

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารที่ธรรมาภิบาลของพระอารามหลวงในกรุงเทพมหานคร” ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมจากเอกสาร บทความ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ จากอินเทอร์เน็ต แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้ในการกำหนดเป็นกรอบแนวคิด ตามลำดับหัวข้อดังนี้

- ๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ
- ๒.๒ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหาร
- ๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร
- ๒.๔ หลักทฤษฎีธรรมาภิบาล
- ๒.๕ การบริหารที่ธรรมาภิบาลของพระอารามหลวงในกรุงเทพมหานคร
- ๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- ๒.๗ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย

๒.๑ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ

ผู้วิจัยได้ศึกษาความหมายของการพัฒนา แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาโดยมีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา ดังต่อไปนี้

๒.๑.๑ ความหมายของการพัฒนา

คำว่า “พัฒนา” ในภาษาไทย มาจากรูปศัพท์ว่า “พฒฺ” ในภาษาบาลี และ “วรณ” ในภาษาสันสกฤต แปลว่าการทำความเจริญ การเปลี่ยนแปลงในทางที่เจริญขึ้น การคลี่คลายไปในทางที่ดี ถ้าเป็นกริยา ใช้คำว่า พัฒนา หมายความว่า ทำให้เจริญ คือ ทำให้เติบโตได้ งอกงาม ทำให้งอกงามและมากขึ้น เช่น เจริญทางเมตตากรุณา^๑ พัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงในตัวระบบที่ทำการ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงด้าน คุณภาพ (Qualitative Changes) ส่วนการแปลงรูป (Transformation) เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของตัวกระทำการ (Environmental Changes) ซึ่งนอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านคุณภาพและปริมาณ เช่น การคมนาคมของประเทศไทยเมื่อเริ่มแรกได้มีการใช้รถ

^๑ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๕๖), หน้า ๗๗๙.

เทียมม้า แล้วปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยใช้เครื่องจักรไอน้ำมาทำรถไฟและค่อย ๆ ปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้นๆ เรื่อยๆ การเปลี่ยนแปลงจากรถม้ามาเป็นรถไฟหรือเป็นรถยนต์หรือเครื่องบิน จนเป็นจรวดก็ดี นับได้ว่าเป็นการพัฒนา^๒

การพัฒนามาจากคำภาษาบาลีว่าวัณณะ แปลว่าเจริญซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ๑. การพัฒนาคนเรียกว่า ภาวนา ทำให้มี ให้เป็นขึ้นทางจิตใจ ๒. การพัฒนาสิ่งอื่นๆ ที่ไม่ใช่คน เรียกว่า พัฒนา เช่น พัฒนาวัตถุ พัฒนาสิ่งแวดล้อมต่างๆ^๓ ในหนังสือ “ทศวรรษธรรมทัศน์ พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) หมอดพุทธศาสตร์” สรุปว่าบุคคลพึงพัฒนาจากภายในมาสู่ภายนอก คือ จะต้องพัฒนาในด้านพฤติกรรมให้มีระเบียบวินัยในตนก่อน หมายถึง จะต้องพัฒนาอินทรีย์ คือ ตา หู จมูก ลิ้น กาย และจิตใจให้พร้อมรับมือกับสถานการณ์ความเป็นไปตามเหตุและปัจจัยของธรรมดอันเกิดขึ้นในการดำเนินชีวิตประจำวันของแต่ละบุคคล ดังนั้น การพัฒนาจึงรวมไปถึงการพัฒนาด้านบุคลิกภาพที่แสดงออก คือ เป็นคนกินเป็น ใช้เป็น บริโภคเป็น ดูแลเป็น พึ่งเป็น เป็นต้น การพัฒนาในด้านความประพฤติ คือ คบหาเสวนาเป็น สังคมเป็น พูดเป็น สื่อสารเป็น การพัฒนาด้านจิตใจ คือ วางท่าที่ต่อเรื่องที่เกิดขึ้นเป็น ฉลาดและทำใจเป็น และมีปัญญาที่จะคิดเป็น แก้ปัญหาเป็น ตลอดจนรู้จักดับทุกข์เป็น และแนวคิดการพัฒนาที่ผ่านนั้นว่ามีความผิดพลาด โดยเฉพาะบรรดาผู้นำฝ่ายบ้านเมืองซึ่งเป็นผู้วางแผนในการพัฒนาที่ให้ความสำคัญในด้านเศรษฐกิจ โดยมีความเข้าใจว่าการที่ประชาชนมีความอยากมากๆ จะทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้า เพราะประชาชนจะได้แข่งขันกันทำมาหากิน และการพัฒนาคนในชุมชนและสังคมโดยการมีส่วนร่วม ได้ร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อปรับปรุงความรู้ความสามารถของตนเองได้ร่วมกัน เปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของตน ชุมชน และสังคมให้ดีขึ้น การเจริญเติบโตก้าวหน้า และทันสมัยนั้นล้วนเป็นไปในทางรูปแบบและปริมาณ ซึ่งผิดกับสิ่งที่พระพุทธศาสนาต้องการ คือ คุณภาพชีวิตและความถูกต้องพอดี ซึ่งมีประโยชน์สูงสุด กลมกลืนและเกื้อกูลแก่สรรพชีวิต และไม่เบียดเบียนทำลายธรรมชาติและสภาพสิ่งแวดล้อม^๔ การกระทำให้ดีขึ้นคือเปลี่ยนจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่า กระบวนการ (Process) ในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของกลุ่มบุคคลเป้าหมายมุ่งให้เกิดความเสมอ

^๒อมร รัชสาสัย และชัตติยา กรรณสูตร, **ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ**, (กรุงเทพมหานคร: ชุมชนสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย, ๒๕๓๕), หน้า ๒-๘.

^๓พระราชวรมนี (ประยุทธ์ปยุตโต), **ทางสายกลางของการศึกษาไทยพิมพ์ครั้งที่ ๒**, (กรุงเทพมหานคร: คณะศึกษาศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ๕๓๐), หน้า ๑๖ - ๑๘.

^๔พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), **การพัฒนาที่ยั่งยืน**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๓๙), หน้า ๒๑-๒๒.

^๕สมศักดิ์ ศรีสันติสุข, **สังคมไทย : แนวทางวิจัยและการพัฒนา**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยพฤติกรรมศาสตร์, ๒๕๒๕) หน้า ๑๗๙.

^๖พระคุณฐิ เมธงโร, **การพัฒนาสังคมในทัศนะของพุทธทาสภิกขุ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง, ๒๕๓๙), หน้า ๗.

ภาคและกระบวนการ กระจายอย่างเป็นธรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดขอบข่ายระหว่างคนรวยและคนจนน้อยที่สุด^๖

การเปลี่ยนแปลงที่บุคคลต้องการและได้กำหนดทิศทางและความมุ่งหมายที่จะควบคุมอัตราการเปลี่ยนแปลง สภาวะการพัฒนาให้เป็นสภาวะที่สมาชิกของสังคมได้ใช้ความรู้ความสามารถของตนได้เต็มที่ โดยไม่มีสภาวะครอบงำ เช่น ความบีบคั้นทางการเมือง ความบีบคั้นทางเศรษฐกิจ หรือความไม่สมบูรณ์ในอนามัย ทุกคนสามารถที่จะนำเอาศักยภาพของตนออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ เช่น การเพิ่มผลผลิตทางการเกษตรของไทย ไม่สามารถจะใช้รถแทรกเตอร์แบบอเมริกาได้^๗ การพัฒนา เป็นการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย ความอยู่ดีกินดี ความเจริญทางศิลปวัฒนธรรม และจิตใจและความสงบสันติ ซึ่งนอกจากจะขึ้นอยู่กับกาได้รับปัจจัยทางวัตถุ เพื่อสนองความต้องการของร่างกายแล้ว ประชาชนยังต้องการพัฒนาทางด้านการศึกษาสังแวดล้อมที่ดี การพักผ่อนหย่อนใจ และการพัฒนาทางวัฒนธรรมและจิตใจด้านต่างๆ ด้วย ความต้องการทั้งหมดนี้บางครั้งเราเรียกกันว่าเป็นการพัฒนา “คุณภาพ” เพื่อให้เห็นว่าการพัฒนา ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการเพิ่มปริมาณสินค้าหรือการเพิ่มรายได้เท่านั้น หากอยู่ที่การเพิ่มความพอใจความสุขของประชาชนมากกว่า^๘ การทำให้มีคุณภาพมากขึ้น ในกรณีเกี่ยวกับบุคคลก็คือ การดำเนินการเพิ่มความรู้ ความสามารถ และทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานที่ตนรับผิดชอบให้มีคุณภาพประสบความสำเร็จเป็นที่น่าสนใจแก่องค์กร^๙ เป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้เกิดคุณภาพดีขึ้นกว่าเดิม ความหมายนี้นับว่าเป็นความหมายที่รู้จักกันโดยทั่วไป เพราะนำมาใช้มากกว่าความหมายอื่น ๆ แม้ว่าจะไม่เป็นที่ยอมรับของนักวิชาการก็ตาม^{๑๐} การพัฒนาเป็นความพยายามที่จะเปลี่ยนแปลงมนุษย์และสังคมให้ดีขึ้นหรือเจริญขึ้นอย่างมีเป้าหมายด้วยวิธีการที่มีระบบ เพื่อขจัดความด้อยพัฒนาให้หมดไปจากสังคม ซึ่ง เป็นการแก้ปัญหาและนำไปสู่เป้าหมายที่ดีกว่า ความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ที่มหาดมคานธีเรียกว่า “การตระหนักถึงศักยภาพของมนุษย์” (Realization of the human potential) นั่นก็คือ การเพิ่มความสามารถของคนที่จะเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของตนเอง^{๑๑}

^๖ยูวันน์ วุฒิเมธี **หลักการพัฒนาชุมชนและการพัฒนาชนบท** กรุงเทพมหานครบางกอกบล็อก ๒๕๕๖), หน้า ๒.

^๗จิตยา สุวรรณขุ, **สังคมวิทยา**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๗), หน้า ๑๘๗-๑๘๘.

^๘วิทยากร เชียงกุล, **การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทย : บทวิเคราะห์**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ นั้บแกระ, ๒๕๒๗), หน้า ๑๗-๑๘.

^๙พยอม วงศ์สารศรี, **การบริหารทรัพยากรมนุษย์**, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันราชภัฏสวนดุสิต คณะวิทยาการจัดการ, มปป.), หน้า ๑๔๔.

^{๑๐}T.R. Batten, **Community and Their Development**, (London: Oxford University Press, 1959), p. 2.

^{๑๑}C. Bryant and L.G. White, **Managing Development in the Third World**, (Boulder, Colorado: Westview Press, 1982), p. 62.

เป็นกระบวนการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเจริญ โดยหามาตรการในการปฏิบัติให้หลุดพ้นจากความทุกข์ยาก โดยการชักชวนหรือกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เป็นความพยายาม เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสังคม โดยโครงการที่วางขึ้นเพื่อปฏิบัติการให้บรรลุผลตามเป้าหมาย จุดประสงค์หลักของการพัฒนา ได้สรุปแนวคิดต่างๆ ที่กล่าวถึงความหมายของการพัฒนาว่า

- ๑) การเปลี่ยนแปลงในด้านปริมาณ คุณภาพ และสิ่งแวดล้อม ทุกด้านให้ดีขึ้นหรือเหมาะสมกว่าสภาพที่เป็นอยู่เดิม
- ๒) มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างมีลำดับขั้นตอนต่อเนื่องกันไป
- ๓) มีลักษณะเป็นพลวัตร ซึ่งหมายความว่าเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง
- ๔) มีลักษณะเป็นแผนและโครงการ คือ เกิดขึ้นจากการเตรียมการไว้ล่วงหน้าว่าจะเปลี่ยนแปลงใคร ด้านใด ด้วยวิธีการใด เมื่อใด ใช้งบประมาณและสิ่งสนับสนุนเท่าใด ใครรับผิดชอบ
- ๕) มีลักษณะเป็นวิชาการ ซึ่งหมายถึง การกำหนดขอบเขตและกลไกวิธีที่นำมาใช้ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตามเป้าหมายที่กำหนด เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาชนบท การพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาชุมชน การพัฒนาการศึกษา
- ๖) มีลักษณะที่ให้น้ำหนักต่อการปฏิบัติการจริงที่ทำให้เกิดผลจริง
- ๗) การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากมนุษย์ โดยมนุษย์ และเพื่อมนุษย์ หรืออาจจะเกิดขึ้นเอง
- ๘) มีเกณฑ์หรือเครื่องชี้วัด ซึ่งสามารถจะบอกได้ว่าการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพ ปริมาณ และสิ่งแวดล้อมดีขึ้นมากหรือน้อยเพียงใด ในระดับใด^{๑๒}

มีนักวิชาการบางกลุ่มได้สรุปแนวคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาไว้ ดังนี้

- ๑) แนวคิดแบบวิวัฒนาการ เป็นการนำการพัฒนาไปใช้เพื่ออธิบายประวัติศาสตร์ของมนุษย์ที่เคลื่อนย้ายจากภาวะหนึ่งไปสู่อีกภาวะหนึ่งที่สูงกว่า ทำให้มนุษย์มีความก้าวหน้าในด้านต่างๆ มากขึ้น เช่น มีชีวิตที่อุดมสมบูรณ์ขึ้น ร่ำรวยมากขึ้น มีเหตุผลมากขึ้น มีความแตกต่างกันมากขึ้นเป็นต้น การพัฒนาในแนวคิดนี้จึงมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ความก้าวหน้ามาก
- ๒) แนวคิดแบบการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้น ในคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ เนื่องจากมีความเป็นกลางมากกว่าการพัฒนา ไม่เกี่ยวข้องกับอดีตหรืออนาคต อันรุ่งโรจน์แต่สนใจศึกษาการเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์ทางสังคม เช่น การแบ่งชนชั้นทางสังคม เป็นต้น การเปลี่ยนแปลงอาจมีลักษณะเป็นการปฏิรูป คือ เฉพาะในโครงสร้างใด โครงสร้างหนึ่ง และเป็นการปฏิวัติ คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทั้งหมดของสังคม
- ๓) แนวความคิดแบบเศรษฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์นำการพัฒนาไปใช้จำแนกประเทศต่างๆ ตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่น รายได้ประชาชาติ การรู้หนังสือ การมีงานทำ เป็นต้น ออกเป็น

^{๑๒} สนธยา พลศรี, **ทฤษฎีและหลักการพัฒนาชุมชน** (กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์, ๒๕๔๗), หน้า ๘.

ประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา และประเทศด้อยพัฒนา การพัฒนาในแนวความคิดนี้ จึงมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า ความเป็นอุตสาหกรรม ความทันสมัย และการเจริญเติบโตมาก

๔) แนวความคิดแบบการปฏิบัติการทางสังคม เป็นแนวความคิดที่เกิดจากรัฐบาลของประเทศต่างๆ พยายามปรับปรุงแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมในรูปของการวางแผน ปฏิบัติการ เช่น การปฏิรูปที่ดิน การสหกรณ์ การพัฒนาชนบท เป็นต้น และเรียกวิธีการนี้ว่า การพัฒนา

๕) แนวความคิดแบบความขัดแย้งทางสังคม เป็นแนวความคิดของการพัฒนาประเทศด้วยระบอบสังคมนิยม ที่นำทฤษฎีความขัดแย้งมาใช้เป็นแนวทางในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบสังคม โดยถือว่าการนำระบอบสังคมนิยมเข้ามาใช้แทนระบบที่ใช้อยู่เดิมเป็นการพัฒนา^{๓๓}

จากความหมายข้างต้น อาจแบ่งแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาออกได้เป็น ๔ กลุ่มตามลักษณะแนวคิด ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ เห็นว่า การพัฒนา หมายถึง ความเจริญเติบโต (Growth) ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในผลที่ได้ของระบบโดยมีปริมาณผลที่ได้เหล่านั้นสูงขึ้นกว่าเดิม

กลุ่มที่ ๒ เห็นว่า การพัฒนาเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงระบบในระบบที่กระทำการ (System Change) เช่น การเปลี่ยนแปลงระบบสังคม หรือระบบการบริหารในประเทศกำลังพัฒนา

กลุ่มที่ ๓ เห็นว่า การพัฒนาเป็นการปฏิบัติการโดยมีจุดมุ่งหมาย (Goal orientation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความทันสมัย

กลุ่มที่ ๔ เห็นว่า การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยมีการวางแผนไว้ก่อนล่วงหน้า (Planned Change) แนวความคิดของนักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่าการพัฒนาที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต้องมีการวางแผนระดับชาติ และมีการนำไปปฏิบัติโดยผู้ปฏิบัติงาน

สรุปได้ว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่อีกสภาพหนึ่งที่ดีกว่าอย่างเป็นระบบ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ หรือการทำให้มีคุณภาพมากขึ้น โดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลก็คือการดำเนินการเพิ่มความรู้ ความสามารถ และทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงาน มีความคิดสร้างสรรค์และรับผิดชอบต่องานนั้นๆ โดยการพัฒนาดังกล่าวคำนึงถึงหลักความสมดุลในการใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันและอนาคต เพื่อจะได้เป็นรูปแบบในการกำหนดวิธีการสู่เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับถึงความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีที่มีการนำมาใช้ในปัจจุบันรวมถึงเป็นการกำหนดวิถีทางในการเชื่อมโยงกับสังคมโลกในปัจจุบัน และอนาคต ดังตารางที่ ๒.๑

^{๓๓} สนธยา พลศรี, กระบวนการพัฒนาชุมชน, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๕), หน้า ๗.

ตารางที่ ๒.๑ ความหมายของการพัฒนา

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
ราชบัณฑิตยสถาน (๒๕๕๔, หน้า ๗๗๙)	มาจากคำว่า “วฑฺฒน” และคำว่า “วรธน” แปลว่า ความเจริญซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ ส่วนคือ ๑. การพัฒนาคนเรียกว่า ภาวนา ๒. ส่วนสิ่งอื่นๆ ที่ไม่ใช่คน เรียกว่า พัฒนา
พระราชวรมุนี(ประยุทธ์ ปยุตฺโต) (๒๕๓๐, หน้า ๑๖-๑๘)	๑. การพัฒนาคนเรียกว่า ภาวนา ๒. การพัฒนาสิ่งอื่น ๆ ที่ไม่ใช่คน เรียกว่าพัฒนา
พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต) (๒๕๔๒, หน้า ๖๗-๖๙)	๑. พัฒนาพฤติกรรมให้มีระเบียบวินัยในตนก่อน ๒. พัฒนาอินทรีย์ ให้พร้อมรับสถานการณ์ในชีวิตประจำวัน
สมศักดิ์ ศรีสันติสุข (๒๕๒๕, หน้า ๑๗๙)	การพัฒนา คือ การที่คนในชุมชนและสังคมโดยส่วนรวม ได้ร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อปรับปรุงความรู้ความสามารถของตนเองได้ร่วมกัน เปลี่ยนแปลงคุณภาพชีวิตของตน ชุมชน และสังคมให้ดีขึ้น
พระเดชฐี เมธงโร (๒๕๓๙, หน้า ๗)	การเจริญเติบโต ความก้าวหน้า และทันสมัยโดยไม่เบียดเบียนทำลายธรรมชาติและสภาพสิ่งแวดล้อม
ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (๒๕๕๖, หน้า ๒)	ปรับปรุงคุณภาพชีวิตของกลุ่มบุคคลให้เกิดความเสมอภาค กระจายอำนาจอย่างเป็นธรรม ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม
อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูตร (๒๕๓๕, หน้า ๒-๘)	การเปลี่ยนแปลงในตัวระบบทำการ เป็นการเปลี่ยนแปลงด้านคุณภาพ (Qualitative Changes) ส่วนการเปลี่ยนแปลงรูป (Transformation) เป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของตัวกระทำ (Environmental Changes)

ตารางที่ ๒.๑ ความหมายของการพัฒนา (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
	จากความหมายข้างต้น อาจแบ่งแนวคิดเกี่ยวกับกาพัฒนาออกได้เป็น ๔ กลุ่มตามลักษณะแนวคิด ดังนี้ ๑) การพัฒนา หมายถึง ความเจริญเติบโต (Growth) ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงในผลที่ได้ของระบบโดยมีปริมาณ ๒) การพัฒนาเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงระบบในระบบที่กระทำการ(System Change) เช่น การเปลี่ยนแปลงระบบสังคม ๓) การพัฒนาเป็นการปฏิบัติการโดยมีจุดมุ่งหมาย (Goal orientation) ๔) การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยมีการวางแผนไว้ก่อนล่วงหน้า (Planned Change) แนวความคิดของนักวิชาการกลุ่มนี้เห็นว่าการพัฒนาที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้นั้น การเปลี่ยนแปลงที่ต้องการและได้กระทำทิศทางและมุ่งที่จะควบคุมอัตราการเปลี่ยนแปลง ด้วย สภาวะการพัฒนาเป็นสภาวะสมาชิกของสังคมได้ไ้ความรู้ความสามารถโดยไม่มีสภาวะครอบงำ เช่น ความบีบคั้นทางการเมือง ความบีบคั้นทางเศรษฐกิจ
วิทยากร เชียงกุล (๒๕๒๗, หน้า ๑๗-๑๘)	การพัฒนาที่แท้จริงควรหมายถึงการทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความสุข ความสะดวกสบาย ความอยู่ดีกินดี ความเจริญทางศิลปวัฒนธรรม และจิตใจและความสงบสันติ
พยอม วงศ์สารศรี (หน้า ๑๔๔)	การทำให้มีคุณภาพมากขึ้น ในกรณีที่เกี่ยวข้องบุคคลก็คือ การดำเนินการการเพิ่มความรู้ความสามารถ และทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงาน
ยุวัฒน์ วุฒิเมธี (๒๕๒๖, หน้า ๑)	การพัฒนาที่เข้าใจโดยทั่วไป มีความหมายใกล้เคียงกับความหมายจากรูปศัพท์ คือหมายถึงการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงจากสภาพหนึ่งไปสู่สภาพหนึ่งที่ดีกว่าเดิมอย่างเป็นระบบ

ตารางที่ ๒.๑ ความหมายของการพัฒนา (ต่อ)

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
สนธยา พลศรี (๒๕๔๗, หน้า ๘)	เปลี่ยนแปลงมนุษย์และสังคมให้ดีขึ้นเจริญขึ้น อย่างมีเป้าหมายมีระบบบริหารจัดการความด้อยพัฒนาให้หมด ไปจากสังคม ๑) การเปลี่ยนแปลงในด้านปริมาณ คุณภาพ และสิ่งแวดล้อม ๒) มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างมี ลำดับขั้นตอนต่อเนื่องกันไป ๓) มีลักษณะเป็นพลวัตร ๔) มีลักษณะเป็นแผนและโครงการ ๕) มีลักษณะเป็นวิชาการ ๖) มีลักษณะที่ให้น้ำหนักต่อการปฏิบัติการจริงที่ ทำให้เกิดผลจริง ๗) การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากมนุษย์ มีเกณฑ์หรือเครื่องชี้วัด
C. Bryant and L.G. White (1982, p. 62)	การพัฒนา หมายถึง ความพยายามที่จะดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ที่มหาตมาคานธีเรียกว่า “การ ตระหนักถึงศักยภาพของมนุษย์” (realization of the human potential) นั่นก็คือ การเพิ่มความสามารถของ คนที่จะเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของตนเอง
T. R. Batten (1959, p. 2)	การเปลี่ยนแปลงสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้เกิดคุณภาพดีขึ้น กว่าเดิม

๒.๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา เกิดจากการให้ความสำคัญต่อการตัดสินใจโดยคนๆ
การเน้นถึงการตัดสินใจโดยคนเป็นกลุ่มหรือหลาย ๆ คน การพัฒนา การทำให้เกิดความเจริญเติบโต
และเพิ่มอัตราให้สูงขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงระบบ เพื่อให้ระบบมีความสามารถในการทำงานอย่างมี
ประสิทธิภาพ และความสามารถในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายให้เกิดความเป็นธรรม ความ

ยุติธรรม สิทธิเสรีภาพ และความพอใจแก่คนส่วนใหญ่ และมีการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามความต้องการหรือสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงด้านอื่นๆ^{๑๔}

การทำให้ทันสมัย (Modernization)

การทำให้ทันสมัย หมายถึง กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ การแปลงรูประดับส่วนรวมของสังคมโบราณ หรือสังคมที่ยังไม่เจริญ ไปสู่การยอมรับเทคโนโลยีชนิดต่างๆ และการขยายตัวขององค์กรสังคมในรูปสมาคม อันเป็นลักษณะเด่นชัดของบรรดาชาติทั้งหลายในโลกตะวันตก ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจที่รุ่งเรือง และมีระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ Wคนหรือสังคมใดก็ตามที่เข้าเกี่ยวข้องกับการเลียนแบบยืมเอาไป หรือนำไปปรับใช้ ไม่ว่าต้นแบบสถาบัน หรือการปฏิบัติต่างประเทศเพื่อให้สังคมของตนมีฐานะดีขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ในโลก ทั้งนี้โดยรักษาและคงไว้ซึ่งสิ่งที่ตั้งงามเป็นเอกลักษณ์ของตัวเอง F การทำให้ทันสมัยเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงที่ต้องอาศัยแบบอย่างจากต่างประเทศ หรืออาจจะได้มาโดยวิธีการต่างๆ

กระบวนการทำให้ทันสมัยและลักษณะสังคมทันสมัยสรุปได้ดังนี้

- ๑) การทำให้ทันสมัยเป็นกระบวนการปฏิบัติ เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจากสังคมโบราณเป็นสังคมสมัยใหม่
- ๒) การทำให้ทันสมัยเป็นกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน มีขอบเขตกว้างขวางเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความคิดและพฤติกรรมของมนุษย์ทุกด้าน
- ๓) การทำให้ทันสมัยเป็นกระบวนการที่เป็นระบบ ตามหลักของทฤษฎีเกี่ยวกับระบบถือว่าการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันโดยอ้อมเกี่ยวข้องและกระทบกับปัจจัยอื่นๆ ด้วย
- ๔) การทำให้ทันสมัยเป็นกระบวนการที่แผ่ขยายไปทั่วโลก เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากความคิดและเทคนิคใหม่ๆ โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่ยุโรป และบางส่วนเกิดขึ้นเองจากประเทศที่มีได้อยู่ทางตะวันตก
- ๕) การทำให้ทันสมัยเป็นกระบวนการที่ใช้เวลา การเปลี่ยนแปลงให้ทันสมัยทั้งหมดสามารถดูได้จากเวลา ถ้าเป็นการปฏิวัติอาจใช้เวลาไม่มากนัก แต่ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงธรรมดาอาจใช้เวลายาวนานอย่างที่ปรากฏในสังคมตะวันตก
- ๖) การทำให้ทันสมัยเป็นกระบวนการที่มีระดับ มีความเป็นไปได้ที่จะแบ่งขั้นตอนหรือสมัยของการทำให้ทันสมัยของสังคมได้
- ๗) การทำให้ทันสมัยเป็นกระบวนการอย่างเดียวกันโดยตลอด สังคมโบราณ ฌทั้งหลายที่มีอยู่หรือที่เคยเป็นมานั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน แต่สังคมทันสมัยมีพื้นฐานหลายประการที่คล้ายคลึงกัน และมีแนวโน้มที่จะเข้าไปสู่จุดเดียวกัน

^{๑๔} อมร รัชศาสตร์, *เทศบาลเพื่อการพัฒนา*, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๔๑), หน้า

๘) การทำให้ทันสมัยเป็นกระบวนการที่ไม่ย้อนกลับ โดยทั้งหมดแล้วการทำให้ทันสมัยจะมีแนวทางไปสู่การมีเหตุมีผล เช่น สังคมที่เข้าไปสู่ระดับการเป็นชุมชนเมือง คนมีการศึกษาระดับสูง มีลักษณะเป็นสังคมอุตสาหกรรมเป็นเวลาสิบๆ ปีมาแล้ว จะไม่กลับไปสู่ระดับที่ต่ำกว่านี้ในอีกสิบปีข้างหน้า อัตราการเปลี่ยนแปลงของแต่ละสังคมอาจแตกต่างกันแต่ทิศทางของการเปลี่ยนแปลงจะไม่แตกต่างกัน

๙) การทำให้ทันสมัยเป็นกระบวนการที่มุ่งไปข้างหน้า
สังคมที่ทันสมัยควรมีลักษณะดังต่อไปนี้

- ๑) มีระบบการแบ่งงานกันทำตามความรู้เฉพาะด้านในองค์การของรัฐบาล
- ๒) มีการประสานงานกันภายในโครงสร้าง
- ๓) มีหลักเกณฑ์ที่มีเหตุผลเพื่อการตัดสินใจอย่างทั่วถึงและทั่วไป
- ๔) มีขอบเขต ขอบข่าย และความสามารถในการตัดสินใจทั้งระดับการเมืองและระดับ

บริหาร

- ๕) มีความรู้สึกและความซาบซึ้งในความเป็นชาติ
- ๖) มีความสนใจและเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองอย่างกว้างขวาง
- ๗) มีการแบ่งสรรบทบาททางการเมืองโดยอาศัยความสามารถของการทำงานของคน

เป็นสำคัญ

๘) มีความยุติธรรม ความเป็นกลาง และมีกฎเกณฑ์ต่างๆ ในการพิจารณาพิพากษาตัดสินความต่างๆ อย่างตรงไปตรงมา

ประเทศกำลังพัฒนาการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ บางประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในบางเรื่องและหลายๆ เรื่องในขณะเดียวกันบางประเทศก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างช้าๆ แต่มีสำคัญคงจะไม่พ้นเรื่องของปัญหา ประเทศกำลังพัฒนาทุกประเทศต่างมีปัญหาของตัวเองบางประเทศมีปัญหามาก บางประเทศมีปัญหาน้อย แต่ส่วนใหญ่มีปัญหาที่คล้ายๆ กัน ดังนั้น การกล่าวถึงทฤษฎีหรือต้นแบบการพัฒนา จำเป็นต้องเริ่มด้วยการตั้งคำถามในเชิงของปัญหาที่สำคัญ ๔ ข้อ คือ

๑) เหตุใดช่องว่างคนร่ำรวยกับคนยากจนในประเทศกำลังพัฒนาจึงมีมากขึ้นเรื่อยๆ

๒) เหตุใดขบวนการที่ก่อให้เกิดความร่ำรวยและความยากจน จึงมีขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่าในสังคมยากจนทุกแห่ง และในสังคมที่ร่ำรวยอีกไม่น้อย

๓) เหตุใดคนจนในสังคมที่ยากจนทุกแห่งจึงอพยพโยกย้ายไปอาศัยและแสวงหางานทำในเมืองใหญ่ๆ ในขณะที่คนร่ำรวยพยายามที่จะหนีจากเมืองใหญ่

๔) เหตุใดสังคมต่างๆ ที่มีความสำเร็จและมีความมั่งคั่งร่ำรวยมาก มีความสามารถในการผลิตสูงแล้วจึงไม่มีความพอเพียง ยังพยายามหาทางที่จะสร้างความมั่งคั่งต่อไปอีกโดยการทำงานและผลิตมากขึ้น

