึ้นไปจนเกิดเป็นกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยอิสระตั้งแต่สองความสัมพันธ์ ซึ่งจะเป็นตัวแบ่งแยกระบบออกจากสภาพแวดล้อม^{๔๑}

๔) ทฤษฎีการบริหารโดยสถานการณ์

การบริหารโดยสถานการณ์ เป็นการผสมผสานหลักการและทฤษฎีการบริหารต่างๆ มาใช้ให้เหมาะสมกับเหตุการณ์หนึ่งโดยไม่ยึดแนวการบริหารแบบใดแบบหนึ่งโดยเฉพาะแต่ให้เหตุการณ์เป็นตัวกำหนดจะใช้หลักการบริหารตามสถานการณ์ไว้ ๓ ประการ ดังนี้^{๔๒}

๑. การบริหารโดยสถานการณ์ยึดถือความเป็นไปได้สถานการณ์หนึ่งๆ เป็นหลัก

๒. เนื่องจากเหตุการณ์ต่างๆ เปลี่ยนไป การบริหารโดยสถานการณ์จึงไม่ควรสถานการณ์อันใดอันหนึ่งตายตัว เพื่อให้เป็นแบบอย่างการบริหารเกินไป แต่ให้มีความยืดหยุ่นพร้อมที่จะพิจารณาสถานการณ์ใหม่ๆ ต่อไป เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้เรื่อยๆ

๓. การบริหารโดยสถานการณ์จะคำนึงถึงงานวิชาการ หรือสิ่งแวดล้อมและความต้องการของบุคคลในหน่วยงานเป็นหลัก เพื่อให้เกิดผลงานมากกว่าที่จะแสวงหาวิธีการอันดีเลิศมาใช้ในการทำงาน และต้องคำนึงถึงความจำเป็นในระยะยาวที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ โดยยึดหลักวิชาการ ตลอดจนปัจจัยด้านจิตวิทยาเป็นหลักในการพิจารณาด้วย

จากหลักการดังกล่าว พบว่าวิธีการต่างๆ ล้วนแต่เป็นวิธีการที่มีหลักเกณฑ์ตามหลักวิทยาศาสตร์ ทำให้เกิดทฤษฎีการบริหารขึ้นมาและได้เสนอแนะว่า ผู้บริหารต้องมีบทบาทเป็นจุดกลางของปัญหาและความสำเร็จของกลุ่มที่จะต้องรับผิดชอบนำเอาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพของกลุ่มมาวิเคราะห์และปรับปรุงหาทางออกให้ได้เป็นผลดีที่สุดสำหรับกลุ่มให้ดีขึ้นและมากขึ้นเรื่อยๆ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกระบวนการทางสังคมที่ผู้บริหารใช้สำหรับตัดสินใจ เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ทั้งที่เป็นองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเอกชน ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามเป้าหมาย โดยนำทรัพยากรมาใช้ให้ประหยัด ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ต้องใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์เพื่อให้บุคคลต่างๆ เกิดความร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน ซึ่งกระบวนการบริหารเป็นภารกิจที่ผู้บริหารต้องปฏิบัติหน้าที่ตามลำดับขั้นตอน เป็นระบบ มีการวางแผน การจัดองค์การหรือการจัดหน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน

^{๔๑} William Ouchi, **Organization and Management**, (Eaglewood Cliffs: Prentice Hill, 1971), p.283.

^{๔๒} สุปรีชา กมลาคัน, **กลยุทธ์การบริหาร**, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๔๕), หน้า ๒.

การสั่งการการประสานงาน การรายงานผลการปฏิบัติงาน การงบประมาณ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดต่อองค์กร

ตารางที่ ๒.๕ ความหมายของการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ติน ปรัชญาพฤathi, (๒๕๔๔).	การรับใช้ การจัดการ การปฏิบัติการกิจ การอำนวยความสะดวก และต้องมีวัตถุประสงค์และความร่วมมือ
วิจิตร ศรีสอาน, (๒๕๔๓).	๑. การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคล (ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป) ๒. ร่วมมือกันทำกิจกรรม ๓. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ๔. โดยการใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม
สมพงศ์ เกษมสิน, (๒๕๔๔).	๑. Planning คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ๒. Organizing คือ การบริหารจัดการ จัดอบรมให้ความรู้ ๓. Leading คือ การนำ การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การสร้างความตระหนัก จัดกิจกรรมส่งเสริมการใช้หลักสูตร จัดกิจกรรมส่งเสริมการเรียนรู้อย่างหลากหลาย ๔. Controlling คือ ประเมินผลตามหลักสูตร และการจัดกิจกรรม การเรียนรู้ ประเมินผลตามสภาพที่แท้จริง
Fayol Henri,(๑๙๓๐)	การเสนอองค์ประกอบมูลฐานของการบริหารแบบกระบวนการ ๕ ประการ ที่เรียกว่า POCCC ๑.การวางแผน (Planning) หมายถึง การสร้างทางเลือกหรือ แนวทางดำเนินการไว้ล่วงหน้า เพื่อใช้ในการ การตัดสินใจในอนาคต ๒. การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้าง หน่วยงานและระบุหน้าที่โดยการผสมผสานระหว่างวัตถุ คน และ เงิน ๓. การบังคับบัญชา (Commanding) หมายถึง การทำให้เกิดการ ดำเนินงานตามที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งการบังคับบัญชาที่ดีนั้น จะต้องมีการติดต่อสื่อสาร ๒ ทาง กล่าวคือ การยอมให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถแสดงความคิดเห็นได้ ๔. การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง การรวมความ พยายามของผู้ปฏิบัติงานและช่วยสนับสนุนให้เกิดการ ติดต่อสื่อสารระหว่างกัน เพื่อให้การทำงานให้สำเร็จ ๕. การควบคุม (Controlling) การติดตามการดำเนินงานให้บรรลุ ตามวัตถุประสงค์

ตารางที่ ๒.๕ ความหมายของการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ, (๒๕๔๕)	ผู้บริหารจะต้องมีภารกิจสำคัญในการบริหารไว้ดังนี้ ๑. การวางแผน หมายถึง การกำหนด โครงการอย่างกว้างๆ ว่ามีอะไรบ้างที่จะต้องลงมือปฏิบัติตามลำดับ วางแนววิธีปฏิบัติพร้อมด้วยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้นก่อนลงมือปฏิบัติการ ๒. การจัดองค์การ หมายถึง การจัดรูปโครงสร้างหรือเค้าโครงของการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่างๆ ของหน่วยงานให้ชัดเจน ๓. การจัดคนเข้าทำงาน หมายถึง การบริหารงานเกี่ยวกับตัวบุคคลของหน่วยงานการบริหารบุคคลดังกล่าว รวมถึงแต่การแสวงหาคนทำงานมาบรรจุ การแต่งตั้ง การฝึกอบรม และการพัฒนาบุคคล ๔. การสั่งการ หมายถึง การอำนวยการหรือการวินิจฉัยสั่งการหลังจากการได้วิเคราะห์และพิจารณาโดยรอบคอบ รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นๆ ๕. การประสานงาน หมายถึง การประสานงานหรือติดต่อ สัมพันธ์กับหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่างๆ ในองค์การ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ
ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคนอื่นๆ, (๒๕๔๕)	๖. การรายงาน หมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งบนและล่าง เพื่อทราบความก้าวหน้าของงาน
ธงชัย สันติวงษ์, (๒๕๔๓)	พัฒนาการบริหารที่มีหลักเกณฑ์ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ในหลักการ (Principles) ที่สำคัญ ๔ ประการ คือ ๑. ต้องมีการคิดค้นและกำหนดวิธีที่ดีที่สุด (One Best Way) ๒. ต้องมีคัดเลือกและพัฒนาคนงาน โดยตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของการรู้จักงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับคนงาน ๓. ด้วยวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงาน ควบคู่กับการพิจารณาคนงานนี้ คนงานจะไม่คัดค้านต่อวิธีทำงานใหม่ที่ได้กำหนดขึ้น ให้ได้ผลผลิตสูงขึ้น ๔. การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและคนงานฝ่ายบริหารควรจะได้ประสานอย่างใกล้ชิดเป็นประจำกับคนงานที่เป็นผู้ปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่ใช่โดยการลงมือปฏิบัติงานที่ควรจะเป็นงานของคนงานเท่านั้น

ตารางที่ ๒.๕ ความหมายของการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
Price, Alan (๒๐๐๔)	๑) การวางแผน (Planning) หมายถึง ภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำการคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ๒) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงสร้างงานต่างๆ ๓) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึง หน้าที่ในการสั่งการงานต่าง ๆ ต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ๔) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน ๕) การควบคุม (Controlling) หมายถึง ภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาวัด

จากการทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาวัด ซึ่งมีนักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลหลายท่าน ได้ให้คำนิยามและความหมายแตกต่างกันออกไป ผู้วิจัยจะได้นำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ในทางสังคมศาสตร์ เป็นธรรมดาที่การแสดงแนวคิดหรือการให้ความหมายของคำใดคำหนึ่ง ย่อมหลากหลายและแตกต่างกันเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าผู้แสดงแนวคิดหรือผู้ให้ความหมายมีประสบการณ์หรือมีพื้นฐานการศึกษาในสาขาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม การให้แนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนามีลักษณะเช่นนี้เหมือนกัน คำว่า การบริหารการพัฒนา นั้น เขียนเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า development administration หรือ administration of development แต่ในที่นี้ยึดถือคำแรก และเนื่องจากเป็นการให้ความหมายของคำในทางสังคมศาสตร์ จึงควรทำความเข้าใจเรื่องการให้ความหมายของคำหรือถ้อยคำในทางสังคมศาสตร์ก่อน กล่าวคือ “ศาสตร์” มาจากคำว่า “science” ซึ่งมีใช้หมายความว่า “วิทยาศาสตร์” เท่านั้น แต่ยังหมายถึง วิชาความรู้ หรือความรู้ที่เป็นระบบที่มีรากฐานมาจากการสังเกต ศึกษา ค้นคว้า และทดลอง ตรงกันข้ามกับ สัญชาตญาณ หรือการรู้โดยความรู้สึกนึกคิด หรือการรู้โดยความรู้สึกที่เกิดขึ้นเองในใจ (intuition) คำว่า ศาสตร์ นั้น แบ่งเป็น ๒ แขนงใหญ่ ๆ (branch) คือ สังคมศาสตร์ (social science) และศาสตร์ธรรมชาติ (natural science)

ในทางสังคมศาสตร์ ซึ่งหมายถึง ความรู้ที่เป็นระบบที่เกี่ยวกับสังคม ครอบคลุมศาสตร์ (science) ด้านศาสนา การศึกษา นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น ศาสตร์เหล่านี้ไม่เป็นสูตรสำเร็จที่ใช้ได้ทุกหนทุกแห่งและไม่อาจเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ง่าย เหตุผลสืบ

เนื่องมาจากการเป็นวิชาความรู้ที่มีลักษณะไม่ตายตัว เกี่ยวข้องกับความรู้สึคนึกคิด การคาดการณ์ คาคะเน หรือการคาดว่าจะเป็น อีกทั้งอคติของผู้ให้ความหมายความสามารถเข้าไปสอดแทรกอยู่ในความหมายที่ให้ รวมทั้งไม่อาจสัมผัสพิสูจน์และตรวจสอบได้ง่าย นอกจากนี้ ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์เป็นจำนวนมากมีลักษณะที่เรียกว่า ทฤษฎีปทัสสถาน (normative theories) ดังเช่น ทฤษฎีเทวสิทธิ์ ทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ ตลอดจนทฤษฎีหรือแนวคิดประชาธิปไตย หรือแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจ เป็นต้น ลักษณะของศาสตร์ทางสังคมศาสตร์แขนง (branch) นี้ ค่อนข้างจะตรงกันข้ามกับศาสตร์อีกแขนงหนึ่ง คือ ศาสตร์ธรรมชาติ (natural science) ซึ่งหมายถึง ความรู้ที่เป็นระบบเกี่ยวกับธรรมชาติและโลกทางวัตถุที่ชัดเจนและจับต้องได้ การบริหารการพัฒนาเป็นคำที่ให้ความสำคัญกับหน่วยงานระบบการจัดการ และกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา พร้อมกันนี้ การบริหารพัฒนายังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่กำหนดให้เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ของการพัฒนาเพื่อทำการเชื่อมโยงและทำให้วัตถุประสงค์ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้การบริหารพัฒนายังช่วยปรับให้ระบบราชการและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตอบสนองต่อการพัฒนาอีกด้วย ดังนั้นการบริหารการพัฒนาจึงหมายถึง การบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา^{๔๓}

แนวทางหรือวิธีการบริหารของหน่วยงานภาครัฐมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัย และเกิดจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศปัจจัยภายนอก เช่น กระแสโลกหรืออิทธิพลของประเทศมหาอำนาจที่แพร่กระจายหรือส่งออกแนวทางหรือวิธีการบริหารงาน โดยส่วนหนึ่งเข้ามาทางวิชาการหรือตำราหนังสือที่นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลได้รับอิทธิพลหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศ ส่วนปัจจัยภายใน เช่น หัวหน้ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญหรือยึดถือแนวทางหรือวิธีการใด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดชัดเจน คือ ในสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้นำคำว่า "การพัฒนา" มาใช้กันอย่างแพร่หลาย ขณะที่สมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นำคำว่า "การบริหารจัดการ" มาใช้อย่างแพร่หลาย แนวทางหรือวิธีการบริหารงานที่หน่วยงานภาครัฐนำมาใช้นั้นมีวิวัฒนาการพอสรุปได้ว่าก่อนที่จะใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (development administration) มีคำหลายคำที่รัฐบาลได้นำมาใช้ เช่น การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารราชการ หรือการบริหารภาครัฐ (public administration) การบริหาร (administration) การพัฒนา (development) การพัฒนาชุมชน (community development) การพัฒนาชนบท (rural development) จากนั้น จึงมาใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (development administration) ในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙^{๔๔} ถึงแม้มีความเห็นว่า ไทยได้ผ่านพ้นสภาพที่เป็นประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนามาแล้ว และกำลังจะก้าวไปสู่สภาพของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่มีเทคโนโลยีสูงก็ตาม แต่แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ยังไม่หมดสิ้นไปได้ เพราะในสภาพความเป็นจริง ทุกประเทศ

^{๔๓} George F. Gant, *Development Administration : Concepts, Goals, Methods* (Madison, Wisconsin : The University of Wisconsin Press, 1979), p. 20.

^{๔๔} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารการพัฒนา : แนวคิด ความหมายความสำคัญ และตัวแบบการประยุกต์*, [ออนไลน์], แหล่งข้อมูล : <http://www.pws.npru.ac.th,2551>, (๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘).

รวมทั้งประเทศไทยยังคงมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาตราบใดที่พัฒนายังมีความหมายครอบคลุมถึงการเปลี่ยนไปสู่สภาพที่ดีขึ้นด้วย อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดหรือลักษณะสำคัญของแนวทางหรือวิธีการบริหารใด ๆ ก็ตาม ซึ่งรวมทั้งการบริหารการพัฒนา ไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนและตายตัวเหมือนกับการให้ความหมายของคำทั้งหลายในทางสังคมศาสตร์ที่ขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิด และประสบการณ์ของนักปรัชญา ผู้รู้ นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล นักกฎหมาย และนักบริหาร แต่ละคน อย่างไรก็ตาม การบริหารการพัฒนา มีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ ดังจะได้อธิบายต่อไป โดยอาจเรียกว่า การบริหารจัดการ หรือการบริหาร และในอนาคตอาจเรียกเป็นอย่างอื่นได้ แนวคิดบริหารพัฒนานั้น แพร่หลายอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมทั้งในเอเชีย สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาปรับใช้อย่างแพร่หลาย แนวคิดหรือลักษณะสำคัญของแนวทางหรือวิธีการบริหารใด ๆ ก็ตาม ซึ่งรวมทั้งการบริหารการพัฒนา ไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนและตายตัวเหมือนกับการให้ความหมายของคำทั้งหลายในทางสังคมศาสตร์ที่ขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิด และประสบการณ์ของนักปรัชญา ผู้รู้ นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล นักกฎหมาย และนักบริหาร แต่ละคน อย่างไรก็ตาม การบริหารการพัฒนา มีลักษณะสำคัญ ๔ ประการ ดังจะได้อธิบายต่อไป โดยอาจเรียกว่า การบริหารจัดการ หรือการบริหาร และในอนาคตอาจเรียกเป็นอย่างอื่นได้ แนวคิดบริหารพัฒนานั้น แพร่หลายอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลชาวอเมริกันได้มีการอธิบายแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา (development administration) เป็นคนแรก ๆ โดยมีประสบการณ์มาจากการปฏิบัติงานที่ Tennessee Valley Authority (TVA.) ว่า การบริหารการพัฒนาเป็นคำที่ให้ความสำคัญกับหน่วยงานระบบการจัดการ และกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา พร้อมกันนี้ การบริหารพัฒนายังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่กำหนดให้เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ของการพัฒนาเพื่อทำการเชื่อมโยงและทำให้วัตถุประสงค์ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้การบริหารพัฒนายังช่วยปรับให้ระบบราชการและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตอบสนองต่อการพัฒนาอีกด้วย ดังนั้นการบริหารการพัฒนาจึงหมายถึง การบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา^{๔๕}

การบริหารการพัฒนาของแกนต์ แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ “การบริหารงานภายใน (internal administration) หมายถึงว่าการบริหารงานใด ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีองค์การบริหารงานนั้น ๆ สามารถเป็นกลไกการบริหารที่ดีเสียก่อน จึงจำเป็นจะต้องจัดการภายในองค์การให้ดีให้มีประสิทธิภาพที่สุดซึ่งอาจทำได้ด้วยการจัดองค์การการบริหารงานบุคคลงานคลัง งานวางแผน การตัดสินใจ ฯลฯ อันเป็นสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ดีที่สุด ส่วนการบริหารงานภายนอก (external administration) ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยนอกทั้งหมด ทั้งนี้ด้วยการที่ค้นพบว่า ในการบริหารงานนั้น มิใช่แต่จะมุ่งถึงประสิทธิภาพของการบริหารภายในองค์การอย่างเดียว เพราะองค์การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้เป็นผลสำเร็จอย่างดีที่สุด

^{๔๕} George F. Gant, *Development Administration : Concepts, Goals, Methods* (Madison, Wisconsin : The University of Wisconsin Press, 1979), p. 20.

ซึ่งหมายถึงว่า นอกเหนือไปจากการจัดการภายในที่ดีแล้ว ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาช่องทางที่ดีติดต่อกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ให้ปัจจัยเหล่านั้นมาร่วมมือกับองค์การของตนเพื่อช่วยให้งานที่ได้รับมอบหมายสัมฤทธิ์ผล ความสามารถในการเชิงบริหารขององค์การที่จะบริหารปัจจัยภายนอกนี้ มีผลเกี่ยวกับความเป็นตายขององค์การส่วนมาก เพราะองค์การบริหารต้องมีส่วนปฏิบัติการติดต่อกับคนหรือปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ด้วยกันแทบทั้งนั้น^{๔๖} รวมถึง การบริหารในประเทศที่ยากจนหรือประเทศด้วยพัฒนาทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะการบริหารราชการในประเทศด้วยพัฒนาย่อมมีความแตกต่างกันกับการบริหารราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอาจพิจารณาและสังเกตเห็นได้จากลักษณะของความแตกต่างกันหลายแง่หลายมุม อาทิ พิจารณาจากลักษณะและแบบแผนของการบริหาร บทบาทของรัฐบาลและบทบาทของข้าราชการ เป็นต้น^{๔๗} การบริหารเพื่อการพัฒนา (administration of development) หรือ a of d หรือ การบริหารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนา หมายถึง การที่นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลหรือผู้รู้ให้ความสำคัญกับการบริหารที่ต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการปฏิบัติการ (action) หรือเป็นกิจกรรม (activity) หรือการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามนโยบาย หรือแผนหรือแผนงาน หรือโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิบัติงานตามแผนงานพัฒนาทั้งหลาย (development programs) ด้วยวิธีการต่าง ๆ^{๔๘}

การพัฒนาหรือการปรับปรุงการบริหาร (development of administration)

d of a หมายถึง การที่นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลหรือผู้รู้ให้ความสำคัญกับการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นกระบวนการ โดยเน้นไปที่การพัฒนาหรือปรับปรุงบริหารงานของหน่วยงาน เช่น การพัฒนาระบบราชการ ปรับปรุงประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน การปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการบริหาร ตลอดจนบุคลากรของหน่วยงาน เป็นต้น

การมีเป้าหมายหรือบรรลุวัตถุประสงค์ (goal-oriented)

หมายถึง การที่นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลหรือผู้รู้ให้ความสำคัญกับการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐโดยเน้นไปที่การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการบริหารการพัฒนาที่ได้กำหนดขึ้นโดยผู้มีอำนาจหน้าที่และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เช่น การบริหารการพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การแผ่ขยายรายได้ ความทันสมัย การสร้างชาติ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสังคม หรือการลดความทุกข์ยากของข้าราชการและประชาชน เป็นต้น

^{๔๖} อมร รัชาสัตย์, “พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา” พัฒนบริหารศาสตร์ ๓, ๓ (มกราคม ๒๕๕๖) : ๔๐๓-๔๐๔.

^{๔๗} Irving Swerdlow (ed.), *Development Administration : Concepts and Problems*, (Syracuse, New York : Syracuse University Press, 1963).

^{๔๘} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารการพัฒนาชนบทเปรียบเทียบ : การบริหารการพัฒนาชนบท ตามแนวทางแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง ความจำเป็นพื้นฐาน และโครงการอีสานเขียว* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๔), หน้า ๖-๒๓.

เช่นเดียวกับ นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลชาวอเมริกันอีกคนหนึ่งอธิบายว่า การบริการการพัฒนา ประกอบด้วยปัจจัย ๒ อย่าง คือ (๑) การปฏิบัติงานตาม แผนงานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้เพื่อก่อให้เกิดความทันสมัย (Modernity) (๒) การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายในระบบบริหารเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามแผนงานต่าง ๆ^{๔๙} รวมถึงการบริหารการพัฒนา คือ การปรับมรรควิธี (means) ของการบริหารให้เข้ากับ จุดมุ่งหมายต่าง ๆ ของแผนงานของรัฐบาล ซึ่งก่อนอื่น ต้องทราบถึงความต้องการของรัฐบาลว่ามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างไรก่อน แล้วจึงนำการบริหารมาช่วยปฏิบัติการให้สำเร็จผลตามความมุ่งหมายนั้น^{๕๐} เฟรด ดับบลิว ริกส์ (Fred W. Riggs) นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลชาวอเมริกันมีความเห็นว่าการบริหารการพัฒนามีความหมายที่สำคัญ ๒ ประการ คือ การบริหารการพัฒนาหมายถึง (๑) การบริหารแผนงานพัฒนา (development programs)ทั้งหลายด้วยวิธีการต่าง ๆ ขององค์การขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยของของรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้นซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนา (๒) การเสริมสร้างสมรรถนะของการบริหาร

ริกส์ ยังมีความเห็นว่า การบริหารการพัฒนาไม่เพียงแต่ครอบคลุมถึงการบริหารแผนงานพัฒนาต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐบาลให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงถึงการเพิ่มสมรรถนะของการบริหารด้วย ซึ่งหมายความว่า การบริหารการพัฒนามีสมรรถนะได้นั้นจะต้องคำนึงถึงสมรรถนะของการบริหาร คือ ต้องทำให้เข้มแข็งขึ้นด้วย และเมื่อการบริหารงานมีสมรรถนะเพิ่มมากขึ้น ก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การพัฒนาบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ความคิดเห็นของ ริกส์ ดังกล่าวนี้นี้เป็นการให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาที่ครอบคลุมเรื่องการพัฒนาการบริหารหรือเพิ่มพูนสมรรถนะของระบบบริหารด้วย^{๕๑}

เช่นเดียวกับคำว่า “วัด” มีความหมายว่าเป็นที่พำนักอาศัยของพระสงฆ์และสามเณรทั้งหลาย^{๕๒} วัดเป็นสถานที่ประกอบศาสนกิจหรือประกอบกิจกรรมของสงฆ์ในพระพุทธศาสนา แตกต่างจากบ้านโดยสิ้นเชิงที่อยู่ของพระสงฆ์และสามเณรเรียกว่ากุฏิ ดังนั้น คำว่าวัด ก็หมายความว่า เป็นการกำหนดเอาจากการคำนวณ วัดเป็นการไปในสถานที่กระทำคุณงามความดีกันว่าจะเป็นไปได้สักเพียงไหนในแต่ละคน ใครที่ไม่ได้ไป วัด ก็ไม่รู้ว่าเป็นคนที่วัดเอาคุณงามความดีกันว่าจะไปได้สักเพียงไหน มีระดับคุณงามความดีหรือเปล่าอาจจะไม่ได้เพราะยังไม่ได้ไปวัดกันนั้นเอาหลักการบริหารวัดคือการอำนวยการซึ่งต้องมีการตัดสินใจให้ถูกต้องและเหมาะสมการบริหารงานสมัยปัจจุบันผู้บริหารวัดต้องมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกล (Vision) ต้องทำงานเป็นทีม (Team Work) วางโครงสร้าง

^{๔๙} Harry J. Friedman, “Administrative Roles in Local Governments,” in Edward W. Weidner (ed.), Development Administration in Asia (Durham, North Carolina : Duke University Press, 1970) , p. 254.

^{๕๐} อ่างแล้ว, หน้า 405.

^{๕๑} Fred W. Riggs, “Introduction,” in Fred W. Riggs (ed.), Frontiers of Development Administration (Durham, North Carolina : Duke University Press, 1970), pp. 6-7.

^{๕๒} กรมการศาสนา, “คู่มือการถวายความรู้แด่พระสงฆ์การ ประจำปีงบประมาณ ๒๕๓๘”, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๕๔), หน้า ๑๔.

พื้นฐานได้ดี (Infrastructuer) รับฟังเสียงมหาชน (Public Hearing) และพร้อมที่จะรอปรับระบบ (Reengineering) การบริหารและการจัดการวัดหมายถึงเจ้าอาวาส หรือสมภาร คือผู้นำของภิกษุสงฆ์ สามเณร และคฤหัสถ์ที่มีอยู่ในวัดเจ้าอาวาสจึงมีความสำคัญที่สุดต่อความเจริญรุ่งเรือง สันติสุขและความมั่นคงของวัดโดยทำหน้าที่เป็นผู้บริหารกิจการของวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาดูแลและนำเสนอสั่งสอนพระภิกษุสามเณรและฆราวาสผู้อยู่ในวัดมีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ให้อยู่ในศีลธรรมอันดีให้มีความสมัครสมานสามัคคีปรองดองกัน ให้ร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติศาสนกิจดำเนินกิจกรรมและโครงการต่างๆ ของวัดให้สำเร็จไปด้วยดีมีประสิทธิภาพสูง และให้วัดมีความเจริญรุ่งเรือง สันติสุขและมั่นคง เป็นศูนย์กลางชุมชนในการให้การศึกษาอบรมศีลธรรมจริยธรรม และภavanaธรรม คือวิปัสสนากรรมฐานแก่ชุมชน และประชาชนทั้งใกล้และไกลให้เป็นที่พักทางใจแก่ประชาชนอย่างแท้จริงการบริหารจัดการและการพัฒนาวัด ศาสตร์ในการบริหารการจัดการและการพัฒนาประกอบด้วย การวางแผนการจัดการองค์การ การบริหารงานบุคคล การอำนวยการ การประสานงาน การประเมินผลงาน และการงบประมาณ ศิลป์ในการบริหารการจัดการและการพัฒนาประกอบด้วยความเป็นผู้นำหรือภาวะผู้นำและมนุษยสัมพันธ์ในการทำงานมีศิลปะในการพูดที่ดีโน้มน้าวได้เก่งทั้งศาสตร์และศิลป์ในการบริหารและการจัดการนี้เจ้าอาวาสแต่ละวัดจะแตกต่างกันออกไป บางวัดก็มีความสามารถในการประสาน บางวัดก็มีความสามารถในการปกครอง ทำให้พระพุทธรูปเจ้าทรงเปลี่ยนแนวความคิดเกี่ยวกับมนุษย์และจุดมุ่งหมายของมนุษย์จากแนวเดิม ซึ่งเป็นความคิดตามหลักศาสนาพราหมณ์และลัทธิอื่น ๆ พระพุทธรูปองค์ทรงสอนว่า การยึดมั่นในตัวตน (อัตตา) ทำให้เกิดความทุกข์ขึ้นในสังขม ทำให้คนเราคิดถึงตัวเองมากกว่าสังขมส่วนการละตัวตน จะทำให้คนเรามีความสำนึกต่อสังขมได้มากขึ้น การละตัวตนจะต้องอาศัยการจัดระบบสังขมเสียใหม่ แต่การเสนอให้เปลี่ยนแปลงสังขมย่อมติดขัดที่ผู้ปกครองซึ่งรักษาอำนาจของตนเนื่องจากตนมีฐานะที่ดีอยู่แล้ว ดังนั้นจึงได้เสนอหลักการบริหารทางพระพุทธศาสนาที่ถือว่าเป็นต้นแบบของการบริหารที่มาตั้งแต่สมัยพุทธกาล^{๕๓}

๑. ในการบัญญัติพระวินัย มีการบัญญัติพระวินัยเพื่อใช้ปกครองสงฆ์ หรือใช้เป็นหลักปฏิบัติของพระภิกษุ แต่พระวินัยนั้นเป็นพุทธบัญญัติทั้งหมด หาใช่สงฆ์หรือผู้แทนสงฆ์เป็นผู้บัญญัติอย่างที่รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายในระบอบประชาธิปไตย จุดประสงค์ในการบัญญัติพระวินัยก็เพื่อให้สงฆ์อยู่ร่วมกันด้วยดี พ้นจากมลทินและกิเลสต่างๆ ทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสและเป็นเครื่องส่งเสริมการปฏิบัติธรรม

๒. ในด้านการบริหารพระวินัยในสมัย เมื่อยังมีพระสาวกไม่มากนักพระพุทธรูปองค์ทรงบริหารพระศาสนาด้วยพระองค์เอง โดยมีพระสาวกที่สำคัญ เช่น พระสารีบุตรและพระมหาโมคคัลลานะ ช่วยแบ่งเบาภาระบ้างตามความจำเป็น ต่อมาเมื่อมีพระสาวกเพิ่มขึ้นและมีผู้ขอเข้าอุปสมบทในพุทธศาสนามากขึ้น ก็ได้ทรงอนุญาตให้พระสาวกให้อุปสมบทแก่ผู้เข้ามาขอบวชได้ โดยให้ผู้ขอบวชเปล่งวาจาถึงพระรัตนตรัยเป็นสรณะ ครั้นต่อมาเมื่อภิกษุเพิ่มขึ้นอีก ทรงมอบความเป็นใหญ่ให้แก่สงฆ์ในการทำกิจกรรมทั้งปวงของพุทธศาสนา เช่น การให้บรรพชาอุปสมบท การกรานกฐิน การกำหนดเขตสีมา การระงับอธิกรณ์ เป็นต้น ซึ่งเท่ากับมอบให้สงฆ์เป็นผู้บริหารงานพระศาสนาตามระเบียบที่ได้

^{๕๓} ปรีชา ช่างขวัญยืน, **ความคิดทางการเมืองในพระไตรปิฎก**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๔๒-๔๓.