เพื่อที่จะตอบคำถามให้ชัดเจนได้ อาจกล่าวถึงตัวแบบซึ่งมีอยู่ ๒ แบบด้วยกัน เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนา

ตัวแบบแรก ได้แก่ ตัวแบบล่าหลัง (Lag Model) ตัวแบบนี้มีลักษณะคล้ายกันกับการวิ่งแข่งตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยเริ่มต้นออกวิ่งที่จุดเดียวกัน ในเวลาใกล้เคียงกัน วิ่งอยู่ในแนวทางหรือในลูเดียวกันไปในทิศทางเหมือนกัน นักวิ่งบางคนวิ่งได้เร็วย่อมจะอยู่ข้างหน้าผู้ที่วิ่งช้ากว่า ใครวิ่งช้ามากจะอยู่หลังสุด หรือคนวิ่งช้าอาจวิ่งได้เร็วในตอนหลังอาจตามทันคนที่อยู่ข้างหน้าได้ จึงสามารถเปรียบเทียบการพัฒนาของประเทศต่างๆ เหมือนกับการวิ่งแข่งดังกล่าวได้ เมื่อเปรียบเทียบการพัฒนาของประเทศทั้งหลายกับการวิ่งแข่งได้ ทำให้เกิดสมมติฐานที่นำมาใช้กับต้นแบบนี้ คือ

๑) ความพัฒนา และ ความไม่พัฒนา เป็นขบวนการสองอย่างที่ไม่เกี่ยวข้องกัน

๒) เงื่อนไขของความพัฒนา และ เงื่อนไขของความไม่พัฒนา ได้แก่ ความสามารถ และความพยายาม ประเทศที่พัฒนาย่อมมีความสามารถและใช้ความพยายามของเขาที่อยู่ส่วนประเทศด้อยพัฒนามีความสามารถน้อยกว่าและไม่ค่อยได้ใช้ความพยายาม

๓) สังคมหรือประเทศต่างๆ ต้องมีความมุ่งหมายแบบเดียวกัน และดำเนินไปตามกระบวนการพัฒนาแบบเดียวกัน ประเทศพัฒนาย่อมจะเปลี่ยนแปลงให้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว ข้อสังเกตสำหรับต้นแบบแรก มีดังต่อไปนี้

๑) ต้นแบบนี้มองไม่เห็นความสัมพันธ์เกี่ยวข้องระหว่าง ขบวนการต่างๆ ของการทำให้เกิดความยากจนและความมั่งคั่งร่ำรวย เพราะการพัฒนาเปรียบเสมือนกับการวิ่งแข่ง

๒) จากสมมติฐานที่ว่าประเทศต่างๆ จะมุ่งไปสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน ไปในทิศทางเดียวกัน และความล้มเหลวของการกระทำดังกล่าวเกิดจากเงื่อนไขพิเศษต่างๆ คืออุปสรรคและปัจจัยที่ขัดขวางไป

๓) ต้นแบบนี้พิจารณาประเทศต่างๆ เหมือนกับเป็นสิ่งซึ่งสามารถอยู่ด้วยตัวของมันเองได้ โดยลำพัง มิได้มองเห็นความเกี่ยวข้องระหว่างขบวนการภายนอกหรือกิจการระหว่างประเทศ กับขบวนการภายในหรือกิจการภายในประเทศ ทำให้เกิดความร่ำรวยและความยากจนของประเทศนั้นๆ

๔) ต้นแบบนี้มีลักษณะที่ทำให้เข้าใจว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้นมิได้เป็นไปตามแนวทางของประวัติศาสตร์ แต่เป็นความก้าวหน้าแบบเส้นตรงเหมือนกับการวิ่งแข่ง

อย่างไรก็ตาม ต้นแบบแรก เป็นแบบที่ง่ายไม่มีความสลับซับซ้อนแต่อย่างใด และยังเป็นแบบที่ตรงกันนโยบายการช่วยเหลือขององค์การสหประชาชาติ และนโยบายช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างประเทศอยู่ ประเทศต่างๆ ทางตะวันตกมีความเชื่อที่สอดคล้องกับแนวความคิดของต้นแบบนี้มาก เป็นต้นแบบที่ปรากฏให้เห็นในประวัติของการพัฒนา และเป็นตัวกำหนดแนวความคิดในเรื่องการพัฒนา รวมทั้งการกำหนดนโยบายประเทศต่างๆ ด้วย

ต้นแบบที่สอง เรียกว่า ตัวแบบแห่งการแสวงประโยชน์ (Brain Drain Model) ลักษณะที่สำคัญของต้นแบบนี้ ต้องเปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ระหว่างทีมฟุตบอลอาชีพเพื่อการค้าจำนวนหนึ่งกับสมาชิกทั้งหลายของสันนิบาตหรือสมาคมใดสมาคมหนึ่ง ทีมฟุตบอลจำนวนหนึ่งจะมีความสามารถหรือเก่งกว่าทีมอื่นๆ เมื่อทีมเหล่านี้ลงแข่งขันจะมีคนเข้าชมอย่างคับคั่งและสามารถเก็บเงินค่าดูได้มากมาย ดังนั้น จึงมีเงินมากที่จะนำไปใช้จ่ายในการฝึกซ้อม

การพัฒนาและการทำให้ทันสมัย

การพัฒนาและการทำให้ทันสมัย ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก เพียงแต่การพัฒนามีขอบเขตกว้างกว่าการทำให้ทันสมัย การพัฒนาเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงทางวัตถุ เนื่องจากชาวตะวันตกเชื่อกันว่าการค้นพบเทคโนโลยีใหม่ๆ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change) และเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่บางครั้ง มนุษย์สามารถกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงได้ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีหรือแนวคิดเรื่องการพัฒนาตะวันตกยุคใหม่ส่วนหนึ่งได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิด “ทฤษฎีการวิวัฒนาการ” (Evolutionary Theory) ประเด็นสำคัญของทฤษฎีวิวัฒนาการในการพัฒนา คือ การพัฒนามีขั้นตอน เช่น สังคมการเมืองที่พัฒนาจะต้องเป็นสังคมเสรี นอกจากนั้นเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เป็นผลมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ ๑๘ ส่งผลให้ประเทศตะวันตกมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง วัฒนธรรม การอพยพคนเข้าเมืองก่อให้เกิดระบบนิเวศวิทยาที่มีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเมือง ชุมชนแออัด การใช้แรงงานเด็ก สตรี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการศึกษาให้มีความเหมาะสมกับระบบการผลิต จึงเกิดแนวความคิด “ทฤษฎีความทันสมัย” ในหมู่นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องการพัฒนาในกระแสหลัก (Mainstream Development) หรือนักพัฒนานิยม ซึ่งมีความคิดว่าความเจริญต้องเดินตามกระแสการพัฒนาตะวันตก สังคมต้องก้าวเข้าไปสู่ความเป็นอุตสาหกรรม นโยบายและแนวคิดของนักวิชาการและรัฐบาลในสังคมตะวันตก ทำให้เกิดปฏิกิริยาและแรงผลักดันความสัมพันธ์ของการพัฒนาระหว่างประเทศตะวันตกและประเทศที่กำลังพัฒนา “ทฤษฎีความทันสมัย” เป็นการมองเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระดับมหภาค คือ พิจารณาถึงปัจจัยในภาพรวม มองปัญหาการพัฒนาในเชิงการเปลี่ยนแปลงสังคมทั้งระบบ เช่น การเปลี่ยนแปลงจากประเพณีแบบดั้งเดิมต้องพัฒนาไปสู่สังคมที่มีเทคโนโลยีระดับสูง เป็นต้น การพัฒนา เป็นวิธีการที่รัฐเข้ามาแทรกแซงโดยตรงเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคม การพัฒนาเป็นวิธีการที่รัฐทุนนิยมพึงพาใช้เป็นเครื่องมือที่ทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ปรารถนา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว หมายถึงความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เพื่อให้ทัดเทียมกับอารยประเทศ ดังนั้นนโยบายและแนวคิดของนักวิชาการในสังคมตะวันตก ทำให้เกิดแรงผลักดัน ความสัมพันธ์ของการพัฒนาระหว่างประเทศตะวันตก และเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา การพัฒนาจึงขึ้นอยู่กับบุคคล สังคม วัฒนธรรม และระยะเวลา เช่น

๑) การพัฒนามีลักษณะแบบวิวัฒนาการ (Evolution) มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงทีละน้อย นักสังคมศาสตร์และนักสังคมวิทยาในศตวรรษที่ ๑๙ ใช้คำว่า การพัฒนาในความหมายนี้อธิบายถึงที่มาของมนุษย์ เพราะมีความเชื่อว่ามนุษย์เคลื่อนย้ายถิ่นฐานจากที่แห่งหนึ่งไปสู่ที่อีกแห่งหนึ่งในทิศทางเดียวกัน การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานนี้จะทำให้ชีวิตมนุษย์มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความแตกต่างกันทั้งวัตถุ และวัฒนธรรม การพัฒนาในลักษณะนี้จึงอาจหมายถึงความก้าวหน้า

๒) การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงสังคม (Social Change) นักสังคมศาสตร์ในศตวรรษที่ ๒๐ มองการพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงสังคมเพราะการพัฒนามีลักษณะเป็นกลางมากกว่าความก้าวหน้า และสนใจที่จะศึกษาการเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์

๓) การพัฒนาเป็นแนวคิดแบบเศรษฐศาสตร์ (Economic) นักเศรษฐศาสตร์ให้ความสนใจเรื่องการพัฒนาเพราะสามารถใช้เป็นตัวบ่งชี้รายได้ประชาชาติ แนวคิดแบบเศรษฐศาสตร์ มองการพัฒนาว่ามีความหมายเกี่ยวกับความเป็นอุตสาหกรรม ความทันสมัยและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

๔) การพัฒนาเป็นการปฏิบัติการทางสังคม (Social Action) เป็นเรื่องที่ภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในการรับผิดชอบต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เช่น การสร้างคุณภาพ เป็นต้น

๕) การพัฒนาเป็นแนวคิดความขัดแย้งทางสังคม (Social Conflict) เมื่อมีการพัฒนาย่อมจะมีผู้ที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ผลที่ตามมาความขัดแย้งย่อมจะเกิดการพัฒนาประเทศแบบสังคมนิยมใช้ทฤษฎีความขัดแย้งมาเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและระบบสังคมไทยมีความเชื่อว่า การพัฒนาเป็นกระบวนการวิวัฒนาการตามธรรมชาติ

การพัฒนามีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยองค์ประกอบต่างๆ เช่น คน วัสดุ การจัดการแต่ปัญหาการพัฒนาในทุกด้านจะสำเร็จได้ ถ้าการพัฒนาคนได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพราะปัจจัยมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการพัฒนา ทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ โดยคุณลักษณะทั้งสองแ่งนี้ไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาดคือทั้งปริมาณและคุณภาพต้อง ควบคู่กันไปเสมอในแง่ของปริมาณ ผลของการพัฒนาสามารถมองเห็นได้เป็นวัตถุ จับต้องและวัดผลได้ง่าย เช่น เงินเดือนเพิ่มขึ้น รายได้เพิ่มขึ้น มีถนนหนทาง โรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล ส่วนในแง่คุณภาพจับต้องไม่ได้วัดผลได้ยาก เช่น การพัฒนาให้ประชาชนมีความซื่อสัตย์สุจริต รู้จักเสียสละเพื่อส่วนรวม มีความอดทน ขยันหมั่นเพียร รักระเบียบวินัยและความสะอาด เป็นต้น และเป็นความจริงเสมอว่า การพัฒนาส่วนใหญ่จะเน้นในแง่ของปริมาณทั้งสิ้น เพราะสามารถที่จะวัดได้ยิ่ง สังคมเจริญมากขึ้นเท่าไร การพัฒนาจำต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่รู้เฉพาะเรื่องของสาขาที่ตนชำนาญ โดยขาดความสนใจในความเป็นมนุษย์ในวงกว้างออกไป การวัดผลการพัฒนาจึงเน้นไปที่ความสำเร็จในด้านสาขาวิชาชีพของตนเป็นส่วนใหญ่ เช่น นักเศรษฐศาสตร์จะวัดผลสำเร็จของตนด้วยการเพิ่มการลงทุน เป็นต้น

โดยคำนึงถึงมนุษย์น้อยมาก ^{๑๕} ในเชิงวิชาการ คนพัฒนาที่มีลักษณะสี่ประการดังกล่าวมาแล้ว มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับศาสตร์สามสาขาอย่างมาก กล่าวได้โดยรวมว่า ลักษณะสี่ประการของคน พัฒนารวมอยู่ในสามศาสตร์-มนุษยศาสตร์ วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ สังคมศาสตร์นั่นเอง ดังจะกล่าวโดยสังเขป

๑) ความสุขกับ ๓ ศาสตร์ ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับความสุขของมนุษย์ คือ มนุษยศาสตร์ สาขาเฉพาะวิชาที่ว่าด้วยศาสนาโดยทั่วไป คำอธิบายเรื่องความสุขที่ได้ใช้ในหนังสือนี้มาจากพุทธศาสนา ลักษณะคนมีความสุขจึงสัมพันธ์กับมนุษยศาสตร์นี้เอง ไม่ใช่ของแปลกปลอมมาจากไหน

๒) คุณธรรมกับ ๓ ศาสตร์ ในทำนองเดียวกัน ศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับคุณธรรมของมนุษย์ก็คือมนุษยศาสตร์ โดยเฉพาะศาสนาและทำนองเดียวกันความสุขที่กล่าวมาคุณธรรมยังเกี่ยวข้องกับสาขาอื่นมนุษยศาสตร์ด้วย เช่น ปรัชญา ศิลปะ ภาษา อารยธรรม เป็นต้น แต่ศาสนา แต่ศาสนาจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณธรรม คุณธรรมที่เพ่งเล็งอยู่ในหนังสือที่มาจากคำสอนของพุทธศาสนาเนื่องจากผู้เขียนมีความรู้และปฏิบัติศาสนานี้ และก็เชื่อว่าศาสนาอื่นก็สอนคุณธรรมด้วยแน่นอน

๓) คุณภาพกับ ๓ ศาสตร์ เรื่องของคุณภาพเป็นเรื่องของวิชาชีพเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงสัมพันธ์กับทั้ง ๓ ศาสตร์ คือ มนุษยศาสตร์ เช่น ความรู้ความชำนาญในวิชาปรัชญา ศาสนา ภาษาศาสตร์ (นักเขียน นักประพันธ์ครูภาษา) ศิลปะ (ศิลปินสาขาต่างๆ) วิทยาศาสตร์ธรรมชาติ อาทิ นักวิทยาศาสตร์สาขาต่างๆ (เคมี ชีวะ ฟิสิกส์ แพทย์ วิศวกร เกษตรกร พยาบาล นักสาธารณสุข) และ สังคมศาสตร์ อาทิ นักรัฐศาสตร์ นักปกครอง นักบริหารด้านต่างๆ นักเศรษฐศาสตร์สาขาต่างๆ นักจิตวิทยา ครูแนะแนว จิตแพทย์ นักมานุษยวิทยาและนักสังคมวิทยา รวมทั้ง นักภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ด้วย วิชาที่อาจจัดเข้ากลุ่มพวก เช่น คณิตศาสตร์ คอมพิวเตอร์ นักสิ่งแวดล้อม ก็สามารถรวมอยู่ ๓ ศาสตร์นี้ สิ่งแวดล้อมกับ ๓ ศาสตร์ ดังได้กล่าวพาดพิงมาแล้ว เรื่องของสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องเกี่ยวข้องโดยตรงกับวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ แต่อาจเป็นนักวิทยาศาสตร์หลายสาขา เช่น เป็นนักชีววิทยา เป็นวิศวกร เป็นนักเคมี หรือ แม้แต่นักฟิสิกส์ แพทย์ เป็นต้น แต่บางสิ่งแวดล้อมที่ได้รับการค้นคว้าโดยตรงก็มีบุคคลเหล่านี้อาจมีพื้นทางภูมิศาสตร์ ซึ่งเป็นและสังคมศาสตร์สาขาอื่นด้วยก็ได้^{๑๖}

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ต้องการเน้นย้ำว่า ลักษณะคนพัฒนาเกี่ยวกับศาสตร์สามสาขาและ ๓ ศาสตร์ นี้เองเป็นรากฐานที่มาของลักษณะสี่ประการนั้น ความรู้ ๓ ศาสตร์จึงเป็นสิ่งจำเป็นของนักพัฒนาและคนพัฒนา เขาจะต้องได้รับการศึกษา ๓ ศาสตร์นั้นอย่างเหมาะสม จะมีความรู้แต่เพียงด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้นหาเพียงพอไม่ ทุกคนควรมีความรู้ ๓ ศาสตร์อย่างสมดุล สังคมจึงจะพัฒนาและ

^{๑๕} ส. ศิวรักษ์, ศาสนากับการพัฒนา, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทประชาชนจำกัด, ๒๕๑๙), หน้า ๘.