ทรงกำหนดไว้นั่นเอง ส่วนการบริหารคณะสงฆ์ในรูปองค์กร เช่น มหาเถรสมาคมนั้นไม่บัญญัติในพระวินัย

๓. ด้านอิทธิพลของสงฆ์ สถาบันตุลาการทางพระพุทธศาสนามีลักษณะบางอย่างคล้ายกับสถาบันตุลาการทางอาณาจักร มีกฎหรือระเบียบที่สังคมวางไว้เป็นบรรทัดฐานแห่งการกระทำของบุคคลในสังคม ป้องกันไม่ให้มีการกระทำหรือความประพฤติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของสังคม ฝ่ายอาณาจักรมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ส่วนฝ่ายพุทธจักรมีวินัยเป็นหลัก ทั้งฝ่ายอาณาจักรและพุทธจักรมีกระบวนการพิจารณาคดีหรืออิทธิพล และมีวิธีลงโทษตามโทษานุโทษ แต่ลักษณะการลงโทษตามพระวินัยกับโทษของกฎหมายบ้านเมืองมีข้อแตกต่างกันมาก ความผิดที่ร้ายแรงบางอย่างของบรรพชิต เช่นความผิดทางเพศ สำหรับฝ่ายอาณาจักรอาจไม่ถือว่าเป็นผิด

รวมถึง การดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาวัด ด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้วัดเอื้อประโยชน์ตามภารกิจของเจ้าอาวาส ด้านอื่นๆ การพัฒนาเหล่านี้ ได้แก่ การดูแล การทำนุบำรุงรักษาสาธารณสมบัติของวัด การดูแลและรักษา การก่อสร้างอาคารสถานที่เช่น พระอุโบสถ เมารุ อาคารเรียน หอธรรม กุฏิสงฆ์ ศาลาการเปรียญ เป็นต้น งานสาธารณูปการแต่ละวัดจะไม่เท่าเทียมกัน มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับขนาดของเศรษฐกิจ ความต้องการของชุมชน และบารมีของเจ้าอาวาสหรือพระสงฆ์ในวัดเป็นสำคัญ^{๕๔}

นอกจากนี้ งานปกครองเป็นงานนำ เป็นงานหลักซึ่งกว้างขวางยิ่งใหญ่อะเอียดอ่านยิ่งกว่างานทั้งหลาย และเป็นงานที่ทำไม่เสร็จ ต้องคอยปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ ปัจจุบันอยู่ตลอดเวลา ถ้างานปกครองดำเนินไปอย่างใดงานอื่นๆ ก็จะดำเนินไปอย่างนั้น ถ้างานปกครองดำเนินไปไม่ได้ งานบริหารลักษณะอื่นๆ ก็ดำเนินไปไม่ได้เช่นกัน ผู้ปกครองวัดก็คือ เจ้าอาวาส ซึ่งเป็นพระสงฆ์ชั้นการันต์ที่ ๙ เป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อการพระศาสนาอย่างยิ่งใหญ่ เพราะต้องปกครองวัด คำว่า “วัด” มีความหมาย ๒ ประการคือ หมายถึงศูนย์กลางแห่งการพระศาสนาทั้งปวง และหมายถึงแหล่งรวมของส่วนประกอบที่สำคัญของพระศาสนา ๕ ประการคือ ๑) ศาสนสถาน ๒) ศาสนวัตถุ ๓) ศาสนบุคคล ๔) ศาสนธรรม และ ๕) ศาสนกิจ^{๕๕} ซึ่งเป็นการช่วยเหลือ อุดหนุน เกื้อกูลคนส่วนมากหรือคนทั่วไป หรือกิจการเกี่ยวกับการดูแลรักษา และจัดการวัดให้อยู่ในความเรียบร้อย เป็นงานเกี่ยวกับการพัฒนาอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อมของวัด ได้แก่ การก่อสร้าง และบูรณปฏิสังขรณ์ศาสนวัตถุ ศาสนสถานให้วัดเรียบร้อยดีงามซึ่งได้แก่ การพัฒนาวัดให้เป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชน โดยมีพระภิกษุสงฆ์เป็นผู้นำในการพัฒนาทั้งด้านวัตถุและด้านจิตใจ ทั้งด้านการบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ เป็นสาขาวิชาที่มีการจัดระเบียบอย่างมีระบบ คือมีหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎี ที่พึงเชื่อถือได้ อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานโดยลักษณะเช่นนี้

^{๕๔} กรมการศาสนา, *การบริหารและการจัดการวัดในยุคโลกาภิวัตน์*, (กรุงเทพมหานคร : กรมการศาสนา, ๒๕๕๐), หน้า ๗.

^{๕๕} พระพุทธวรญาณ (มงคล วิโรจโน), *ธรรมญาณนิพนธ์ : ๑๐๐ ปีพระพุทธวรญาณ*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), หน้า ๓๐.

ตารางที่ ๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาวัด

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
สัญญา ๑ สัญญา วิวัฒน์, (๒๕๔๓).	การเปลี่ยนแปลงที่มีการกำหนดทิศทาง (Directed Change) หรือการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้แน่นอนล่วงหน้า
ปรีชา ช้างขวัญยืน, (๒๕๔๘).	๑. ในการบัญญัติพระวินัย มีการบัญญัติพระวินัยเพื่อใช้ปกครองสงฆ์ ๒. ในด้านการบริหารพระวินัยทรงมอบความเป็นใหญ่ให้แก่สงฆ์ในการทำกิจกรรมทั้งปวงของพุทธศาสนา เช่น การให้บรรพชาอุปสมบท ๓. ด้านอิทธิพลของสงฆ์ สถาบันตุลาการทางพระพุทธศาสนามีลักษณะบางอย่างคล้ายกับสถาบันตุลาการทางอาณาจักร มีกฎหรือระเบียบที่สังคมวางไว้เป็นบรรทัดฐานแห่งการกระทำ ป้องกันไม่ให้มีการกระทำหรือความประพฤติที่เป็นปฏิกิริยาต่อความสงบสุขของสังคม
กรมการศาสนา, (๒๕๕๐, หน้า ๗).	การพัฒนาวัด ด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้วัดเอื้อประโยชน์ตามภารกิจของเจ้าอาวาสได้แก่ การดูแล การทำนุบำรุงรักษา สาธารณสมบัติของวัด การดูแลและรักษา การก่อสร้างอาคารสถานที่
พระธรรมโกศาจารย์, (๒๕๕๐, หน้า ๕).	นักบริหารที่อยู่ ๕ ประการตามคำย่อในภาษาอังกฤษว่า POSDC คือ ๑. การวางแผน (Planning) ๒. การจัดองค์การ (Organizing) ๓. การบริหารงานบุคคล (Staffing) ๔. การอำนวยการ (Directing) ๕. การควบคุม (Controlling)
พระพุทธวรญาณ, (๒๕๕๑, หน้า ๓๐).	งานปกครองเป็นงานนำ เป็นงานหลักซึ่งกว้างขวางยิ่งใหญ่อะเอียดอ่านยิ่งกว่างานทั้งหลาย และเป็นงานที่ทำไม่เสร็จ ต้องคอยปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ปัจจุบันอยู่ตลอดเวลา
จันทราณี สงวนนาม, (๒๕๓๖, หน้า ๔).	การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ มีหลักการ กฎเกณฑ์ และทฤษฎีที่พึงเชื่อถือได้ อันเกิดจากการค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน รวมถึงอาศัยความรู้ ความสามารถประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมาย
พะยอม วงศ์สารศรี, (๒๕๔๒, หน้า ๓๖).	กระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่าง ๆ
แฮร์รี ฟรายด์แมน, (๒๕๕๐, หน้า ๔๓).	๑) การปฏิบัติตามแผนงานต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้เพื่อให้เกิดความทันสมัย ๒) การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ภายในระบบการบริหารเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามแผนงานต่างๆ

ตารางที่ ๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาวัด

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ติน ปรัชญพฤทธิ์, (๒๕๓๗).	ลักษณะของสมรรถนะทางการบริหารเพื่อการพัฒนาและวิธีการที่จะเพิ่มสมรรถนะเหล่านั้น
ทองหล่อ เดชไทย, (๒๕๓๕, หน้า ๕).	เป็นการจัดการอย่างมีระเบียบแบบแผน เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และทำให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น
George F. Gant, (๑๙๗๙, p. ๒๐).	๑. การวางแผน (Planning) ๒. การจัดองค์การ (Organizing) ๓. การจัดการบุคลากร (Staffing) ๔. การชี้นำ (Leading) ๕. การควบคุมดูแล (Controlling)

สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง กระบวนการการดำเนินงานร่วมกันอย่างมีขั้นตอนระหว่างบุคคล ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป ในการประกอบกิจกรรมขององค์กรให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย ซึ่งการบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กร เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม รวมทั้งแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาวัด หมายถึงการบริหารนโยบายแผนงาน และโครงการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา วัดจึงเป็นศูนย์กลางแหล่งการพระศาสนาทั้งปวง รวมของส่วนประกอบที่สำคัญของพระศาสนา ๕ ประการประกอบด้วย ๑) ศาสนสถาน ๒) ศาสนวัตถุ ๓) ศาสนบุคคล ๔) ศาสนธรรม และ ๕) ศาสนกิจ เป็นต้น

รวมถึงแนวทางการบริหารโดยมีความเชื่อว่า เป็นไปได้ที่จะหาทางศึกษาถึงศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหาร (Administrative) ซึ่งสามารถใช้ได้กับการบริหารทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานอุตสาหกรรมหรืองานรัฐบาล โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารซึ่งประกอบด้วยหน้าที่ทางการบริหาร (Management Function) ๕ ประการคือ^{๕๖}

๑) การวางแผน (Planning) หมายถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องทำ การคาดการณ์ล่วงหน้าถึงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะมีผลกระทบต่อธุรกิจ และกำหนดขึ้นเป็นแผนปฏิบัติงานหรือวิธีทางที่จะปฏิบัติเอาไว้เพื่อเป็นแนวทางของการทำงานในอนาคต

๒) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึงภาระหน้าที่ที่ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีโครงของงานต่างๆ และอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อให้เครื่องจักร สิ่งของ และตัวคน อยู่ในส่วนประกอบที่เหมาะสมในอันที่จะช่วยให้งานขององค์กรบรรลุผลสำเร็จได้

๓) การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) หมายถึงหน้าที่ในการสั่งการงานต่างๆ ต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะกระทำให้ผลสำเร็จด้วยดี โดยที่ผู้บริหารจะต้องกระทำตนเป็นตัวอย่างที่ดีจะต้อง

^{๕๖}Price, Alan, **Human Resource Management**, In a Business Context, 2 edition, (London : Thomson Learning, 2004), p.110.

เข้าใจคนงานของตน จะต้องเข้าใจถึงข้อตกลงในการทำงานของคนงานและองค์การที่มีอยู่รวมถึงจะต้องมีการติดต่อสื่อสารกับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิดทั้งขึ้นและลง นอกจากนี้ยังต้องทำการประเมินโครงสร้างขององค์การและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเป็นประจำอีกด้วย หากโครงสร้างขององค์การที่เป็นอยู่ไม่เหมาะสมก็จำเป็นต้องปรับปรุงเช่นเดียวกัน ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดหย่อนประสิทธิภาพ การไล่ออกเพื่อปรับปรุงกำลังคนที่มีอยู่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้นก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องทำ

๑) การประสานงาน (Coordinating) หมายถึงภาระหน้าที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดหมายเดียวกัน

๒) การควบคุม (Controlling) หมายถึงภาระหน้าที่ในการที่จะต้องกำกับให้สามารถประกันได้ว่ากิจกรรมต่างๆ ที่ทำไปนั้นสามารถเข้ากันได้กับแผนที่ได้วางไว้แล้ว และได้กำหนดหลักการในการบริหารจัดการขึ้น ๑๔ ประการ เป็นส่วนประกอบสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารจัดการ ดังนี้^{๕๗}

๑) การแบ่งงานกันทำ (Division of Labor) เฮนรี ฟาโยล์ ได้เสนอว่า คนงานควรจะได้รับการมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติมากขึ้น หรือได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบในผลลัพธ์ของงานมากขึ้น ซึ่งหลักการนี้จะสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์การยุคปัจจุบันได้

๒) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility) แวปเบอร์ และเฮนรี ฟาโยล์ ได้ให้ความสำคัญของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการของแวปเบอร์จะได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารในสายการบังคับบัญชา ส่วนอำนาจหน้าที่แบบไม่เป็นทางการจะได้รับจากความชำนาญงานของบุคคล (Expertise) ความรู้ทางด้านเทคนิค (Technical Knowledge) ความมีคุณค่าทางศีลธรรม (Moral Worth) และความสามารถในการนำ (Leading) และสร้างความผูกพันกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนเห็นว่าอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

๓) การมีผู้บังคับบัญชาคนเดียว (Unity of Command) ฟาโยล์ ได้กล่าวว่าคำสั่งสองคำสั่ง (Dual Command) อาจก่อให้เกิดปัญหาในการทำงาน เช่น การรายงานจะมีความเกี่ยวข้องในเมื่อผู้ควบคุมสองคนได้ให้คำสั่งกับผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว ทำให้เกิดการสับสนในบางสถานการณ์ คำสั่งสอนคำสั่งนี้ทำให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้บังคับบัญชา และทำให้เกิดการสับสนในลำดับชั้นของอำนาจหน้าที่แบบเป็นทางการ (Formal Hierarchy of Authority) การประเมินอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารในระบบผู้บังคับบัญชาสองคนจะเป็นการยาก และผู้บริหารจะไม่สนใจในความรู้สึกของผู้บังคับบัญชา มักจะโกรธและอาจไม่ให้ความร่วมมือในอนาคตถ้าผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เชื่อฟัง

๔) สายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่ (Line of Authority) เป็นสายการบังคับบัญชาจากผู้บริหารในระดับบนสู่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างขององค์การ ความสัมพันธ์ของการจำกัดความยาวของสายการบังคับบัญชา โดยการควบคุมจำนวนของระดับในลำดับชั้นของการบริหารจัดการ จำนวนที่ดีที่สุดของลำดับชั้นการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือ ความยาวของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้บริหารระดับสูงและพนักงานระดับล่าง รวมถึงความล่าช้าในการวางแผน (Planning) และการจัดการองค์การ (Organizing) ซึ่งการจำกัดจำนวนของระดับชั้นการบังคับบัญชาให้น้อยลงจะทำให้

^{๕๗} ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ, **ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน**, (กรุงเทพมหานคร : ธรรมสาร, ๒๕๕๔), หน้า ๖๙.

ปัญหาในการติดต่อสื่อสารลดลง และองค์การจะมีการปฏิบัติงานที่รวดเร็วและมีความยืดหยุ่นมากขึ้น ภาวนในองค์การได้มีการแบ่งแยกแผนกอื่นๆ ซึ่งปฏิสัมพันธ์นี้ช่วยในการตัดสินใจให้เร็วขึ้น เนื่องจากผู้บริหารจะรู้จักบุคคลอื่น และรู้วิธีการการแก้ปัญหาเพิ่มมากขึ้น สำหรับการทำงานข้ามแผนกหรือการทำงานข้ามสายนั้นเป็นการสร้างทีมงานข้ามสาย ซึ่งสามารถควบคุมโดยผู้นำของแต่ละทีม

๕) การรวมอำนาจ (Centralization) เป็นการรวมอำนาจของการบังคับบัญชาไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงขององค์การ ซึ่งอำนาจหน้าที่จะไม่ได้รวมไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงของสาย การบังคับบัญชา แต่เป็นการกำหนดว่า ควรมีการรวมอำนาจไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงเท่าไร อย่างไร และมีการกระจายอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาและคนงานในระดับล่างอย่างไร สิ่งนี้ถือว่ามีความสำคัญเนื่องจากถ้าจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมของพนักงานในทุกระดับขององค์การ

๖) การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction) เป็นการออกแบบหรือกำหนดแผนในการปฏิบัติงานของผู้บริหารและคนงานที่ใช้ทรัพยากรขององค์การ องค์การใดที่ไม่มี การวางแผนจะทำให้ขาดประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผล ซึ่งจะไม่มีการมุ่งไปสู่กิจกรรมของกลุ่มหรือกิจกรรมของบุคคล แต่การวางแผนจะเริ่มที่ผู้บริหารระดับสูงทำงานเป็นทีมร่วมกับกลยุทธ์ขององค์การ ซึ่งจะต้องมีการติดต่อกับผู้บริหารในระดับกลางที่มีส่วนในการตัดสินใจว่า จะใช้ทรัพยากรขององค์การอย่างไรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์ หลักการในข้อนี้ ยึดหลักว่า กิจกรรมของแต่ละกลุ่มต้องมีจุดหมายและแผนเดียวกัน

๗) หลักความเสมอภาค (Equity) ความเสมอภาคคือ ความเป็นธรรม (Justice) ความยุติธรรม (Impartiality) และความเหมาะสม (Fairness) สำหรับสมาชิกทุกคนภายในองค์การซึ่งในปัจจุบันพนักงานมีความต้องการความเสมอภาคขึ้นเป็นการจัดการที่ใช้หลักความเท่าเทียมกัน

๘) การออกคำสั่ง (Order) วิธีการจัดการซึ่งอยู่ในตำแหน่งนั้นในการจัดหาเพื่อให้องค์การได้รับประโยชน์สูงสุดและเป็นการจัดหางานให้แก่พนักงานโดยใช้ผังองค์การ (Organization Chart) เพื่อแสดงให้เห็นถึงตำแหน่งและหน้าที่ของพนักงานแต่ละคน และเป็นการชี้ชัดว่าตำแหน่งของพนักงานแต่ละคนอาจจะมีการเลื่อนขึ้นได้ในอนาคต การวางแผนเกี่ยวกับอาชีพได้รับความสนใจมากขึ้นในองค์การยุคปัจจุบัน เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์ถือว่า มีความจำเป็นที่จะต้องให้การฝึกอบรม (Training) และการพัฒนากำลังแรงงาน (Developing) โดยองค์การจะกำหนดตำแหน่งหน้าที่สำหรับคนทุกคน และทุกคนจะเข้าใจตำแหน่งหน้าที่ของตน

๙) ความคิดริเริ่ม (Initiative) เป็นความสามารถของบุคคลในการกระทำการสิ่งต่างๆ โดยปราศจากการสั่งการจากผู้บังคับบัญชา จะต้องกระตุ้นให้พนักงานมีความคิดริเริ่มซึ่งความคิดริเริ่มนี้นับถือว่าเป็นจุดแข็งขององค์การ เนื่องจากจะสามารถสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ได้ผู้บริหารมีความต้องการทักษะ (Skill) และไหวพริบ (Tact) เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างองค์การและความต้องการของพนักงาน และความสามารถ (Ability) จะทำให้เกิดความสมดุล ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้วัดความสามารถของผู้บริหารระดับสูงในการพัฒนาและการบริหารงาน

๑๐) ความมีระเบียบวินัย (Discipline) เป็นการมุ่งให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการเชื่อฟัง (Obedience) อำนาจ (Power) การใช้กฎบังคับ (Application) และลักษณะของการแสดงความนับถือออกมา สำหรับอำนาจของผู้บังคับบัญชา ความมีระเบียบวินัยเป็นบุคลิกลักษณะ ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารหลายๆ คนที่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด และทำงานอย่างเข้มแข็ง

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ความมีระเบียบวินัยจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในองค์การกับคุณสมบัติของผู้นำภายในองค์การ และเป็นความสามารถของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติตามอย่างยุติธรรมอีกด้วย

๑๑) ค่าตอบแทน (Remuneration of Personnel) การให้รางวัลประกอบด้วยโบนัสและแผนการแบ่งกำไร เป็นการช่วยกระตุ้นการทำงานของพนักงานได้ การให้หรือการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่พนักงานมีความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ ระบบรางวัลที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ ระบบรางวัลที่มีประสิทธิภาพสามารถให้ความสำคัญอย่างมากต่อความสำเร็จขององค์การ รวมทั้งสามารถกระตุ้นผลผลิตเพิ่มโดยการให้รางวัล เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีผลผลิตเพิ่มขึ้น โดยยึดหลักว่าการจ่ายค่าตอบแทนควรยุติธรรมและตอบสนองความพึงพอใจสูงสุดทั้งนายจ้างและลูกจ้างเท่าที่จะทำได้

๑๒) ความมั่นคงในงาน (Stability of Tenure of Personnel) ความมั่นคงในงานมีความสำคัญต่อการจ้างงานระยะยาว เมื่อพนักงานอยู่ในองค์การซึ่งมีแนวโน้มจะทำงานเป็นทีมเป็นระยะเวลานาน โดยพยายามพัฒนาทักษะ ปรับปรุงความสามารถในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรขององค์การ การจ้างงานระยะยาวเป็นปัจจัยสำคัญที่ใช้อธิบายการประสบความสำเร็จของบริษัทขนาดใหญ่ในญี่ปุ่น

๑๓) ผลประโยชน์ส่วนตัวมีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ขององค์การ (Subordination of individual interests to the common interest) ผลประโยชน์ขององค์การถือว่าเป็นประโยชน์ของทุกๆ คน หรือของทุกกลุ่มในองค์การ ในขณะที่องค์การยังดำเนินกิจการอยู่จะต้องมีการกำหนดผลประโยชน์เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างองค์การและสมาชิกภายในองค์การ

๑๔) ความสามัคคี (Esprit de corps) เป็นความรู้สึกร่วมกันของสมาชิกภายในองค์การที่ช่วยสนับสนุนการทำงานของสมาชิกในกลุ่มในการออกแบบประยุกต์ของอำนาจหน้าที่ตามลำดับชั้นภายในองค์การ และสิทธิในการสั่งการ หรือการบริโศก และความร่วมมือกัน ถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญในการที่ทำให้องค์การบรรลุผลสำเร็จและมีการพัฒนา ความสามัคคีจะสามารถบรรลุผลสำเร็จได้หากมีการติดต่อกันระหว่างผู้บริหารและคนงาน โดยการติดต่อเพื่อแก้ไขปัญหามิใช่ในสถานการณ์ที่สำคัญ เพราะความสามัคคีคือพลัง เมื่อสมาชิกมีความสามัคคีกันสูงก็จะทำให้องค์การมีความแข็งแกร่ง

ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารนั้น จะครอบคลุมถึงหน้าที่ในการบริหาร อันประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการหรือการมอบหมายงาน การประสานงานการรายงาน และการงบประมาณ นอกจากนี้องค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารจะประกอบด้วย วัตถุประสงค์ที่แน่นอนทรัพยากรในการบริหารมีความประสานระหว่างกันและประสิทธิภาพประสิทธิผลในการบริหารงาน ซึ่งแนวคิดเหล่านี้จะครอบคลุมไปถึง การบริหารแบบมีส่วนร่วม และการบริหารเชิงกลยุทธ์ ประกอบกับกลยุทธ์หลักการบริหารระบบราชการที่เรียกว่า POSDCORB Model^{๕๘} ได้เสนอรายละเอียดดังนี้

^{๕๘} ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะฯ, ทฤษฎีองค์การ : ฉบับมาตรฐาน, หน้า ๘๖.

๑) P - Planning (การวางแผน) เป็นการคาดคะเนเหตุการณ์การต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งต้องคำนึงถึงทรัพยากรภายในองค์กร และสภาพแวดล้อมภายนอก เพื่อให้แผนที่กำหนดขึ้นมีความรอบคอบและสามารถนำไปปฏิบัติได้

๒) O - Organizing (การจัดองค์การ) เป็นการจัดองค์การที่เป็นส่วนราชการโดยจัดแบ่งตามความชำนาญเฉพาะอย่าง ออกเป็นกรม ฝ่าย แผนก จะพิจารณาปริมาณงานคุณภาพงาน ขนาดของการควบคุม และพิจารณาแบ่งสายงานหลัก และสายงานที่ปรึกษาโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบควบคู่กันไป

๓) S - Staffing (การจัดบุคคลเข้าทำงาน) เป็นการคัดเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งภายในองค์กร โดยพิจารณาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมให้ได้ในปริมาณที่เพียงพอจะทำให้งานสำเร็จได้

๔) D - Directing (การสั่งการหรืออำนวยการ) เป็นการกำกับดูแล สั่งงานผู้ใต้บังคับบัญชา โดยอาศัยลักษณะความเป็นผู้นำ การจูงใจ ศิลปะการปกครองคน และการสร้างมนุษยสัมพันธ์ของผู้ใต้บังคับบัญชา

๕) Co - Coordinating (การประสานงาน) เป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ที่ดีกับบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทุกฝ่าย ทั้งในระดับสูงกว่า ต่ำกว่า และการสร้างมนุษยสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา

๖) R - Reporting (การรายงานผลการปฏิบัติงาน) เป็นการนำเสนอผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงานจากผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารระดับต่างๆ โดยมีการติดต่อสื่อสารแบบเป็นลายลักษณ์อักษร

๗) B - Budgeting (การงบประมาณ) เป็นเครื่องมือที่นำมาใช้ในการควบคุมการปฏิบัติงาน โดยใช้วงจรงบประมาณ ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้ การเตรียมขออนุมัติงบประมาณการเสนอให้ผู้บังคับบัญชาให้ความเห็นชอบ การดำเนินงานตามงบประมาณ การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามแผนที่เสนอขอไว้

๒.๔ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ

ความหมายเกี่ยวกับประสิทธิภาพนั้นได้มีนักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลหลายท่านได้ให้แนวคิดไว้หลายท่านด้วยกัน ประสิทธิภาพการทำงานหรือการให้ความหมายของแต่ละท่านอาจมีความเหมือนกันหรือต่างกัน ตามที่นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลแต่ละท่านให้ความหมายไว้ดังนี้

ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องของการใช้ปัจจัยและกระบวนการในการดำเนินงาน โดยมีผลที่ได้รับเป็นตัวกำกับการแสดงประสิทธิภาพของการดำเนินงานใดๆ อาจแสดงค่าของประสิทธิภาพในลักษณะของการเปรียบเทียบ ระหว่างค่าใช้จ่ายในการลงทุนกับผลกำไรที่ได้รับ ซึ่งถ้าผลกำไรมีค่ามากกว่าต้นทุนก็ยิ่งแสดงถึงประสิทธิภาพมากขึ้น ประสิทธิภาพอาจไม่แสดงเป็นค่าประสิทธิภาพเชิงตัวเลข แต่แสดงถึงการบันทึกถึงลักษณะการใช้เงิน วัสดุ คน และเวลาใช้การปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า

และเหมาะสม ประหยัด ไม่มีการสูญเปล่าเกินความจำเป็น รวมถึงมีการใช้ กลยุทธ์ หรือเทคนิค วิธีการที่เหมาะสม สามารถนำไปสู่การบังเกิดผลได้เร็ว^{๕๙}

ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไป (Input) กับผลที่ได้จากการทำงาน (Output) ว่าดีขึ้นอย่างไร แค่ไหน ในขณะที่กำลังทำงานตามเป้าหมายขององค์กรคงเดิม^{๖๐} รวมถึงการปฏิบัติงานให้ได้ผลดีหรือไม่ดีนั้น ผู้ปฏิบัติจะต้องได้รับการตอบสนองความต้องการทั้งภายนอกและภายใน ซึ่งหากได้รับการตอบสนองแล้วย่อมหมายถึงการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแบ่งได้ ๒ ประเภท คือ (๑) ความต้องการภายนอก ได้แก่ รายได้หรือค่าตอบแทน ความมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติงาน สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดี และตำแหน่งหรือหน้าที่ (๒) ความต้องการภายใน ได้แก่ความต้องการได้รับการยอมรับจากหมู่คณะ ความต้องการแสดงความรู้สึกเกี่ยวกับการจรรโลงชีวิตความเป็นเพื่อนและความรัก และความต้องการในศักดิ์ศรีของตนเอง

การสนับสนุนให้มีวิธีการบริหารที่จะได้รับผลดีมากที่สุดโดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด นั่นก็คือ การลดค่าใช้จ่ายทางด้านวัตถุดิบและบุคลากรลงในขณะที่พยายามเพิ่มความมั่นคงความเร็วและความราบเรียบของการบริหารให้มากขึ้น ประสิทธิภาพจึงเป็นเรื่องของการใช้ปัจจัยและกระบวนการในการดำเนินงานโดยมีผลผลิตที่ได้รับเป็นตัวการกับการแสดงประสิทธิภาพของการดำเนินงานใดๆ อาจแสดงค่าของประสิทธิภาพในลักษณะการเปรียบเทียบระหว่างค่าใช้จ่ายในการลงทุนกับผลกำไรที่ได้รับ ซึ่งถ้าผลกำไรมีสูงกว่าต้นทุนเท่าใดยิ่งแสดงถึงประสิทธิภาพมากขึ้น ประสิทธิภาพอาจไม่แสดงประสิทธิภาพเชิงตัวเลข แต่แสดงด้วยการบันทึกถึงลักษณะการใช้เงิน วัสดุ คน และเวลา ในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า ประหยัด ไม่มีการสูญเปล่าเกินความจำเป็น รวมถึงการใช้กลยุทธ์หรือเทคนิควิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมสามารถนำไปสู่การบังเกิดได้เร็วและมีคุณภาพ ประสิทธิภาพมี ๒ ระดับ ดังนี้^{๖๑} (๑) ประสิทธิภาพของบุคคล และ (๒) ประสิทธิภาพขององค์การ ประสิทธิภาพของบุคคล หมายถึง การทำงานเสร็จโดยสูญเวลาและเสียพลังน้อยที่สุด คำนิยมการทำงานที่ยึดกับสังคมคือ การทำงานได้เร็ว และได้งานดีบุคคลที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน คือ บุคคลที่ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถใช้กลวิธีหรือเทคนิคการทำงานที่จะสร้างผลงานได้มากเป็นผลงานที่มีคุณภาพเป็นที่น่าพอใจโดยสิ้นเปลืองทุน ค่าใช้จ่าย พลังงาน และเวลาน้อยเป็นบุคคลที่มีความสุขและพอใจในการทำงานเป็นบุคคลที่มีความพอใจที่จะเพิ่มพูนคุณภาพและปริมาณของผลงาน คิดค้น ดัดแปลงวิธีการทำงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้นอยู่เสมอประสิทธิภาพขององค์การ คือ การที่องค์การสามารถดำเนินงานต่างๆ ตามภารกิจหน้าที่ขององค์การโดยใช้ทรัพยากรปัจจัยต่างๆ รวมถึงกำลังคนอย่างคุ้มค่าที่สุดมีการสูญเปล่าน้อยที่สุด มีลักษณะการดำเนินงานไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ได้อย่างดีโดยประหยัดทั้งเวลา ทรัพยากร และกำลังคน องค์การมีระบบการบริหารจัดการที่เอื้อต่อการ

^{๕๙} สมใจ ลักษณะ, **การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงาน**, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันราชภัฏสวนสุนันทา, ๒๕๔๖), หน้า ๖-๗.

^{๖๐} เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, **การบริหารรัฐกิจ แนวคิด หลักการ และการปฏิบัติ**, (ขอนแก่น : ห้างหุ้นส่วนจำกัดขอนแก่นการพิมพ์, ๒๕๓๕), หน้า ๕๗.