^{๑๖} นิพนธ์ กินาวงค์, หลักการบริหารการศึกษา, (พิษณุโลก: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๕๔๒),

ใช้ปัญญาหรือมีปัญหาน้อยลง^{๑๗} คำว่า การพัฒนา แปลว่า ทำให้เจริญขึ้น มีความหมายตรงกับคำว่า ภาวนา ในภาษาบาลี ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยว่า เจริญ หรือทำให้เจริญ การพัฒนาตามหลักพุทธศาสนา มี ๓ ประการคือ กายภาวนา จิตตภาวนา และปัญญาภาวนา บุคคลที่ปฏิบัติตามหลักธรรมนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ ๓ประการ คือ

- ๑) ทำให้เป็นคนดี เป็นผู้มีระเบียบวินัย
- ๒) ทำให้เป็นผู้มีจิตใจและอารมณ์ที่มั่นคง มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แก่ผู้อื่น
- ๓) ทำให้เข้าใจสิ่งต่าง ๆ

การพัฒนาตามแนวพุทธศาสนา เน้นการฝึกฝนปฏิบัติอย่างถูกต้องตามความเป็นจริงเป็นสัมมาทิฐิ^{๑๘} การพัฒนาตามหลักพุทธ เรียกว่า ไตรสิกขา คือ ศีล สมาธิ ปัญญา เป็นระบบศึกษาพัฒนาอย่างบูรณาการ ดังนี้

๑) ศีล เป็นการฝึกฝนด้านพฤติกรรม โดยใช้ศีลเป็นเครื่องมือ คือวินัย เป็นตัวจัดการเตรียมชีวิตให้เอื้อต่อการพัฒนาทำให้เกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์

๒) สมาธิ เป็นการฝึกคุณภาพของจิตใจ หรือยกจิตใจให้สูง พัฒนาคุณสมบัติของจิตในด้านคุณธรรม เช่น เมตตา กรุณา

๓) ปัญญา เป็นการฝึกอบรมหรือพัฒนาในด้านความรู้จริง รู้เท่าทันโลกและชีวิต^{๑๙} การพัฒนาคุณลักษณะของผู้นำที่สำคัญ ได้แก่

๑) การพัฒนาความสามารถในการพูดหรือการสนทนา ควรฝึกตนเองให้มีความสามารถในการถ่ายทอดความคิดและความรู้สึกของตน เพื่อให้ผู้อื่นรับรู้ในสิ่งที่ต้องการสื่อสาร การพัฒนาควรดำเนินการดังนี้

๑.๑ เตรียมตนเอง และเรื่องที่จะพูดให้พร้อม

๑.๒ พูดให้เข้าใจง่าย สั้น และเป็นประโยชน์

๑.๓ แสดงอาการกับกิริยาประกอบคำพูด เสริมความเข้าใจ ให้การพูดมีชีวิตชีวา ชวนให้สนใจไม่น่าเบื่อ

๑.๔ สรุปประเด็นสำคัญให้เข้าใจชัดเจน

๒) พัฒนาความสามารถในการฟัง หรือการเป็นผู้ฟังที่ดี

๓) การพัฒนาการแต่งกาย เพราะเป็นสิ่งที่ผู้พบเห็นครั้งแรก เกิดความรู้สึกว่าเราเป็นผู้ผู้นำหรือไม่ ควรพิจารณาการแต่งกายให้เหมาะสมดังนี้

^{๑๗} สัณฺญา สัณฺญาวิวัฒนํ, **ทฤษฎีและกลยุทธ์การพัฒนาสังคมพิมพ์ครั้งที่ ๕**, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๑๒๙-๑๓๐.

^{๑๘} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต), **สู่การศึกษาแนวพุทธ**, (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๔๘), หน้า ๑๑๒.

^{๑๙} พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), **พัฒนาปัญญา** (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิพุทธธรรม, ๒๕๔๐), หน้า ๓๕.

- ๓.๑ เหมาะสมกับสภาพอากาศ
- ๓.๒ เหมาะสมกับตัวตน ไม่คับ ไม่หลวมเกินไป
- ๓.๓ เหมาะสมกับเพศ วัย รูปร่าง ผิวพรรณและตำแหน่ง
- ๓.๔ เหมาะสมกับงานหรือสังคม และกาลเทศะ
- ๓.๕ มีความมั่นใจในขณะสวมใส่ ไม่ล้าสมัยหรือทันสมัยจนเกินไป
- ๓.๖ เคลื่อนไหวคล่องตัว และสวมใส่สะดวก
- ๓.๗ ดูสวยงาม เรียบร้อย สะอาด ไม่ชำรุด

๔) การพัฒนาด้านอารมณ์ ผู้นำต้องสามารถควบคุมอารมณ์ได้ ไม่โกรธง่าย ไม่ตื่นตูมกับคำพูดบางคำ เพราะทำให้เกิดความรู้สึกโต้แย้งในใจหรือไม่ยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง สร้างนิสัยมองโลกในแง่ดี คิดบวก

๕) พัฒนาความรู้ให้กว้างขวางและทันสมัยอยู่เสมอ

๖) พัฒนาความจำ เพราะความจำที่ดีจะช่วยให้บุคคลเกิดความก้าวหน้าในงาน การพัฒนาความจำเช่น ผูกสมาธิ ทบทวนสิ่งที่สำคัญ มีสมุดบันทึกความจำที่เป็นข้อมูลสำคัญ^{๒๐}

การพัฒนาการเป็นผู้นำของผู้บริหารควรจะเรียนรู้หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ผูกเรียนรู้จากข้อมูลการพัฒนาภาวะผู้นำ วิเคราะห์และสังเคราะห์รายงานการศึกษาวิจัยต่าง ๆ วิธีการพัฒนาภาวะผู้นำมี ๔ วิธี ดังนี้

๑) การเรียนรู้จากคนอื่น เช่นผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ผู้ใต้บังคับบัญชา ในองค์การ ถือว่าผู้บังคับบัญชาจะเป็นตัวแบบของบทบาททั้งด้านดีหรือด้านไม่ดีและเป็นแหล่งข้อมูลย้อนกลับในการทำงาน

๒) การเรียนรู้จากการทำงาน การเป็นผู้นำสามารถเรียนรู้จากการทำงาน และงานที่ทำ ทายจะกระตุ้นให้คนมีความคิดสร้างสรรค์ เกิดผลงานช่วยส่งเสริม

๓) การเรียนรู้จากการฝึกอบรม

๔) การเรียนรู้จากความผิดพลาดหรือผิดเป็นครู^{๒๑}

การเป็นผู้นำไม่ใช่เป็นมาแต่กำเนิด แต่เป็นสิ่งที่สามารถเรียนรู้ได้ ดังนั้นผู้บริหารที่ต้องการประสบความสำเร็จ เป็นผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ย่อมต้องฝึกฝนและพัฒนาภาวะผู้นำให้บังเกิดขึ้น ซึ่งวิธีการพัฒนาภาวะผู้นำเป็น ๕ วิธี คือ

^{๒๐}ฉันทนา จันทร์บรรจงจิตวิทยาการบริหาร(พิษณุโลก โรงพิมพ์ตระกูลไทย๒๕๔๕), หน้า ๑๖๙.

^{๒๑}เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ , ภาวะผู้นำ, ประมวลสาร ชุดวิชาทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหาร การศึกษา หน่วยที่ ๕-๘ นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช(กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๒๕๓๖), หน้า ๒๙.

๑) การทำความรู้จักตนเอง หลักสำคัญในการพัฒนาตนเองต้องอาศัยข้อมูลย้อนกลับ เพื่อช่วยให้สามารถปรับปรุงตนเองให้ดียิ่งขึ้น โดยมีวิธีการเรียนรู้ได้ ๒ แบบ คือ การเรียนรู้แบบคิด ครึ่งวงจร และการเรียนรู้ครบวงจร

๒) การสร้างวินัยในตนเอง การมีวินัยในตนเองจะบังคับให้รักษาระดับความสนใจ ผู้นำที่ดีต้องเป็นผู้ฟังที่ดี

๓) การศึกษามีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ทางการบริหาร และตำแหน่งของผู้บริหาร เพราะการศึกษานำมาพัฒนางานและแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔) การแสวงหาประสบการณ์ การพัฒนาภาวะผู้นำจำเป็นต้องรวบรวมประสบการณ์ทางการบริหารจากที่ต่าง ๆ และนำมาพัฒนางาน มีเทคนิคใหม่ ๆ ในการบริหาร

๕) การให้คำปรึกษา เป็นการพัฒนาที่ยึดประสบการณ์เป็นหลัก โดยเชื่อว่าการการพัฒนาภาวะผู้นำควรมีการฝึกสอนโดยผู้นำที่มีความรู้ และประสบการณ์เรียกว่าที่ปรึกษา^{๒๒}

สรุปแนวคิดของการพัฒนา คือ กระบวนการวิเคราะห์และแก้ไขปัญหาองค์กรโดยมุ่งที่จะให้องค์กรมีความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า โดยใช้ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญจากบุคลากรภายนอกหรือบุคลากรภายในหน่วยงานเอง สำหรับขั้นตอนของการพัฒนาองค์กรนั้น โดยคุณลักษณะของบุคลากรทั้งสองส่วนนี้ไม่อาจแบ่งแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เนื่องจากการสร้างสมองค์ความรู้มีความแตกต่างกันแต่สามารถเชื่อมโยงเข้าหากันได้ หากเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนา ดังเช่นในแง่ด้านปริมาณ ซึ่งสามารถชี้วัดจากบุคลากรภายนอก ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม และหลากหลายกว่า เช่น การกำหนด การก่อสร้าง อาคาร สถานที่ ที่พักอาศัย โรงเรียน เป็นต้น แ่งปริมาณสามารถชี้วัดจากบุคลากรภายในที่เข้าใจ ประเพณีวัฒนธรรม จิตใจ สภาวะความเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เกิดขึ้น ดังนั้น หากสร้างความสัมพันธ์ให้บุคลากรทั้งภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอรูปแบบ บุคลากรภายในเป็นผู้กำหนดความต้องการการพัฒนาก็จะเป็นไปอย่างมีระบบตามความต้องการอย่างแท้จริง สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๒

^{๒๒} A.J. Du Brin, *Leadership : Research Findings Practice and Skills*, (Boston Houghton: 1995), pp.330-356.

ตารางที่ ๒๒ สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พระพรหมคุณาภรณ์ (ป. ปยุตฺโต) (๒๕๕๑ หน้า ๖)	การพัฒนาผู้นำตามหลักพุทธ เรียกว่า ไตรสิกขา คือ ศีล สมาธิ ปัญญา
Du Brin, A.J. (1995, pp. 330-356)	วิธีการพัฒนาภาวะผู้นำมี ๕ วิธี ๑) การทำความรู้จักตนเอง ๒) การสร้างวินัยในตนเอง ๓) การศึกษามีความสัมพันธ์กับผลสัมฤทธิ์ทางการบริหาร และตำแหน่งของผู้บริหาร ๔) การแสวงหาประสบการณ์ ๕) การให้คำปรึกษา
เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (๒๕๓๖, หน้า ๓๐)	วิธีการพัฒนาภาวะผู้นำมี ๔ วิธี ๑) การเรียนรู้จากคนอื่น ๒) การเรียนรู้จากการทำงาน ๓) การเรียนรู้จากการฝึกอบรม ๔) การเรียนรู้จากความผิดพลาดหรือผิดเป็นครู
ฉันทนา จันทร์บรรจง (๒๕๔๕, หน้า ๑๖๙)	การพัฒนาคุณลักษณะของผู้นำที่สำคัญ ๑) การพัฒนาความสามารถในการพูดหรือการสนทนา ๒) พัฒนาความสามารถในการฟัง หรือการเป็นผู้ฟังที่ดี ๓) การพัฒนาการแต่งกาย ๔) การพัฒนาด้านอารมณ์ ๕) พัฒนาความรู้ให้กว้างขวางและทันสมัยอยู่เสมอ ๖) พัฒนาความจำ

๒.๑.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา

การนำหลักทฤษฎีองค์การ จากการศึกษาข้อมูลมีนักวิชาการได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับทฤษฎีการพัฒนา การบริหารการพัฒนานั้นมีวิวัฒนาการขึ้นมาโดยผนวกเอาแนวความคิดเศรษฐศาสตร์ คลาสสิกและการบริหารรัฐกิจเข้าด้วยกัน ซึ่งแต่เดิมเน้นเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ในทศวรรษ

๑๙๗๐ กลับเน้นการกระจายความมั่งคั่งและรายได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ซึ่งการพัฒนานี้ค่อนข้างจะเน้นการพัฒนาการบริหารมากกว่าการบริหารเพื่อการพัฒนา^{๒๓}

การพัฒนาของประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีการจัดหมวดหมู่บ้างโดยจิกซีให้เห็นแนวโน้มบางประการซึ่งพอจะกล่าวโดยย่อได้ว่า คิเดเนเพาะการรวมตัวกันของผู้นำในการพัฒนาเท่านั้น จะเห็นแนวโน้มว่าประเทศที่พัฒนายุคแรกๆ จะต้องใช้เวลานานมากแล้วประเทศที่พัฒนาระยะหลังจะค่อยใช้เวลาอันน้อยลงลดหลั่นลงมา กล่าวคือ กลุ่มแรกมีประเทศอังกฤษ เป็นต้น ใช้เวลาการนี้ ๑๓๘ ปี (๑๖๔๔-๑๘๗๒) กลุ่มที่ ๒ มีสหรัฐ เป็นต้น ใช้เวลา ๘๙ ปี (๑๗๗๖-๑๘๖๕) กลุ่มที่ ๓ ซึ่งเริ่มการพัฒนาในราว ค.ศ. ๑๘๐๐ และส่วนใหญ่เป็นประเทศยุโรปตะวันตก มีเบลเยียม ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ เยอรมนี เป็นต้น ใช้เวลาโดยเฉลี่ย ๗๒ ปี (เบลเยียม ๑๗๕๕ - ๑๘๔๘) กลุ่มถัดมาเริ่มการพัฒนาในศตวรรษที่ ๒๐ และมาสำเร็จสมบูรณ์ (ทางด้านการรวมตัวของผู้นำในการพัฒนาเท่านั้น) เมื่อปี ๑๙๖๖ มีประเทศจีน และอินเดีย เป็นต้น ใช้เวลาโดยเฉลี่ย ๒๙ ปีเท่านั้น^{๒๔}

แนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับการพัฒนาตนเอง เป็นกระบวนการของการริเริ่มและการเผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นในอันที่จะทำให้องค์การยังคงมีชีวิตอยู่ได้ต่อไปได้ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพใหม่ๆ สามารถแก้ปัญหา เรียนรู้จากประสบการณ์และเคลื่อนไปสู่คุณภาพขององค์การมากขึ้น อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า การพัฒนาตนเองเสียใหม่นี้เป็นการพัฒนา หรือปฏิรูปตนเองโดยปราศจากความช่วยเหลือ หรือแทรกแซงจากภายนอก ดังนั้นการพัฒนาตนเองเสียใหม่จึงเป็นที่รู้จักกันในนามของ self reform หรือ self renewal^{๒๕} ลักษณะของการพัฒนาในแง่ของการเรียนรู้ ซึ่งสิ่งที่เรียนรู้ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์กับเหตุการณ์ ความเชื่อมั่นที่มีผลในการควบคุมพฤติกรรมมนุษย์ เมื่อประสบเหตุการณ์หนึ่งมนุษย์มีความหวัง^{๒๖}

วิธีการเรียนรู้ คือ การเรียนรู้เกิดจากประสบการณ์ตรงที่เกิดขึ้นโดยตนเอง หรือเกิดจากการสังเกต พฤติกรรม หรือผลกรรมของผู้อื่น และจากการอ่านสิ่งที่ผู้อื่นบันทึกไว้ด้วยวิธีการเรียนรู้หลายรูปแบบ ทำให้มนุษย์เรียนรู้ได้อย่างกว้างขวาง และรวดเร็ว

ความเชื่อ คือ ผลของการการเรียนรู้ของมนุษย์จะพัฒนาเป็นความเชื่อ ความเชื่อของมนุษย์มีบทบาทในการกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ จะเห็นได้จากตัวอย่างการยอมอดทนต่อความทุกข์ยากลำบากด้วยความเชื่อว่าจะทำให้มีความสุขในอนาคต

^{๒๓} C. Ralph Chandler and C. Plano Jack, **The Public Administration Dictionary**, (New York: John Wiley & Sons, 1982), p.13.

^{๒๔} C.E. Black, **The Dynamics of Modernization**, (New York: Harper and Row, 1967), p. 92.

^{๒๕} E. Caiden Geral and Heinrech Siedentof, **Strategies for Administrative Reform**, (Lexington, Mass: D C. Heath and Co., 1982), pp. 89-90.

^{๒๖} F.Skinner Burrhur, **Beyoned Freedom and Dignity**, (New York: Penquin Book, 1991), p. 22.

การควบคุมพฤติกรรมด้วยความคิด มนุษย์สามารถคิดในเชิงประเมินว่าพฤติกรรมหนึ่ง ๆ จะทำให้เกิดผลกระทบอะไรบ้าง และผลกระทบต่าง ๆ มีความน่าปรารถนามากน้อยเพียงใด การคิดในเชิงประเมินจะนำไปสู่การตัดสินใจที่จะทำหรือไม่ทำพฤติกรรมใด พฤติกรรมหนึ่ง และนำไปสู่การบังคับตนเอง ให้ประพฤติปฏิบัติตามที่ตนตั้งใจไว้

การพัฒนาในเชิงจริยธรรมในเชิงเปรียบเทียบ ขั้นตอนของพัฒนาการทางจริยธรรมของโคลเบิร์ก และเพียเจท์ โดยกล่าวว่า ขั้นที่ ๑ ของโคลเบิร์กคล้ายกับขั้นที่ยึดข้อบังคับ (Moralty of Constraint) หรือจริยธรรมขั้นแรกของเพียเจท์ เพราะมาจากเรื่องของความเชื่อฟังเหมือนกัน แต่ต่างกันที่การตีความหมาย กล่าวคือ เพียเจท์ อธิบายว่า เด็กเล็กเชื่อฟังผู้ใหญ่มาก ไม่สามารถตัดสินใจอะไรด้วยตนเอง ตัดสินว่าอะไรดีหรือไม่ดีตามคำบอกและคำสั่งของผู้ใหญ่ เด็กให้ความสำคัญของการกระทำที่ถูกลงโทษ เพราะการลงโทษเป็นเหมือนสิ่งบอกแนวทางความคิดของผู้ใหญ่ ส่วนโคลเบิร์กเชื่อว่า เพียเจท์ให้ความสำคัญกับผู้ที่มีอำนาจและเรื่องของกฎเกณฑ์กับเด็กเล็กมากเกินไป จน มองข้ามความขัดแย้งระหว่างเด็กกับบิดามารดา โคลเบิร์กอธิบายเพิ่มเติมว่าที่จริงเด็กไม่ได้ยำเกรงผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจเนื่องจากเหตุผลอื่นใด นอกเสียจากผู้ใหญ่หรือบิดามารดามีกำลังเหนือว่าตน ความปรารถนาที่แท้จริงของเด็กคือ ต้องการหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษ (หลักขั้นที่ ๑ ของโคลเบิร์ก) มากกว่าได้รับอิทธิพลจากความคิดของผู้ใหญ่ จนทำให้เด็กเชื่อตาม โคลเบิร์กยังเห็นว่าจริยธรรมของเด็กเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรู้ การคิด และแรงจูงใจร่วมกัน แต่เพียเจท์มองข้ามเรื่องแรงจูงใจนอกจากนี้โคลเบิร์กเชื่อว่า เด็กเล็กนั้นยังขาดความคิดรวบยอดเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ และตามทฤษฎีของโคลเบิร์กเรื่องเกี่ยวกับการเคารพกฎเกณฑ์จะเกิดขึ้นในจริยธรรมขั้นสูง คือ ขั้นที่ ๓ และขั้นที่ ๔ ส่วนจริยธรรมขั้นที่ ๒ ของโคลเบิร์กหรือจริยธรรมขั้นสูงของเพียเจท์ คือ ยึดหลักแสวงหารางวัลนั้น คล้ายกับขั้นความร่วมมือเสมอหน้า (Morakity of Reciprocrty) ในด้านที่ต่างให้ความสำคัญเกี่ยวกับความสัมพันธ์และการตอบแทนซึ่งกันและกันโคลเบิร์กได้วิจารณ์เพียเจท์ว่า ตีความขั้นของพัฒนาการกว้างเกินไป การที่เด็กอายุ ๑๐ -๑๒ ปี ตามที่เพียเจท์กล่าวว่า อยู่ในขั้นสูงสุดและบรรลุวุฒิภาวะทางจริยธรรมโดยสมบูรณ์แล้ว ที่จริงยังมีขั้นของพัฒนาการขั้นสูงที่จะต้องผ่านอีก บางส่วนของจริยธรรมขั้นแรกของเพียเจท์อยู่ในจริยธรรมขั้นที่ ๑-๔ ของโคลเบิร์กและบางส่วนของจริยธรรมขั้นที่ ๒ หรือขั้นสูงสุด ของเพียเจท์ในจริยธรรมขั้นที่ ๒-๖ ของโคลเบิร์กด้วย^{๒๗}

สรุปได้ว่า ทฤษฎีของการพัฒนาโดยรวม คือ เป็นการพัฒนาตนเองเสียใหม่ว่า เป็นกระบวนการของการริเริ่มและการเผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นในอันที่จะทำให้องค์การยังคงมีชีวิตอยู่ได้ต่อไปได้ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพใหม่ๆ สามารถแก้ปัญหา เรียนรู้จาก

^{๒๗} M. Hoffman, *Moral Development in Bussen(ed) Carmichael & Mannual of Child Development. 2, 3rd edition*, (New York: John Wiley & Sons, Inc, 1970), p. 277.

ประสบการณ์และเคลื่อนไปสู่วุฒิภาวะขององค์การมากขึ้น โดยมีความสัมพันธ์กันระหว่างการเรียนรู้กับความเชื่อในการปรับตัวเข้ากับสภาพใหม่ๆ ของการเปลี่ยนแปลง สามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๓

ตารางที่ ๒.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
Ralph C. Chandler and Jack C. Plano (1982, p. 13)	การบริหารการพัฒนานั้นมีวิวัฒนาการขึ้นมาโดยผนวกเอาความคิดเศรษฐศาสตร์ คลาสสิกและการบริหารรัฐกิจเข้าด้วยกัน ซึ่งแต่เดิมนั้นเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ
C.E. Black (1967, p. 92)	การรวมตัวกันของผู้นำในการพัฒนาเท่านั้น จะเห็นแนวโน้มว่าประเทศที่พัฒนายุคแรกๆ จะต้องใช้เวลานานมากแล้วประเทศที่พัฒนาระยะหลังจะค่อยใช้เวลาน้อยลงลดหลั่นลงมา
Burrhur, Skinner F. (1991, p. 22)	สิ่งที่เรียนรู้ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุการณ์กับเหตุการณ์ ความเชื่อมั่นที่มีผลในการควบคุมพฤติกรรมมนุษย์
Geral E. Caiden and Heinrech. (1982, pp. 89-90)	แนวทางการพัฒนาเกี่ยวกับการพัฒนาตนเองเสียใหม่ว่าเป็นกระบวนการของการริเริ่มและการเผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลงที่จำเป็นในอันที่จะทำให้องค์กรยังคงมีชีวิตรอยู่ต่อไป สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพใหม่ๆ สามารถแก้ไขปัญหาเรียนรู้จากประสบการณ์และเคลื่อนไปสู่วุฒิภาวะขององค์การมากขึ้น
Hoffiman, (1970, p. 277)	การพัฒนา ขั้นที่ยึดข้อบังคับ (Moralety of Constraint) หรือจริยธรรมขั้นแรกของเพียเจท์ เพราะมาจากเรื่องของความเชื่อฟังเหมือนกัน แต่ต่างกันที่การตีความหมาย กล่าวคือ เพียเจท์ อธิบายว่า เด็กเล็กเชื่อฟังผู้ใหญ่มาก ไม่สามารถตัดสินใจด้วยตัวเอง ตัดสินว่าอะไรดีหรือไม่ดีตามคำบอกและคำสั่งของใหญ่ จริยธรรมขั้น ๒ หรือจริยธรรมขั้นสูงของเพียเจท์ คือ ยึดหลักแสงสว่างวาล์นั้น คล้ายกับขั้นความร่วมมือเสมอหน้า (Morakity of Reciprocity)

๒.๑.๔ แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕ ๔๖ ให้ความหมายของ “รูปแบบ” ไว้ว่า หมายถึง รูปที่กำหนดขึ้นเป็นหลักหรือเป็นแนวซึ่งเป็นที่ยอมรับ เช่น รูปแบบร้อยกรอง (ศิลปะ) สิ่งที่แสดงให้เห็นว่าเป็นเช่นนั้น ๆ อย่างรูปคน รูปบ้าน รูปปลา รูปใบไม้ เช่น รูปแบบผู้หญิง รูปแบบเปิด รูปแบบวัด^{๒๓}

คำว่า “รูปแบบ” นั้นมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Model” มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับรูปแบบไว้ดังต่อไปนี้

รูปแบบ หมายถึงการแสดงโครงสร้างเพื่อใช้ศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปร รูปแบบ เป็นการสร้างมโนทัศน์(Conceptualization) เกี่ยวกับชุดของปรากฏการณ์โดยอาศัยหลักกาตรรกะ (rationale) ของระบบรูปนัย (Formal System) และมีจุดมุ่งหมายเพื่อการทำให้เกิดความกระจ่าง ชัดของนิยาม ความสัมพันธ์และประพจน์ที่เกี่ยวข้อง เป็นรูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์ของตัวแปร เป็นกรอบของความคิด แทนความคิดออกมาให้เป็นรูปธรรม^{๒๔} รูปแบบเป็นโครงสร้างของความเกี่ยวข้องระหว่างหน่วยต่างๆ หรือตัวแปรต่างๆ ดังนั้นรูปแบบน่าจะมีมากกว่าหนึ่งมิติ หลายตัวแปร และตัวแปรดังกล่าวต่างมีความเกี่ยวข้องซึ่งกันและกันในเชิงความสัมพันธ์และเชิงเหตุและผล^{๒๕} ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ที่แสดงขั้นตอนการทำงานเป็นโฟลวชาร์ท (flow chart) สามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ปรากฏในธรรมชาติหรือระบบต่างๆ ที่อธิบายลำดับขั้นตอนขององค์ประกอบหรือกิจกรรมในระบบการพัฒนาการวิจัยโดยใช้รูปแบบ เป็นการจำลองความจริงของปรากฏการณ์ทำให้เราเข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้นง่ายขึ้นรูปแบบเป็นชุดของข้อความเชิงนามธรรมเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เราสนใจเพื่อการใช้ในการนิยามคุณลักษณะหรือบรรยายคุณลักษณะนั้นๆ หรือเป็นชุดของแนวคิดซึ่งได้เรียบเรียงไว้ในลักษณะโครงสร้างอย่างเป็นระบบและมีองค์ประกอบต่างๆ ที่สัมพันธ์กันเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน รูปแบบจำแนกออกเป็น ๓ ความหมาย ได้แก่

^{๒๓}ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๖ (กรุงเทพมหานคร นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖), หน้า ๙๖๕.

^{๒๔} P.J. Keeves Educational research Methodology and Measurement : An International Handbook, (Oxford: Pergamum Press, 1988), p.55

^{๒๕} D. Willer, Scientific Sociology : Theory and Method. Englewood Cliffs, (New Jersey: Prentice-Hall, 1968), p.15.

^{๒๖}บุญชม ศรีสะอาด, การพัฒนาการวิจัยโดยใช้รูปแบบ, [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.watpon.com/boonchom/development.pdf> [๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔].

^{๒๗}สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, “การวิจัยเพื่อหารูปแบบ”, รายงานการบรรยายพิเศษทองแดงการวิจัย ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายงานวิจัยยุทธศาสตร์ร่วมกับภาควิชาการศึกษานอกโรงเรียน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙), หน้า ๓๖ สัตตสัจนา.

^{๒๘}อุทุมพร จามรมาน, “โมเดลคืออะไร”, วารสารวิชาการ, มีนาคม ๒๕๔๑ : ๒๒-๒๕.

๑) แผนภาพหรือภาพร่างของสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ยังไม่สมบูรณ์เหมือนของจริงรูปแบบ ในความหมายนี้มักจะเรียกทับศัพท์ในภาษาไทยว่า“โมเดล” ได้แก่ โมเดลบ้าน โมเดลรถยนต์ โมเดลเสื้อ เป็นต้น

๒) แบบแผนความสัมพันธ์ของตัวแปร หรือสมการทางคณิตศาสตร์ที่รู้จักกันในชื่อที่เรียกว่า “Mathematical Model”

๓) แผนภาพที่แสดงถึงองค์ประกอบการทำงานของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง รูปแบบในความหมายนี้ บางที่เรียกกันว่าภาพย่อส่วนของทฤษฎีหรือแนวคิดในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น รูปแบบการสอน รูปแบบการบริหาร รูปแบบการประเมิน เป็นต้น^{๓๐} เห็นได้ว่ารูปแบบ คือ การนำเสนอของชุดของกระบวนการระบบหรือภายใต้ขอบเขตของการวิเคราะห์พัฒนา และหรือการปรับเปลี่ยนกระบวนการ เป็นการนำเสนอของข้อมูล กิจกรรมความสัมพันธ์ และการบังคับ^{๓๑}

สรุปได้ว่า รูปแบบ หมายถึง โครงสร้างของตัวแปรต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเป็น แผนภาพหรือแบบแผนความสัมพันธ์ของตัวแปร ที่แสดง ถึงองค์ประกอบการทำงานของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ซึ่งน่าจะเป็นรูปแบบจึงน่าจะมีมากกว่าหนึ่งมิติ มีความเกี่ยวข้องซึ่งกัน เป็นแบบแผนในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรูปแบบที่ประกอบด้วยหลักการ แนวคิดและกระบวนการที่ได้รับการพัฒนามาแล้ว อย่างเป็นระบบสอดคล้องกับหลักการหรือแนวคิดของรูปแบบนั้นและได้รับการทดสอบมาแล้วว่าสามารถปฏิบัติได้จริงและมีประสิทธิผล สามารถช่วยให้การปฏิบัติเกิดผลตามวัตถุประสงค์ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๔

^{๓๐} รัตน์ะ บัวสนธิ์, การวิจัยและพัฒนานวัตกรรมการศึกษา , (กรุงเทพมหานคร: คำสมัย, ๒๕๕๒), หน้า ๑๒๔.