^{๖๑} ชุมศักดิ์ ชุมนุช, **ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานศึกษาธิการอำเภอ : กรณีศึกษา เขตการศึกษา ๑๐**, (กรุงเทพมหานคร : เฟื่องฟ้าพรินต์ติ้ง, ๒๕๔๙), หน้า ๖๔.

ผลิตและบริการได้ตามเป้าหมาย องค์การมีความสามารถใช้ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ เทคนิควิธีการ และเทคโนโลยีอย่างฉลาด ทำให้เกิดเกิดวิธีการทำงานที่เหมาะสม มีความราบรื่นในการดำเนินงานมี ปัญหาอุปสรรคและความขัดแย้งน้อยที่สุด บุคลากรมีขวัญกำลังใจดีมีความสุขความพอใจในการทำงาน^{๖๒}

กิบสัน ได้กล่าวถึงประสิทธิภาพไว้ดังนี้ ประสิทธิภาพ หมายถึง อัตราส่วนของผลผลิตต่อตัว ป้อนเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพ รวมถึงผลตอบแทนจากการลงทุนหรือทรัพย์สินค่าใช้จ่ายต่อหน่วย ค่า สูญเสีย และสูญเสียเปล่า การใช้ทรัพยากรต่ำกว่าขีดความสามารถอัตราการใช้สอย เป็นต้น เกณฑ์การวัด ประสิทธิภาพจะต้องเป็นอัตราส่วน เช่นอัตราส่วนของผลประโยชน์ต่อค่าใช้จ่าย (ratios of benefit to cost)^{๖๓} เช่นเดียวกับ ประสิทธิภาพหมายถึง ผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจแก่มวล มนุษย์ และได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติตามนั้นด้วย ซึ่งอาจเขียนเป็นสูตร ดังนี้^{๖๔}

$$E = (O - I) + S$$

E = Efficiency คือ ประสิทธิภาพของงาน

O = Output คือ ผลิตผลหรือผลงานที่ได้รับออกมา

I = Input คือ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรในการบริหารที่ใช้ไป

S = Satisfaction คือ ความพึงพอใจในผลงานที่ออกมา

จากการกล่าวถึงประสิทธิภาพไว้ ทรรศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพคล้ายคลึงกับ Millet คือ ถ้าจะพิจารณาว่างานใดจะมีประสิทธิภาพสูงที่สุดนั้นให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) ที่ได้รับออกมา ดังนั้น ตามทรรศนะนี้ประสิทธิภาพจึงเท่ากับผลผลิตลบด้วย ปัจจัยนำเข้า และถ้าเป็นการบริหารราชการและองค์กรก็บวกกับความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Satisfaction) เข้าไปด้วย ตามนัยเชิงธุรกิจ หมายถึง การผลิตสินค้าให้มีคุณภาพ เหมาะสมตามความต้องการมากที่สุด โดยใช้ต้นทุนการผลิตต่ำที่สุดซึ่งประสิทธิภาพในทางธุรกิจนั้นมุ่งพิจารณาในเรื่อง ประสิทธิภาพของงานโดยอาศัยปัจจัยด้านค่าใช้จ่าย คุณภาพ เวลาและวิธีการเป็นสิ่งสำคัญ^{๖๕} ส่วน ประสิทธิภาพในระบบราชการมีความหมายรวมถึงผลิตภาพและประสิทธิภาพ โดยประสิทธิภาพเป็น สิ่งที่วัดได้หลายมิติ ตามแต่วัตถุประสงค์ที่ต้องการพิจารณา คือ

๑ ประสิทธิภาพในมิติของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการผลิต (input) ได้แก่การใช้ทรัพยากร การบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ เทคโนโลยีที่มีอยู่อย่างประหยัด คัดค้าน และเกิดการสูญเสียที่น้อยที่สุด

๒. ประสิทธิภาพในมิติของกระบวนการบริหาร (Process) ได้แก่ การทำงานที่ถูกต้องได้ มาตรฐาน รวดเร็ว และใช้เทคโนโลยีที่สะดวกกว่าเดิม

^{๖๒} ดิน ปรัชญพฤกษ์, **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**, พิมพ์ครั้งที่ ๖, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๗.

^{๖๓} Gibson, J.L., **Organization: Behavior, structure and processes**. (3rd ed). (Dallas, Texas: Business Publications, 1979), p. 50.

^{๖๔} John D. Millet, J.D., **Management in the public service**, (New York : Hill, 1954), p. 4.

^{๖๕} Peterson, E., & Plowman, E.G., **Business Organization and Management**. Homewood, (Illinois : Richard D. Irwin, 1953), p. 50.

๓. ประสิทธิภาพในมิติของผลผลิตและผลลัพธ์ ได้แก่ การทำงานที่มีคุณภาพเกิดประโยชน์ต่อสังคม เกิดผลกำไร ทันทเวลา ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงานและบริการ^{๖๖} เป็นที่พอใจของลูกค้าหรือผู้มารับบริการ โดยมีการวัดประสิทธิภาพผลงานปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความพึงพอใจและได้รับผลกำไรจากการปฏิบัติงาน ซึ่งความพึงพอใจหมายถึง ความพึงพอใจในการบริการให้กับประชาชนโดยพิจารณาจาก^{๖๗}

๑. การให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน (Equitable service)

๒. การให้บริการอย่างรวดเร็วทันเวลา (Timely service)

๓. การให้บริการอย่างเพียงพอ (Ample service)

๔. การให้บริการอย่างต่อเนื่อง (Continuous service)

๕. การให้บริการอย่างก้าวหน้า (Progression service)

ผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ว่าประสิทธิภาพ หมายถึง ระดับความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการดำเนินงานที่ประหยัดทั้งงบประมาณ ระยะเวลา และทรัพยากรต่างๆ ประสิทธิภาพการบริหารงาน จะเป็นเครื่องชี้วัด ความเจริญก้าวหน้า หรือความล้มเหลวขององค์กร ผู้บริหารที่เชี่ยวชาญจะเลือกการบริการที่เหมาะสมกับองค์การของตน และนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด การกระทำกิจกรรมใดๆที่บรรลุผลตามที่ต้องการและตั้งเป้าหมายไว้ โดยสามารถประหยัดและลดการสูญเสียของทรัพยากรต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมได้มากที่สุด ซึ่งคำว่า ประหยัดทรัพยากร ได้แก่ ใช้แรงงานคนน้อย ประหยัดเงินงบประมาณการใช้จ่าย ไม่เสียเวลามาก ใช้ต้นทุนวัตถุดิบต่ำ ก็จะถือว่าองค์กรมีประสิทธิภาพ

หลักการและแนวคิดของประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าบุคลากรถือเป็นหัวใจสำคัญของการวัดประสิทธิภาพและเป็นข้อมูลปฐมภูมิที่จะนำมาพัฒนาประสิทธิภาพขององค์กร หากเราต้องการให้บุคลากรในองค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงาน ผู้บริหารจะต้องศึกษาข้อมูลในด้านองค์ประกอบของตัวบุคคล เพราะองค์ประกอบเหล่านี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานที่ยั่งยืน ได้ดังนี้^{๖๘}

(๑) ปรัชญาและอุดมการณ์ในการพัฒนาตนเอง ปรัชญาและอุดมการณ์ในการพัฒนาตนเอง หมายถึง หลักการที่บุคคลยึดถือสำหรับการพัฒนาตนเอง เพราะมนุษย์ทุกคนพัฒนาตนเองได้ ทุกคนสามารถพัฒนาตนเองไปถึงระดับการมีสัจการแห่งตน ดังนั้น มนุษย์จึงจำเป็นต้องเรียนรู้ตลอดเวลาเพื่อสร้างความก้าวหน้าและรู้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งแนวทางในการกำหนดปรัชญาและอุดมการณ์ในการพัฒนาตนเองควรเริ่มต้นด้วยการศึกษาความหมายของชีวิตศึกษาความคิด และยึดแบบอย่างของบุคคลดีในสังคมเพื่อนำมาเป็นแบบอย่าง ต้องเริ่มต้นด้วยการมองตนเองว่ามีค่าต่อสังคม

^{๖๖} ทิพาดี เมฆสุวรรณ, **ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ**, (กรุงเทพมหานคร :มหาวิทยาลัยรามคาแหง, ๒๕๔๔), หน้า ๒.

^{๖๗} อรรถวุฒิ ตัญธนาวิทย์, **ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ**, กรุงเทพมหานคร :มหาวิทยาลัยรามคาแหง, ๒๕๔๔), หน้า ๔.

^{๖๘} Pervin, **Modern Management**, (New Jersey : Prentice-Hill, 1989), p. 7.

และคิดวิเคราะห์ประเมินตนเองอยู่ตลอดเวลา เพื่อค้นหาข้อบกพร่องที่ควรนำมาพัฒนาปรับปรุง
นั่นเอง

(๒) บุคลิกภาพ เพอร์วิน (Pervin) ได้กล่าวถึง บุคลิกภาพไว้ดังนี้ บุคลิกภาพเป็นลักษณะ
เฉพาะตัวที่ปรากฏเป็นนิสัย (Habit) เช่น ชอบเล่นกีฬา ปรากฏเป็นอุปนิสัย (Trait) เช่น เข้มงวด
(Rigid) ซื่อสัตย์ เจ้าอารมณ์ โดยสรุปบุคลิกภาพมีความหมายด้วยกัน ๒ แบบ คือความหมายทั่วไป
และความหมายเฉพาะความหมายทั่วไปของบุคลิกภาพ หมายถึง บุคลิกภาพที่เป็นผลรวมของลักษณะ
ประจำตัวของแต่ละบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยลักษณะทางร่างกาย เช่น รูปร่าง หน้าตากริยาท่าทาง
ลักษณะทางจิตใจ อารมณ์ และความรู้สึกความหมายเฉพาะ หมายถึง การเน้นบุคลิกภาพในแง่
อุปนิสัย (Traits) ที่เป็นคุณลักษณะเฉพาะตัวของบุคคลที่มาจากองค์ประกอบทางจิตใจ อารมณ์ และ
ความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อตนเองและต่อสังคม เช่น บุคลิกภาพที่เป็นอุปนิสัยขยันหมั่นเพียร เป็นต้น

(๓) ความต้องการ หมายถึง ความต้องการการพัฒนาทางด้านความรู้ ทักษะทัศนคติและ
พัฒนาทางด้านความคิดให้มีความคิดอย่างเป็นระบบ การที่จะทำให้บุคลากรในองค์กรมีความคิด
อย่างเป็นระบบต้องทำให้องค์การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ซึ่งการพัฒนาบุคลากรสำหรับองค์กร
แห่งการเรียนรู้ จะประกอบไปด้วย

๓.๑) รู้ภารกิจ และวิสัยทัศน์ขององค์กร กล่าวคือ ต้องทราบว่าภารกิจทำอะไรและ
มีวิสัยทัศน์ไปในทิศทางใด

๓.๒) ทำความเข้าใจในความสามารถของบุคลากรในองค์กรว่ามีความสามารถอะไร
มีทัศนคติอย่างไร สมควรที่จะดำเนินการพัฒนาตรงจุดไหน โดยอาจมีการดำเนินการทดสอบก่อน

๓.๓) ปรับทัศนคติของบุคลากรในองค์กรให้มีความจงรักภักดีต่อองค์กรหรือต่อ
หน่วยงานและให้มีใจรักในการเรียนรู้

๓.๔) พัฒนาความรู้ และทักษะของบุคลากรในองค์กร

๓.๕) พัฒนาทักษะด้านการเรียนรู้ ต้องทำให้บุคลากรในองค์กรเกิดความต้องการใน
การเรียนรู้อย่างแท้จริงและรู้จักขวนขวายหาความรู้อยู่เสมอ

๓.๖) สร้างระบบการบริหารจัดการที่มีคุณภาพ และประสิทธิภาพ

๓.๗) สร้างบริบทที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนรู้ เช่น หากใครคิดหรือเสนออะไรที่ดีที่
เป็นประโยชน์ ก็ควรมีการให้รางวัล ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงิน อาจเป็นการชมเชยซึ่งสิ่งทั้งหลายเหล่านี้
คือ ความต้องการทั้งสี่ ดังนั้นผู้บริหารจึงต้องให้การสนับสนุนและให้ความสำคัญไปพร้อมๆ กันด้วย

(๔) ค่านิยม คือ หลักการหรือมาตรฐานที่บุคคลยึดถือเป็นกฎเกณฑ์ของการตัดสินใจว่าสิ่งใดมี
ค่าสำหรับตัวเขา ตัวมาตรฐานนี้จะประกอบขึ้นทำให้บุคคลมีความสนใจ เจตคติและการประพฤติ
ปฏิบัติไปในทิศทางที่สอดคล้องกับค่านิยมของตนเอง๑๒ ค่านิยมเป็นต้นทางของเจตคติของบุคคล
เมื่อบุคคลนิยมนิยมนยึดถือว่าสิ่งใดมีค่าที่เขาต้องการจะทำให้เกิดเจตคติพอใจในสิ่งนั้น มีอิทธิพลให้เกิด
ความโน้มเอียงที่จะทำพฤติกรรมให้เข้าใกล้หรือได้มาซึ่งสิ่งนั้นค่านิยมของบุคคลมีส่วนประกอบ ๓
ส่วน ได้แก่ (๑) ส่วนประกอบด้านความรู้ ความคิด (Cognition) (๒) ส่วนประกอบด้านอารมณ์
ความรู้สึก (Affection) และ (๓) ส่วนประกอบของการแสดงออก (Expression)

(๕) การมีเป้าประสงค์ที่เหมาะสมของชีวิตและการทำงานการกำหนดเป้าประสงค์ของชีวิต
และการทำงานเป็นเรื่องสำคัญของบุคคลเพราะแต่ละบุคคลมีชีวิต ความเป็นอยู่ และฐานะทาง

เศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันส่วนหนึ่งมาจากการที่บุคคลเหล่านั้นมีเป้าประสงค์แตกต่างกัน แนวทางการกำหนดเป้าประสงค์ของชีวิตและการทำงานที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จ

(๖) ความสามารถในการสำรวจตนเองความสามารถ หมายถึง การสำรวจเพื่อให้รู้จักตนเองอย่างถูกต้อง ชัดเจน ครอบคลุม เป็นกลวิธีที่สำคัญของการพัฒนาตนเอง พัฒนาประสิทธิภาพการทำงาน เพื่อให้บังเกิดตามเป้าประสงค์และการทำงาน การสำรวจตนเองจะมุ่งไปที่องค์ประกอบ ๒ องค์ประกอบ ดังนี้

๑. การสำรวจลักษณะส่วนตัวของตนเองในด้านต่างๆ โดยเฉพาะบุคลิกภาพและด้านความรู้สึก เช่น ความสนใจ ความต้องการ เป็นต้น

๒. การสำรวจปัญหาและอุปสรรคที่ตนเองต้องเผชิญในการดำรงชีวิตเน้นเป็นพิเศษในเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการทำงาน

เมื่อดำเนินการสำรวจด้วยวิธีการต่างๆ เช่น วิเคราะห์ตนเอง หรือการระบุสิ่งที่เด่นชัด-ข้อด้อย ที่เกี่ยวกับตนเอง ก็ควรนำผลการสำรวจมาใช้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาตนเองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงานและเพิ่มคุณภาพของชีวิต

องค์กรจะมีประสิทธิภาพเกิดขึ้นได้โดยอาศัยสมาชิกภายในองค์กรและการจัดวางระบบงาน รวมทั้งการจัดโครงสร้างการบริการตลอดจนผู้นำที่มีประสิทธิภาพ สถานการณ์จะเกิดขึ้นได้โดย^{๖๙}

๑. การติดต่อสื่อสารที่ดี ของทั้งภายในองค์กรกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรและการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลภายในองค์กรทำให้องค์กรสามารถดำรงอยู่ได้มีประสิทธิภาพเพราะความเข้าใจกัน และความสามารถในการสื่อความหมายให้ตรงกันเป็นสิ่งสำคัญสำหรับองค์กร

๒. ความคล่องตัวของการทำงานในองค์กร ความคล่องตัวของการบริหารงานระหว่างฝ่ายต่างๆ สามารถติดต่อถึงกัน โดยไม่มีขั้นตอนที่สลับซับซ้อน ความคล่องตัวของพนักงานในการปฏิบัติงานมีอิสระในการทำงาน และการตัดสินใจในงานบางอย่าง

๓. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เป็นความสามารถขององค์กรที่จะกระตุ้นให้สมาชิกในองค์กรให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของพนักงานจะช่วยให้ประสิทธิภาพการทำงานดีขึ้น

๔. ความผูกพันกับองค์กร หมายถึง ความเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ความเข้าใจกัน ความมีมนุษยสัมพันธ์ต่อกัน ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายลุล่วงไปได้ด้วยดี เพราะสมาชิกร่วมกันทำงาน และมีความสนิทสนมกลมเกลียวกัน

ประสิทธิภาพ ยังเป็นแนวความคิดหรือความมุ่งปรารถนาในการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะทำให้การบริหารราชการได้ผลสูงสุด คู่กับที่ได้ใช้จ่ายเงินภาษีอากรในการ

^{๖๙} ปรียาพร วงอนุดรโรจน์, **จิตวิทยาการบริหารงานบุคคล**, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ส่งเสริม,

๒๕๔๔), หน้า ๙๘-๙๙.

บริหารงานประเทศและผลสุดท้ายประชาชนได้รับความพึงพอใจ^{๗๐} เช่นเดียวกับปัจจัยที่ส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานประกอบด้วย^{๗๑}

๑. วัตถุประสงค์ของงานที่มีคุณค่าที่แท้จริง ไม่ว่าจะปฏิบัติงานอะไร ถ้าข้าราชการรู้ว่าสิ่งที่ตนทำนั้นมีค่ามีประโยชน์อย่างแท้จริง ย่อมตั้งใจปฏิบัติงานที่มีคุณค่านั้นๆ มากกว่างานที่ไม่มีประโยชน์หรือมีค่าน้อยในขณะที่เงินเดือนเท่ากันข้าราชการย่อมสนใจงานที่มีคุณค่ามากกว่า

๒. สถานที่ปฏิบัติงาน หรือสิ่งแวดล้อมในการปฏิบัติงานที่ดี การจัดสถานที่ปฏิบัติงานสะอาด มีอุปกรณ์เครื่องอำนวยความสะดวกสบายที่เหมาะสม แสงสว่างพอเพียง ทำให้สามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็ว และอยู่กับโต๊ะปฏิบัติงานนานขึ้นได้ผลงานมากขึ้น ทำให้รักและพอใจในการปฏิบัติงาน ห้องพักควรจัดให้สะอาดเรียบร้อย มีสิ่งอำนวยความสะดวกพอสมควร

๓. ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความมั่นใจอยู่เสมอว่าตำแหน่งหน้าที่ที่ตนกระทำนั้นจะเป็นอะไร ผู้บริหารที่ดีจะต้องพยายามสนับสนุนให้ข้าราชการของตนก้าวหน้าต่อไปให้มากที่สุด หาโอกาสให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้น สนับสนุนให้เรียนต่อ หรือเข้ารับการอบรมสัมมนา

ผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ว่า ประสิทธิภาพ คือ ความสามารถในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยมีความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลผลิต และทำให้ลูกค้าเกิดความพึงพอใจเพื่อให้ได้ผลการดำเนินงานที่ได้กำหนดไว้ และเพื่อผลกำไรขององค์กร ประสิทธิภาพอาจไม่แสดงเป็นค่าประสิทธิภาพเชิงตัวเลข แต่แสดงด้วยการบันทึกถึงลักษณะการใช้เงิน วัสดุ คน และเวลาในการปฏิบัติงานอย่างคุ้มค่า ประหยัด ไม่มีการสูญเปล่าเกินความจำเป็น รวมถึงการใช้กลยุทธ์ หรือเทคนิควิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมสามารถนำไปสู่การบังเกิดผลได้เร็วตรงและมีคุณภาพ ดังนั้นหลักการและแนวคิดของประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน หมายถึง การปฏิบัติงานโดยอาศัยหลักคิดหรือกระบวนการคิดที่แม่นยำ เชื่อถือได้เพื่อให้การดำเนินงานนั้นๆ สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการนำเข้าและผลผลิต โดยเป้าหมายในการพิจารณาที่สำคัญคือ การใช้ต้นทุนที่ต่ำที่สุด ซึ่งต้นทุนประกอบด้วย บุคลากร เงินทุน อุปกรณ์ และผลการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ และประโยชน์แก่มวลมนุษยชาติและยังต้องพิจารณาถึงคุณค่าทางสังคมด้วย จากการปฏิบัติกิจกรรม การงานอย่างราบรื่นครบถ้วนประหยัดเวลา ใช้กำลังและทรัพยากรอย่างคุ้มค่า เกิดการสูญเสียน้อยที่สุด บุคคลที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นบุคคลที่พึงปรารถนาในสังคมที่เขาเป็นสมาชิก และองค์กรที่เขาปฏิบัติหน้าที่

แนวคิดการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

แนวคิดในเรื่องการทำงานให้มีประสิทธิภาพนั้น ได้มีนักทฤษฎีหลายท่านได้ทำการศึกษาและสรุปปัจจัยที่สำคัญในการทำงานให้มีประสิทธิภาพ หรือปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการทำงานที่น่าสนใจดังนี้

^{๗๐} ชูบ กาญจนประกร, **ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ**, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคาแหง ๒๕๔๔), หน้า ๔๐.

^{๗๑} สมคิด บางโม, **องค์การและการจัดการ**, (กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ดี จำกัด, ๒๕๔๐), หน้า ๑๙๓.

คือการนำเอาการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานมาศึกษาร่วมกัน เพื่อให้ได้ปัจจัยที่สำคัญที่จะทำให้บุคคลปฏิบัติงานได้อย่างสบายใจ และมีประสิทธิภาพ ได้ศึกษาวิจัยถึงทัศนคติของบุคคลที่พอใจในการทำงาน และไม่พอใจในการทำงาน พบว่า บุคคลที่พอใจในการทำงานนั้นประกอบด้วยปัจจัย ดังนี้^{๗๒}

- ๑) การที่สามารถทำงานได้บรรลุผลสำเร็จ
- ๒) การที่ได้รับการยกย่องนับถือเมื่อทำงานเสร็จ
- ๓) ลักษณะเนื้อหาของงานที่น่าสนใจ
- ๔) การได้รับความรับผิดชอบมากขึ้น
- ๕) ความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน
- ๖) การที่ได้มีโอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถในการทำงาน

ส่วนปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมของงานที่เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความพึงพอใจ ประกอบด้วยปัจจัย ดังนี้

- ๑) นโยบายการบริหารขององค์กร
- ๒) การควบคุมบังคับบัญชา
- ๓) สภาพการทำงาน
- ๔) ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทุกระดับในหน่วยงาน
- ๕) ค่าตอบแทน
- ๖) สถานภาพ
- ๗) การกระทบกระเทือนต่อชีวิตส่วนตัว
- ๘) ความปลอดภัย

รวมถึงแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการทำงานในองค์กร คือ^{๗๓}

๑) กลยุทธ์ (Strategy) กลยุทธ์เกี่ยวกับการกำหนดภารกิจการพิจารณาจุดอ่อน และจุดแข็งในองค์กร โอกาส และอุปสรรค

- ๒) โครงสร้าง (Structures) โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมจะช่วยให้การทำงาน
- ๓) ระบบ (System) ระบบขององค์กรที่จะบรรลุเป้าหมาย
- ๔) แบบ (Style) แบบของการบริหารของผู้บริหาร เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร
- ๕) บุคลากร (Staff) ผู้ร่วมองค์กร
- ๖) ความสามารถ (Skill)

แนวคิดเกี่ยวกับการทำงานให้มีประสิทธิภาพ คือ ส่วนประกอบสำคัญที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือสำเร็จตามเป้าหมายตามที่ตั้งไว้ ได้แก่ การกำหนดกลยุทธ์ระบบโครงสร้างองค์กร รูปแบบการบริการบุคลากร ค่านิยมของคนในองค์กร ความต้องการทั่วไป รวมถึงสภาพแวดล้อมภายในและภายนอก ถ้าได้รับการตอบสนองการทำงานก็มีประสิทธิภาพ แต่ถ้าไม่ได้รับการตอบสนองการทำงานก็ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประสบผลสำเร็จ

^{๗๒} Hertzberg, *Motivation Moral and Money*, (New York : Psychology Co., 1968), p. 24.

^{๗๓} สมยศ นาวิการ, *การตัดสินใจของผู้บริหาร*, (กรุงเทพมหานคร : บรรณกิจ, ๒๕๔๕), หน้า ๕.

ตารางที่ ๒.๗ แนวคิดประสิทธิภาพ

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
สมใจ ลักษณะ,(๒๕๔๖:๖-๗)	ประสิทธิภาพ เป็นเรื่องของการใช้ปัจจัยและกระบวนการในการดำเนินงาน โดยมีผลที่ได้รับเป็นตัวกำกับการแสดงประสิทธิภาพของการดำเนินงานใดๆ อาจแสดงค่าของประสิทธิภาพในลักษณะของการเปรียบเทียบ ระหว่างค่าใช้จ่ายในการลงทุนกับผลกำไรที่ได้รับ
ชุมศักดิ์ ชุมนุม,(๒๕๔๙:๖๔)	การปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแบ่งได้ ๒ ประเภท คือ (๑) ความต้องการภายนอก ได้แก่ รายได้หรือค่าตอบแทน ความมั่นคงปลอดภัยในการปฏิบัติงาน สภาพแวดล้อมทางกายภาพที่ดี และตำแหน่งหรือหน้าที่ (๒) ความต้องการภายใน ได้แก่ ความต้องการได้รับการยอมรับจากหมู่คณะ ความต้องการแสดงความรู้สึเกี่ยวกับความรักภักดีความเป็นเพื่อนและความรักและความต้องการในศักดิ์ศรีของตนเอง
ติน ปรัชญพฤทธิ์,(๒๕๔๖:๗)	ประสิทธิภาพมี ๒ ระดับ ดังนี้ (๑) ประสิทธิภาพของบุคคล และ (๒) ประสิทธิภาพขององค์การประสิทธิภาพของบุคคล หมายถึง การทำงานเสร็จโดยสูญเสียเวลาและเสียพลังงานน้อยที่สุด คำนิยมการทำงานที่ยึดกับสังคมคือ การทำงานได้เร็ว และได้งานดีบุคคลที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน คือ บุคคลที่ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถใช้กลวิธีหรือเทคนิคการทำงานที่จะสร้างผลงานได้
Gibson,J.L.(๑๙๗๙:๕๐)	ประสิทธิภาพ หมายถึง อัตราส่วนของผลผลิตต่อตัว ป้อนเกณฑ์การวัดประสิทธิภาพ รวมถึงผลตอบแทนจากการลงทุนหรือทรัพย์สินค่าใช้จ่ายต่อหน่วย ค่าสูญเสีย และสูญเสียเปล่า การใช้ทรัพยากรต่ำกว่าขีดความสามารถอัตราการใช้สอย เป็นต้น เกณฑ์การวัดประสิทธิภาพจะต้องเป็นอัตราส่วน เช่นอัตราส่วนของผลประโยชน์ต่อค่าใช้จ่าย
Peterson, E., & Plowman, E.G.(๑๙๕๓:๑๐)	งานใดจะมีประสิทธิภาพสูงสุดนั้นให้ดูจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (Input) กับผลผลิต (Output) ที่ได้รับออกมา ดังนั้นตามทฤษฎีนี้ประสิทธิภาพจึงเท่ากับผลผลิตลบด้วยปัจจัยนำเข้า และถ้าเป็นการบริหารราชการและองค์กรก็บวกกับความพึงพอใจของผู้รับบริการ (Satisfaction) เข้าไปด้วย
อรรณวุฒิ ตัญธนาวิทย์ ,(๒๕๔๔:๔)	ประสิทธิภาพในระบบราชการมีความหมายรวมถึงผลิตภาพและประสิทธิภาพ โดยประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่วัดได้หลายมิติ ตามแต่วัตถุประสงค์ที่ต้องการพิจารณา คือ

ตาราง ๒.๗ แนวคิดประสิทธิภาพ

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
	๑. ประสิทธิภาพในมิติของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการผลิต (input) ได้แก่การใช้ทรัพยากรการบริหาร คือ คน เงิน วัสดุ เทคโนโลยีที่มีอยู่อย่างประหยัด คัดค้าน และเกิดการสูญเสียที่น้อยที่สุด ๒. ประสิทธิภาพในมิติของกระบวนการบริหาร (Process) ได้แก่ การทำงานที่ถูกต้องได้มาตรฐาน รวดเร็ว และใช้เทคโนโลยีที่สะดวกกว่าเดิม ๓. ประสิทธิภาพในมิติของผลผลิตและผลลัพธ์
Pervin.(๑๙๘๙:๗)	หลักการประสิทธิภาพการทำงานงานองค์การ ๑. ประสิทธิภาพและอุดมการณ์ในการพัฒนาตนเอง ประสิทธิภาพและอุดมการณ์ในการพัฒนาตนเอง ๒. บุคลิกภาพ เพอร์วิน (Pervin) ได้กล่าวถึง บุคลิกภาพไว้ดังนี้ บุคลิกภาพเป็นลักษณะเฉพาะตัวที่ปรากฏเป็นนิสัย ๓. ความต้องการ หมายถึง ความต้องการการพัฒนาทางด้านความรู้
Pervin.(๑๙๘๙:๗)	ระบบ การที่จะทำให้บุคลากรในองค์การมีความคิดอย่างเป็นระบบ ต้องทำให้องค์การเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้
ชูป กาญจนประกร,(๒๕๔๔:๔๐)	ประสิทธิภาพ ยังเป็นแนวความคิดหรือความมุ่งปรารถนาในการบริหารงานในระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะทำให้การบริหารราชการได้ผลสูงสุด คัดค้านที่ได้ใช้จ่ายเงินภาษีอากรในการบริหารงานประเทศและผลสุดท้ายประชาชนได้รับความพึงพอใจ
สมยศ นาวิการ, (๒๕๔๕:๕)	อิทธิพลต่อประสิทธิภาพในการทำงานในองค์กร คือ ๑) กลยุทธ์ (Strategy) กลยุทธ์เกี่ยวกับการกำหนดภารกิจ การพิจารณาจุดอ่อน และจุดแข็งในองค์กร โอกาส และอุปสรรค ๒) โครงสร้าง (Structures) โครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสมจะช่วยให้การทำงาน ๓) ระบบ (System) ระบบขององค์กรที่จะบรรลุเป้าหมาย ๔) แบบ (Style) แบบของการบริหารของผู้บริหาร เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร ๕) บุคลากร (Staff) ผู้ร่วมองค์กร ๖) ความสามารถ (Skill)

๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์

การปกครองคณะสงฆ์เป็นรูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ โดยเฉพาะเกิดขึ้นในสังคมชาวพุทธที่มีรูปแบบและประวัติอย่างยาวนาน คำว่า “สงฆ์” ตามความเข้าใจคือ พระภิกษุในพระพุทธศาสนา พระสงฆ์ คือ หมู่ชนที่ฟังคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า ปฏิบัติตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า และสอนบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามด้วย

พระสงฆ์ในความหมายของพระสูตร หมายถึง ท่านผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวแม้เพียงรูปเดียวก็ได้ชื่อว่าเป็นพระสงฆ์ แต่ในความหมายทางพระวินัยนั้นท่านหมายถึงภิกษุตั้งแต่ ๔ รูปขึ้นไป จึงได้ชื่อว่าพระสงฆ์^{๗๔} พระสงฆ์เป็นสถาบันบุคคลที่เกิดขึ้นตามการตรัสรู้ของพระพุทธเจ้า ผ่านวิธีการอุปสมบทตามที่พระพุทธองค์ทรงอนุญาต ทำหน้าที่ในการรักษาและสืบทอดพระพุทธศาสนาจากรุ่นสู่รุ่นมาจนถึงปัจจุบัน มีพระสังฆาธิการเป็นผู้ปกครองดูแลคณะสงฆ์ในเขตปกครองและวัดให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ และพระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช มีหน้าที่ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงามของคณะสงฆ์ จัดการและพัฒนา การศาสนศึกษา การศึกษาสงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ให้เป็นไปด้วยดี พระสังฆาธิการจึงมีความสำคัญในการดูแลพระภิกษุสามเณร ดูแลวัดให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ให้พระภิกษุสามเณร มีจริยาวัตรตรงตามประเพณีปฏิบัติตนตามหลักพระธรรมวินัย นับว่าพระสังฆาธิการเป็นผู้จรรโลงพระพุทธศาสนาให้ยั่งยืน ดูแลความประพฤติปฏิบัติของพระภิกษุสามเณร มิให้ออกนอกพระธรรมวินัย และพระสังฆาธิการโดยเฉพาะเจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาสและผู้ช่วยเจ้าอาวาสต้องบำรุง รักษา จัดการวัด และสมบัติของวัดให้เป็นไปโดยเรียบร้อย ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่พำนักอยู่ในวัดปฏิบัติตามพระธรรมวินัย และเป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์ ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล^{๗๕} เช่นเดียวกับพระครูมงคลคีรีวงค์ กล่าวว่า พระสังฆาธิการระดับเจ้าอาวาส ทุกรูปต้องพัฒนาตนเองให้อยู่ในระเบียบวินัยก่อนเป็นประการแรก ประการที่สองจะต้องมีรูปแบบการปกครองในวัดวาอารามให้เรียบร้อย และประการสุดท้ายจะต้องจัดรูปแบบในการศึกษาเล่าเรียน แผนกพระปริยัติธรรมขึ้น เช่น แผนกนักธรรม แผนกบาลี ขึ้นในวัดของตน นอกจากนี้จะต้องอบรมวิปัสสนากรรมฐานให้กับพระภิกษุสามเณร เรียกว่า พัฒนาจิตใจของพระภิกษุสามเณรให้มีความมั่นคง เพื่อพระภิกษุสามเณรได้นำหลักการพัฒนาจิตใจนี้ไปสู่เด็กหรือเยาวชนหรือยุวพุทธ ให้หันเข้ามาศึกษาหาความรู้ ด้านพระพุทธศาสนา เรียกว่า จริยธรรม การให้การศึกษาด้านจริยธรรม

๑. อำนาจของพระสังฆาธิการ^{๗๖}

เจ้าคณะใหญ่มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตของตน ดังนี้

^{๗๔} พระโสภณคณาภรณ์ (ระแบบ), **ประวัติศาสตร์พระพุทธศาสนา**, (กรุงเทพมหานคร : ศิวพร, ๒๕๔๘), หน้า ๖๓.