^{๓๑} The Balanced Scorecard Institute, **Basic Concepts**, (Online) Available: <http://www.balancedscorecard.org/basics/index.html>, [๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗].

ตารางที่ ๒.๔ ความหมายของรูปแบบ

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒ (๒๕๔๖, หน้า ๙๖๕)	รูปแบบ คือ รูปที่กำหนดขึ้นเป็นหลักหรือเป็น แนวซึ่งเป็นที่ยอมรับ
Keeves, P.J. (1988, p. 55)	รูปแบบ หมายถึงการแสดงโครงสร้างเพื่อใช้ ศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปร
Willer, D. (1968, p.15)	รูปแบบ เป็นการสร้างมโนทัศน์(Conceptualization) เกี่ยวกับชุดของปรากฏการณ์โดยอาศัยหลักการ (Rationale) ของระบบรูปนัย (Formal System) และมี จุดมุ่งหมายเพื่อการทำให้เกิดความกระจ่างชัดของนิยา: ความสัมพันธ์และประพจน์ที่เกี่ยวข้อง
สมหวัง พิธิยานุวัฒน์ (๒๕๒๙, หน้า ๓๖)	รูปแบบ คือ ความสัมพันธ์ของตัวแปร เป็นกรอบ ของความคิด เป็นการแทนความคิดออกมาให้เป็น รูปธรรม
อุทุมพร จามรมาน (๒๕๔๑, หน้า ๒๒-๒๕)	รูปแบบ หมายถึง โครงสร้างของความสัมพันธ์ ระหว่างหน่วยต่าง ๆ หรือตัวแปรต่าง ๆ ดังนั้น รูปแบบ น่าจะมีมากกว่าหนึ่งมิติ หลายตัวแปร
บุญชม ศรีสะอาด (๒๕๔๙)	รูปแบบ หมายถึง โครงสร้างที่แสดงถึง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆที่แสดง ขั้นตอนการทำงานเป็นโฟลวชาร์ท (Flowchart) สามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรที่ ปรากฏในธรรมชาติหรือระบบต่าง ๆ ที่อธิบายลำดับ ขั้นตอนขององค์ประกอบหรือกิจกรรมในระบบ
Stoner and Wankel (2011, p.144)	รูปแบบ หมายถึง การจำลองความจริงของ ปรากฏการณ์ทำให้เราเข้าใจความสัมพันธ์ที่ สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้นง่ายขึ้น

ตารางที่ ๒.๔ ความหมายรูปแบบ (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
Stoner and Wankel (2011, p.144)	รูปแบบ หมายถึง การจำลองความจริงของปรากฏการณ์ทำให้เราเข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้นง่ายขึ้น
รัตน์ะ บัวสนธ์ (๒๕๕๒, หน้า ๑๒๔)	ลักษณะโครงสร้างอย่างเป็นระบบและมีองค์ประกอบต่างๆ ที่สัมพันธ์กันเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงาน ๑) แผนภาพหรือภาพร่างของสิ่งใดสิ่งหนึ่งที่ยังไม่สมบูรณ์เหมือนของจริง ๒) แบบแผนความสัมพันธ์ของตัวแปรหรือสมการทางคณิตศาสตร์ ๓) แผนภาพที่แสดงถึงองค์ประกอบการทำงาน of สิ่งใดสิ่งหนึ่ง
The Balanced Scorecard Institute (1992, p. 241))	การนำเสนอของชุดของกระบวนการ ระบบหรือภายใต้ ขอบเขตของการวิเคราะห์ พัฒนา และหรือการปรับเปลี่ยนกระบวนการ เป็นการนำเสนอของข้อมูล กิจกรรมความสัมพันธ์ และการบังคับ

๒.๑.๖ ประเภทของรูปแบบ

นักวิชาการได้จำแนกประเภทของรูปแบบไว้หลายแนวทางซึ่งแตกต่างกันไปตามลักษณะและความสำคัญของศาสตร์นั้น ๆ ด้วยเหตุนี้การจำแนกประเภทของรูปแบบจึงมีหลายประเภท ดังนี้
ประเภทรูปแบบออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. รูปแบบเชิงกายภาพ (Physical Model) ได้แก่

๑) รูปแบบคล้ายจริง (Iconic Model) มีลักษณะคล้ายของจริง เช่น เครื่องบินจำลอง หุ่นไล่กา หุ่นตามร้านตัดเสื้อผ้า เป็นต้น

๒) รูปแบบเสมือนจริง (Analog Model) มีลักษณะคล้ายปรากฏการณ์จริง เช่น การทดลองจริงเครื่องบินจำลองที่บินได้หรือเครื่องฝึกบิน เป็นต้น แบบจำลองชนิดนี้มีความใกล้เคียงความจริงกว่าแบบแรก

๒. รูปแบบเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Model) ได้แก่

๑) รูปแบบข้อความ (Verbal Model) หรือแบบจำลองเชิงคุณภาพ (Qualitative model) รูปแบบชนิดนี้พบมากที่สุด เป็นการใช้อธิบายปฏิกิริยา ในการอธิบายโดยย่อ เช่น คำพรรณนาลักษณะงาน คำอธิบายรายวิชา เป็นต้น

๒) รูปแบบทางคณิตศาสตร์ (Mathematical Model) หรือรูปแบบเชิงปริมาณ เช่น สมการและโปรแกรมเชิงเส้น เป็นต้น^{๓๒}

แนวทางของ Caplan and Tutsuoka ซึ่งได้แบ่งประเภทของรูปแบบไว้ตามลักษณะการเขียนรูปแบบ ดังนี้

๑. รูปแบบเชิงเปรียบเทียบ (Analogue Model) เป็นรูปแบบความคิดที่แสดงออกในลักษณะของการเปรียบเทียบสิ่งต่าง ๆ อย่างน้อยสองสิ่งขึ้นไปในลักษณะรูปธรรมเพื่อใช้อธิบายสร้างความเข้าใจสิ่งที่เป็นนามธรรม รูปแบบลักษณะนี้ใช้กันมากทางด้านวิทยาศาสตร์กายภาพสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์

๒. รูปแบบเชิงภาษา (Semantic Model) เป็นรูปแบบความคิดที่แสดงออกผ่านทาง การใช้ภาษาด้วยการพูด และการเขียน เพื่อใช้อธิบายโครงสร้างทางความคิด องค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของปรากฏการณ์ต่าง ๆ รูปแบบลักษณะนี้ใช้กันมากทางด้านศึกษาศาสตร์

๓. รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ (Mathematic Model) เป็นรูปแบบความคิดที่แสดงออกผ่านทางสมการ หรือสูตรทางคณิตศาสตร์เพื่อเป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ส่วนมากจะเกิดขึ้นหลังจากได้รูปแบบเชิงภาษาแล้วรูปแบบลักษณะนี้นิยมใช้ในด้านจิตวิทยาและทางการศึกษา

๔. รูปแบบเชิงสาเหตุ (Causal Model) เป็นรูปแบบความคิดที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ของสถานการณ์หรือปัญหาใด ๆ โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์วิธีเส้นทางจะช่วยให้เข้าใจและสามารถศึกษารูปแบบเชิงภาษาที่มีตัวแปรสลับซับซ้อนได้ดี รูปแบบลักษณะนี้นิยมใช้ในการศึกษา^{๓๓}

นักนิเวศ นวัตกรรมสำคัญได้แบ่งประเภทของรูปแบบด้วยการอธิบายลักษณะจากลักษณะของเมืองออกเป็นรูปแบบที่อธิบายโดยลักษณะพื้นที่และรูปแบบที่อธิบายโดยลักษณะของประชากร รูปแบบที่ใช้ในการอธิบายโดยพื้นที่นั้นมีจุดมุ่งหมายในการบรรยายลักษณะของเมืองว่ามีลักษณะเช่นไร Concentric Zone Model และ Social Area Analysis Model เป็นต้น สำหรับ

^{๓๒} W. Edward Smith and others, *The Educator's Encyclopedia*, (New Jersey: Prentice Hall, 1980), p. 122.

^{๓๓} P.J. Keeves, *Educational Research, Methodology and Measurement: An International Handbook*, (Oxford: Pergamon Press, 1988), pp. 561-565.

รูปแบบที่ใช้อธิบายคุณลักษณะของประชากรเมืองนั้น เป็นรูปแบบที่เสนอแนวคิดในการอธิบายเกี่ยวกับลักษณะของประชากรเมืองต่าง ๆ เช่น Residential Segregation Model เป็นต้น

กล่าวได้ว่า รูปแบบมีหลายประเภท เช่น รูปแบบทางการศึกษาและสังคมศาสตร์ได้แบ่งออกเป็นรูปแบบที่ใช้การอุปมาอุปไมยเทียบเคียงปรากฏการณ์ ซึ่งเป็นรูปธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม รูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิ รูปภาพ รูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ และรูปแบบที่นำเอาตัวแปรต่าง ๆ มาสัมพันธ์กันเชิงเหตุและผลที่เกิดขึ้น

นักวิชาการ ได้ให้ความหมายของรูปแบบทั้งในลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน ซึ่งพอจะสรุปความหมายของรูปแบบที่นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความคิดเห็นไว้ได้ใน ๔ ลักษณะ คือ

๑. รูปแบบ หมายถึง รูปแบบของจริง รูปแบบที่เป็นแบบอย่าง และแบบจำลองที่เหมือนของจริงทุกอย่างแต่มีขนาดเล็กลงหรือใหญ่ขึ้นกว่าปกติ^{๓๔}

๒. รูปแบบ หมายถึง สิ่งที่แสดงโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างชุดของ ปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ หรือองค์ประกอบที่สำคัญในเชิงความสัมพันธ์หรือเหตุผลซึ่งกันและกัน เพื่อช่วยเข้าใจข้อเท็จจริงหรือปรากฏการณ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ^{๓๕}

๓. รูปแบบ หมายถึง ลักษณะที่พึงปรารถนาซึ่งมีลักษณะเป็นอุดมคติ หรือเกิดได้ยากในโลกของความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งที่เราอยากได้กับความสามารถที่จะหาสิ่งที่ต้องการนั้นแตกต่างกันมาก เช่น เมืองในอุดมคติ

รูปแบบ เป็นชุดของทฤษฎีที่ผ่านการทดสอบความแม่นยำ และความน่าเชื่อถือ แล้วสามารถระบุและพยากรณ์ความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแปรโดยวิธีการทางคณิตศาสตร์หรือทางสถิติได้ด้วย จากทฤษฎีเกี่ยวกับประเภทของรูปแบบ นักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงประมวลสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๕ ดังต่อไปนี้

^{๓๔} วิทยาลัยรัฐ วรเทพพิพิพษ์, การกำหนดและวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎี และการประยุกต์ใช้ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, ๒๕๔๐), หน้า ๒๓.

^{๓๕} เสรี ชัดแจ้ง, แบบจำลอง, (ม.ป.ท.: ๒๕๓๘), หน้า ๓.

ตารางที่ ๒.๕ สรุปประเภทของรูปแบบ

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
Smith, Edward W. and others (1980, p. 122)	ประเภทรูปแบบออกเป็น ๒ ประเภท คือ ๑. รูปแบบเชิงกายภาพ (Physical Model) ได้แก่ ๑) รูปแบบคล้ายจริง (Iconic Model) มีลักษณะคล้ายของจริง ๒) รูปแบบเสมือนจริง (Analog Model) มีลักษณะคล้ายปรากฏการณ์จริง ๒. รูปแบบเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Model) ได้แก่ ๑) รูปแบบข้อความ (Verbal Model) หรือแบบจำลองเชิงคุณภาพ (Qualitative Model) รูปแบบชนิดนี้พบมากที่สุด ๒) รูปแบบทางคณิตศาสตร์ (Mathematical Model) หรือรูปแบบเชิงปริมาณ
Keeves P.J. (1988, pp. 561-565)	ประเภทของรูปแบบไว้ตามลักษณะการเขียนรูปแบบดังนี้ ๑. รูปแบบเชิงเปรียบเทียบ (Analogue Model) เป็นรูปแบบความคิดที่แสดงออกในลักษณะของการเปรียบเทียบสิ่งต่าง ๆ ๒. รูปแบบเชิงภาษา (Semantic Model) เป็นรูปแบบความคิดที่แสดงออกผ่านทาง การใช้ภาษาด้วยการพูดและการเขียน ๓. รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ (Mathematic Model) เป็นรูปแบบความคิดที่แสดงออกผ่านทางสมการ หรือสูตรทางคณิตศาสตร์เพื่อเป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ ๔. รูปแบบเชิงสาเหตุ (Causal Model) เป็นรูปแบบความคิดที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุและผลระหว่างตัวแปรต่าง ๆ

๒.๑.๗ องค์ประกอบของรูปแบบ

องค์ประกอบที่กำหนดในรูปแบบนี้^{๓๕} Keeves ได้กล่าวว่า รูปแบบโดยทั่วไปควรมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

๑. รูปแบบจะต้องนำไปสู่การทำนาย (Prediction) ผลที่ตามมาซึ่งสามารถพิสูจน์ทดสอบได้ กล่าวคือสามารถนำไปสร้างเครื่องมือเพื่อไปพิสูจน์ทดสอบได้

๒. โครงสร้างของรูปแบบจะต้องประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (Causal Relationship) ซึ่งสามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์หรือเรื่องนั้นได้

๓. รูปแบบจะต้องสามารถช่วยสร้างจินตนาการ (Imagination) ความคิดรวบยอด (Concept) และความสัมพันธ์ (Interrelations) รวมทั้งช่วยขยายขอบเขตของการสืบเสาะความรู้

๓. รูปแบบควรจะประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง (Structural Relationships) มากกว่าความสัมพันธ์เชิงเชื่อมโยง (Associative relationships)^{๓๖}

สรุปได้ว่า รูปแบบต้องมีองค์ประกอบใดบ้าง มีลักษณะเป็นอย่างไร ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของปรากฏการณ์ที่ศึกษา ทั้งนี้รูปแบบจะต้องมีตัวแปรแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นเหตุเป็นผลกันและความสัมพันธ์เหล่านั้นสามารถตอบวัตถุประสงค์ของการสร้างรูปแบบนั้นโดยมีข้อมูลต่างๆ ที่เชื่อถือได้ พิสูจน์ได้และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของรูปแบบ นักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงประมวลสามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๖ ดังต่อไปนี้

^{๓๖} P.J. Keeves, Educational research, methodology and measurement :An international handbook, (Oxford: Pergamon Press, 1988), pp. 386–387.