^{๗๕} กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ, **คู่มือพระสังฆาธิการ ว่าด้วยเรื่องการคณะสงฆ์และการพระศาสนา**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๐)

^{๗๖} สำนักงานเจ้าคณะภาค ๑๖, **กฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ ๒๓ (พ.ศ. ๒๕๔๑)**, ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ หมวด ๒ ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ส่วนกลาง

(๑) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัยกฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

(๒) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปด้วยดี

(๓) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นภาค หรือมีอำนาจหน้าที่ในกรณีที่ได้รับมอบหมายอย่างอื่นจากมหาเถรสมาคม

(๔) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะภาคให้เป็นไปโดยชอบ

(๕) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะและเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

๒. อำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะภาค

เจ้าคณะภาคมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตภาคของตน ดังนี้

(๑) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัยกฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช

(๒) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปด้วยดี

(๓) วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นจังหวัด หรือมีอำนาจหน้าที่ในกรณีที่ได้รับมอบหมายอย่างอื่นจากมหาเถรสมาคม

(๔) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะจังหวัดให้เป็นไปโดยชอบ

(๕) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะและเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

(๖) ตรวจการและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

๓. อำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะจังหวัด

เจ้าคณะจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตจังหวัดของตน ดังนี้

(๑) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย มหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช คำสั่งของบังคับบัญชาเหนือตน

(๒) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปด้วยดี

(๓) ระวังอธิกรณ์ วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัย ข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นเจ้าคณะอำเภอ

(๔) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะอำเภอให้เป็นไปโดยชอบ

(๕) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะและเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

(๖) ตรวจสอบและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

๔. อำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะอำเภอ

เจ้าคณะอำเภอมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตอำเภอของตน ดังนี้

(๑) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช คำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตน

(๒) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปด้วยดี

(๓) ระวังอธิกรณ์ วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นเจ้าคณะตำบล

(๔) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าคณะตำบลให้เป็นไปโดยชอบ

(๕) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าคณะและเจ้าอาวาส ตลอดถึงพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

(๖) ตรวจสอบและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

๕. อำนาจหน้าที่ของเจ้าคณะตำบล

เจ้าคณะตำบลมีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ในเขตตำบลของตน ดังนี้

(๑) ดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปตามพระธรรมวินัย กฎหมาย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มติ ประกาศ พระบัญชาสมเด็จพระสังฆราช คำสั่งของผู้บังคับบัญชาเหนือตน

(๒) ควบคุมและส่งเสริมการรักษาความเรียบร้อยดีงาม การศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่พระพุทธศาสนา การสาธารณูปการและการสาธารณสงเคราะห์ ให้ดำเนินไปด้วยดี

(๓) ระวังอธิกรณ์ วินิจฉัยการลงนิคหกรรม วินิจฉัยข้ออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยชั้นเจ้าอาวาส

(๔) แก้ไขข้อขัดข้องของเจ้าอาวาสให้เป็นไปโดยชอบ

(๕) ควบคุมและบังคับบัญชาเจ้าอาวาสและพระภิกษุสามเณรผู้อยู่ในบังคับบัญชาหรืออยู่ในเขตปกครองของตน และชี้แจงแนะนำการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในบังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยความเรียบร้อย

(๖) ตรวจสอบและประชุมพระสังฆาธิการในเขตปกครองของตน

๖. อำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาส

เจ้าอาวาส ผู้มีอำนาจสูงสุดในวัด คือ เจ้าอาวาสวัดซึ่งเป็นพระสังฆาธิการตามกฎหมายเถรวาท เจ้าอาวาสวัดเป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อการพระศาสนาอย่างยิ่งใหญ่ เพราะต้องทำหน้าที่เป็น ผู้ปกครองวัด และเป็นผู้แทนวัด เนื่องจากวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล คือบุคคลตามกฎหมาย ดังนั้น เจ้าอาวาสจึงมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญาตาม มาตรา ๔๕ กล่าวว่า “ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา ” ตำแหน่งเจ้าอาวาสจึงเป็นตำแหน่งสำคัญยิ่ง และนอกจากนั้นเจ้าอาวาสยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพุทธศาสนิกชนมากที่สุดที่จะช่วยจรรโลงพระพุทธศาสนา ปลูกฝังศรัทธาในพระพุทธศาสนาแก่ประชาชน

จากแนวความคิดเกี่ยวกับพระสังฆาธิการดังกล่าวข้างต้น พระสังฆาธิการ คือ พระภิกษุผู้มีอายุพรรษาและเป็นผู้มีความสามารถในการบริหารอันเป็นความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ จนได้รับการยอมรับเชื่อถือจากคณะสงฆ์ ให้เป็นผู้รับผิดชอบงานคณะสงฆ์ในด้านต่างๆ อันเหมาะสมต่อความรู้ความสามารถของพระภิกษุสงฆ์รูปนั้นๆ โดยมีการพิจารณากลับกรองด้วยระบบแห่งพระธรรมวินัย และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์และกฎหมายเถรวาท ซึ่งถือว่าเป็นการกลั่นกรองที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม ซึ่งเป็นการพิจารณาอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในคณะสงฆ์รวมถึงทัศนะนักปราชญ์เกี่ยวกับการปกครองคณะสงฆ์ เช่น สุนทร ญ รังสี กล่าวไว้ว่า ^{๗๗}

๑. สังคมสงฆ์ มีการบัญญัติพระวินัยเพื่อใช้ปกครองสงฆ์ หรือใช้เป็นหลักปฏิบัติของพระภิกษุ แต่พระวินัยเป็นพุทธบัญญัติทั้งหมดหาใช่สงฆ์หรือผู้แทนของสงฆ์เป็นผู้บัญญัติอย่างที่รัฐสภาเป็นผู้บัญญัติกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยไม่จุดประสงค์ในการบัญญัติพระวินัยก็เพื่อให้สงฆ์อยู่ร่วมกันด้วยดี พ้นจากมลทินและกิเลสต่างๆ ทำให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใสและเป็นเครื่องส่งเสริมการปฏิบัติธรรมดังข้อความว่า

“ภิกษุทั้งหลาย เพราะเหตุนี้แล เราจักบัญญัติสิกขาบทแก่ภิกษุทั้งหลาย อาศัยอำนาจประโยชน์ ๑๐ ประการ คือ เพื่อความดีแห่งสงฆ์ ๑ เพื่อความสำราญแห่งสงฆ์ ๑ เพื่อข่มผู้เกียติ ๑ เพื่ออยู่สำราญแห่งภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก ๑ เพื่อป้องกันอาสวะอันจักบังเกิดในปัจจุบัน ๑ เพื่อกำจัดอาสวะอันจักบังเกิดในอนาคต ๑ เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่ยังไม่เลื่อมใส ๑ เพื่อความเลื่อมใสยิ่งของชุมชนที่เลื่อมใสแล้ว ๑ เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสัทธรรม ๑ เพื่อถือตามพระวินัย ๑”

๒. ด้านการบริหาร ในสมัยเมื่อยังมีพระสาวกไม่มากนัก พระพุทธองค์ทรงบริหารพระศาสนาด้วยพระองค์เอง โดยมีพระสาวกที่สำคัญ เช่น พระสารีบุตรและพระมหาโมคคัลลานะ ช่วยแบ่งเบาภาระบ้างตามความจำเป็น ต่อมาเมื่อมีพระสาวกเพิ่มขึ้นและมีผู้ขอเข้าอุปสมบทในพุทธศาสนามากขึ้น ก็ได้ทรงอนุญาตให้พระสาวกให้อุปสมบทแก่ผู้เข้ามาขอบวชได้ โดยให้ผู้ขอบวชเปล่งวาจาถึงพระรัตนตรัยเป็นสรณะ ครั้นต่อมาเมื่อภิกษุเพิ่มขึ้นอีกทรงมอบความเป็นใหญ่ให้แก่สงฆ์ในกา

^{๗๗} สุนทร ญ รังสี, “สถาบันทางการเมืองตามแนวพุทธศาสตร์” รัฐศาสตร์แนวพุทธศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, ๒๕๔๐), หน้า ๓๕-๖๐.

ไว้ ส่วนการบริหารคณะสงฆ์ในรูปองค์กร เช่น มหาเถรสมาคมนั้นไม่บัญญัติในพระวินัย แต่ก็ไม่ได้ขัดกับวินัย

๓. ด้านตุลาการ สถาบันตุลาการทางพุทธศาสนามีลักษณะบางอย่างคล้ายกับสถาบันตุลาการทางอาณาจักร มีกฎหมายหรือระเบียบที่สังคมวางไว้เป็นบรรทัดฐานแห่งการกระทำของบุคคลในสังคม ป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำหรือความประพฤติที่เป็นปฏิปักษ์ต่อความสงบสุขของสังคม ฝ่ายอาณาจักรมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ส่วนฝ่ายพุทธจักรมีธรรมวินัยเป็นหลักทั้งฝ่ายอาณาจักรและพุทธจักร มีกระบวนการพิจารณาคดีหรืออิกรณ์ และมีวิธีลงโทษตามโทษานุโทษ แต่ลักษณะการลงโทษตามพระวินัยกับโทษของกฎหมายบ้านเมืองมีข้อแตกต่างกันมาก ความผิดที่ร้ายแรงบางอย่างของบรรพชิต เช่น ความผิดทางเพศ สำหรับฝ่ายอาณาจักรอาจไม่ถือว่าเป็นผิด

การปกครองคณะสงฆ์ในสมัยพุทธกาล ตามความเห็นของพระโสภณคณาภรณ์ กล่าวว่า ตอนต้นพุทธกาลจำนวนผู้เข้ามาบวชไม่มากนัก และส่วนมากท่านที่เข้ามาบวชบรรลุธรรมผลระดับสูงในทางศาสนา ไม่มีปัญหาเรื่องความประพฤติการปกครองแต่ประการใด แต่เมื่อจำนวนพระเพิ่มขึ้นคนที่เข้ามาบวชมีเจตนาธรรมแตกต่างกัน ความจำเป็นในด้านการบริการก็เกิดขึ้น ทรงจัดให้มีบุคคล คณะผู้รับผิดชอบในความประพฤติ การศึกษาการปฏิบัติของผู้ที่เข้ามาบวช โดยขึ้นตรงต่อพระพุทธองค์ในกรณีที่มีปัญหาด้านพระวินัยและด้านความสงสัย ไม่เข้าใจในพระธรรม ท่านผู้รับผิดชอบในการปกครองพระภิกษุสามเณรเริ่มต้นจาก อุปัชฌาย์อาจารย์ มีหน้าที่ในการปกครอง อบรม สั่งสอน ลัทธิวิหาริก อันเตวาสิกของตน โดยทรงกำหนดวัตรให้แต่ละฝ่ายปฏิบัติต่อกันด้วยความเอื้อเฟื้อ โดยให้ฝ่ายผู้ปกครองสร้างความรู้สึกลัทธิวิหาริก อันเตวาสิกของตนเหมือนบุตร ฝ่ายลัทธิวิหาริก อันเตวาสิกจะต้องสร้างความรู้สึกลัทธิวิหาริก อันเตวาสิกของตนเหมือนบิดา การอยู่ร่วมกันของท่านเหล่านั้น จึงมีลักษณะที่อบอุ่น ต่างฝ่ายต่างดูแลความเป็นอยู่ของกันและกัน ทรงใช้อำนาจแก่อาจารย์อุปัชฌาย์ ในอันที่จะลงโทษแก่ลัทธิวิหาริก อันเตวาสิกของตน ผู้ประพฤติมิชอบได้ โดยทรงกำหนดเป็นเงื่อนไขในการวินิจฉัย ลงโทษ การขอขมา การงดโทษไว้

เจ้าอาวาสและคณาจารย์ เจ้าอาวาสในตอนแรกไม่ค่อยปรากฏเด่นชัด นอกจากเรื่องในอรรถกถา อำนาจคงไม่มีมากเหมือนปัจจุบัน งานส่วนมากหนักไปในด้านการดูแลความสงบเรียบร้อยภายในวัด นวกรรม ส่วนคณาจารย์เป็นตำแหน่งที่เกิดในยุคหลัง เมื่อพระธรรมวินัยที่ทรงแสดงบัญญัติเพิ่มขึ้นจำเป็นต้องมีการจำทรงไว้พระเถระทั้งหลายได้แบ่งกันเรียนทรงพระธรรมวินัยและการถ่ายทอดให้แก่ศิษย์ของตน

ตำแหน่งเหล่านี้พระเถระรูปเดียวอาจจะดำรงตำแหน่งอุปัชฌาย์ อาจารย์ เจ้าอาวาสและคณาจารย์ ในขณะเดียวกันก็ได้ จะต่างกันก็แต่ลักษณะงานเท่านั้น พระเถระที่รับผิดชอบงานพระศาสนาทั้งหมดจะขึ้นตรงต่อพระพุทธเจ้า จึงมีธรรมเนียมว่าหลังจากออกพรรษาแล้วพระที่จำพรรษาอยู่ในส่วนต่างๆ ของชมพูทวีปที่จะมาเฝ้าพระพุทธเจ้า เพื่อกาบทูลรายงานเหตุการณ์ต่างๆ การปฏิบัติธรรม ผลการปฏิบัติธรรม ตลอดจนเรียนกรรมฐานในพุทธสำนัก ตามปกติพระพุทธเจ้าจะทรงใช้เวลาออกพรรษาเสด็จไปเยี่ยมภิกษุทั้งหลาย โปรดสัตว์โลกเป็นต้น ในสมัยนั้นถึงแม้จะมีปัญหาต่างๆ ทั้งด้านศีลและทิสฺส แต่สามารถจัดให้สงบระงับลงไปได้ โดยองค์พระพุทธเจ้าเองบ้าง พระมหาเถระทั้งหลายบ้าง สังคมพระสงฆ์ จึงกลายเป็นสังคมที่สงบเย็นโดยมาก

การบริหารกิจการคณะสงฆ์เป็นการบริหารงานของคณะสงฆ์ทุกท่านที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการดูแลคณะสงฆ์ดังนั้นก็จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ คือรูปแบบของการปกครองสงฆ์ไว้เพื่อเป็นรูปแบบของการดูแลและการปกครองคณะให้อยู่อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยดีงาม

๒.๕.๑ พระราชบัญญัติการดูแลกิจการคณะสงฆ์ ๒๕๐๕ มีระเบียบการดังนี้^{๗๘}

(๑) รัฐและมหาเถรสมาคมควรร่วมกันกำหนดนโยบายให้พุทธศาสนิกชนไปวัดในวันอาทิตย์ เพื่อปลูกฝังให้คนไทยใกล้ชิดศาสนธรรมและสามารถนำหลักศาสนธรรมปรับใช้ในวิถีชีวิตตนได้

(๒) สถาบันผลิตพระสังฆาธิการควรกำหนดนโยบาย แผนและมาตรการในการพัฒนาศักยภาพของพระสงฆ์ให้เป็นผู้มีความพร้อมในด้านการบริหารวัดเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้เป็นแหล่งฟื้นฟูและพัฒนาจิตใจและพัฒนาตนให้ถึงพร้อมในการปฏิบัติภารกิจทั้ง ๖ ด้านของคณะสงฆ์ รวมทั้งเป็นกัลยาณมิตรของศาสนิกชน สามารถปลูกฝังและฝึกอบรมให้เยาวชนมีสัมมาทิฐิในการดำรงชีวิต

(๓) วัดควรปรับเปลี่ยนบทบาทให้ทันกับสังคมในเชิงรุก คือจัดโครงการและกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมและมีบทบาทในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนโดยดึงศาสนิกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของวัดและพระเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมพัฒนาสังคมและชุมชน มีภาครัฐสนับสนุนงบประมาณ

(๔) มหาเถรสมาคมควรมีมาตรการให้ยุติพุทธพาณิชย์ อันเป็นการลดความศรัทธาของศาสนิกชน

(๕) พระสงฆ์ควรเป็นแบบอย่างที่ดีในด้านศีลธรรมและจรรยาเพื่อปลูกศรัทธาให้เกิดขึ้นกับประชาชนในท้องถิ่น

(๖) ฝ่ายปกครองคณะสงฆ์ทุกระดับควรให้ความสำคัญแก่วัดและพระสงฆ์ที่มีบทบาทให้การเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและพัฒนาเยาวชนและศาสนิกชนในแต่ละบทบาทหน้าที่ตามภารกิจคณะสงฆ์ เช่น สนับสนุนด้านงบประมาณ ความก้าวหน้า ด้านสมณศักดิ์การพัฒนาศักยภาพและเชิดชูยกย่องให้เป็นที่ยอมรับแก่หมู่คณะสงฆ์

๑.๑ ด้านการปกครอง

(๑) พระสงฆ์ควรศึกษาหลักธรรมให้ถ่องแท้ทั้งปริยัติและปฏิบัติ เพื่อให้พร้อมที่จะปฏิบัติภารกิจทั้ง ๖ ด้านของคณะสงฆ์

(๒) พระสงฆ์ควรพัฒนาตนให้รอบรู้ทั้งทางโลกและทางธรรม เพื่อรู้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม อันจะส่งผลต่อศักยภาพในการอบรมพัฒนาจิต การเผยแผ่ศาสนธรรมแก่ศาสนิกชน เช่น ด้านการบริหาร ด้านกฎหมาย กฎระเบียบของสงฆ์ เป็นต้น

(๓) ระบบการศึกษาของคณะสงฆ์ควรปรับปรุงยุคสมัยให้เหมาะกับยุคสมัยแต่คงไว้ซึ่งหลักศาสนธรรม

^{๗๘} พระธรรมปริยัติโสภณ(วรวิทย์ คงคปญฺโญ), การพัฒนาพระสังฆาธิการ ภาค ๒ภาคปฏิบัติการ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๘-๑๐.

๑.๒ ด้านการศาสนศึกษา

(๑) วัดต้องเป็นแหล่งเรียนรู้ที่ดีมีการจัดตั้งสถานที่เรียนและส่งเสริมการเรียนการสอนต่อพระภิกษุสามเณรที่สนใจในการเรียนทั้งด้านบาลีและนักธรรม

๑.๓ ด้านการเผยแผ่ศาสนาธรรม

(๑) วัดต้องพัฒนาให้เป็นหน่วยปฏิบัติในการเผยแผ่ศาสนาธรรมที่เข้มแข็ง

(๒) พระสงฆ์ควรเอาใจใส่ในการศึกษาธรรมะและเพิ่มศักยภาพในการเผยแผ่ศาสนาธรรม

(๓) พระสงฆ์ควรเป็นผู้ให้คำสอนและหลักศาสนาธรรมทั้งโดยตรงและโดยทางอ้อม คือ เป็นผู้ให้การฝึกอบรมแก่ศาสนิกชน โดยทางอ้อมคือการครองตนตามหลักธรรมวินัย ซึ่งจะก่อศรัทธาแก่บุคคลทั่วไป และการให้การอบรมพัฒนาศักยภาพด้านการอบรมพัฒนาจิตและหลักปรีชาญาณศาสนาแก่คณาจารย์ วิทยากรผู้ให้การอบรมแก่เยาวชนอีกส่วนหนึ่ง

(๔) พระสงฆ์ควรมีบทบาทเชิงรุกในการสั่งสอนเยาวชนด้านศีลธรรม เช่นเป็นวิทยากรอบรมในสถานศึกษา หรือจัดโครงการและกิจกรรมต่างๆ ศาสนิกชนและเยาวชนเข้ามามีส่วนร่วมในการอบรมศาสนาธรรม ซึ่งอาจทำโดยวัด กลุ่มบุคคลโดยมีวัดเป็นแกนนำกลุ่มพระสงฆ์และสื่อบุคคลเป็นต้น หากร่วมมือกันหลายจุดและประสานเครือข่ายทั่วประเทศ จะช่วยเหลือสังคมไทยได้อย่างดียิ่ง

๑.๔ ด้านการศึกษาสงเคราะห์

(๑) รัฐบาลควรมีนโยบายสนับสนุนการศึกษาสงเคราะห์ที่ชัดเจนและต่อเนื่องเช่นการสนับสนุนงบประมาณ โดยเฉพาะโรงเรียนพระพุทธศาสนาวันอาทิตย์ ซึ่งเป็นการฝึกอบรมคุณธรรมจริยธรรมแก่เยาวชนโดยแท้จริง และเป็นการอบรมต่อเนื่องตั้งแต่วัยเยาว์

(๒) วัดควรเป็นแหล่งเรียนรู้ของเยาวชนและประชาชนเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของชุมชนโดยเป็นศูนย์กลางประสานวิทยากรช่วยอบรมประชาชนด้านการอาชีพ ตัวอย่างเช่นหลายวัดได้ดำเนินการอยู่ หรือจัดห้องสมุดชุมชน และพัฒนาวัดให้เป็นแหล่งเรียนรู้ศาสนาธรรมศาสนาปฏิบัติเพื่อให้ประชาชนได้ศึกษาตามอัธยาศัย

๑.๕ ด้านการสาธารณูปการ

(๑) รัฐควรมีนโยบายสนับสนุนการสาธารณูปการที่ชัดเจนและต่อเนื่อง เช่น สนับสนุนให้วัดเป็นแหล่งเรียนรู้ของชุมชน ด้านการพัฒนาศีลธรรมจริยธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีและศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น เป็นแหล่งรวมองค์ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น

(๒) วัดควรเป็นแบบอย่างที่ดีทั้งด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจที่ปลอดภัย

๑.๖ ด้านสาธารณสงเคราะห์

วัดควรเป็นศูนย์กลางสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน เป็นศูนย์รวมที่สร้างคุณธรรมจริยธรรมและสามัคคีธรรมในท้องถิ่น เป็นศูนย์รวมที่สามารถชี้แนะ ทิศทางการพัฒนาชุมชนในทางที่ชอบที่ควร รวมทั้งปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนเข้าใจศาสนาธรรมและนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้

ภาพรวมการปกครองคณะสงฆ์ไทย อยู่ภายใต้การปกครองโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่มหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวข้องกับการควบคุมและส่งเสริมกิจการคณะสงฆ์ที่เคยถูกจัดเป็นอำนาจหน้าที่ของ

สังฆมนตรีแห่งองค์การ ๔ ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ปัจจุบันมหาเถรสมาคมมีอำนาจที่เกี่ยวกับงานคณะสงฆ์ ๖ ประเภท คือ^{๗๙}

๑. การปกครอง
๒. การศาสนศึกษา
๓. การศึกษาสงเคราะห์
๔. การเผยแผ่
๕. การสาธารณูปการ
๖. การสาธารณสงเคราะห์

การบริหารงานของมหาเถรสมาคม เป็นไปในลักษณะที่ว่ากรรมการทั้งหมดร่วมกันรับผิดชอบงานทั้ง ๖ ประเภท โดยไม่มีการแต่งตั้งเป็น “กระทรวง” ให้ชัดเจน แล้วมอบหมายให้กรรมการรูปใดรูปหนึ่งทำหน้าที่เป็น “รัฐมนตรี” เพื่อกำกับดูแลเป็นการเฉพาะและการบริหารงานกิจการคณะสงฆ์ มีอำนาจคือ

ก. อำนาจนิติบัญญัติของมหาเถรสมาคม ในฐานะที่ปฏิบัติหน้าที่ของสังฆสภามหาเถรสมาคม จึงมีอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

- ๑) ตามกฎหมายมหาเถรสมาคม
- ๒) ออกข้อบังคับมหาเถรสมาคม
- ๓) วางระเบียบมหาเถรสมาคม
- ๔) ออกคำสั่งมหาเถรสมาคม
- ๕) มีมติมหาเถรสมาคม
- ๖) ออกประกาศมหาเถรสมาคม

ข. อำนาจบริหารของมหาเถรสมาคม โดยที่อำนาจการปกครองและบริหารกิจการ คณะสงฆ์ของคณะสังฆมนตรีเดิมได้ตกเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมดังนี้

- ๑) จัดระเบียบการปกครองคณะสงฆ์
- ๒) จัดแบ่งเขตการปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค
- ๓) จัดตำแหน่งผู้ปกครองคณะสงฆ์ส่วนภูมิภาค
- ๔) แต่งตั้งและถอดถอนผู้ปกครองคณะสงฆ์

โดยการปกครองคณะสงฆ์ไทยปัจจุบันนี้ มีการแบ่งเขตปกครองตามลำดับชั้นคือ ตั้งแต่เจ้าคณะใหญ่ เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะตำบล และเจ้าอาวาส

ค. อำนาจตุลาการของมหาเถรสมาคม การพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์หรือคดีความในคณะสงฆ์ มหาเถรสมาคมอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๒๑ ว่าด้วยการลงนิคหกรรม กฎมหาเถรสมาคมนี้ แบ่งอำนาจการพิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ ออกเป็น ๓ ชั้น คือ

^{๗๙} พระธรรมปริยัติโสภณ(วรวิทย์ คงคปญฺโญ), การพัฒนาพระสังฆาธิการ ภาค ๒ภาคปฏิบัติการ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๘-๑๐.