ตารางที่ ๒.๖ สรุปองค์ประกอบของรูปแบบ

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
Keeves P.J. (1988, pp. 386–387)	รูปแบบโดยทั่วไปควรมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ ๑) รูปแบบจะต้องนำไปสู่การทำนาย (Prediction) ผลที่ตามมาซึ่งสามารถพิสูจน์ทดสอบได้ กล่าวคือสามารถนำไปสร้างเครื่องมือเพื่อไปพิสูจน์ทดสอบได้ ๒) โครงสร้างของรูปแบบจะต้องประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ (Causal Relationship) ซึ่งสามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์หรือเรื่องนั้นได้ ๓) รูปแบบจะต้องสามารถช่วยสร้างจินตนาการ (Imagination) ความคิดรวบยอด (Concept) และความสัมพันธ์ (Interrelations) รวมทั้งช่วยขยายขอบเขตของการสืบเสาะความรู้ ๔) รูปแบบควรจะต้องประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง
Day and Eisner (2004, pp. 808-810)	เสนอแนวคิดการประเมินรูปแบบดังนี้ ๑) เน้นการวิเคราะห์วิจารณ์อย่างลึกซึ้งเฉพาะประเด็นที่พิจารณา ๒) ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในเรื่องที่จะประเมิน ต้องอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิระดับสูงมาเป็นผู้วินิจฉัย แนวคิดนี้ได้นำมาประยุกต์ใช้วงการศึกษามาก ๓) ใช้ตัวบุคคล ซึ่งคือผู้ทรงคุณวุฒิ โดยพิจารณาจากการมีดุลยพินิจที่ดีมีประสบการณ์ตรงในเรื่องนั้น ๔) มีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานของผู้ทรงคุณวุฒิ

๒.๑.๘ คุณลักษณะที่ดีของรูปแบบ

รูปแบบเป็นสิ่งที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อ อธิบายลักษณะที่สำคัญของปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ให้เข้าใจเบื้องต้นและนำไปสู่การศึกษาในเชิงลึกต่อไป ดังนั้นคุณลักษณะที่ดีของรูปแบบจึงควรมีลักษณะดังนี้

๑. รูปแบบควรประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างตัวแปรมากกว่าเน้นความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแบบรวม ๆ

๒. รูปแบบควรนำไปสู่การพยากรณ์ผลที่ตามมา ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์แต่เมื่อทดสอบรูปแบบแล้วปรากฏว่าไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์แบบนั้นต้องถูกยกเลิกไป

๓. รูปแบบควรอธิบายโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงเหตุและผลของเรื่องที่ศึกษาได้อย่างชัดเจน

๔. รูปแบบควรนำไปสู่การสร้างแนวความคิดใหม่หรือความสัมพันธ์ของเรื่องที่ศึกษาได้

๕. รูปแบบในเรื่องใดจะเป็นอย่างไรขึ้นอยู่กับกรอบของทฤษฎีในเรื่องนั้น^{๓๗}

สรุปได้ว่า รูปแบบมีหลายประเภท เช่น รูปแบบทางการศึกษา และสังคมศาสตร์ ได้แบ่งออกเป็นรูปแบบที่ใช้การอุปมาอุปไมยเทียบเคียงปรากฏการณ์ เพื่อสร้างความเข้าใจในปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรม รูปแบบที่ใช้ภาษาเป็นสื่อในการบรรยายหรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษาแผนภูมิ รูปภาพ รูปแบบที่ใช้สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อในการแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ และรูปแบบที่นำเอาตัวแปรต่าง ๆ มาสัมพันธ์กันเชิงเหตุและผลที่เกิดขึ้น เป็นต้น

๒.๑.๙ การพัฒนารูปแบบ

การพัฒนารูปแบบจะต้อง ประเมินรูปแบบด้วยวิธีการทางสถิติหรือวิธีการเชิงปริมาณซึ่งต้องคำนึงถึงความถูกต้องและความเชื่อมั่นของข้อมูลตัวเลข มิฉะนั้นอาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดีส่วนบางเรื่องที่ต้องการความละเอียดอ่อน ก็อาจจะประเมินโดยแนวทางที่เน้นการวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง การประเมินรูปแบบหรือการทดสอบรูปแบบก็มีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นการตรวจสอบรูปแบบนั้น ๆ ว่ามีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เทียบตรง เชื่อถือได้เพียงใด โดยปกติแล้วการ การวิจัยทางสังคมศาสตร์และ ะพฤติกรรมศาสตร์มักจะประเมินรูปแบบด้วยวิธีการทางสถิติผลของการประเมินรูปแบบจะนำไปสู่การยอมรับหรือปฏิเสธรูปแบบนั้น ๆ และนำไปสู่การสร้างทฤษฎีใหม่ต่อไป แนวทางการประเมินรูปแบบ ดังนี้

๑. มาตรฐานด้านความเป็นไปได้เป็นลักษณะการประเมินความเป็นไปได้ในการไปปฏิบัติจริง

๒. มาตรฐานด้านความเป็นประโยชน์เป็นลักษณะการประเมินการสนองตอบต่อความต้องการของผู้ใช้รูปแบบ

๓. มาตรฐานด้านความเหมาะสม เป็นลักษณะการประเมินความเหมาะสมทั้งในด้านกฎหมายและคุณธรรม

^{๓๗} คงศักดิ์ สันติพิทักษ์วงศ์, (ผู้แปล), **เศรษฐมิติเบื้องต้น** แต่งโดย ทาคาโอะ มียากาวะ, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์รู้แจ้ง, ๒๕๓๑), หน้า ๑๕.

๔. มาตรฐานด้านความถูกต้องครอบคลุม เป็นลักษณะการประเมินความน่าเชื่อถือ และได้เนื้อหาครอบคลุม ครบถ้วนตามความต้องการที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตามการประเมินรูปแบบนั้นต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมสอดคล้องกับ^{๓๘}

รูปแบบเป็นสิ่งที่ได้รับการพัฒนาขึ้น เพื่อบรรยายลักษณะที่สำคัญของปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งในเรื่องที่กำลังศึกษา และนำไปสู่การศึกษาในเชิงลึกต่อไป ดังนั้นรูปแบบที่พัฒนาจึงควรมีความชัดเจนอย่างเหมาะสม โดยรูปแบบที่ผู้ศึกษาวิจัยนำเสนอในครั้งนี้เป็นรูปแบบที่พัฒนาขึ้น ไปใช้จัดกิจกรรมให้กับผู้บริหารหรือผู้เข้ารับการพัฒนา จึงได้วิเคราะห์สรุปเป็นข้อมูลในการพัฒนารูปแบบในครั้งนี้มีขั้นตอนในการดำเนินงานแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปแล้วอาจจะแบ่งออกเป็นสองตอนใหญ่ ๆ คือ การสร้างรูปแบบ และการหาความตรงของรูปแบบ ส่วนรายละเอียดในแต่ละขั้นตอนว่ามีการดำเนินการอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะและกรอบแนวคิดซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนารูปแบบนั้น ๆ ตัวอย่างงานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบ ได้แก่ การพัฒนารูปซึ่งได้แบ่งการดำเนินการออกเป็น ๒ ขั้นตอน คือ การพัฒนารูปแบบ และการทดสอบประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของรูปแบบ ในส่วนการพัฒนารูปแบบนั้น ดำเนินการโดยวิเคราะห์ลำดับในการทำวิทยานิพนธ์ หลักการเขียนรายงานการวิจัย จุดบกพร่องที่มักจะพบในการทำวิทยานิพนธ์ ฯลฯ แล้วนำองค์ประกอบเหล่านั้นมาสร้างเป็นรูปแบบการควบคุมวิทยานิพนธ์ตามลำดับขั้นตอนในการทำวิทยานิพนธ์ หลังจากนั้นจะเป็นขั้นตอนที่ ๒ นำรูปแบบดังกล่าวไปทดสอบ และประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของรูปแบบ^{๓๙} การพัฒนารูปแบบอีกรูปหนึ่งตามแนวทางการศึกษาของ รุ่งรัชดาพร เวหะชาติ ได้พัฒนารูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์กรของสถานศึกษาขึ้นพื้นฐานมุ่งศึกษาการพัฒนาคุณภาพการบริหารคุณภาพทั้งองค์กรของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสม การศึกษามีรายละเอียดในการดำเนินการ ๕ ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ ๑ การศึกษาและสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการบริหารคุณภาพทั้งองค์กร โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนที่ได้รับเลือกเป็นโครงการนำร่อง การวิจัยและการพัฒนาการเรียนรู้เพื่อคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาสภาพจริงจากรายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนที่ผ่านการประเมินคุณภาพ

ขั้นตอนที่ ๒ เป็นการสร้างรูปแบบจำลองเพื่อสร้างรูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์กรโดยการสังเคราะห์แบบสัมภาษณ์จากการศึกษาในขั้นตอนที่ ๑ นำมาสร้างเป็นรูปแบบจำลองระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์กรด้วยการสร้างเป็นแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิแบบเลือกตอบ เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ให้ผู้ทรงคุณวุฒิแสดงความคิดเห็นโดยอิสระ

^{๓๘} G.F. Madaus, M.S. Scriven, & D.L. Stufflebeam, **Evaluation Models Viewpoints Oneducational and Human Services Evaluation**, 8th ed., (Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 1983), pp. 399-402.

^{๓๙} บุญชม ศรีสะอาด, **การวิจัยเบื้องต้น** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชมรมเด็ก๒๕๓๕), หน้า ๑๓.

ขั้นตอนที่ ๓ เป็นการพัฒนารูปแบบระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์กรโดยใช้เทคนิคเดลฟายจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้รูปแบบที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติการใช้รูปแบบจำลองจากขั้นตอนที่ ๒ นำมาศึกษาวิเคราะห์ และกำหนดรูปแบบระบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์กรด้วยเทคนิคเดลฟาย ๓ รอบ

ขั้นตอนที่ ๔ การวิเคราะห์หาความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์กรเพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบโดยผู้ปฏิบัติงานในสถานศึกษาคือผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษา

ขั้นตอนที่ ๕ การสรุปและนำเสนอรูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์กรและจัดทำเป็นรายงานผลการวิจัยต่อไป^{๔๐}

ผู้บริหารที่ต้องการประสบความสำเร็จในการทำงานจะต้องพัฒนาตนให้มีภาวะผู้นำสูง เพราะภาวะผู้นำเป็นคุณลักษณะที่สำคัญและมีผลต่อความสำเร็จและประสิทธิผลของงาน การพัฒนาคุณลักษณะภาวะผู้นำจะต้องพัฒนาทั้งภายในและภายนอก คำว่า รูปแบบ นักวิชาการส่วนใหญ่มักจะใช้คำว่า โมเดล โดยมีรากศัพท์มาจากภาษาอังกฤษว่า Model หมายถึง รูปแบบ ตัวแบบ ต้นแบบ ตึกตาแบบจำลอง เป็นต้น รูปแบบเป็นการจำลองความจริงของปรากฏการณ์เพื่อให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น^{๔๑} รูปแบบเป็นชุดของความสัมพันธ์เชิงปริมาณหรือคุณภาพก็ได้ซึ่งจะแสดงให้เห็นความหมายเกี่ยวพันของลักษณะที่แท้จริงของสิ่งที่เราเกี่ยวข้อง คำว่า รูปแบบ มีความหมายอย่างดังนี้

- ๑) ในทางสถาปัตยกรรมหรือทางศิลปะ รูปแบบ จะหมายถึงหุ่นจำลอง
- ๒) ในทางคณิตศาสตร์ หรือเศรษฐศาสตร์ รูปแบบ หมายถึง สมการ
- ๓) ทางศึกษาศาสตร์ รูปแบบ หมายถึงความสัมพันธ์ของตัวแปร กรอบของความคิด^{๔๒}

รูปแบบเป็นการจำลองความเป็นจริงของปรากฏการณ์ เพื่อให้เข้าใจความสัมพันธ์ที่สลับซับซ้อนของปรากฏการณ์นั้น ๆ ได้ง่ายขึ้น และรูปแบบเป็นตัวแทนอย่างง่ายที่ใช้อธิบายมิติที่สำคัญบางมิติขององค์กร^{๔๓} นอกจากนี้รูปแบบยังเป็นการแสดงโครงสร้างเพื่อใช้ศึกษาความสัมพันธ์ของตัวแปร โดยทั่วไปจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

๑. รูปแบบจะต้องนำไปสู่การทำนาย สามารถนำไปสร้างเครื่องมือเพื่อนำไปพิสูจน์หรือทดสอบได้

^{๔๐}รุ่งรัชดาพร เวหะชาติ, “การพัฒนารูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์กรของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน”, *ดัชนีนิพนธ์การศึกษาคุณูปการ*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๔๘), หน้า ๙๒-๙๓.

^{๔๑}อุทุมพร จามรมาน, *โมเดลคืออะไร วารสารวิชาการ*, ๒๕๔๑ : ๒๒๑.

^{๔๒}รัตนา สิงห์กุล, *รูปแบบการสอน, สัมพันธ์สารออนไลน์, [ออนไลน์]*, แหล่งที่มา : [www.http//sps.lpra.ac.th/ index_group](http://www.sps.lpra.ac.th/index_group) [๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๕].

^{๔๓}Daft, *Organization Theory and Design*, (Singapore: Info Access, 1992), p. 20.

๒. โครงสร้างของรูปแบบจะต้องประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ ซึ่งสามารถใช้อธิบายปรากฏการณ์ของเรื่องนั้น ๆ ได้

๓. รูปแบบจะต้องสามารถสร้างจินตนาการ ความคิดรวบยอด และความสัมพันธ์

๔. รูปแบบควรประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างมากกว่าความสัมพันธ์เชิงเชื่อมโยง^{๔๔}

รูปแบบที่ใช้กันอยู่ทั่วไปมี ๕ แบบ คือ

๑. รูปแบบเชิงเปรียบเทียบ หมายถึง ความคิดที่แสดงออกในลักษณะของการเปรียบเทียบสิ่งต่าง ๆ อย่างน้อย ๒ สิ่งขึ้นไป รูปแบบลักษณะนี้ใช้กันมากทางด้านวิทยาศาสตร์กายภาพ สังคมศาสตร์ และพฤติกรรมศาสตร์

๒. รูปแบบเชิงภาษา ได้แก่ ความคิดที่แสดงออกผ่านทางการใช้ภาษา รูปแบบลักษณะนี้ใช้มากทางด้านศึกษาศาสตร์

๓. รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ ได้แก่ ความคิดที่แสดงออกผ่านทางสูตรคณิตศาสตร์ ซึ่งส่วนมากจะเกิดขึ้นหลังจากได้รูปแบบเชิงภาษาแล้ว

๔. รูปแบบเชิงแผนผัง ได้แก่ ความคิดที่แสดงออกผ่านทางแผนผัง แผนภาพ กราฟ เป็นต้น

๕. รูปแบบเชิงสาเหตุ ได้แก่ ความคิดที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุของตัวแปรต่าง ๆ ของสภาพการณ์ปัญหา รูปแบบด้านศึกษาศาสตร์มักจะเป็นแบบนี้^{๔๕}

นอกจากนี้ยังจัดประเภทของรูปแบบตามแนวคิดพื้นฐานในการบรรยายและอธิบายปรากฏการณ์ ๔ รูปแบบ คือ

๑. Informational processing Model เป็นรูปแบบที่ยึดหลักความสามารถในกระบวนการประมวลข้อมูลของผู้เรียนและแนวทางในการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บข้อมูลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒. Personal Model เป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลและการพัฒนาบุคคลเฉพาะราย โดยมุ่งเน้นกระบวนการ

๓. Social Interaction Model เป็นรูปแบบที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและบุคคลต่อสังคม

๔. Behavior Model เป็นกลุ่มของรูปแบบการสอนที่ใช้องค์ความรู้ด้านพฤติกรรมศาสตร์เป็นหลักในการพัฒนารูปแบบจุดเน้นที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่สังเกตได้^{๔๖}

^{๔๔} J.P. Keeves, Educational Research Methodology and Measurement and International Handbook, p. 559.