๑) การพิจารณาขั้นต้น เป็นอำนาจของเจ้าอาวาสที่ภิกษุถูกฟ้องสังกัดอยู่ถ้าผู้ถูกฟ้อง เป็นเจ้าอาวาสหรือเจ้าคณะก็ให้เป็นอำนาจของเจ้าคณะผู้ปกครองคณะสงฆ์เหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง

๒) การพิจารณาชั้นอุทธรณ์ เป็นอำนาจของคณะผู้พิจารณาชั้นอุทธรณ์ ซึ่งจะประกอบด้วยเจ้าคณะหรือผู้ปกครองเหนือขึ้นขึ้นไปกว่าเจ้าอาวาสหรือเจ้าคณะผู้พิจารณาในชั้นต้น

๓) การพิจารณาชั้นฎีกา เป็นอำนาจของมหาเถรสมาคม คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยของมหาเถรสมาคมในการลงนิคหกรรมไม่ว่าในกรณีใดให้เป็นอันถึงที่สุด

จะเห็นได้ว่า การที่ฝ่ายรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ออกมาบังคับใช้ให้ได้เป็นประจักษ์พยานอย่างดีที่สุดถึงความสัมพันธ์ระหว่างอาณาจักรกับศาสนจักรเพราะการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ รัฐบาลได้ชี้แจงว่าให้การอุปถัมภ์แก่คณะสงฆ์ ทั้งนี้เพราะคณะสงฆ์ไม่มีอำนาจลงโทษพระภิกษุผู้ประพฤติล่วงละเมิดพระธรรมวินัยขั้นร้ายแรงและไม่ยอมสละสมณเพศทั้งไม่มีอำนาจลงโทษผู้ใส่ความคณะสงฆ์ หากคณะสงฆ์ปล่อยไว้ ย่อมจะนำความเสื่อมเสียมาสู่วงการคณะสงฆ์ ในกรณีคณะสงฆ์จะต้องพึ่งอำนาจรัฐเพื่อสร้างความศักดิ์สิทธิ์ให้กับพระธรรมวินัยและความบริสุทธิ์ แห่งพระศาสนา แม้ว่ามหาเถรสมาคมมีอำนาจปกครองคณะสงฆ์อย่างเต็มที่ คณะสงฆ์มีอิสระจากการควบคุมของกลไกของรัฐ

จากสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ พอสรุปได้อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมตามมาตรานี้มีความหมายกว้างขวางมาก เพราะถ้าพิจารณาเทียบเคียงกับอำนาจหน้าที่ของสังฆสภาคณะสังฆมนตรีและคณะวินัยธรรมตามที่บัญญัติแยกอำนาจกันไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้วจะพบว่าอำนาจหน้าที่ต่างๆ ทั้งสามส่วนนั้นได้รวมกันเป็นอำนาจ หน้าที่ของมหาเถรสมาคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจหน้าที่ของสังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธรรมในพระราชบัญญัติคณะ สงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้รวมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ฉะนั้น อำนาจหน้าที่ “ปกครองคณะสงฆ์” ของมหาเถรสมาคมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ นี้ จึงมิได้หมายถึงเฉพาะอำนาจหน้าที่ บริหารการคณะสงฆ์ของคณะสังฆมนตรีเท่านั้น แต่ยังหมายถึงอำนาจหน้าที่ตราสังฆาณัติของสังฆสภาและอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอธิกรณ์ของคณะวินัยธรรมชั้นฎีกาอีกด้วย

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ นี้มีผลใช้บังคับเป็นเวลานานถึง ๓๐ ปี จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในฐานะรัฐสภา พระราชบัญญัติฉบับหลังนี้เพียงแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดปลีกย่อยของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์แต่อย่างใด ความข้อนี้ปรากฏชัดเจนอยู่ในเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะ สงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ คือ “...โดยที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราช และการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมเด็จพระสังฆราช การแต่งตั้งถอดถอนสมณศักดิ์ของพระภิกษุ อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ของมหาเถรสมาคม การปกครอง การสละสมณเพศของคณะสงฆ์และคณะสงฆ์อื่น วัด การดูแลรักษาวัด ทรัพย์สินของวัด และศาสนสมบัติกลาง ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการสถาปนาสมเด็จพระสังฆราชและอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมไว้ดังนี้ กำหนดให้คณะสงฆ์ไทยมีสมเด็จพระสังฆราช เพียงองค์เดียว ในกรณีที่ตำแหน่งสมเด็จพระสังฆราชว่างลง พระมหากษัตริย์ทรงสถาปนาสมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุด โดยสมณศักดิ์เป็นสมเด็จพระสังฆราช คำว่า “สมเด็จพระราชาคณะผู้มีอาวุโสสูงสุดโดยสมณศักดิ์” หมายความว่าสมเด็จพระราชาคณะที่ได้รับสถาปนาเป็นพระราชาคณะชั้นสมเด็จก่อนสมเด็จพระราชาคณะรูปอื่น เพิ่มจำนวนกรรมการมหาเถรสมาคม ซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งจาก ไม่เกินแปดรูปเป็นไม่เกินสิบสองรูป ดังนั้น คณะกรรมการมหาเถรสมาคมในปัจจุบันมีกรรมการทั้งสิ้น ๒๑ รูป รวมถึงอำนาจของมหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม
๒. ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร
๓. ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษา การศึกษา สงเคราะห์ การเผยแผ่ การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์
๔. รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา
๕. ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น เพื่อการนี้ให้มหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัยใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๙ เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่งก็ได้”

อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวข้องกับการควบคุม และส่งเสริมกิจการคณะสงฆ์ที่เคยถูกจัดเป็นอำนาจหน้าที่ของสังฆมนตรีแห่งองค์การ ๔ ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ อาจกล่าวได้ว่ามหาเถรสมาคมในปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานคณะสงฆ์ ๖ ประเภท คือ

๑. การปกครอง
๒. การศาสนศึกษา
๓. การศึกษาสงเคราะห์
๔. การเผยแผ่
๕. การสาธารณูปการ
๖. การสาธารณสงเคราะห์

การบริหารงานของมหาเถรสมาคม จึงเป็นไปในลักษณะที่ว่ากรรมการทั้งหมดร่วมกันรับผิดชอบงานทั้ง ๖ ประเภท โดยไม่มีการแบ่งเป็น “กระทรวง” ให้ชัดเจน แล้วมอบหมายให้กรรมการรูปใดรูปหนึ่งทำหน้าที่เป็น “รัฐมนตรี” เพื่อกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ

๒.๕.๓. ลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์

การปกครองทุกรูปแบบมีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องโดยหลีกเลี่ยงมิได้ เพื่อให้เข้าใจการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์การจัดโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ การตราพระราชบัญญัตินี้เกิดจากความ

ต้องการของรัฐบาลซึ่งในสมัยนั้นมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีที่มุ่งปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ให้สอดคล้องกับนโยบายการปกครองประเทศ ที่นิยมการรวบอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาดไว้กับผู้นำมาซึ่งความล่าช้า และความขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงเห็นว่าการแยกอำนาจบัญชาการคณะสงฆ์ออกเป็น ๓ ทาง คือ สังฆสภา คณะสังฆมนตรีและคณะวินัย ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับใหม่ขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๐๓ เมื่อคณะกรรมการทำงานสำเร็จ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ฉบับนี้ คือ

“โดยที่การจัดดำเนินกิจการคณะสงฆ์ มิใช่เป็นกิจการอันแบ่งแยกอำนาจดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการถ่วงดุลอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบัน และโดยระบบเช่นว่านั้นเป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินการ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ ให้สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก ทรงบัญชาการคณะสงฆ์มหาเถรสมาคมตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัยทั้งนี้เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระพุทธศาสนา”

โดยการปกครองคณะสงฆ์ในยุคนี้อำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมมีความหมายกว้างขวางมาก เพราะถ้าพิจารณาเทียบเคียงกับอำนาจหน้าที่ของสังฆสภาคณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธรรตามทีบัญญัติแยกอำนาจกันไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้วจะพบว่าอำนาจหน้าที่ต่างๆ ทั้งสามส่วนนั้นได้รวมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจหน้าที่ของสังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัยธรร ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้รวมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕^{๘๐}

อำนาจ หมายความว่า พลังอะไรบางอย่างที่จะสามารถบังคับให้คนหรือกลุ่มคนที่มีอำนาจน้อยกว่ากระทำการตามที่ต้องการ^{๘๑} ศักยภาพของบุคคลหรือกลุ่มที่จะทำให้บรรลุจุดประสงค์หรือแผนและการควบคุม บงการ หรือการมีอำนาจโน้มน้าวพฤติกรรมของผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม ถึงแม้ว่าจะชอบหรือไม่ก็ตาม^{๘๒}

สรุปความไว้ว่าอำนาจ คือ พลังหรือศักยภาพของบุคคลหรือกลุ่มที่สามารถบังคับหรือบงการให้ผู้อื่น กลุ่มอื่น ปฏิบัติตามความต้องการของตนเองถึงแม้ไม่ชอบก็ตาม

ดังนั้นการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์ พระพุทธเจ้าทรงสร้างกรอบเพื่อประโยชน์แก่การปกครอง จึงบัญญัติไว้ ๑๐ ประการ

๑. เพื่อความรับว่าดีแห่งสงฆ์
๒. เพื่อความสำราญแห่งสงฆ์
๓. เพื่อชมบุคคลแก่อย่าง
๔. เพื่อการอยู่สำราญของภิกษุผู้มีศีลเป็นที่รัก

^{๘๐} พระธรรมปริยัติโสภณ (วรวิทย์ คงคปญโญ), **การพัฒนาพระสังฆาธิการ ภาค ๒ ภาคปฏิบัติการ**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๘-๑๐.

^{๘๑} ฌัชชาภัทร อุนตราจิต, **รัฐศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗), หน้า ๔.

^{๘๒} William P. Scott., **Dictionary of Sociology**, P: 307.

๕. เพื่อป้องกันอาสวะอันจะเกิดในปัจจุบัน
๖. เพื่อกำจัดอาสวะอันจักบังเกิดในอนาคต
๗. เพื่อความเลื่อมใสของชุมชนที่ยังไม่เลื่อมใส
๘. เพื่อความเลื่อมใสยิ่งของชุมชนที่เลื่อมใสแล้ว
๙. เพื่อความตั้งมั่นแห่งพระสัทธรรม
๑๐. เพื่อถือตามพระวินัย

ดังนั้นการปกครองจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารกลไกของสังคม เพื่อให้สมาชิกอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข การปกครองจึงเป็นระบบที่มีคู่ทุกสังคมมนุษย์เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ ซึ่งมีความหมายอยู่ทั่วไปคือ การบริหาร การวางระเบียบกฎเกณฑ์ ให้สมาชิกได้อยู่ร่วมกันทำหน้าที่อย่างปกติสุข รวมทั้งหน่วยงานของรัฐให้บริการแก่ประชาชนด้วยความเต็มใจ รวดเร็ว บริสุทธิ์ยุติธรรม โดยการสร้างรูปแบบการปกครองให้เกิดจิตสำนึกในการอยู่ร่วมกันในสังคม ด้วยการไม่ใช้อำนาจบังคับให้ปฏิบัติตามรูปแบบการปกครองที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันมี ๒ ประเภท คือ การปกครองแบบเผด็จการ และการปกครองแบบประชาธิปไตย

การปกครองอาณาจักรในสมัยพุทธกาลจึงแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ รัฐแบบราชาธิปไตยหรือสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกอบด้วยรัฐใหญ่ๆ มีอำนาจทางการเมืองการทหารมากมั่งกรูกรานรัฐเล็กๆ และแบบสมาพันธรัฐ สาธารณรัฐ หรือสามัคคีธรรม ประกอบด้วยรัฐเล็กๆ ชาติความร่วมมือกัน และชาติความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคนในรัฐ

การปกครองศาสนจักร มุ่งเน้นการปกครองของพระสงฆ์ในพระพุทธศาสนาเป็นหลัก ซึ่งเป็นการปกครองที่พระพุทธเจ้าทรงดัดแปลงมาจากการปกครองอาณาจักรในสมัยนั้น โดยมุ่งเน้นให้ธรรมเป็นใหญ่กว่าตัวบุคคล เรียกอีกอย่างว่า การปกครองแบบธรรมาธิปไตย จึงทำให้การปกครองสงฆ์ยึดปฏิบัติรูปแบบถือเอาพระธรรมวินัยเป็นใหญ่ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน^{๘๓} การบวชคือ เว้นขาดจากการเบียดเบียน ดำรงในธรรม คือ อหิงสา สัจญมะ และทมะ อันเป็นอุบายไม่ให้เบียดเบียนกันและกันอยู่ร่วมกันด้วยธรรม

การบวชนั้น ในกรณีเชื่อพระวงศ์ออกบวช เรียกว่า “ผนวช” ต่อมาในภายหลังมีความนิยมใช้ทั้ง ๒ ศัพท์คือ ทั้งบรรพชาและอุปสมบท โดยใช้ในการบวชกุลบุตรเป็นสามเณรใช้เรียกว่า การบรรพชา ส่วนการบวชเป็นพระภิกษุเรียกว่า การอุปสมบท ผู้ที่เข้ามาบวชถือได้ว่า เป็นการรับสมาชิกใหม่เข้าสู่สังคมสงฆ์ ซึ่งมีขั้นตอนหรือวิธีการแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ที่พระพุทธเจ้าทรงบัญญัติขึ้นใช้เพื่อให้เกิดความสงบ เหมาะสมแก่สมาชิกของสงฆ์ที่รับเข้าใหม่ มีการปรับเปลี่ยนการอนุญาตรับสมาชิกใหม่หลายรูปแบบ

ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ ประการแรก เป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสงฆ์ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้นในลักษณะที่รัฐสามารถควบคุมคณะสงฆ์ได้ง่ายขึ้นคล้ายกับการควบคุมสงฆ์ เช่น การควบคุมวัด โดยรัฐเป็นผู้กำหนดและรับรองฐานะวัด ควบคุมหน่วยปกครองทุกระดับ โดยเริ่มจากการที่รัฐมีอำนาจสถาปนาและเพิกถอนตำแหน่งของสมเด็จพระสังฆราช (มาตรา๗,๑๑) ซึ่งมีอำนาจบัญชาการคณะสงฆ์โดยมีมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรที่คอยรับ

^{๘๓} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม, หน้า ๑๒๗.

สนองพระบัญชา และอำนาจหน้าที่ขององค์กรมหาเถรสมาคม โดยการตรากฎหมายมหาเถรสมาคม ออกกฎข้อบังคับและระเบียบต่างๆ เพื่อควบคุมสงฆ์ทั้งในส่วนกลางแลพหุส่วนภูมิภาค เช่น การแต่งตั้งเจ้าอาวาสหรือตำแหน่งภายในวัดก็มักให้เจ้าคณะตำบลเป็นผู้เสนอความเห็นไปยังเจ้าคณะอำเภอและจำเป็นต้องรายงานเจ้าคณะจังหวัดในกรณีที่วัดมีฐานะเป็นพระอารามหลวง การแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ก็มีลักษณะคล้ายกัน กล่าวคือต้องให้เจ้าคณะในระดับการปกครองที่สูงขึ้นไปรับรอง

โครงสร้างอำนาจภายในวัดมีลักษณะที่เป็นเผด็จการคล้ายกับลักษณะการปกครองฝ่ายบ้านเมืองในสมัยการออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้ง่ายต่อการควบคุมของรัฐ สังเกตได้จากอำนาจของเจ้าอาวาส (มาตรา ๓๘) ดังต่อไปนี้

๑. ห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งมิได้รับอนุญาตจากเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด
๒. สั่งให้บรรพชิตซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไป
๓. สั่งบรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอยู่ในวัดให้ทำงานภายในวัด
๔. สั่งบรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่พำนักอาศัยอยู่ในวัดให้ทำทัฬหีบทน
๕. สั่งบรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดให้ขอขมาเมื่อบรรพชิตและ

คฤหัสถ์ ประพฤติผิดคำสั่งของเจ้าอาวาส ซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วยพระธรรมวินัย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งของมหาเถรสมาคม

จะเห็นได้ว่า เจ้าอาวาสถือว่าเป็นบุคคลที่มีอำนาจมาก เสมือนกับว่าเจ้าอาวาสเป็นผู้นำวัด ฉะนั้นเจ้าอาวาสจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในทักษะต่างๆ รวมถึงกฎระเบียบเป็นอย่างดี แม้ว่าเจ้าอาวาสจะเป็นผู้นำและมีอำนาจมากเพียงผู้เดียว แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างในการปกครอง เช่น ตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาส ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๖ ได้บัญญัติไว้ว่า วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสวัดรูปหนึ่ง และถ้าเป็นการสมควรจะให้มีรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสด้วยก็ได้ ซึ่งถือว่าตำแหน่งรองลงมาจากเจ้าอาวาสนั้นควรต้องอยู่ในดุลพินิจของเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสด้วยก็ได้ จะเห็นได้ว่าตำแหน่งรองเจ้าอาวาสจึงมีบทบาทสำคัญและมีความจำเป็นของเจ้าอาวาสเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการเสนอโครงสร้างอำนาจ เช่น เจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอเพื่อรายงานต่อมหาเถรสมาคม จากบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถที่เหมาะสม แต่มีใช้ตำแหน่งที่ต้องมีการรับรองจากกฎหมายแต่เป็นอำนาจของเจ้าอาวาสที่จะแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อสนองงานเจ้าอาวาสและวัดเท่านั้น ประกอบกับวัดเป็นแหล่งสำหรับการเรียนรู้ทางพระพุทธศาสนา คนไทยเกือบทั้งหมดมีจิตใจอยู่กับพระพุทธศาสนาอยู่แล้วตั้งแต่เกิด การเป็นพุทธศาสนิกชนกับการเรียนรู้ทางพระพุทธศาสนาจึงเป็นของคู่กันคนไทยเรียนรู้ด้วยการเป็นศิษย์วัดเข้าไปรับใช้พระศึกษาจนจบธรรมเนียมประเพณีของพระโตขึ้นก็ได้บวชเรียนอยู่ในวัด เมื่อเป็นผู้ใหญ่ก็ได้ใช้วัดเป็นที่สงบจิต ค้นหาสัจธรรมเกี่ยวกับชีวิตวัดจึงเป็นศูนย์รวมที่พึ่งทางใจของพระศาสนิกชนที่สำคัญยิ่ง^{๘๔}

รวมถึงบทบาทของวัดหรือพระสงฆ์ที่ต้องบริหาร ดังนี้^{๘๕}

^{๘๔} พนม พงษ์ไพบูลย์, **วัดในฝัน**, (กรุงเทพมหานคร : กรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๓๘),

หน้า ๔.

^{๘๕} พระธรรมวรนายก (โอภาส นิสฺสิตเมธี), **ธรรมปริทัศน์ ๔๖**, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๕), หน้า ๑๖๙.

๑) ทำวัดให้สะอาด ร่มรื่น สบายใจ
๒) ทำตัวให้เป็นตัวอย่างแห่งความดี ความสงบ ดับความเร่าร้อนทางจิตใจเป็นที่พึงสุดท้ายให้ชุมชน

๓) ทำประโยชน์ให้ชุมชนเต็มขีดความรู้ความสามารถ
๔) จัดหาวัสดุอุปกรณ์การทำบุญเอาไว้อย่างพอใช้ ให้หยิบยืม หรือให้เช่าแล้วแต่กรณี
๕) จัดให้มีกิจกรรมวันพระ วันอาทิตย์ วันสำคัญของชาติ วันสำคัญของศาสนาวันสำคัญของพระมหากษัตริย์ และกิจกรรมประจำวันตามความเหมาะสม

๖) จัดวัดให้เป็นแหล่งค้ำจุนภูมิปัญญาสู่ท้องถิ่น เช่น เป็นอุทยานการศึกษา เป็นพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น เป็นที่อ่านหนังสือ หรือห้องสมุดประชาชน เป็นศูนย์วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ให้มีห้องน้ำ ห้องสุขา ลานจอดรถ หอกระจายข่าว เพื่อบริการประชาชนตามสมควรแก่สถาน

รวมถึงพระธรรมวรนายก (โอภาส นิรุตติเมธี) ได้นำเสนอคุณลักษณะของพระนักปกครองที่ดีไว้ ดังนี้^{๘๖}

๑) ต้องมีเกียรติคุณ ๓ ประการ คือ ศील มีความเคร่งครัดระเบียบวินัย อาจจะมีมารยาทต่อผู้ใหญ่ ผู้น้อย และคนเสมอกันสั่นหัดในการทำงาน

๒) ต้องมีจุดเด่น ๔ ประการ คือ ไม่ห่าง ไม่ว่าง เจริญงอกงาม และมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน

๓) ต้องมีวิญญานของพระสงฆ์ ๔ รัก คือ รักวัดเหมือนบ้าน รักงานเหมือนชีวิต รักลูกศิษย์เหมือนลูกหลาน และรักชาวบ้านเหมือนญาติพี่น้อง

๔) ต้องละเว้นอกติ ๔ ประการ คือ ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะความรัก ความชอบโทสาคติ ลำเอียงเพราะความโกรธ ความเกลียดชัง โมหาคติ ลำเอียงเพราะความหลง ความงมงาย ภยาคติ ลำเอียงเพราะเกรงกลัวอิทธิพล

๕) ต้องเจริญพรหมวิหารธรรม ๔ ประการ คือ เมตตา ตั้งความรักความปรารถนาดีต่อผู้น้อย กรุณา มีใจสงสาร คิดช่วยเหลือผู้น้อยในคราวประสบทุกข์ มุทิตา มีใจพลอยยินดีด้วยเมื่อผู้น้อยได้ดี อุเบกขา มีใจเป็นธรรม มีเหตุผล วางตนเป็นกลาง

๖) ต้องประพฤติธรรมของผู้น้อยผู้บังคับบัญชาเหนือตน ๕ ประการ คือ กตัญญู กตเวทียอมรับและตอบแทนบุญคุณท่านผู้มีพระคุณ

๗) ต้องมีภาวะแห่งผู้นำ ๖ ประการ คือ ไปมาหาสู่ อยู่ร่วมด้วย ช่วยทำกิจ จัดประสาน งานดำเนิน และประเมิณผล

๘) ต้องมีคุณธรรมเป็นเหตุให้ระลึกลึงกัน ๖ ประการ คือ มีเมตตาทายกรรมต่อกันมีเมตตาวิกรรมต่อกัน มีเมตตาโมกกรรมต่อกัน แบ่งปันลาภที่ได้มาโดยชอบธรรมแก่เพื่อน

๙) ต้องเป็นกัลยาณมิตรของผู้ร่วมงานด้วยคุณธรรม ๗ ประการ คือ ปิโย น้าเคารพ ภาวณีโย ยกย่อง วัตตา พูดเป็น วจนักขโม อตทนต่อเสียงสะท้อนได้ คัมภีรัง กะถัง กัตตา ทำเรื่องยากให้ง่าย

^{๘๖} พระธรรมวรนายก (โอภาส นิรุตติเมธี), **ธรรมปริทัศน์ ๔๖**, (กรุงเทพมหานคร : มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, พิมพ์ในโอกาสมงคลวาระเจริญอายุครบ ๖๙ ปี และในโอกาสได้รับพระราชทานเลื่อนสมณศักดิ์ เป็นพระราชอาคันตุกะชั้นธรรมที่พระธรรมวรนายก, ๒๕๕๖), หน้า ๖๘-๗๑.

๑๐) ต้องมีคุณธรรมนำหมู่คณะไปสู่ความเจริญ ๗ ประการ คือ (๑) หมั่นประชุมหารือกัน
เนื่องนิตย (๒) พร้อมเพรียงกันทำกิจเนื่องนิตย (๓) เคารพกฎประจำทำให้ดี (๔) ประธานมีฟังทำน
งานดำเนิน (๕) ทั้งเล็กใหญ่ยกย่องกัน ไม่หยันหยาม (๖) สิ่งดีงามดำรงอยู่ชูสรรเสริญ (๗) น้อมรับผู้
ทรงธรรมไม่ก้าวกั้น ขาดิจำเริญศาสน์เรื่องรุ่งพวยพุ่ง ๑๑) ต้องมีธรรมสำหรับนักปกครอง ๑๐ ประการ
คือ (๑) ทาน การให้ (๒) ศีล การประพฤติดีประพฤติชอบเรียบร้อยดีงาม (๓) บริจาค การเสียสละสุข
ส่วนน้อยเพื่อประโยชน์สุขส่วนใหญ่ (๔) อาชวะ ความซื่อสัตย์ (๕) มัทวะ ความอ่อนโยน (๖) ตบะ
ความเพียรเป็นเครื่องเผาผลาญความชั่ว (๗) อักโกธะ ความเยือกเย็นไม่โกรธ (๘) อวิหิงสา ความ
ไม่เบียดเบียนผู้อื่น (๙) ขันติ ความอดทน อดกลั้น อดออม (๑๐) อวิโรธนะ การไม่มีรอยพิรุณ การไม่ทำ
ผิดชนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงาม

จากความหมายของการบริหารและความหมายของผู้บริหารข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า
ผู้บริหาร ก็คือ บุคคลใดๆ ก็ตามที่พยายามทำให้เกิดความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การ โดยใช้กำลัง
ความพยายามของบุคคลอื่น หรือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ต่อบุคคลอื่นคือผู้บริหาร ซึ่งในทาง
พระพุทธศาสนานั้นผู้ที่มีหน้าที่ในการปกครองคณะสงฆ์จำเป็นต้องมีความรู้และยึดหลักการในการ
บริหารโดยภาพรวมขององค์การ

สรุปได้ว่า การบริหารกิจการคณะสงฆ์ที่ดีนั้นต้องเป็นไปตามระเบียบมติของคณะสงฆ์และ
จำเป็นต้องให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารและดูแลคณะสงฆ์เพื่อให้ปฏิบัติอย่างถูกต้อง สิ่งที่ดีที่สุด
คือ การที่ทุกฝ่ายทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องได้ร่วมมือกันทำหน้าที่ในการบริหารในทุก
ด้านแม้จะเป็นการสอดส่องดูแลก็ถือว่าได้เป็นการดูแลพระศาสนาที่ดีเป็นการป้องกันผู้ที่จะมาบ่อนทำลาย
เป็นภัยของศาสนาได้ด้วย

ตารางที่ ๒.๘ การปกครองคณะสงฆ์

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พระโสภณคณาภรณ์, (๒๕๔๘, หน้า ๖๓).	การปกครองคณะสงฆ์เป็นรูปแบบการบริหารกิจการคณะสงฆ์ ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ โดยเฉพาะเกิดขึ้นในสังคมชาวพุทธที่มีรูปแบบและประวัติอย่างยาวนาน คำว่า “สงฆ์” ตามความเข้าใจคือ พระภิกษุในพระพุทธศาสนา พระสงฆ์ คือ หมู่ชนที่ฟังคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า ปฏิบัติตามคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้า และสอนบุคคลอื่นให้ปฏิบัติตาม
สุนทร ณ ริงสี, (๒๕๔๐, หน้า ๓๕-๖๐).	๑. สังคมสงฆ์ มีการบัญญัติพระวินัยเพื่อใช้ปกครองสงฆ์ หรือใช้เป็นหลักปฏิบัติของพระภิกษุ แต่พระวินัยเป็นพุทธบัญญัติทั้งหมดหาใช่สงฆ์หรือผู้แทนของสงฆ์เป็นผู้บัญญัติอย่างทีรัฐสภาเป็นผู้บัญญัติ ๒. ด้านการบริหาร ในสมัยเมื่อยังมีพระสาวกไม่มากนัก พระพุทธองค์ทรงบริหารพระศาสนาด้วยพระองค์เอง ๓. ด้านตุลาการ สถาบันตุลาการทางพุทธศาสนามีลักษณะบางอย่างคล้ายกับสถาบันตุลาการทางอาณาจักร มีกฎหรือระเบียบที่สังคมวางไว้เป็นบรรทัดฐาน

ตารางที่ ๒.๙ ลักษณะการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พนม พงษ์ไพบูลย์, (๒๕๔๐, หน้า ๓๕-๖๐).	วัดเป็นแหล่งกลางสำหรับการเรียนรู้ทางพระพุทธศาสนา คนไทยเกือบทั้งหมดมีเลือดเนื้อเชื้อไขจิตใจอยู่กับพระพุทธศาสนาอยู่แล้ว ตั้งแต่เกิด การเป็นพุทธศาสนิกชนกับการเรียนรู้ทางพระพุทธศาสนาจึงเป็นของคู่กัน คนไทยเรียนรู้ด้วยการเป็นศิษย์ วัดเข้าไปปรับใช้พระ ศีลภาวนาจริยธรรมนิยมประเพณีของพระโตขึ้นก็ได้บวชเรียนอยู่ในวัด เมื่อเป็นผู้ใหญ่ก็ได้ใช้วัดเป็นที่สงบจิตค้นหาสัจธรรมเกี่ยวกับชีวิตวัดจึงเป็นศูนย์รวมที่พึ่งทางใจของพระศาสนิกชนที่สำคัญยิ่ง
พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), (๒๕๓๙, หน้า ๗๘).	การปกครองตามความหมายในพระพุทธศาสนาเป็นการปกครองเพื่อการศึกษา การปกครองและความสงบเรียบร้อยที่เกิดจากการปกครองนั้น มิใช่เป็นจุดหมายในตัว แต่เป็นปัจจัยคือสภาพเอื้อเพื่อช่วยให้แต่ละบุคคลบรรลุจุดหมายแห่งการศึกษาหรือเพื่อเป็นหลักประกันของการศึกษาทั้งสิ้นถ้าไม่ปกครองด้วยการศึกษา ก็ต้องปกครองด้วยอำนาจเมื่อปกครองด้วยอำนาจก็เกิดความรู้สึกในเชิงปฏิบัติ ที่เอียงไปในทางที่ขัดแย้งกัน
พระธรรมปริยัติโสภณ (วรวิทย์ คงคปญฺโญ), (๒๕๕๐, หน้า ๘-๑๐).	การปกครองทุกรูปแบบมีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องโดยหลีกเลี่ยงมิได้ เพื่อให้เข้าใจการใช้อำนาจในการปกครองคณะสงฆ์การจัดโครงสร้างการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงเห็นว่าการแยกอำนาจบัญชาการคณะสงฆ์ออกเป็น ๓ ทาง คือ สังฆสภา คณะสังฆมนตรี และคณะวินัย ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๔๔
ณัชชาภัทร อุ่นตราจิต, (๒๕๕๗, หน้า ๔).	อำนาจ หมายความว่า พลังอะไรบางอย่างที่จะสามารถบังคับให้คนหรือกลุ่มคนที่มีอำนาจน้อยกว่ากระทำการตามที่ต้องการ
William P. Scott, (p.๓๐๗).	อำนาจคือ ศักยภาพของบุคคลหรือกลุ่มที่จะทำให้บรรลุจุดประสงค์หรือแผนและการควบคุม บงการ หรือการมีอำนาจโน้มน้าวพฤติกรรมของผู้อื่นให้ปฏิบัติตาม ถึงแม้ว่าจะชอบหรือไม่ก็ตาม
พระพรหมคุณาภรณ์, (๒๕๔๘, หน้า ๑๒๗).	การบวชคือ เว้นขาดจากการเบียดเบียน ดำรงในธรรม คือ อหิงสา สัจญมะ และทมะ อันเป็นอุบายไม่ให้เบียดเบียนกันและกันอยู่ร่วมกันด้วยธรรม

๒.๖ แนวคิดเกี่ยวกับการบริการกิจการคณะสงฆ์

ปัจจุบันการบริหารงานหรือการจัดการองค์การมีความจำเป็นต้องใช้ศาสตร์ในการบริหาร เนื่องจากโลกยุคปัจจุบันมีการแข่งขันเพื่อให้เหนือกว่าคู่แข่งทั้งในเชิงบริหารงาน และการพัฒนาองค์การ ให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์การ จึงมีหลักการบริหารสมัยใหม่เข้ามาเป็นกลยุทธ์หรือหลักการในการบริหารจัดการ ในขณะเดียวกันก็มีนักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลทางตะวันตกกำลังสนใจหลักการในทางพระพุทธศาสนามาผสมผสานและประยุกต์ใช้กับหลักบริหารจัดการ เพราะเขาถือว่าการที่จะใช้หลักการวิธีการหรือเทคนิคของนักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลชาวตะวันตกซึ่งพัฒนาการบริหารจัดการมาไม่เกิน ๑๐๐ ปี นั้นยังเป็นหลักการที่ยังยึดกับวัตถุ รวมทั้งมีผู้แพ้ผู้ชนะเป็นการบริหารจัดการที่มุ่งหวังกำไรและการแข่งขัน ดังนั้นเมื่อนักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลทางตะวันตกได้เข้ามาศึกษาพระพุทธศาสนาทำให้เขารู้ว่าศาสตร์แห่งการบริหารจัดการที่ยั่งยืนและดำรงความเป็นมนุษย์ที่จะอยู่ร่วมกันโดยสันติสุขนั้นคือ ศาสตร์ในการบริหารจัดการเชิงพุทธศาสตร์ ซึ่งในที่นี้จะได้กล่าวถึงหลักการบริหารสมัยใหม่กับหลักการบริหารงานเชิงพุทธศาสตร์ในเชิงเปรียบเทียบว่าสามารถบูรณาการรวมเข้ากันได้ และเป็นแนวทางที่มีความสอดคล้องกันกับหลักการบริหารสมัยใหม่ได้อย่างเหลือเชื่อ ถึงแม้ว่าจะเป็นหลักคำสอนขององค์สมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้าถึงสองพันห้าร้อยกว่าปีมาแล้วก็ตาม ถ้ามองภาพการเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงของระบบการบริหารงาน เพื่อรองรับระบบการบริหารงานสมัยใหม่เข้ามาปรับปรุงการบริหารงานขององค์การ จึงทำให้การบริหารงานมีความซับซ้อนต้องใช้กลยุทธ์ด้านต่าง ๆ มาปรับเข้ากับระบบการบริหารงาน จึงมีศาสตร์ในการบริหารงานสมัยใหม่เข้ามาแทนที่ระบบเก่าโดยเพิ่มองค์ความรู้ในการบริหารงานเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์ให้มีการเพิ่มทักษะเกี่ยวกับความรู้ความสามารถ เข้ามาประกอบเป็นหลักในการพัฒนาการบริหารสมัยใหม่ โดยเฉพาะการแข่งขันขององค์การที่มีความหลากหลายจึงมีการนำเอาเรื่องสมรรถนะ (Competency) เข้ามาใช้ในหลักการบริหารสมัยใหม่มากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการระบุทรัพยากรบุคคลว่ามีความสามารถและความรู้ที่หลากหลาย รวมทั้งเป็นผู้มีความสามารถที่ดีที่สุด เป็นการแสวงหาความแตกต่างจากบุคคลทั่วไป นำมาเป็นบุคลากรในองค์กร เพื่อสร้างความเป็นเลิศขององค์การ ในการบรรลุเป้าหมายสูงสุดขององค์การโดยการบริการกิจการคณะสงฆ์เป็นการวางแผนการปกครองคณะให้เป็นอยู่ด้วยความเรียบร้อยมีระเบียบแบบแผนที่มีการปกครองเป็นคณะให้คณะสงฆ์ได้อยู่อย่างความเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบริการกิจการคณะสงฆ์ เพื่อดูแลในด้านต่างๆ ด้วยความเรียบร้อย จึงได้นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลได้ให้ความหมายของการบริการกิจการคณะสงฆ์ไว้ดังนี้

การบริหารคณะสงฆ์ครั้งพุทธกาลไว้ตอนหนึ่งว่า พระพุทธองค์ ทรงวางระเบียบต่างๆ ก็เพื่อให้พุทธบริษัท คือ พระสงฆ์และประชาชน ได้รับประโยชน์จากพระธรรมวินัยที่พระพุทธองค์ได้ทรงสั่งสอน ทั้งนี้ เพื่อให้ทุกคนปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบวินัยที่ดีงาม เรียกว่า พระธรรมวินัยนั้นแหละเป็นเป้าหมายของการบริหารคณะสงฆ์ และเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดการปกครอง^{๘๗} การจัดโครงสร้างองค์การปกครองคณะสงฆ์ไทยในปัจจุบัน พบว่า นอกจากการจะใช้พระธรรมวินัยเป็นหลักในการปกครองแล้ว ยังใช้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติคณะสงฆ์(ฉบับที่ ๒)

^{๘๗} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), **กรณีธรรมกาย**, (กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก, ๒๕๔๒), หน้า ๑๖.

พ.ศ. ๒๕๓๕ มาเป็นเครื่องมือในการปกครองด้วยโดยเนื้อหาสำคัญของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ มีทั้งหมด ๔๖ มาตรา แบ่งเป็น ๘ หมวด มีสาระสำคัญ คือ การมอบอำนาจในการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ไว้กับมหาเถรสมาคมที่เป็นองค์กรสูงสุด ให้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการคณะสงฆ์ทั้งหมด^{๘๘}

รวมถึงการปกครองคณะสงฆ์ หรือการบริหารคณะสงฆ์ ตามทัศนะของพระพุทธศาสนาว่าการปกครองตามความหมายในพระพุทธศาสนาเป็นการปกครองเพื่อการศึกษา การปกครองและความสงบเรียบร้อยที่เกิดจากการปกครองนั้น มิใช่เป็นจุดหมายในตัว แต่เป็นปัจจัยคือสภาพเอื้อ เพื่อช่วยให้แต่ละบุคคลบรรลุจุดหมายแห่งการศึกษาหรือเพื่อเป็นหลักประกันของการศึกษาทั้งสิ้นถ้าไม่ปกครองด้วยการศึกษา ก็ต้องปกครองด้วยอำนาจเมื่อปกครองด้วยอำนาจก็เกิดความรู้สึกในเชิงปฏิบัติที่เอียงไปเียงมาทางที่ขัดแย้งกัน ด้วยเหตุนี้ การปกครองแบบใช้อำนาจใช้อำนาจและจะเน้นการลงโทษมากยิ่งขึ้นตามลำดับไม่ใช่การปกครองแบบพยายามสร้างคนดี แต่เป็นการปกครองแบบกำจัดคนเลว^{๘๙}

ดังนั้น การบริหารการปกครองคณะสงฆ์ไทย อยู่ภายใต้การปกครองโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่มหาเถรสมาคมในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เกี่ยวข้องกับการควบคุมและส่งเสริมกิจการคณะสงฆ์ที่เคยถูกจัดเป็นอำนาจหน้าที่ของสังฆมนตรีแห่งองค์การ ๔ ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔

ปัจจุบันมหาเถรสมาคมมีอำนาจที่เกี่ยวกับงานคณะสงฆ์ ๖ ด้าน คือ

๑. ด้านการปกครอง คือ เป็นแบบแผนที่วางไว้เป็นแนวปฏิบัติในการปกครองคณะสงฆ์ เรียกว่า ระเบียบการปกครองคณะสงฆ์

๒. ด้านการศึกษาเล่าเรียนพระธรรมวินัยของทั้งของบรรพชิตและคฤหัสถ์ หรือการศึกษาเล่าเรียนพระปริยัติสัทธรรม โดยแบ่งการศาสนศึกษา ๒ แผนก คือ แผนกบาลี และแผนกธรรม รวมถึงการศึกษาและการจัดให้มีการเรียนพระธรรมวินัยเป็นส่วนหนึ่งเสริมอีกด้วย

๓. การศึกษาสงเคราะห์ คือ การจัดการศึกษาเพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลและการช่วยเหลือเกื้อกูลการศึกษาหรือสถาบันการศึกษาอื่น นอกจากการศาสนศึกษาหรือบุคคลผู้กำลังศึกษา โดยแบ่งออกเป็น ๕ ประเภท คือ โรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา โรงเรียนการกุศลของวัดในพระพุทธศาสนา โรงเรียนสงเคราะห์เด็กยากจนตามพระราชประสงค์ โรงเรียนพระพุทธศาสนาวันอาทิตย์ โรงเรียนอบรมเด็กก่อนเกณฑ์ในวัด ทั้งนี้ การตั้งทุนสงเคราะห์นักเรียน เป็นงานหนึ่งของคณะสงฆ์ จัดอยู่ในการศึกษาสงเคราะห์ที่เป็นงานของคณะสงฆ์ดำเนินการโดยคณะสงฆ์ เพื่อประชาชน มีหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ชัดเจนตามประกาศของมหาเถรสมาคมและข้อบัญญัติที่กำหนดไว้

^{๘๘} พระเทพเวที (ประจบ ธมฺมเสฏฺฐ) ,พระราชบัญญัติคณะสงฆ์และกฎหมายมหาเถรสมาคม, (กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก, ๒๕๔๑), หน้า ๑๑๑ – ๑๒๗.

^{๘๙} พระเมธีธรรมาภรณ์ (ประยูร ธมฺมจิตฺโต), การปกครองคณะสงฆ์ไทย, (กรุงเทพมหานคร : สหธรรมิก, ๒๕๓๙), หน้า ๗๘.

๔. ด้านการเผยแผ่ คือ การเผยแผ่พระพุทธศาสนาทั้งที่เชิงรับและเชิงรุก การเผยแผ่เชิงรับ หมายถึง การเผยแผ่ด้วยการเทศน์การสอนธรรมเป็นหลัก ส่วนการเผยแผ่เชิงรุกหมายถึงการใช้การสงเคราะห์ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นตัวนำคนเข้าหาธรรม ดังนั้น การศึกษาสงเคราะห์ และสาธารณสงเคราะห์จึงเป็นวิธีการเผยแผ่เชิงรุก

๕. ด้านการสาธารณูปการ คือ การก่อสร้างและการบูรณปฏิสังขรณ์ หมายถึงการก่อสร้างและบูรณปฏิสังขรณ์ศาสนวัตถุและศาสนสถาน การอื่นเกี่ยวกับการวัดคือ การสร้างการตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิก การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา การยกวัดร้างเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษา และการยก วัดราษฎร์ขึ้นเป็นพระอารามหลวง กิจกรรมอื่น ๆ ของวัด เช่นการจัดงานวัด การเรียไร เป็นต้น

๖. ด้านการสาธารณสงเคราะห์ คือ การจัดกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ที่พระสงฆ์หรือวัดวาอารามต่าง ๆ จัดทำอยู่ในปัจจุบันแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท คือ

๖.๑ การดำเนินกิจการเอง เช่น กิจการห้องสมุดเพื่อประชาชน การตั้งมูลนิธิเพื่อช่วยเหลือคนยากจนหรือช่วยเหลือคราวประสบภัยพิบัติ การกำหนดเขตอภัยทาน

๖.๒ การเกื้อกูลกิจการของผู้อื่น เช่น การพัฒนาหมู่บ้านหรือชุมชนการช่วยเหลือทางราชการในการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด

๖.๓ การเกื้อกูลสาธารณสมบัติ เช่น การสร้างถนนหนทาง การขุดลอกคูคลอง การสร้างฌาปนสถาน การสร้างประปาและไฟฟ้า

๖.๔ การเกื้อกูลประชาชนและสรรพสัตว์ เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติการสงเคราะห์คนชราและคนพิการ หรือการสงเคราะห์โดยประการอื่นรายละเอียดของการบริหารกิจการคณะสงฆ์ตามภาระงานทั้ง ๖ ด้าน ดังกล่าวมาแล้วนั้น เป็นต้น หน้าที่ของพระสงฆ์มีความผูกพันต่อสังคมใน ๒ ลักษณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะสงฆ์ด้วยกันเองและความสัมพันธ์กับสังคมภายนอก ซึ่งเห็นได้จากพระวินัยบัญญัติให้คณะสงฆ์จะต้องทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น อุโบสถ การบวราณาภิเษม เป็นต้น ส่วนข้อหลัง เช่น การเผยแผ่ธรรมะแก่ประชาชน การช่วยเหลือด้วยปัจจัย ๔ เมื่อเกิดปัญหาทางบ้านเมือง เช่น อุทกภัย อัคคีภัยวาตภัย เป็นต้น ก็มีพระสงฆ์ให้การสนับสนุนอีกส่วนหนึ่งด้วยดีมาโดยตลอด

แนวคิดการบริหารวัด ครั้นพุทธกาลพระพุทธเจ้ากับพระสาวกไม่ได้เป็นผู้สร้างวัด การบริหารและการจัดการวัดเป็นหน้าที่ของคณาจารย์สร้างวัดให้พระพุทธองค์ และพระสาวกไม่ได้เป็นเจ้าของวัด และไม่อยู่ติดวัด เพราะจาริกสั่งสอนไปตามนิคมต่างๆ ปัจจุบันการบริหารและการจัดการวัดเป็นหน้าที่ของเจ้าอาวาส ซึ่งตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้ว่า วัดมีเจ้าอาวาสเป็นผู้แทนในกิจการทั่วไป ดังนั้นเจ้าอาวาสต้องมีศาสตร์และศิลป์ในการบริหารจัดการวัด ในการบริหารและการจัดการวัดจะต้องประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การอำนวยความสะดวก การประสานงานการประเมินผลงานและการงบประมาณ^{๙๐}

^{๙๐} พิกพ กาญจนะ, คู่มือการบริหารและการจัดการวัดฉบับย่อ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๔๒), หน้า ๓.

ดังนั้นการบริหารวัด จึงเป็นการจัดการกับทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งในและนอกวัด มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่วัด ซึ่งหมายถึง การจัดวางโครงสร้างในการดำเนินงานและกิจกรรมต่างๆ ของวัด ให้มีลำดับขั้นตอนที่มีระเบียบแบบแผนที่เหมาะสม เพื่อสะดวกในการติดต่อประสานงาน เพราะวัดเป็นสถานที่สาธารณะและเป็นแหล่งรวมใจของชาวพุทธ ดังนั้น วัดจึงควรมีการจัดการกับทรัพยากรที่อยู่อย่างมีประสิทธิภาพเป็นการบริหารงานของคณะสงฆ์ทุกท่านที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อการดูแลคณะสงฆ์ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ คือรูปแบบของการปกครองสงฆ์ไว้เพื่อเป็นรูปแบบของการดูแลและการปกครองคณะให้อยู่อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยดีงาม รวมถึงแนวความคิดการบริหารวัดว่า ต้องปฏิบัติให้ได้ตามหลัก สะอาด สว่าง และสงบ ดังนี้^{๔๑}

๑) สะอาด หมายถึง การดูแลและการจัดการวัดที่ดี ไม่สกปรก รกรุงรัง จัดเสนาสนะเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นที่เกิดศรัทธาแก่ผู้มาพบเห็นไม่สร้างความขุ่นข้องใจแก่ผู้มาเยือน

๒) สว่าง หมายถึง การจัดวัดที่ดูโปร่งสบายตามไม่รกทึบหรือมีความสลับซับซ้อนเน้นความเรียบง่ายและประโยชน์ให้สอยสูงสุด

๓) สงบ หมายถึง วัดเป็นสถานที่ที่สงบจากอบายมุข ไม่มีเสียงอึกทึกครึกโครมรบกวนเป็นสุข ด้วยสภาพแวดล้อมที่เป็นธรรมชาติ

สรุปได้ว่า การบริหารกิจการคณะสงฆ์ที่ดีนั้นต้องเป็นไปตามระเบียบมติของคณะสงฆ์และจำเป็นต้องให้ทุกส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารและดูแลคณะสงฆ์เพื่อให้ปฏิบัติอย่างถูกต้อง สิ่งที่ดีที่สุดคือ การที่ทุกฝ่ายทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องได้ร่วมมือกันทำหน้าที่ในการบริหารในทุกด้านแม้จะเป็นการสอดส่องดูแลก็ถือว่าได้เป็นการดูแลพระศาสนาที่ดีเป็นการป้องกันผู้ที่จะมาเป็นภัยของศาสนาได้ด้วย รวมถึงการบริหารวัด จึงเป็นการจัดการกับทรัพยากรที่มีอยู่ทั้งในและนอกวัด มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่วัด ซึ่งหมายถึง การจัดวางโครงสร้างในการดำเนินงานและกิจกรรมต่างๆ ของวัด ให้มีลำดับขั้นตอนที่มีระเบียบแบบแผนที่เหมาะสม เพื่อความสะดวกในการติดต่อประสานงาน เพราะวัดเป็นสถานที่สาธารณะและเป็นแหล่งรวมใจของชาวพุทธ ดังนั้น วัดจึงควรมีการจัดการกับทรัพยากรที่อยู่อย่างมีประสิทธิภาพจากการที่นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูลทางพระพุทธศาสนาทั้งพระสงฆ์และคฤหัสถ์ ได้กล่าวถึงองค์การพระพุทธศาสนาก็เป็นประจักษ์ชัดแจ้งอยู่แล้วว่า องค์การพระพุทธศาสนานั้น ตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการกิจในทางพระพุทธศาสนาเป็นเพื่อความเรียบร้อยดีงามแห่งการคณะสงฆ์ทั้ง ๖ ด้าน ได้แก่ การปกครอง การศาสนศึกษา การเผยแผ่ การสาธารณูปการ การศึกษาสงเคราะห์ และการสาธารณสงเคราะห์ เป็นต้น

^{๔๑} พระธรรมปริยัติโสภณ(วรวิทย์ คงคปญฺญ), การพัฒนาพระสังฆาธิการ ภาค ๒ภาคปฏิบัติการ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๘-๑๐.

ตารางที่ ๒.๑๐ การบริหารกิจการคณะสงฆ์

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พระธรรมปิฎก, (๒๕๔๒, หน้า ๑๖).	พระสงฆ์และประชาชน ได้รับประโยชน์จากพระธรรมวินัยที่พระพุทธองค์ได้ทรงสั่งสอน ทั้งนี้ เพื่อให้ทุกคนปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบวินัยที่ดีงาม เรียกว่า พระธรรมวินัยนั้นแหละ เป็นเป้าหมายของการบริหารคณะสงฆ์ และเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดการปกครอง
พระเทพเวที, (๒๕๔๑, หน้า ๑๑๑-๑๒๗).	การมอบอำนาจในการบริหารและการปกครองคณะสงฆ์ไว้กับมหาเถรสมาคมที่เป็นองค์กรสูงสุด ให้เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการคณะสงฆ์ทั้งหมด
พระเมธีธรรมาภรณ์, (๒๕๓๙, หน้า ๗๘).	เป็นการปกครองเพื่อการศึกษา การปกครองและความสงบเรียบร้อยที่เกิดจากการปกครองนั้น มิใช่เป็นจุดหมายในตัว แต่เป็นปัจจัยคือสภาพเอื้อ เพื่อช่วยให้แต่ละบุคคลบรรลุจุดหมายแห่งการศึกษาหรือเพื่อเป็นหลักประกันของการศึกษาทั้งสิ้นถ้าไม่ปกครองด้วยการศึกษา ก็ต้องปกครองด้วยอำนาจเมื่อปกครองด้วยอำนาจก็เกิดความรู้สึกในเชิงปฏิปักษ์ ที่เอียงไปในทางที่ขัดแย้งกัน
พิภพ กาญจนะ, (๒๕๔๒, หน้า ๓).	การบริหารและการจัดการวัดเป็นหน้าที่ของคณาจารย์วัดให้พระพุทธองค์ และพระสาวกไม่ได้เป็นเจ้าของวัด และไม่อยู่ติดวัด เพราะจาริกสั่งสอนไปตามนิคมต่างๆ ปัจจุบันการบริหารและการจัดการวัดเป็นหน้าที่ของเจ้าอาวาส
สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ.	๑. ด้านศาสนศึกษา หมายถึง การจัดการศึกษาปริยัติธรรมและการศึกษาอื่นๆ อันควรแก่สมณะ ๒. ด้านศึกษาสงเคราะห์ เป็นการจัดการศึกษาสงเคราะห์แก่ประชาชน ๓. ด้านการเผยแผ่ศาสนาธรรม เป็นการเผยแผ่ศาสนาธรรม ดำเนินการใน ๒ ลักษณะ คือ เป็นโครงการปฏิบัติสืบเนื่องและเป็นโครงการเฉพาะกิจปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ๔. ด้านสาธารณสงเคราะห์ เป็นงานเกี่ยวกับการสงเคราะห์ชุมชนและสังคมโดยมีวัดและพระภิกษุเป็นแกนนำ ๕. ด้านสาธารณูปการ เป็นงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาวัด ด้านอาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม เพื่อให้วัดเอื้อประโยชน์ตามภารกิจของวัดในด้านอื่นๆ การพัฒนาเหล่านี้ ๖. ด้านการปกครอง งานปกครองของสงฆ์

ตารางที่ ๒.๑๐ การบริหารกิจการคณะสงฆ์

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พระธรรมวรนายก, (๒๕๔๕, หน้า ๑๖๙).	๑. ทำวัดให้สะอาด ร่มรื่น สบายใจ ๒. ทำตัวให้เป็นตัวอย่างแห่งความดี ความสงบ ดับความเร่าร้อนทางจิตใจเป็นที่พึ่งสุดท้ายให้ชุมชน ๓. ทำประโยชน์ให้ชุมชนเต็มขีดความรู้ความสามารถ ๔. จัดหาวัสดุอุปกรณ์การหาบุญเอาไว้ใช้ให้หยิบยืม หรือให้เช่า ๕. จัดให้มีกิจกรรมวันพระ วันอาทิตย์ วันสำคัญของชาติ วันสำคัญของศาสนาวันสำคัญของพระมหากษัตริย์ และกิจกรรมประจำวันตามความเหมาะสม ๖. จัดวัดให้เป็นแหล่งค้ำคูณปัญญาสู่ท้องถิ่น

๒.๗ ข้อมูลพื้นที่วิจัย:การปกครองภาค ๖

พื้นที่การศึกษาวิจัย ได้แก่ คณะสงฆ์พื้นที่ครอบคลุม จังหวัดเชียงราย พะเยา ลำปาง แพร่ และน่าน ภายใต้เขตการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๖ จากบัญญัติการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๔ ส่งผลให้เกิด “สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ” ขึ้น ตั้งแต่วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นมา โดยมีฐานะเป็นหน่วยราชการระดับกรม ขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรีและเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขึ้น ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ สำนักงาน ก.พ. มีมติอนุมัติกำหนดตำแหน่งในสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้แต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งตามที่สำนักงาน ก.พ.กำหนดใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๕ ถือได้ว่าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและบุคลากร มีอำนาจหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้จัดตั้งส่วนราชการเป็นการภายในมีฐานะเทียบเท่ากอง เรียกว่า “สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด” เป็นไปตามประกาศสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เรื่อง กำหนดส่วนราชการและหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นการภายใน เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๗ ต่อมา มีนาคม ๒๕๔๙ ได้มีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขึ้นใหม่ กำหนดให้ สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเป็น ส่วนราชการสังกัดส่วนภูมิภาค มีฐานะเทียบเท่ากอง เพื่อดำเนินภารกิจเกี่ยวกับกิจการพระพุทธศาสนาทั้งปวง และสนองงานคณะสงฆ์ให้เป็นไปด้วยดี พื้นที่การศึกษาวิจัย โดยแบ่งเป็นยุคดังนี้^{๙๒}

๒.๗.๑ ยุคอาณาจักรล้านนา

นับตั้งแต่สมัยพ่อขุนเม็งรายมหาราช (พ.ศ. ๑๗๘๒ – ๑๘๖๐) ซึ่งได้สร้างเมืองเชียงราย (พ.ศ. ๑๘๐๕) และสร้างเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. ๑๘๓๙) เนื่องจากพ่อขุนเม็งรายมหาราชทรงมีกษัตริย์ที่

^{๙๒} ที่มา http://www.songpak6.com/organization/page_01.php

น้องร่วมสาบาน คือ พ่อขุนรามคำแหง แห่งเมืองสุโขทัย และ พ่อขุนจำเมืองแห่งเมืองพะเยา เมื่อเจ้าเมืองมีความสัมพันธ์ไมตรีกัน การปกครอง การศาสนา การค้าการขายและอื่น ๆ ก็มีความเชื่อมโยงกัน พระพุทธศาสนาก็เช่นเดียวกัน พระสงฆ์ชาวลังกา ได้เดินทางประกาศเผยแผ่ พระพุทธศาสนาในกรุงสุโขทัย ต่อมาก็ได้มาเผยแผ่ในดินแดนลานนา เชียงใหม่ เชียงราย เชียงแสน ลำพูน ลำปาง พะเยา แพร่ และน่าน ยิ่งในยุคของพระเจ้าติโลกราช (พ.ศ. ๑๙๘๕ – ๒๐๓๐) อันเป็นยุคทองของพระพุทธศาสนา สามารถจัดทำประชุมสังคายนา ครั้งที่ ๘ ของโลก ณ วัดเจ็ดยอด เชียงใหม่ มีพระมหาเถระที่มีชื่อเสียง เช่น พระสิริมังคลาจารย์ พระรัตนปัญญาญาณ พระพรหมราชปัญญา พระธรรมทิน เป็นต้น การปกครองการคณะสงฆ์ในยุคสมัยนั้น ก็ยังรักษาพระธรรมวินัย จารัตประเพณี โดยมี “พระครูบา” หรือ “สังฆราชา” ประจำเมืองต่าง ๆ คอยกำกับดูแล และยึดโยงผูกพันกันตามลำดับการคณะสงฆ์จึงมีความเรียบร้อยตามลำดับมา

๒.๗.๒ ยุครัตนโกสินทร์ (พ.ศ. ๒๓๒๕)

ในตอนต้นกรุงรัตนโกสินทร์ การคณะสงฆ์ของประเทศไทย รวมทั้งภาคเหนือของเราก็ก็นับเป็นไปตามพระธรรมวินัย เหมือนเดิม แต่ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ พ.ศ. ๒๔๔๕ ได้ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) มีการปกครองแบบ (มหาเถรสมาคม” ซึ่งได้แบ่งเขตการปกครองคณะสงฆ์ เป็นคณะมณฑล คณะเมือง คณะแขวง และคณะหมวด สำหรับภาคเหนือตอนบน เรียกเขตปกครองว่า “มณฑลพายัพ” มีเจ้าคณะมณฑล ๒ รูป คือ

๒.๗.๓ ยุคมณฑลพายัพ

๑. สมเด็จพระวันรัต (จ๋าย ปุณณทตฺโต ป.ธ.๗) วัดเบญจมบพิตร เป็นเจ้าคณะมณฑลพายัพ พ.ศ. ๒๔๔๙ – ๒๔๗๑ ดำรงตำแหน่งขณะเป็นพระราชาคณะชั้นธรรมที่ “พระธรรมไตรโลกาจารย์”

๒. สมเด็จพระวันรัต (ปลด กิตฺติโสภโณ ป.ธ.๙) วัดเบญจมบพิตร เป็นเจ้าคณะมณฑลพายัพ (พ.ศ. ๒๔๗๑ - ๒๔๘๔) ดำรงตำแหน่งขณะเป็นพระราชาคณะชั้นเทพที่ “พระเทพมุนี” สมณศักดิ์ชั้นสูงสุด คือ สมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราชองค์ที่ ๑๔

๒.๗.๔ ยุค “พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๒”

เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๔ ในสมัยรัฐบาลอันมี จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรได้ตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ (ฉบับที่ ๒) โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ฉบับนี้ ได้มีระบบคล้ายคลึงกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคนั้น คือ มีสังฆสภา มีคณะสังฆมนตรี มีสังฆนายก เป็นหัวหน้าผู้บริหาร มีสังฆมนตรีว่าการองค์การปกครอง สังฆมนตรีว่าการองค์การการศึกษา สังฆมนตรีว่าการองค์การเผยแผ่และสังฆมนตรีว่าการองค์การสาธารณูปการ คือ เรียกกง่าย ๆ ว่า “ระบอบ ๔ องค์การ” คณะสงฆ์ได้มีประกาศสงฆ์มาฉัณติ กำหนดเขตจาก พ.ศ. ๒๔๘๕ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๔๘๕ กำหนดให้เขตปกครองภาค มี ๖ ภาค คือ ภาคกลาง ภาคบูรพา ภาคอีสาน ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคพิเศษ “ภาคเหนือ” รวม ๑๔ จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง น่าน แพร่ พิชณุโลก พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุตรดิตถ์ กำแพงเพชร และจังหวัดตาก และได้ประกาศแต่งตั้งให้ ๑. พระศรีสุธรรมมุนี (อาจ อาสโณ ป.ธ.๘) วัดสุวรรณดาราราม จ.อยุธยา เป็นเจ้าคณะตรวจการภาคเหนือ สมณศักดิ์และตำแหน่งสุดท้ายคือ สมเด็จพระพุฒาจารย์

(อาจ อาสโภ ป.ธ.๘) เจ้าอาวาสวัดมหาธาตุ๒. พระวิมลญาณมุนี (สุดใจ ป.ธ.๔) วัดพระสิงห์ จ. เชียงใหม่ เป็นผู้ช่วยเจ้าคณะตรวจการภาคเหนือ

๓. พระญาณดิลก (พิมพ์ ป.ธ.๖) วัดพระศรีมหาธาตุ กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยเจ้าคณะตรวจการภาคเหนือ สมณศักดิ์และตำแหน่งสุดท้ายคือ สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า (พิมพ์ ป.ธ.๖) เจ้าอาวาสวัดพระศรีมหาธาตุ กรุงเทพมหานคร

เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๔๘๖ เปลี่ยนแปลงครั้งที่ ๑ สมเด็จพระมหาธีรราชเจ้า สันนิบาต ได้ประกาศคณะสงฆ์เรื่องปรับปรุงเขตภาค เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๔๘๖ กำหนดให้เขตปกครองภาค มี ๕ ภาค “ภาค ๔” มี ๑๒ จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน ลำปาง น่าน แพร่ พิชณุโลก สุโขทัย อุตรดิตถ์ ตากและลานช้าง (จังหวัดลานช้าง ปัจจุบันเรียกว่า เขตปกครองพิเศษ “เชียงฮ่อน – หงสา” สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ล.) มีชายแดนติดกับจังหวัด เชียงราย พะเยา น่าน และอุตรดิตถ์) และได้ประกาศแต่งตั้งให้๑. พระศรีสุธรรมมุนี (อาจ อาสโภ ป.ธ.๘) วัดสุวรรณดาราราม จ.อยุธยา เป็นเจ้าคณะตรวจการภาค ๔

๒. พระวิมลญาณมุนี (สุดใจ ป.ธ.๔) วัดพระสิงห์ จ.เชียงใหม่ เป็นผู้ช่วย

๓. พระญาณดิลก (พิมพ์ ป.ธ.๖) วัดพระศรีมหาธาตุ กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยการเปลี่ยนแปลงครั้งที่ ๒ พระศาสนโศภณ ผู้สั่งการแทนสันนิบาต ได้ประกาศคณะสงฆ์ เรื่องเปลี่ยนแปลงเขตภาค เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๔๙๒ กำหนดให้เขตปกครองภาคมี ๕ ภาค “ภาค ๔” มี ๑๖ จังหวัด คือ พิชณุโลก เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก ลำพูน ลำปาง น่าน อุตรดิตถ์ แพร่ นครสวรรค์ สุโขทัย เพชรบูรณ์ พิจิตร กำแพงเพชร อุทัยธานีและได้แต่งตั้งให้

๑. พระปริยัติวงศาจารย์ (ฟู อุตตสิโว ป.ธ.๖) วัดพระบาทมิ่งเมือง จ.แพร่ เป็นเจ้าคณะตรวจการภาค ๔

๒. พระเทพสิทธินายก (ห้อง ป.ธ.๖) วัดนครสวรรค์ จ.นครสวรรค์ เป็นผู้ช่วย

๓. พระศรีวิสุทธิโมลี (ฉลาด ป.ธ.๙) วัดเบญจมบพิตร กรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วย

๔. พระอมรเมธี (อมร อมรปญโญ) วัดพระธาตุหริภุญชัย จ.ลำพูน เป็นผู้ช่วย

การเปลี่ยนแปลงครั้งที่ ๓ สมเด็จพระวันรัต สันนิบาต ได้ประกาศคณะสงฆ์เรื่องการเปลี่ยนแปลงเขตภาค เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๔๙๔ กำหนดให้เขตปกครองภาคมี ๙ ภาค “ภาค ๕” มี ๘ จังหวัด คือ ลำปาง แม่ฮ่องสอน เชียงราย เชียงใหม่ น่าน ลำพูน แพร่ และอุตรดิตถ์ และได้แต่งตั้งให้ พระเทพมุนี (ฟู อุตตสิโว ป.ธ.๖) เป็นเจ้าคณะตรวจการภาค ๕ เช่นเดิม แต่ต่อมาเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๘ ได้โอนย้ายจังหวัดอุตรดิตถ์ จากภาค ๕ ไปขึ้นภาค ๖ เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๔๙๘ ต่อมา มีการแต่งตั้ง เจ้าคณะตรวจการผู้ช่วยภาค ๕ จำนวน ๒ รูป คือ

๑. พระอมรเมธี (อมร อมรปญโญ ป.ธ.๗) วัดพระธาตุหริภุญชัย อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน (สมณศักดิ์และตำแหน่งครั้งสุดท้าย คือ พระสุเมธมังกลาจารย์ เจ้าคณะภาค ๗) เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๓๒. พระกิตติวงศ์เวที (สุวรรณ สุวณฺโฑ ป.ธ.๗) วัดเบญจมบพิตร กรุงเทพมหานคร (สมณศักดิ์และตำแหน่งครั้งสุดท้าย คือ สมเด็จพระพุทธชินวงศ์ เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ) เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๕

๒.๗.๕ ยุค พ.ร.บ. คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๕ ในสมัยรัฐบาลอันที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๓) มีการปกครองแบบ “มหาเถรสมาคม” เหมือน

พ.ร.บ. ลักษณะปกครองสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑ (พ.ศ.๒๔๔๕) กำหนดให้มี เจ้าคณะใหญ่หนเหนือคณะสงฆ์ ได้ออกกฎหมายเถรสมาคม ฉบับที่ ๔ (๒๕๐๖) ว่าด้วยระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๖ กำหนดให้มีตำแหน่งเจ้าคณะใหญ่ ต่าง ๆ เช่น เจ้าคณะใหญ่หนกลาง เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ เจ้าคณะใหญ่หนตะวันออก เจ้าคณะใหญ่หนใต้ และเจ้าคณะใหญ่ธรรมยุตสำหรับ “หนเหนือ” ปฏิบัติหน้าที่ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภาค ๔ ภาค ๕ ภาค ๖ และ ภาค ๗ และได้แต่งตั้ง “เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ” ตามลำดับดังนี้

๑. สมเด็จพระธีรญาณมุนี (ธีร์ ปุณณโก ป.ธ.๙) วัดจักรวรรดิราชาวาส กรุงเทพมหานคร ดำรงตำแหน่ง เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ พ.ศ. ๒๕๐๙ - ๒๕๑๖

๒. สมเด็จพระพุฒาจารย์ (เสงี่ยม จันทสิริ ป.ธ.๖) วัดสุทัศน์เทพวราราม กรุงเทพมหานคร ดำรงตำแหน่ง เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ พ.ศ.๒๕๑๖ - ๒๕๒๖

๓. สมเด็จพระพุทธชินวงศ์ (สุวรรณ สุวณฺณโชโต ป.ธ.๗) วัดเบญจมบพิตร กรุงเทพมหานคร ดำรงตำแหน่ง เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๓๗

๓. สมเด็จพระมหาธีรราชมงคลาจารย์ (ช่วง วรบุญโญ ป.ธ.๙) วัดปากน้ำภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร ดำรงตำแหน่ง เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ พ.ศ. ๒๕๓๗ - ปัจจุบันและได้ออกกฎหมายเถรสมาคมฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ว่าด้วยจำนวนและเขตปกครองคณะสงฆ์ ส่วนภูมิภาค เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๓๕ กำหนดให้เขตปกครองภาค จำนวน ๑๘ ภาคภาค ๖ มี ๕ จังหวัด คือ ลำปาง เชียงราย พะเยา แพร่ และน่านภาค ๗ มี ๓ จังหวัด คือ เชียงใหม่ ลำพูน และแม่ฮ่องสอนและได้แต่งตั้งให้พระสงฆ์ดำรงตำแหน่งเจ้าคณะภาค ๖ ตามลำดับ ดังนี้

๑. พระธรรมกิตติโสภณ (สุวรรณ สุวณฺณโชโต) วัดเบญจมบพิตร

กรุงเทพมหานคร ดำรงตำแหน่ง เจ้าคณะภาค ๖ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๗ - ๒๕๒๖ (สมณศักดิ์และตำแหน่งสุดท้ายคือ สมเด็จพระพุทธชินวงศ์ เจ้าคณะใหญ่หนเหนือ)๒. พระธรรมวโรดม (บุญมา คุณสมปโน ป.ธ.๙) วัดเบญจมบพิตร กรุงเทพมหานคร ดำรงตำแหน่ง เจ้าคณะภาค ๖ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๕๐)

๓. พระธรรมราชานุวัตร (สุทัศน์ สุตสโน ป.ธ.๖) วัดพระแก้ว จังหวัดเชียงราย ดำรงตำแหน่งเจ้าคณะภาค ๖ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ปัจจุบันตำแหน่ง รองเจ้าคณะภาค ๖

๔. พระเทพวิมลโมลี (บุญมา คุณสมปโน ป.ธ.๙) วัดเบญจมบพิตร กรุงเทพมหานคร ได้รับแต่งตั้ง พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อมาได้ดำรงสมณศักดิ์เป็น พระธรรมวิมลโมลีและพระธรรมวโรดม เจ้าคณะภาค ๖

๕. พระราชรัตนมุนี (สุจี กตสาธร ป.ธ.๓) วัดพระบาทมิ่งเมือง จังหวัดแพร่ ได้รับแต่งตั้ง พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อมาได้ดำรงสมณศักดิ์เป็น พระเทพวิริยาภรณ์ พระธรรมรัตนกร พระมหาโพธิวงศาจารย์ ตามลำดับ ปัจจุบันเป็นที่ปรึกษาเจ้าคณะภาค ๖

๖. พระราชวิสุทธิโสภณ (พวง ธมมบุญโญ ป.ธ.๕) วัดศรีโคมคำ จังหวัดพะเยา ได้รับแต่งตั้ง พ.ศ. ๒๕๒๖ ต่อมาได้ดำรงสมณศักดิ์เป็น พระเทพวิสุทธิเวที พระธรรมวิมลโมลี พระอุบาลีคุณูปมาจารย์ ตามลำดับ ปัจจุบันเป็นที่ปรึกษาเจ้าคณะภาค ๖

๗. พระเทพรัตนมุนี (สุทัศน์ สุธสโน ป.ธ.๖) วัดพระแก้ว จังหวัดเชียงราย ได้รับแต่งตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ปัจจุบัน คือ พระธรรมราชานุวัตร เจ้าคณะภาค ๖ ได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ปัจจุบัน คณะผู้บริหารงานคณะสงฆ์ภาค ๖ ประกอบด้วย

๑. พระธรรมราชานุวัตร (สุทัศน์ สุธสโน ป.ธ.๖) วัดพระแก้ว จังหวัดเชียงราย เป็นเจ้าคณะภาค ๖

๒. พระราชปัญญาภรณ์ (สิงห์คำ ขยวิโส ป.ธ.๙) วัดนางชี เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร เป็นรองเจ้าคณะภาค ๖

๓. พระราชวรมุนี (พล อากาศโร ป.ธ.๙ , Ph.D.) วัดสังเวชวิศยาราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เป็นรองเจ้าคณะภาค ๖

๔. พระครูศรีรัตนกร (ทองสุข ปญญาสุโข ป.ธ.๖, Ph.D.) วัดพระแก้ว จังหวัดเชียงราย เป็นเลขานุการเจ้าคณะภาค ๖

๕. พระวิสุทธิธีรพงศ์ (วิเชียร อภิณโณ ป.ธ.๗) วัดนางชี เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร เป็นเลขานุการรองเจ้าคณะภาค ๖

๖. พระมหาสมมาศ ปญญาวิชโร ป.ธ.๔ วัดสังเวชวิศยาราม เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร เป็นเลขานุการรองเจ้าคณะภาค ๖

๒.๗.๖ ข้อมูลการบริหารกิจการคณะสงฆ์

ตารางที่ ๒.๑๑ ข้อมูลการบริหารกิจการคณะสงฆ์

ที่	รายการ/ จังหวัด	ลำปาง	เชียงราย	พะเยา	แพร่	น่าน	รวม
๑	วัด	๗๒๖	๘๖๓	๓๕๕	๓๔๐	๔๓๐	๒,๒๘๔
๒	พระอารามหลวง	๔	๓	๑	๒	๔	๑๔
๓	สำนักสงฆ์	๑๙๓	๓๒๙	๙๔	๕๕	๖๘	๗๓๙
๔	ที่พักสงฆ์	๑๓๐	๑๕๓	๔๓	๖๓	๑๐๘	๔๙๗
๕	สำนักปฏิบัติธรรม	๒๔	๒๖	๗	๑๗	๑๑	๘๕
๖	อุทยานการศึกษาในวัด	๗	๑๖	๕	๑๐	๗	๔๕
๗	วัดร้าง	๔๔	๑๗๒	๘	๑๕	-	๒๓๙

๒.๘ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง “การพัฒนากิจการวัดให้มีประสิทธิภาพในเขตการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๖” พบว่า ได้มีผู้ทำการวิจัยหลายท่าน เพื่อประโยชน์แก่การศึกษา ผู้วิจัยจะได้นำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

พระครูสันติธรรมภาณี (บุญชัย สุนติกโร) ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๕^{๙๓} ผลการวิจัยพบว่า สภาพการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๕ มีการปกครองโดยใช้ พระธรรมวินัยและพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง มติมหาเถรสมาคมเป็นแบบแผนในการปฏิบัติสืบทอดกันมาตามแบบการปกครองคณะสงฆ์ในภาคอื่นๆ ยังไม่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับยุคสมัยจึงทำให้ทราบ ๑) จุดแข็ง คือการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๕ ทั้ง ๔ จังหวัด แบ่งภาระหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน การปกครองเป็นระบบ ใช้กฎเกณฑ์เดียวกันตามหลักพรหมวิหาร ๔ ยึดมั่นในอธิปไตยธรรม ๗ ยกเว้นอคติ ๔ ๒) จุดอ่อน ยังขาดบุคลากรที่มีคุณภาพมาช่วยกันพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๕ มีการใช้อำนาจในการปกครองขาดความยุติธรรม และขาดความร่วมมือกันของบุคลากรในคณะสงฆ์ ๓) ปัญหา มีนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงาน ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานทำให้ผลของการดำเนินงานเกิดความล่าช้า ๔) อุปสรรค ผู้บริหารขาดความรู้ความเข้าใจในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ขาดงบประมาณเพื่อสนับสนุนการปกครองคณะสงฆ์ และขาดความรู้ด้านเทคโนโลยีเพื่อการสื่อสารเพื่อการพัฒนาคณะสงฆ์ภาค ๑๕

พระครูพิศาลธีรธรรม ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารจัดการวัดของเจ้าอาวาสในเขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร ผลวิจัยพบว่า^{๙๔} การบริหารมีความสำคัญต่อการดำเนินงานของวัดในอันที่จะพัฒนาให้เป็นระบบ สามารถส่งเสริมภิกษุสงฆ์ สามเณร ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของพระธรรมวินัย และสามารถเป็นแบบอย่างที่ดีต่อการพัฒนาชุมชนเป็นอย่างดี การบริหารวัดในปัจจุบันได้เปลี่ยนรูปแบบ ระบบ วิธีการ การสร้างระบบให้เหมาะสมกับผู้อยู่อาศัยในวัดนั้นๆ และสังคมโดยรอบ เพื่อให้การบริหารเป็นไปตามความหมายที่ว่า การปกครอง การดูแลรักษาหมู่คณะและการดำเนินงานหรือการจัดการ กิจกรรมต่างๆ ของหมู่คณะหรือองค์กรต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปตามนโยบาย และวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นๆ ด้วยดี มีประสิทธิภาพ

พิสิษฐ์ เกียนบัว ได้วิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารคณะสงฆ์อนัมนิกายในประเทศไทยที่มีประสิทธิภาพในภาพรวม ผลการวิจัยพบว่า^{๙๕} ต้องมีรูปแบบที่ชัดเจนและเป็นสากล ประกอบด้วย ๑) ต้องมีการคิดค้นและกำหนดวิธีที่ดีที่สุด (One Best Way) สำหรับงานแต่ละอย่าง ๒) ต้องมีการคัดเลือกและพัฒนาคนอย่างเป็นระบบ ๓) ต้องมีวิธีการพิจารณาอย่างรอบคอบเกี่ยวกับวิธีการทำงาน ๔) การประสานร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชาทุกๆ ภาระงาน

^{๙๓} พระครูสันติธรรมภาณี (บุญชัย สุนติกโร). “การพัฒนารูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๕” *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2557).

^{๙๔} พระครูพิศาลธีรธรรม. “ประสิทธิภาพการบริหารจัดการวัดของเจ้าอาวาสในเขตธนบุรี กรุงเทพมหานคร” *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2553).

^{๙๕} พิสิษฐ์ เกียนบัว “การพัฒนารูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพของคณะสงฆ์อนัมนิกายในประเทศไทย”. *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2556).

ฉาน ธรรมกิจารณ์ ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธ” ผลการศึกษวิจัยพบว่า^{๙๖} แนวความคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธจะมีพุทธธรรมเป็นฐานคิดในการพัฒนา โดยมีพุทธเศรษฐศาสตร์ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีจิตวิทยา การเรียนรู้และอริยมรรคมีองค์ ๘ เป็นแนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการพัฒนาโดยมีเป้าหมายการพัฒนา ๒ ระดับ คือ ระดับโลกียธรรมและระดับโลกุตระธรรม ส่วนปรัชญาในการพัฒนานั้นตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่ามนุษย์สามารถพัฒนาได้พุทธธรรมมีเป้าหมายที่การพัฒนาปรับปรุงมนุษย์ใช้ปัญหาของมนุษย์คือ “ทุกข์” เป็นตัวตั้ง ใช้หลักธรรมอริยสัจ ๔ เป็นหลักในการพัฒนาและการคิดเชิงระบบ สำหรับเป้าหมายในการพัฒนานั้นจะมี ๓ ประการ คือ ๑) ทำให้มนุษย์มีความสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีมีประสิทธิภาพ ๒) มีจริยธรรมคุณธรรมในการดำเนินชีวิตและ ๓) พัฒนาไปสู่ระดับสูงสุด คือการพ้นทุกข์อย่างสิ้นเชิงสู่ภาวะนิพพานหรือนิโรธการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธมี ๓ องค์ประกอบการพัฒนา คือการพัฒนาในระดับบุคคล ระดับกลุ่มและการพัฒนาในระดับองค์การจะตัวแบบในการพัฒนาซึ่งสามารถใช้เป็นกระบวนการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธได้ด้วย

ทรงวิทย์ แก้วศรี ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษาวิเคราะห์ยุทธวิธีการประกาศศาสนาของพระพุทธเจ้า” ผลการวิจัยพบว่า^{๙๗} มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ายุทธวิธีตามทฤษฎีการบริการสมัยใหม่แบบตะวันตกนั้นถ้ายึดเอาทฤษฎีเหล่านี้เป็นกรอบความคิดเมื่อเทียบเคียงแล้วทฤษฎีดังกล่าวสอดคล้องกับยุทธวิธีการประกาศศาสนาของพระพุทธเจ้าหรือไม่เพียงไรเพราะวิธีการของพระพุทธเจ้าเกิดขึ้นก่อน ๒,๕๐๐ ปีมาแล้ว ผลการวิจัยพบว่าหลักการบริหารสมัยใหม่ตามรูปแบบการบริหารเชิงยุทธวิธีนั้นสอดคล้องกับวิธีการของพระพุทธเจ้าที่ทรงใช้ก่อนแล้วทั้งสิ้น วิธีการของพระองค์เป็นวิธีการปฏิบัติจริง เรียบง่ายกระชับรัดกุม ตรงประเด็น สามารถจัดการแก้ปัญหาการบริหารได้ทุกอย่างอย่างได้ผล มีประสิทธิภาพทั้งนี้เพราะทุกกระบวนการความคิดของพระองค์เป็นระบบและสมเหตุสมผล

สถาพร มากแจ้ง ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบยุทธศาสตร์และแนวทางการบรรณาการ การศาสนากับการศึกษาของวัดในพระพุทธศาสนา : กรณีการจัดการศึกษาในระบบ” ผลการวิจัยพบว่า^{๙๘} วัดจัดการศึกษาในระบบ ๒ ประเภท ได้แก่โรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษาสอนเฉพาะระดับมัธยมศึกษาปัจจัยที่เอื้อต่อความสำเร็จในการจัดการศึกษาของวัดได้แก่ทำเลที่ตั้งความร่วมมือของชุมชนและความสามารถของเจ้าอาวาสหรือผู้บริหารโรงเรียนในการบริหารจัดการและการระดมทรัพยากร

^{๙๖} ฉาน ธรรมกิจารณ์, “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธ” , **วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐).

^{๙๗} ทรงวิทย์ แก้วศรี, “การศึกษาวิเคราะห์ยุทธวิธีการประกาศศาสนาของพระพุทธเจ้า”, **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๑).

^{๙๘} สถาพร มากแจ้ง, รูปแบบยุทธศาสตร์และแนวทางการบรรณาการศาสนากับการศึกษา : กรณีการจัดการศึกษาในระบบ, **รายงานการสังเคราะห์งานวิจัย**, สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.ที.ซี. คอมมิวนิเคชั่น, ๒๕๕๘), หน้า ๒๔.

เสรี สุริยะไชย ได้วิจัยเรื่อง ภาระการประสานงานทางศาสนาของศึกษาธิการอำเภอ ตามทัศนะของเจ้าอาวาสในจังหวัดพะเยา ซึ่งผลวิจัย^{๙๙} พบว่าศึกษาธิการอำเภอมีภาระการประสานงานทางศาสนาทั้ง ๔ ด้าน คือ การประสานงานด้านบุคคล ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุ และด้านวิธีการปฏิบัติงาน ตามทัศนะของเจ้าอาวาสในจังหวัดพะเยา อยู่ในระดับน้อยทุกด้าน ส่วนปัญหาและอุปสรรคในการประสานงาน เจ้าอาวาสเห็นว่าศึกษาธิการอำเภอไม่เข้าร่วมประชุมกับคณะสงฆ์อย่างสม่ำเสมอ มีงานที่ต้องปฏิบัติหลายประการ มีการโยกย้ายบ่อย อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีน้อย มีงบประมาณจำนวนน้อย ศึกษาธิการอำเภอไม่ได้ชี้แจงเรื่องงบประมาณกับเจ้าอาวาสโดยตรง ติดต่อกับเจ้าอาวาสไม่ทั่วถึง มีวัสดุไม่เพียงพอ ขาดการติดตามและขาดการประสานงานอย่างต่อเนื่อง

พระเทพรัตนสุธี (สมศักดิ์ โชติณฺธโร) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “กลยุทธ์การปกครองคณะสงฆ์ ภาค ๑” ผลการวิจัยพบว่า

๑) การปกครองคณะสงฆ์ในยุคปัจจุบัน มีการพัฒนาการด้านเทคโนโลยี ซึ่งบูรณาการด้วยหลักพุทธธรรมนำการปกครองไปพร้อมกับความเจริญและมีกฎหมาย พระราชบัญญัติ ข้อบังคับระเบียบต่างๆ มาเกื้อกูลพระธรรมวินัย โดยเฉพาะการปกครองคณะสงฆ์มีรูปแบบที่แตกต่างไปจากสมัยก่อนมาก คือ ด้านการปกครอง ด้านการศาสนศึกษา ด้านการเผยแผ่ ด้านการศึกษา สงเคราะห์ ด้านการสาธารณูปการ และด้านการสาธารณสงเคราะห์ ซึ่งมีรูปแบบที่ปฏิบัติชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น รูปแบบแนวคิดและวิธีการในการปกครองคณะสงฆ์ เชื่อว่ามีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการให้องค์กรคณะสงฆ์มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ฉะนั้น ผู้ที่จะเป็นผู้นำในการปกครองคณะสงฆ์ในยุคปัจจุบันนี้ต้องเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ มีความรู้ ความสามารถ และเป็นผู้เปรียบพร้อมด้วยจริยวัตรข้อปฏิบัติ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของคณะสงฆ์และประชาชนในชุมชนและสังคมไทย

๒) หลักเกณฑ์การปกครองคณะสงฆ์ มีการปกครองตามลำดับชั้นการปกครอง โดยเจ้าคณะชั้นปกครองจะดูแลปกครองผู้อยู่ในเขตปกครองนั้นๆ โดยปกครองตามลำดับชั้นไปตามลำดับ เมื่อเจ้าคณะชั้นปกครองดูแลปกครองพื้นที่ในเขตปกครองที่ตนรับผิดชอบด้วยดี เช่น เจ้าคณะภาค ดูแลปกครองในภาคที่ตนปกครอง เจ้าอาวาสดูแลปกครองภายในวัดที่ต้องเป็นเจ้าอาวาส หรือพระอุปัชฌาย์ดูแลสหวิริการที่ตนให้การอุปสมบท กลยุทธ์การปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑ ในปัจจุบัน มีระเบียบที่ว่าด้วยการปกครองคณะสงฆ์ภาคที่เอื้อประโยชน์ต่อการจัดการปกครองในเขตพื้นที่(ภาค) อย่างครอบคลุมและเหมาะสม มีการกระจายอำนาจไปยังเขตการปกครองในแต่ละจังหวัด อย่างชัดเจน การปกครองควรเป็นไปตามจารีตอันดีงามที่บูรพาจารย์เคยประพฤติปฏิบัติอันไม่ขัดแย้งต่อพระธรรมวินัยและกฎหมายบ้านเมือง ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักพุทธธรรม เอื้อเพื่อต่อพระธรรมวินัย จึงอาศัยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติมหาเถรสมาคม เป็นแนวทาง

^{๙๙}เสรี สุริยะไชย , “ภาระการประสานงานทางศาสนาของศึกษาธิการอำเภอตามทัศนะของเจ้าอาวาสในจังหวัดพะเยา”, **วิทยานิพนธ์การบริหารการศึกษา**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๒๕๓๔).

ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างบ้าน วัด ราชการ และที่สำคัญคือสามารถนำหลักพุทธธรรมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารการจัดการปกครองคณะสงฆ์ มีการปฏิบัติตามระเบียบการปกครองคณะสงฆ์ ได้ยึดเอาพระธรรมวินัยเป็นหลัก มีพระราชบัญญัติคณะสงฆ์เป็นกฎหมายส่งเสริมให้การปฏิบัติตามพระธรรมวินัยมีความศักดิ์สิทธิ์ยิ่งขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ของพระสังฆาธิการทุกระดับ จึงเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักนิติธรรม ยึดเอาความถูกต้อง โดยอาศัยความรู้ความฉลาดและความสามารถเป็นเครื่องมือในการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑

๓) เพื่อเสนอกลยุทธ์สำหรับการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑ โดยกลยุทธ์ในการปกครองผู้ปกครองต้องมีความรู้ความสามารถสูง มีการศึกษาระดับอุดมศึกษา มีการสื่อสารและการคมนาคมเดินทางไปมาสะดวก สามารถติดต่อ สื่อสารได้อย่างรวดเร็ว การปกครองคณะสงฆ์ให้ยึดพระธรรมวินัยเป็นหลัก โดยเน้นบริหารจัดการเชิงพุทธ มุ่งการสร้างสามัคคี โดยบริหารแบบพ่อปกครองลูก ใช้หลักสังคหวัตถุ ๔ และพรหมวิหาร ๔ ในการครองตน ครองคน และครองงาน โดยจุดแข็งของการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑ อยู่ในพื้นที่ชุมชนเมืองและใกล้สถาบันการศึกษาทั้งระดับการศึกษาพื้นฐาน มีสถาบันการศึกษาของคณะสงฆ์เป็นร้อยแห่ง การสอบผ่านของนักธรรมและเปรียญธรรม ซึ่งสอบได้ในอัตราสูง และมีพระสงฆ์ประจำพรรษาจำนวนมาก เป็นการจัดการภายใน ที่มีความเข้มแข็ง เพราะมีความรู้ความสามารถในการปกครองสูง และมีภาพลักษณ์ที่ดี ซึ่งถือเป็นแนวทางในการส่งเสริมกลยุทธ์การปกครองของคณะสงฆ์ภาค ๑ ให้เป็นที่ยอมรับของสังคมสงฆ์ทั่วไป^{๑๐๐}

พระครูสันติธรรมมาภิรัต (บุญชัย สนติกโร) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภาค ๑๕” ผลการวิจัยพบว่า

๑.สภาพการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๕ มีการปกครองโดยใช้ พระธรรมวินัยและพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ และฉบับที่ ๒ พ.ศ.๒๕๓๕ ประกอบกับ กฎ ระเบียบ คำสั่ง มติ มหาเถรสมาคมเป็นแบบแผนในการปฏิบัติสืบทอดกันมา ตามแบบการปกครองคณะสงฆ์ในภาคอื่นๆ ยังไม่มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับยุคสมัยจึงทำให้ทราบ ๑) จุดแข็ง คือการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๕ ทั้ง ๔ จังหวัด แบ่งภาระหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน การปกครองเป็นระบบ ใช้กฎเกณฑ์เดียวกันตามหลักพรหมวิหาร ๔ ยึดมั่นในอธิปไตยธรรม ๗ ยกเว้นอคติ ๔ ๒) จุดอ่อน ยังขาดบุคลากรที่มีคุณภาพมาช่วยกันพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๕ มีการใช้อำนาจในการปกครองขาดความยุติธรรม และขาดความร่วมมือกันของบุคลากรในคณะสงฆ์ ๓) ปัญหา มีนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับแผนการปฏิบัติงาน ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติงานทำให้ผลของการดำเนินงานเกิดความล่าช้า

^{๑๐๐} พระเทพรัตนสุธี (สมศักดิ์ โชติณฺธโร), “กลยุทธ์การปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑” วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗).

๔) อุปสรรค ผู้บริหารขาดความรู้ความชำนาญในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ขาดงบประมาณเพื่อสนับสนุนการปกครองคณะสงฆ์ และขาดความรู้ด้านเทคโนโลยีเพื่อการสื่อสารเพื่อการพัฒนาคณะสงฆ์ภาค ๑๕

๒. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ ในการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๕ ประกอบด้วยระบบการปกครองที่ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบ ๕ ด้าน คือ การพัฒนารูปแบบด้านการวางแผน มีการวางแผนในการส่งเสริมคุณภาพของพระสังฆาธิการทุกระดับชั้น ในการปกครองคณะสงฆ์ทุกด้าน เช่น ส่งเสริมการศึกษาทั้งด้านปริยัติและปฏิบัติ เพื่อพัฒนาศักยภาพพระสังฆาธิการ และพระภิกษุสามเณร เพื่อเป็นแบบอย่างที่ดี กำหนดนโยบายการปฏิบัติงานแต่ละปีให้ชัดเจน โดยมีแผนการพัฒนา แผนปฏิบัติการ แผนพัฒนายุทธศาสตร์, การพัฒนารูปแบบด้านการจัดองค์กร มีการแบ่งภาระหน้าที่ให้คณะสงฆ์ภาค ๑๕ รับผิดชอบที่ชัดเจน คือ จังหวัดสมุทรสงครามรับผิดชอบเรื่องการสอนซ่อมบาลีสันามหลวง จังหวัดราชบุรีรับผิดชอบเรื่องการอบรมบาลีก่อนสอบ จังหวัดเพชรบุรีรับผิดชอบเรื่องการอบรมพระวิปัสสนาจารย์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์รับผิดชอบเรื่องการอบรมพระสังฆาธิการ มีการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาอย่างจริงจัง สรรหาองค์กรที่จะสนับสนุนเรื่องการศึกษา เพื่อพัฒนาองค์กรและพัฒนาระบบงาน, การพัฒนารูปแบบด้านงานบุคลากร ส่งเสริมบุคลากรให้ไปศึกษาดูงานในด้านที่สนใจหรือที่เกี่ยวข้องกับงานที่ได้รับมอบหมาย มีการจัดอบรมประชุมสัมมนาเพื่อเสริมสร้างให้บุคลากรมีวิสัยทัศน์ และประสบการณ์ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจัดอบรมบุคลากรในด้านเทคโนโลยี บัญชีการเงิน และระเบียบวินัย มารยาทที่เกี่ยวข้องกับงานปกครอง, การพัฒนารูปแบบด้านอำนวยการ นำระเบียบกฎหมายของคณะสงฆ์ และของภาครัฐไปสร้างกติกาในการปฏิบัติภารกิจร่วมกัน และให้ยอมรับกฎเกณฑ์เดียวกันเพื่อปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน มีการประเมินผลการปฏิบัติทุกโครงการที่จัดขึ้น และการพัฒนารูปแบบด้านการกำกับดูแล เป็นไปในลักษณะที่ปรึกษา ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ไข มีการบริหารงานแบบบนลงล่าง และมีคณะกรรมการติดตามแต่ละฝ่ายอย่างใกล้ชิด อีกทั้งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับภารกิจของคณะสงฆ์ในภาพรวมทั้ง ๖ ด้าน คือ ด้านการปกครอง ด้านการเผยแผ่ ด้านการศึกษาสงเคราะห์ ด้านการสาธารณสงเคราะห์ และด้านการสาธารณูปการ นอกจากนี้ยังมีปัจจัยด้านอื่นๆ คือ ด้านการจัดงบประมาณ ด้านการจัดโครงการพัฒนาบุคลากร และด้านการจัดอุปกรณ์เทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๕

๓. รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๕ ที่พัฒนาแล้ว คือมีการวางแผนกระบวนการดำเนินงานที่ส่งเสริมคุณภาพของพระสังฆาธิการทุกระดับชั้นที่ชัดเจน การจัดองค์กรใช้ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาเดียวกัน ส่งบุคลากรไปศึกษาดูงานด้านต่างๆ เพื่อเสริมสร้างให้มีวิสัยทัศน์ ประสบการณ์ คุณภาพ และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นำระเบียบกฎหมายของคณะสงฆ์ และ

ของภาครัฐไปสร้างกติกาในการปฏิบัติการกิจร่วมกัน และมีคณะกรรมการกำกับดูแลแต่ละฝ่ายอย่างใกล้ชิด^{๑๐๑}

พระครูสุตธรรมพิทักษ์ (น้ำผึ้ง สุตโม) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์” ผลการวิจัยพบว่า

๑. สภาพทั่วไป ปัญหาอุปสรรคในการปกครองคณะสงฆ์ เป็นดังนี้ ๑) บุคลากร: ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ๒) การเงิน: บุคลากรไม่ตั้งใจทำงานเพราะขาดแรงกระตุ้น แนวทางการพัฒนาการระดมทุนทรัพย์ มีการหารายได้เข้ามา ซึ่งเป็นการระดมทุนในเทศกาลสำคัญ ๆ ๓) วัสดุอุปกรณ์: วัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้ภายใน เป็นสิ่งของสำคัญในการทำงานในสำนักงานแต่ละวัด ถ้าสิ่งของดังกล่าวมาไม่เพียงพอ ทางวัดก็ควรจะดำเนินการหาเจ้าภาพในการจัดการวัสดุอุปกรณ์ให้พร้อม ๔.) วิธีการจัดการ: ควรจะมีการฝึกฝนอบรมพัฒนาบุคลากรพระสังฆาธิการบวช ๆ ควรจะมีการจัดทุนทรัพย์เพื่อการดำเนินการปกครองให้พร้อม จัดหาสิ่งของเครื่องใช้ในสำนักงานให้พร้อม ถ้าทางวัดมีปัจจัยดำเนินการได้ระดับน้อยก็ควรจะขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงานอื่นๆ ที่มีปัจจัยสามารถให้ความอุปถัมภ์ได้

๒. หลักพุทธธรรม แนวคิด และทฤษฎีที่เหมาะสมกับการปกครองคณะสงฆ์ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ คือ หลักอปริหานิยธรรม ๗ ดังนี้ ๑) ด้านหมั่นประชุมเนืองนิตย์ พระสังฆาธิการส่วนภูมิภาคตั้งแต่เจ้าคณะภาค เจ้าคณะจังหวัด จนถึงเจ้าอาวาส ควรจะมีการประชุมตามมติของเถรสมาคม ถือว่าเป็นการประชุมรับนโยบาย ปรีกษา แนะนำ แก้ไขทุกปัญหา ทุกระดับ เป็นแนวทางเดียวกันตลอดสาย ควรจะมีการรายงานการประชุมในทุกระดับให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบด้วย ควรจะมีการจัดการประชุมอย่างต่อเนื่องในหมู่ผู้บริหารพระสังฆาธิการ ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม ต้องเคารพกฎระเบียบ มีมารยาทที่ดีในการประชุม เคารพประธานในการประชุม ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่พระพุทธเจ้าไม่ทรงบัญญัติ ผู้ปกครองคณะสงฆ์ควรจะต้องปฏิบัติตามหลักพระธรรมวินัย และกฎหมายของบ้านเมือง ๔) ภิกษุเหล่าใดเป็นผู้ใหญ่เคารพนับถือภิกษุเหล่านั้น ควรให้ความเคารพและให้เกียรติกันตามอาวุโส เพื่อความสามัคคีกันในกลุ่มคณะสงฆ์ ๕) ไม่ล่ออำนาจค้นหาคือความยากที่เกิดขึ้น การเสียสละที่ดี การมีใจเมตตาปราณีกับผู้อื่นที่ดี เป็นคุณธรรมที่จะช่วยปิดกั้นความล่ออำนาจค้นหาที่จะเกิดขึ้นในจิตได้ จึงสมควรอย่างยิ่งที่พระสังฆาธิการทุกระดับชั้นการปกครองควรประพฤติปฏิบัติอยู่ ๖) ยินดีในเสนาสนะ ควรดูแลเสนาสนะที่อยู่อาศัยให้สะอาดเรียบร้อย ๗) สพรหมจารีผู้มีศีลดีงามยังไม่มาขอให้มา ควรมีนโยบายเข้มงวดในการรับผู้เข้ามาบวช ตามกฎระเบียบพระอุปัชฌาย์

^{๑๐๑} พระครูสันติธรรมภริต (บุญชัย สนติกโร), “การพัฒนารูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภาค ๑๕”, *วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ)*, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗).

๓. แนวทางการพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ดำเนินการได้ดังนี้ ๑) การวางแผน : ผู้บริหารควรจะมีการวางแผนการปกครองอย่างต่อเนื่อง มีการประชุมปรึกษาผู้บริหารเพื่อวางแผนให้เป็นไปในทิศทางที่กำหนด ๒) การจัดองค์การ: จัดโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ให้มีการปรับเปลี่ยนพัฒนาอยู่เสมอ เปิดโอกาสให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารงาน มีการเปลี่ยนแปลงบุคลากรที่มีความเหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่ ๓) การสั่งการ: พระสังฆาธิการ เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ มีหน้าที่ในการกำกับดูแลพระภิกษุ สามเณร ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยดีงาม ๔) การประสานงาน: พระสังฆาธิการ ควรจะมีการประสานงานติดต่อกับผู้ช่วยเจ้าอาวาส เจ้าอาวาส เจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ และเจ้าคณะจังหวัดเป็นต้น ร่วมมือร่วมใจกันทำหน้าที่ดูแลรักษาความเรียบร้อยให้ดี ในเขตพื้นที่นั้น ๆ ๕) การควบคุม: พระสังฆาธิการมีหน้าที่ในการควบคุมทรัพยากรการปกครองคณะสงฆ์ทั้งปวง ให้เป็นไปตามลำดับขั้นการปกครอง การตรวจสอบการเงินภายในแต่ละวัด ผู้ปกครองควรจะนำเสนอเป็นรายงานประจำปีแจ้งให้เจ้าคณะจังหวัดทราบ^{๑๐๒}

พระครูพิพัฒน์โสภณ (สุบิน สุขโม) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "รูปแบบการพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ตามหลักอปริหานิยธรรม ในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๒" ผลการวิจัยพบว่า

๑) สภาพปัจจุบันและปัญหาการปกครองคณะสงฆ์ในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภาค ๒ พบว่าสภาพการปกครองโดยรวมมีความเป็นเอกภาพในการปกครองของทางคณะสงฆ์ การดำเนินงานในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๒ ใช้พระธรรมวินัยเป็นหลัก โดยมีกรอบของพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ และกฎหมายเถรสมาคม ประกาศ ระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ เป็นแนวทางในการขับเคลื่อน ทำให้งานการปกครองเป็นไปด้วยดี ไม่มีปัญหาอุปสรรค

๒) การพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ตามหลักอปริหานิยธรรมในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๒ พบว่าพระสงฆ์และกรรมการวัด มีความคิดเห็นต่อรูปแบบการพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ตามหลักอปริหานิยธรรมในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๒ โดยภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๙๒ และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ทั้งด้านการปกครองพระภิกษุสามเณร ด้านการปกครองศิษย์วัดและด้านการระงับอธิกรณ์ของพระสังฆาธิการ พบว่า พระสงฆ์และกรรมการวัดมีความคิดเห็นต่อรูปแบบการพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ตามหลักอปริหานิยธรรมในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๒ อยู่ในระดับมากทุกด้าน ในขณะที่ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ภายในระหว่างตัวแปร ๓ ตัวแปร มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์อยู่ระหว่าง ๐.๐๘๓-๐.๒๓๕ ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่มีค่าสูงสุดคือ ความคิดเห็นต่อรูปแบบการพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ตามหลักอปริหานิยธรรม

^{๑๐๒} พระครูสุตธรรมพิทักษ์ (น้ำผึ้ง สุขโม), “การพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์”, วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗).

ในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๒ ด้านการระงับอธิกรณ์กับการปกครองพระภิกษุสามเณร ($r = 0.235$) และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่มีค่าต่ำสุดคือ ความคิดเห็นต่อรูปแบบการพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ตามหลักอปริหานิยธรรมในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๒ การปกครองศิษย์วัดกับการปกครองพระภิกษุสามเณร ($r = 0.083$)

๓) รูปแบบการพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ตามหลักอปริหานิยธรรมในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภาค ๒ มีการส่งเสริมให้มีความเข้มงวดกวดขันในพระวินัย ตลอดทั้งกฎและระเบียบและกฎหมายบ้านเมืองที่เกี่ยวข้อง โดยให้ยึดปฏิบัติทั้งต่อตนเองและผู้อื่น หากเมื่อมีเหตุการณ์เกิดขึ้น ก็ให้มีการผ่อนผันอนุโลมอาศัยหลักพรหมวิหารธรรมและพระวินัยเป็นที่ตั้ง มิให้มีการตัดสินด้วยอำนาจแห่งอคติ แต่ให้คำนึงถึงความถูกต้องและเหมาะสมตามพระพุทธบัญญัติโดยใช้วิธีการ “เข้มงวดกวดขัน ผ่อนผัน และอนุโลม” ตามลำดับสถานการณ์ต่างๆ

ข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ตามหลักอปริหานิยธรรมในเขตปกครองคณะสงฆ์ ภาค ๒ ๑) ด้านการปกครองพระภิกษุสามเณรควรมีการกระจายอำนาจการปกครองภายในวัดไปยังกลุ่มที่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการวัดเช่น มีกรรมการบริหารวัด ที่สามารถบริหารจัดการวัด ร่วมกับเจ้าอาวาสได้อย่างมีประสิทธิภาพ ๒) ด้านการบริหารจัดการวัดควรมีการวางแผน นโยบาย แผนผังการบริหารจัดการวัดที่ชัดเจน เป็นระบบและต่อเนื่องเป็นรูปธรรมประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบได้อย่างไม่ยุ่งยาก ๓) ควรดำเนินการประชุมการระงับอธิกรณ์ของพระสังฆาธิการภายในพื้นที่ปกครองเป็นประจำ^{๑๐๓}

โชติ บดีรัฐ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "การบริหารงานของพระสังฆาธิการ ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๔ เพื่อความมั่นคงแห่งพระพุทธศาสนา"

ผลการวิจัย พบว่า ๑) สภาพการบริหารงานของพระสังฆาธิการในเขตการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๔ ใน ๓ ด้าน มีผลดังนี้ ในการบริหารคน มีการสร้างและพัฒนาภาวะผู้นำบุคลากรทางพระพุทธศาสนาให้มีประสิทธิภาพ ในการบริหารภาระงาน มีการออกกฎระเบียบในการปกครองคณะสงฆ์ และกำหนดโทษผู้ที่ละเมิดกฎระเบียบที่วางไว้ และในการบริหารองค์กร มีการทำงานเป็นทีม ๒) ประสิทธิภาพการบริหารงานของพระสังฆาธิการในเขตการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๔ ใน ๓ ด้าน มีผลดังนี้ ในการบริหารคน มีการดำเนินไปอย่างรวดเร็วสนองต่องานที่มอบหมายให้ทำ โดยใช้คนตรงกับความรู้และความสามารถในการบริหารภาระงาน มุ่งบริหารอย่างประหยัด คุ่มค่าและสนองต่อความต้องการของผู้มาติดต่อ และในการบริหารองค์กร ได้เน้นในเรื่องสร้างศรัทธาเข้าวัดและปฏิบัติธรรมมากขึ้น ๓) ศักยภาพการบริหารงานของพระสังฆาธิการในเขตการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๔ ใน

^{๑๐๓} พระครูพิพิธพัฒนโสภณ (สุบิน สุขเมธ), "รูปแบบการพัฒนาการปกครองคณะสงฆ์ตามหลักอปริหานิยธรรม ในเขตปกครองคณะสงฆ์ภาค ๒", **วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ)**, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗).

๓ ด้าน มีผลดังนี้ ในการบริหารคน มีการนำจุดเด่นของบุคลากรมาใช้ในการบริหารงาน และแก้ปัญหาจุดด้อยของบุคลากรในการบริหารงาน ในการบริหารภาระงาน มีการประยุกต์เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการบริหารงาน และในการบริหารองค์กร มีการจัดทำแผนงานหรือโครงการเพื่อพัฒนาองค์กรอย่างต่อเนื่อง ๔) สำหรับแนวทางการพัฒนาการบริหารคน การบริหารภาระงาน และการบริหารองค์กรของพระสังฆาธิการในเขตการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๔ ใน ๓ ด้าน มีข้อเสนอแนะดังนี้ ควรมีวิธีการพัฒนาคนให้เก่ง มีความรู้ความสามารถ ให้มีความรู้ความเข้าใจหลักพระศาสนาที่ถูกต้อง โดยวิธีการส่งเสริมให้พระสังฆาธิการมีการศึกษาและพัฒนาภาวะผู้นำ มีการพัฒนาสมรรถนะภาระงานด้านการบริหาร โดยอบรมให้พระสังฆาธิการให้เป็นผู้ดำเนินการพัฒนาจิตใจ จริยธรรมคุณธรรมและให้มีความรู้และทักษะในเรื่องการป้องกันไม่ให้พุทธศาสนิกชนเสื่อมศรัทธาในพระพุทธศาสนา และตั้งมั่นความเชื่อความเลื่อมใสในพระพุทธศาสนาอย่างยั่งยืนต่อไป^{๑๐๔}

พระครูศรีปริยัตยาภิวัฒน์,ดร ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “เจตคติของเยาวชนที่มีต่อพระสงฆ์เขตการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๐”

ผลการวิจัยพบว่า เยาวชนที่ศึกษาเป็นเพศชายร้อยละ ๔๓.๘ เพศหญิงร้อยละ ๕๖.๒ ส่วนมากอายุระหว่าง ๒๒ – ๒๕ ปี ร้อยละ ๗๐.๖ กำลังเรียนชั้นปีที่ ๒ ร้อยละ ๕๔.๒ และชั้นปีที่ ๑ ร้อยละ ๔๕.๘ ผู้ปกครองจำนวนมากสูดร้อยละ ๔๐.๘ ทำเกษตรกรรม รองลงมาร้อยละ ๓๐.๔ รับจ้างทั่วไป ทำธุรกิจส่วนตัวร้อยละ ๑๗.๐ และรับราชการมีเพียงร้อยละ ๑๑.๘

โดยรวมเยาวชนมีเจตคติที่ดีมาก ทั้งความรู้สึก ความคิดเห็น และพฤติกรรมต่อพระสงฆ์ มีระดับคะแนนเฉลี่ยเจตคติ ๓.๘๑, ๓.๘๗ และ ๓.๙๓ ต ตามลำดับจากเต็ม ๕ คะแนน เยาวชนที่ผู้ปกครองมีอาชีพรับจ้างทั่วไปมีเจตคติที่ดีต่อพระสงฆ์ ทั้งความรู้สึก ความคิดเห็นและพฤติกรรมมากกว่าเยาวชนที่ผู้ปกครองมีอาชีพเกษตรกรรม ธุรกิจส่วนตัว และรับราชการ ส่วนเยาวชนที่มีเพศอายุ และชั้นปีที่เรียนต่างกันมีเจตคติต่อพระสงฆ์โดยรวมและทั้ง ๓ ด้านไม่แตกต่างกัน^{๑๐๕}

ศาสตราจารย์ ดร.สิทธิ บุตรอินทร์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส : งานและพระดำริด้านการศึกษาและการปกครอง” ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า แนวพระดำริด้านการศึกษาและการปกครองบริหารของสมเด็จพระเจ้า มีลักษณะพิเศษเป็นมัชฌิมนิยม บนพื้นฐานแห่งมนุษยนิยมตามหลักพระพุทธศาสนา ทรงมุ่งผสมผสานระหว่างบ้านกับวัด อาณาจักรกับศาสนจักร คดีโลกกับคดียุธรรม และแนวความคิดตะวันออกกับแนวความคิดตะวันตก ในการ

^{๑๐๔} โชติ บดีรัฐ, "การบริหารงานของพระสังฆาธิการ ในเขตการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๔ เพื่อความมั่นคงแห่งพระพุทธศาสนา", **วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ : มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์), ๒๕๕๕.

^{๑๐๕} พระครูศรีปริยัตยาภิวัฒน์,ดร “เจตคติของเยาวชนที่มีต่อพระสงฆ์เขตการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๑๐”, **รายงานการวิจัย**, (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย), ๒๕๕๓.

ดำเนินพระกรณียกิจการบริหารจัดการการศึกษาและการ ปกครอง พระองค์ทรงก่อตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางการศึกษา และการบริหารจัดการการศึกษาและการปกครอง บริหารคณะสงฆ์ ทั้งเป็นสถาบันการศึกษาวิทยาการสมัยใหม่ในระดับสูง ฝึกอบรมบุคลากรทาง พระพุทธศาสนาเพื่อเตรียมกำลังคนที่มีคุณภาพเพื่อการบริหาร ปกครองคณะสงฆ์ และเป็นแหล่ง สำหรับศึกษาหาความรู้ของประชาชน

แนวพระดำริในการจัดการศึกษา ทรงดำเนินการด้วยการนำวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาและ ทรงทดลองการใช้หลักสูตร ตลอดจนการประเมินผลที่มหาวิทยาลัยก่อน เมื่อทรงเห็นว่าได้ผล เป็นที่น่าพอใจแล้ว จึงขยายและปรับใช้ระเบียบการและวิธีการกับการศึกษาของชาติในหัวเมืองและ การ ศึกษาของคณะสงฆ์ นอกจากนี้ พระองค์ทรงนิพนธ์ตำราสำหรับเรียนในหลักสูตรการศึกษา ทรง เห็นว่าการศึกษามีใช้ความมุ่งหวังของชีวิตมนุษย์ แต่เป็นเพียงอุบายวิธีสู่การพัฒนาชีวิตให้ประสบ ความสำเร็จ ความถูกต้องดีงาม คุณประโยชน์และความสันทุกข์อันเป็นปัญหาสูงสุดของมนุษย์ ผู้มี การศึกษาดีคือ ผู้มีสัมมาชีพสัมมาปฏิบัติและสามารถแก้ปัญหาความทุกข์ได้ ทั้งของประชาชนและของ พระภิกษุสามเณร

แนวพระดำริด้านการจัดการศึกษา ที่ทรงดำเนินการมี ๒ ทางคือ การศึกษาของชาติและ การศึกษาของสงฆ์ โดยที่พระองค์ทรงรับภาระอำนวยการศึกษาของชาติในหัวเมืองและทรงให้ พระภิกษุ สงฆ์สั่งสอนกุลบุตร ทรงบังคับการพระอารามในหัวเมืองตลอดพระราชอาณาจักรและทรง จัดให้วัดเป็นแหล่ง ศึกษาของกุลบุตรโดยให้พระเป็นผู้สอน

การศึกษาของสงฆ์ พระองค์ทรงปรับปรุงหลักสูตรพระปริยัติธรรมแผนกบาลี ให้มีการเล่า เรียนแบบใหม่ที่เป็นระบบขึ้น อาทิเช่น ทรงเปลี่ยนวิธีการสอบแบบแปลด้วยปากเปล่า มาเป็นการสอบ ด้วยวิธีการเขียน และทรงสร้างหลักสูตรพระปริยัติธรรมแผนกนักธรรม เพื่อเป็นการศึกษาขั้นมูลฐาน ของคณะสงฆ์ควบคู่ไปกับการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกบาลี สืบมาจนถึงปัจจุบัน

ส่วนแนวพระดำริด้านการปกครองบริหารคณะสงฆ์นั้น พระองค์ทรงบริหารปกครองคณะ สงฆ์โดยทรงร่วมมือกับฝ่ายบ้านเมือง มีฐานพระดำริมาจากแนวความคิดในการปกครองบริหาร ๓ ทาง ประกอบกันคือ ๑) พุทธบัญญัติในการปกครอง คือ พระธรรมวินัย เช่น ระบบอุปัชฌาย์อาจารย์กับ สัทธิวิหาริกอันเตวาลิก ๒) กฎหมายฝ่ายอาณาจักร ๓) จารีตประเพณีของสังคม

แนวพระดำริด้านการปกครองบริหารยังคงมีลักษณะเน้นมัชฌิมนิยมด้วย ทรงดำเนินการ ปกครองบริหารคณะสงฆ์ให้มีระเบียบและเป็นระบบ เป็นแนวพระดำริที่สืบเนื่องมาจากการจัด การศึกษาของชาติในหัวเมือง ทรงดำเนินนโยบายการปกครองแบบกระจายอำนาจสู่มณฑลต่าง ๆ ทั่ว พระราชอาณาจักร โดยมีผู้อำนวยการศึกษามณฑลและพระสงฆ์ในมณฑลต่าง ๆ เป็นผู้สนองงานและ รายงานความเป็นไปของคณะสงฆ์ให้ทรงทราบ เพื่อความเป็นระบบและมีระเบียบในการ ปกครอง

บริหาร พระองค์จึงได้เสนอให้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) ขึ้น

ตามพระราชบัญญัตินี้ จัดแบ่งการปกครองออกเป็นสองส่วนคือ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีมหาเถรสมาคม เจ้าคณะตามลำดับชั้น จนถึงเจ้าอาวาส ปกครองและบังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยพระองค์ทรงเป็นประธานในมหาเถรสมาคมและเป็นผลให้คณะสงฆ์ได้มีการปกครองกันเอง ทั้งเป็นฐานและรูปแบบให้เกิดแนวความคิดทางการปกครองบริหารของคณะสงฆ์สืบมาถึงปัจจุบัน^{๑๐๖}

นภนาท อนุพงศ์พัฒน์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาทและผลงานของมหาเถรสมาคม” ผลการวิจัยพบว่า มหาเถรสมาคม มีที่มาจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้มีการประชุมพระเถระที่มีตำแหน่งทางการปกครองคณะสงฆ์ ในลักษณะมหาเถรสมาคม โดยมีมหาเถรสมาคมที่เกิดขึ้นในสมัยนั้น ไม่มีอำนาจในการปกครองคณะสงฆ์แต่อย่างใด หากทำหน้าที่เป็นเพียงที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์และสมเด็จพระสังฆราชเท่านั้น อำนาจสูงสุดในการบริหารคณะสงฆ์ยังคงอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ต่อมาเมื่อสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ได้ทรงขึ้นเป็นสมเด็จพระมหาสมณเจ้าฯ บริหารคณะสงฆ์ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว อำนาจสูงสุดในการบริหารคณะสงฆ์ที่เคยอยู่กับพระมหากษัตริย์ถูกมอบมาให้พระองค์ ทำให้อำนาจของสมเด็จพระสังฆราชเพิ่มมากขึ้น

เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๔๘๔ รูปแบบการปกครองคณะสงฆ์ได้เปลี่ยนไปตามลักษณะการปกครองของบ้านเมือง คือ มีการแบ่งอำนาจออกเป็น ๓ ส่วน คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ จึงไม่มีการจัดตั้งมหาเถรสมาคมมาแต่อย่างใด

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยเลียนแบบโครงสร้างของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) กฎหมายกำหนดให้มีมหาเถรสมาคม เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการปกครองคณะสงฆ์ไทย โครงสร้างการปกครองรูปแบบดังกล่าว เมื่อต้องพบกับปัญหาต่างๆ ภายในคณะสงฆ์ภายใต้บริบทของสังคมปัจจุบัน เช่น กรณีของคณะสันติอโศก หรือ กรณีของวัดพระธรรมกาย เป็นต้น ได้แสดงให้เห็นว่า รูปแบบและโครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ไทย ในลักษณะ

^{๑๐๖} ศาสตราจารย์ ดร. สิทธิ บุตรอินทร์, และคณะ, “สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส : งานและพระดำริด้านการศึกษาและการปกครอง”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์พุทธศาสน์ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖).

ที่เป็นอยู่ ทำให้การแก้ไขปัญหที่สำคัญในการปกครองคณะสงฆ์เป็นไปได้อย่างล่าช้าและไม่เหมาะสมต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน^{๑๐๗}

นครินทร์ แก้วโชติรุ่ง ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “รูปแบบและหลักการของการปกครองในพระไตรปิฎก” ผลการวิจัยพบว่า ๑) รูปแบบของการปกครองทางการเมืองมี ๒ รูปแบบ ได้แก่ การปกครองแบบราชาธิปไตย ซึ่งผู้มีอำนาจสิทธิ์ขาดแต่เพียงผู้เดียวในการปกครองรูปแบบนี้คือพระราชา และการปกครองแบบสามัคคีธรรม ซึ่งอำนาจอยู่ในมือของชนชั้นสูงและมีลักษณะใกล้เคียงกับรูปแบบการปกครองแบบอภิชนาธิปไตยในปรัชญากรีก ส่วนรูปแบบการปกครองในพระพุทธศาสนานั้นมีพัฒนาการโดยเริ่มต้นจากพระพุทธเจ้าทรงปกครองคณะสงฆ์ในฐานะธรรมราชา จนกระทั่งพระพุทธองค์ได้ทรงมอบให้สงฆ์เป็นใหญ่ในการปกครอง จึงเป็นรูปแบบการปกครองเฉพาะตน ๒) หลักการของการปกครองแบบราชาธิปไตย ได้แก่ หลักธรรมต่าง ๆ ซึ่งพระพุทธเจ้าตรัสแสดงไว้จำนวนมากเพื่อเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งในการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เนื่องจากผู้ปกครองแบบราชาธิปไตยมีอำนาจสิทธิ์ขาดแต่เพียงผู้เดียว และหลักการของการปกครองแบบสามัคคีธรรมมีหลักการปกครองที่สำคัญคืออปรีหานิยธรรม ซึ่งเป็นหลักธรรมเพื่อสร้างความสามัคคี และหลักธรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ปกครอง ส่วนหลักการของการปกครองของคณะสงฆ์นั้นมีพระธรรมวินัยเป็นหลักการปกครองสำคัญ ซึ่งคณะสงฆ์จะต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดีภายใต้กรอบแห่งพระธรรมวินัย^{๑๐๘}

Ingerson ได้วิจัยเรื่อง พระสงฆ์กับมรรค: การวิเคราะห์บทบาทของพระสงฆ์ในหมู่บ้านภาคกลางในประเทศไทย ผลการวิจัย^{๑๐๙} พบว่า การเปลี่ยนแปลงบทบาทของพระสงฆ์ในชนบท เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพความเป็นอยู่ เนื่องมาจากอิทธิพลทั้งภายในและภายนอกชนบท การคมนาคมที่เจริญขึ้น ทำให้พระสงฆ์และชาวบ้านมีความคิดที่กว้างขึ้นและติดต่อกับบุคคลภายนอกได้มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงบทบาทของพระสงฆ์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับค่านิยมใหม่ๆ เข้ามาแทนชาวบ้านเริ่มที่จะละทิ้งหน้าที่ที่เคยปฏิบัติกันมาและเริ่มรับความคิดใหม่ๆ เข้ามาแทนที่

ดังนั้น พระสงฆ์จึงจำเป็นที่จะต้องปรับตัวให้สนองกับความคิดความเชื่อใหม่ของพระสงฆ์และชาวบ้านด้วย

สรุปได้ว่า จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ทราบงานวิจัยจะมุ่งเน้นไปการพัฒนาคนเป็นสำคัญเพราะมนุษย์ถือเป็นเป้าหมายหลักในการพัฒนาประเทศและสิ่งต่างๆ นอกจากนี้ภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารในระดับต่างๆ จำเป็นจะให้ความสำคัญกับนโยบายที่สามารถนำไปปฏิบัติ

^{๑๐๗} นภนาท อนุพงศ์พัฒน์, “บทบาทและผลงานของมหาเถรสมาคม”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์พุทธศาสตร์ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๙).

^{๑๐๘} นครินทร์ แก้วโชติรุ่ง, “รูปแบบและหลักการของการปกครองในพระไตรปิฎก” วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (สาขาวิชาพระพุทธศาสนา), (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖).

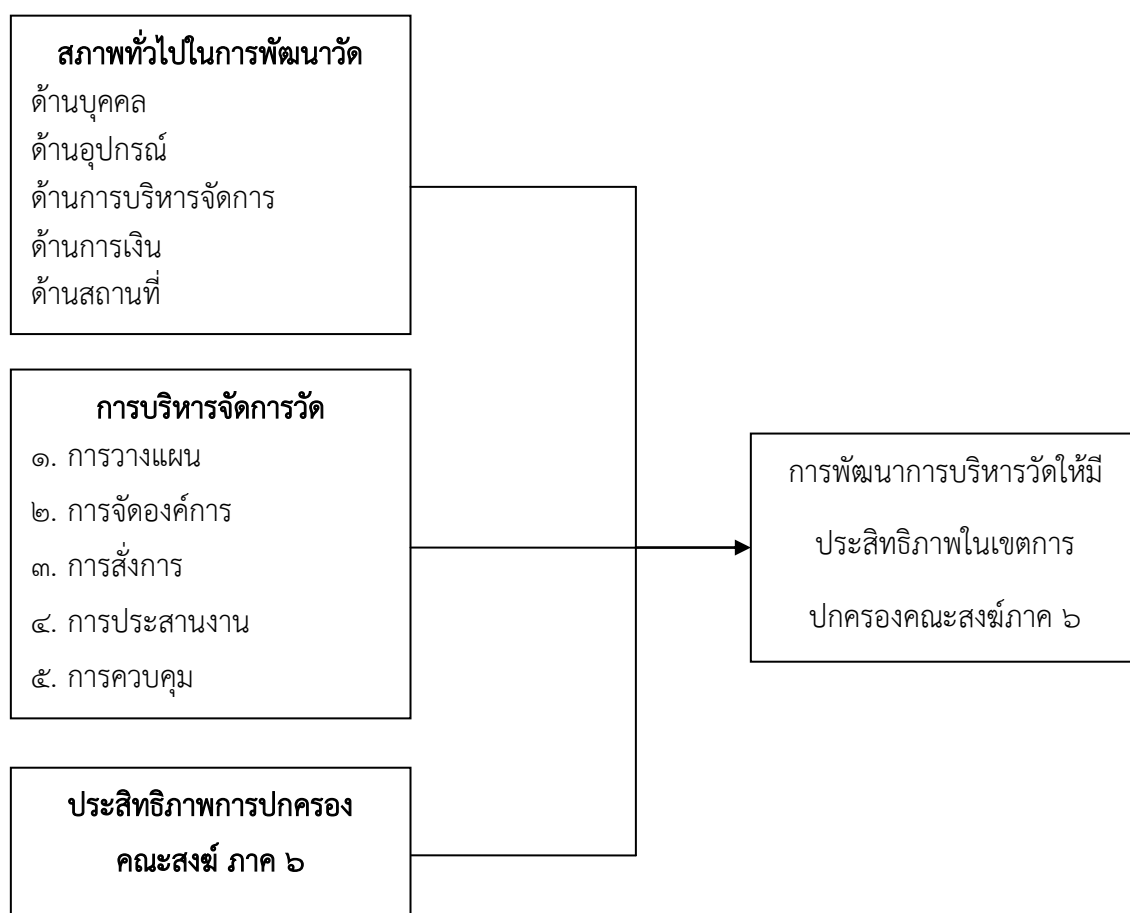
^{๑๐๙} Ingerson, “The Priest the Path: an Analysis of the Pries Role in a Central Thai village”, Doctor’s Thesis, (Cornell University, 1963).

ได้จริง โดยที่เจ้าอาวาส ผู้เป็นหัวหน้าเป็นผู้นำของภิกษุสามเณร และคฤหัสถ์ ที่มีอยู่ในวัด ถือว่าเป็นผู้ที่มีความสำคัญที่สุด ต่อความเจริญรุ่งเรืองสันติสุข ตลอดจนความมั่นคงของวัด เพราะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของวัด การปกครองบังคับบัญชา ดูแล แนะนำ สั่งสอน อบรมพระภิกษุสามเณร และฆราวาส ผู้อาศัยอยู่ในวัด ให้เป็นผู้ที่มีความประพฤติเรียบร้อยอยู่ภายใต้กฎระเบียบของวัด เป็นผู้อยู่ในศีลธรรมอันดีงาม มีความสามัคคีปรองดองกัน ให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจกันในการที่จะปฏิบัติศาสนกิจ ดำเนินกิจกรรมโครงการต่างๆ ของวัดให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

นอกจากนี้เจ้าอาวาสถือได้ว่าเป็นผู้ที่ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางและเป็นศูนย์กลางของการให้การศึกษาอบรมศีลธรรม จริยธรรม แก่ชุมชนและประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นที่พึ่งทางใจแก่สาธุชนได้อย่างแท้จริง ตลอดจนเป็นผู้ให้การสนับสนุนกิจกรรมที่จะนำประโยชน์มาสู่ประชาชน ดังนั้นภารกิจของพระสงฆ์ต่อการพัฒนาวัดจึงเป็นบทบาทสำคัญที่เจ้าอาวาสจะต้องแสดงบทบาทของตนเองให้ครอบคลุมทั้งด้านการปกครอง เผยแผ่ศาสนาธรรม ศาสนศึกษา ศึกษาสงเคราะห์ และด้านการสาธารณูปโภคให้มีประสิทธิภาพ หากเจ้าอาวาสสามารถทำได้ครอบคลุมหมดการพัฒนาวัดก็จะเป็นเรื่องที่ย่างสามารถทำให้วัดเป็นศูนย์กลางและเป็นศูนย์รวมจิตใจเป็นที่พึ่งของพุทธศาสนิกชนได้อย่างแท้จริง

๒.๙ กรอบแนวคิดงานวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษา การพัฒนาการบริหารวัดให้มีประสิทธิภาพในเขตการปกครองคณะสงฆ์ภาค ๖ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ ๒.๑ กรอบแนวคิดในการวิจัย