^{๔๕} Op.cit, pp.386-387.

^{๔๖} Dell'Olio and Donk, Models of Teaching : Connecting Student Learning with standards, Thousand Oaks, (CA: Sage Publications, 2007), pp. 69-71.

การพัฒนารูปแบบโดยทั่วไปจะแบ่งเป็น ๒ ขั้นตอนใหญ่ ๆ คือ

๑. การสร้างรูปแบบ

๒. การหาความตรงของรูปแบบ^{๔๗}

รายละเอียดแต่ละขั้นตอนขึ้นอยู่กับลักษณะและกรอบแนวคิด การพัฒนารูปแบบที่เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยหรือวิทยานิพนธ์ จะมีขั้นตอนวิธีการดำเนินการ ๒ ขั้นตอน คือ

๑. การพัฒนารูปแบบ

๒. การทดสอบประสิทธิภาพของรูปแบบ

โดยทั่วไปในการวิจัยทางสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ มักจะทำการทดสอบรูปแบบด้วยวิธีการทางสถิติ หรือวิธีการเชิงปริมาณ ซึ่งมาดัส (Madaus) ได้เสนอหลักการประเมินผลการตรวจสอบรูปแบบไว้ดังนี้

๑. การประเมินความเป็นไปได้ในการปฏิบัติจริง

๒. การประเมินการตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้รูปแบบ

๓. การประเมินความเหมาะสมทั้งในด้านกฎหมายและศีลธรรมจรรยา

๔. การประเมินความน่าเชื่อถือและได้ครอบคลุมครบถ้วนตามความต้องการอย่าง

แท้จริง^{๔๘}

นอกจากนี้ เด และ อีสเนอร์ (Day and Eisner) ได้เสนอแนวคิดการประเมินรูปแบบโดยผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

๑. เน้นการวิเคราะห์วิจารณ์อย่างลึกซึ้งเฉพาะประเด็นที่นำมาพิจารณา

๒. ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในเรื่องที่จะประเมิน ต้องอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิระดับสูงมาเป็นผู้วินิจฉัย แนวคิดนี้ได้นำมาประยุกต์ใช้วงการศึกษามา

๓. ใช้ตัวบุคคล ซึ่งคือผู้ทรงคุณวุฒิ โดยพิจารณาจากการมีดุลยพินิจที่ดี มีประสบการณ์ตรงในเรื่องนั้น

๔. มีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานของผู้ทรงคุณวุฒิ^{๔๙}

องค์ประกอบของรูปแบบที่พัฒนาขึ้นนั้น ได้มีนักวิชาการและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้กล่าวถึงในลักษณะที่คล้ายกันในภาพรวมแต่จะแตกต่างกันในรายละเอียดดังต่อไปนี้

^{๔๗} D. Willer, *Scientific Sociology Theory and Method*, (New Jersey: Prentice-Hall, 1967), p. 83.

^{๔๘} G.F. Madaus, M.S. Scriven, & D.L. Stufflebeam, *Evaluation Models Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*, 8th (Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing, 2000), pp. 339-402.

^{๔๙} E.W. Eisner and Day, *Handbook of Research and Policy in Art Education*, (Mahawah: NJ Eelbaum Associates, 2004), pp. 808-810.

การนำเสนอแบบจำลองการพัฒนาภาวะผู้นำ ของผู้บริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้
โรงเรียนเป็นฐานโดยได้กำหนดองค์ประกอบของรูปแบบที่พัฒนาขึ้น ๘ องค์ประกอบ คือ

๑. หลักการพื้นฐานของรูปแบบ
๒. วัตถุประสงค์ของรูปแบบ
๓. วิธีการพัฒนาคุณลักษณะภาวะผู้นำ
๔. การดำเนินการพัฒนา
๕. การประเมินผลหลังการพัฒนา
๖. การปฏิบัติงานจริงและการทำวิจัยเชิงปฏิบัติการ
๗. การนำเสนอผลการวิจัย
๘. การประเมินผลการติดตามผล

องค์ประกอบของการพัฒนารูปแบบการจัดกิจกรรมเพื่อพัฒนาจริยธรรมของนักศึกษา
ช่างอุตสาหกรรมตามแนวคิดการปรับพฤติกรรมทางปัญญา ว่ามีจำนวน ๙ องค์ประกอบ คือ

๑. นโยบายการพัฒนาฝึกอบรม
๒. แนวคิดที่เป็นจุดเน้นการพัฒนา
๓. การวิเคราะห์คุณลักษณะมาตรฐาน
๔. การระบุเป้าหมายในการพัฒนาฝึกอบรม
๕. การใช้หลักการกำหนดรูปแบบการพัฒนาฝึกอบรม
๖. การเตรียมความพร้อมและจำแนกกลุ่ม
๗. วิธีการพัฒนาฝึกอบรม
๘. ลักษณะกิจกรรมการเรียนรู้
๙. การประเมินและการติดตามผล

นอกจากนี้ประเภทของรูปแบบการสอนตามแนวคิดพื้นฐานในการเสนอรูปแบบในการ
บรรยายและอธิบายปรากฏการณ์นั้น ๆ ไว้เป็น ๔ กลุ่ม ได้แก่

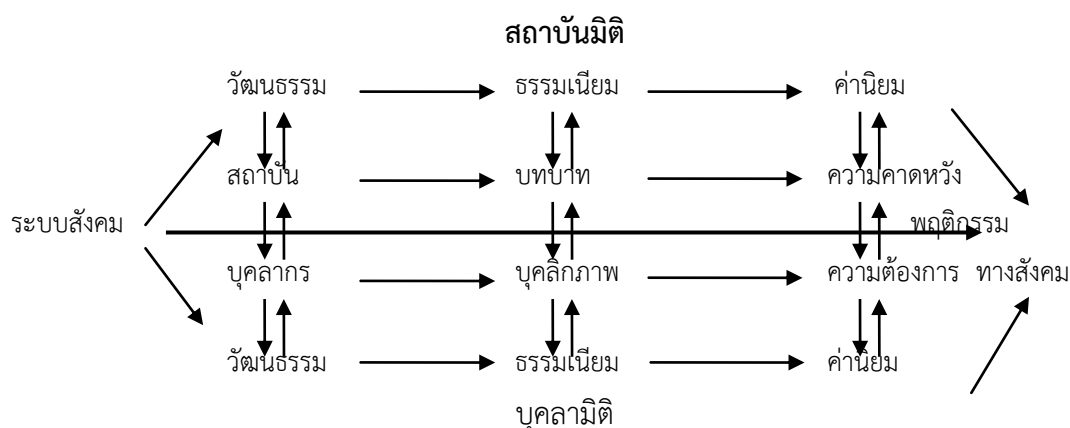
๑. กลุ่มที่เน้นการประมวลผลข้อมูล (The Information Processing Family) เป็น
รูปแบบที่เน้นการค้นหาและประมวลผลข้อมูลให้รู้ปัญหาและหาคำตอบของปัญหาและให้ผู้เรียนได้
พัฒนาความคิดและสร้างมโนทัศน์ เช่น รูปแบบการสอนมโนทัศน์ รูปแบบการสอนแบบสืบสวนทาง
วิทยาศาสตร์ และรูปแบบการสอนกลยุทธ์การจำ

๒. กลุ่มที่เน้นตัวบุคคล (The Personal Family) เป็นรูปแบบที่เน้นการพัฒนาตัวบุคคล
พัฒนาทัศนคติและค่านิยมที่ดีงาม เพื่อให้บุคคลมีความเข้าใจในตนเองดีขึ้น เช่น รูปแบบการสอนแบบ
ไม่สั่งการ และรูปแบบการฝึกความตระหนักรู้

๓. กลุ่มที่เน้นปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (The Social Family) เป็นรูปแบบที่เน้นการพัฒนาผู้เรียนให้มีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น และยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล เน้นการมีส่วนร่วมโดยใช้หลักการประชาธิปไตย เช่น รูปแบบการสอนแบบสืบสอบทางสังคม และรูปแบบการสอนแบบให้คั่นควาเป็นกลุ่ม

๔. กลุ่มที่เน้นการปรับพฤติกรรม (The Behavioral System Family) เป็นรูปแบบการฝึกความกล้าแสดงออก และรูปแบบการเรียนรู้โดยไม่มีเงื่อนไข^{๕๐}

สำหรับรูปแบบทางการบริหารการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาภาวะผู้นำก็คือรูปแบบพฤติกรรมทางสังคม (The Getzels Guba model of the dimensions of social behavior) ดังแผนภูมิต่อไปนี้



แผนภาพที่ ๒.๑ โครงสร้างของระบบสังคม

ที่มา : Getzels, Jacob W., and Guba, Egon G., *Social Behavior and the Administrative Process*, School Review, 1957, p. 429.

รูปแบบพฤติกรรมทางสังคมดังกล่าวพบว่ามีองค์ประกอบ ๒ ส่วน คือ ส่วนที่ ๑ คือสังคมมิติประกอบด้วยสถาบัน บทบาท และความคาดหวัง ส่วนที่ ๒ คือ บุคลามิติ ประกอบด้วยบุคคล บุคลิกภาพและความต้องการ ซึ่งองค์ประกอบแต่ละองค์ประกอบต่างมีความสัมพันธ์หรือมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน และปฏิสัมพันธ์ขององค์ประกอบทั้ง ๒ ส่วน จะเกิดเป็นพฤติกรรมทางสังคมหรือพฤติกรรมที่สังเกตเห็นได้ ที่เกิดขึ้นจริงในหน่วยงานหรือองค์การต่าง ๆ

^{๕๐}B. Joyce and M. Weil, *Model of Teaching*, (United State of America: Pracice Hall International, 1986), p. 6.

การพัฒนาโดยทั่วไปมีขั้นตอนการดำเนินการ ๒ ขั้นตอนคือ ขั้นการพัฒนารูปแบบและขั้นการทดสอบประสิทธิภาพของรูปแบบนั้น ๆ ซึ่งแต่ละขั้นตอนจะแสดงรายละเอียดอะไรย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะและกรอบแนวคิดที่เป็นพื้นฐานในการพัฒนาแบบแต่ทั้งนี้อาจสรุปกระบวนการพัฒนารูปแบบได้ ๕ ขั้นตอน คือ

ขั้นตอน ๑ การศึกษาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอน ๒ การกำหนดหลักการและองค์ประกอบของรูปแบบ

ขั้นตอน ๓ การร่างรูปแบบ

ขั้นตอน ๔ การประเมินรูปแบบ

ขั้นตอน ๕ การปรับปรุงและการพัฒนารูปแบบ

กล่าวโดยสรุป รูปแบบ คือตัวแทนของโครงสร้างทางความคิด ให้เห็นความสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องเป็นเหตุเป็นผลซึ่งกันและกัน รูปแบบเป็นเครื่องมือทางความคิดที่บุคคลใช้ในการค้นหาคำตอบ หรือการศึกษาค้นคว้า โดยต้องมีแนวคิดทฤษฎี หลักการหรือเหตุผลต่าง ๆ มาสนับสนุนรูปแบบมุ่งหมายที่จะนำเอาผลการศึกษาไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ในอนาคต

๒.๒ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารมีผู้วิจัยได้ศึกษาไว้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น ผู้วิจัยขอนำมาเสนอบางส่วนเพื่อทราบแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการบริหารงานไว้ดังต่อไปนี้

๒.๒.๑ ความหมายของการบริหาร

สำหรับนักวิชาการชาวไทยหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้ดังนี้ การบริหารคือศิลปะทางในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น ภายในสภาพองค์กรนั้นๆ ทรัพยากรด้านบุคคล จะเป็นทรัพยากรหลักขององค์การที่เข้ามาร่วมกันทำในองค์การ ซึ่งคนเหล่านี้ จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่นๆ เครื่องจักรอุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุนรวมทั้งข้อมูลสารสนเทศต่างๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่าย และตอบสนองความพอใจให้กับสังคม ในการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับนโยบายต่าง ๆ ภายในองค์การเพื่อนำไปสู่การบรรลุผลสำเร็จ เพื่อ การเสริมพลัง/อำนาจในการตัดสินใจ (Empowerment) การรื้อปรับระบบ (Reengineering) การบริหารงานเชิงคุณภาพ เบ็ดเสร็จ (Total Quality Management) และการปรับลดขนาดองค์การ (Downsizing) โดยผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การวางแผน (Planning) และการควบคุม (Controlling) ซึ่งต้องมี กระบวนการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ประกอบด้วยการทำงาน ของคณะบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่ร่วมกันปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน คำว่าการบริหารนี้จึงใช้กำกับแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณี แต่ถ้าเป็นการ

ทำงานโดยบุคคลคนเดียวได้มีนักบริหาร นักวิชาการ และนักการศึกษาหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารไว้หลายทัศนะ

การบริหาร หมายถึง ผลรวมของกระบวนการต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยบุคคล วัสดุ และวิทยาการต่างๆ ที่จัดหาไว้ให้พอเพียงอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้การดำเนินงานสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ อย่างคือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการหรือเทคนิคในการบริหาร (Management) การบริหารมีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ซึ่งมีปรัชญาหรือแนวความคิด ระบบและกระบวนการต่างๆ ที่สามารถกำหนดขึ้นเป็นทฤษฎีและมีลักษณะเป็นศิลป์เนื่องจากการนำเอาทฤษฎีมาประยุกต์ใช้ตามความสามารถหรือประสบการณ์ให้เกิดผลตามความมุ่งหมาย ^{๕๑} ศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จ กล่าวคือผู้บริหารไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติ แต่เป็นผู้ใช้ศิลปะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานจนสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือกแล้ว การดำเนินงาน หรือการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ คน สิ่งของ และหน่วยงานโดยครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ เช่น (๑) การบริหารคน (Man) (๒) การบริหารเงิน (Money) (๓) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Matetial) (๔) การบริหารงานทั่วไป (Management) และ (๕) การบริหารจริยธรรม (Morality) เช่นนี้เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหาร ” ที่เรียกว่า ๕M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมาย ^{๕๒} เป็นกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจนั้น หมายถึง เกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ^{๕๓} การทำงานต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปโดยอาศัยผู้อื่นเป็นผู้ทำ โดยมีทรัพยากรด้านบุคคลเข้าร่วมทำงานในองค์การ ซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านเครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุนและข้อมูลสารสนเทศต่างๆ ^{๕๔} การดำเนินงานตามลำดับขั้นอันประกอบด้วยวางแผน (Planning) การจัดการองค์การ (Organizing) การอำนวยการ (Actuating) และการควบคุม (Controlling) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์โดยอาศัยคน และทรัพยากรอื่น ^{๕๕} กระบวนการอย่างหนึ่งภายในองค์การซึ่งมีลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญ

^{๕๑} จารุวรรณ สีนุโสภณ, **หลักการบริหารและการจัดการท้องถิ่น** , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ปรเมษฐการพิมพ์, ๒๕๓๗), หน้า ๑๖.

^{๕๒} นงนภัส เทียงกมล, **การบริหารยุคโลกาภิวัตน์**, (กรุงเทพมหานคร: แสงชัยการพิมพ์, ๒๕๕๐), หน้า ๒๖ - ๒๗.

^{๕๓} ดิน ปรัชญพฤทธิ, **ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์**, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๕), หน้า ๘.

^{๕๔} ธงชัย สันติวงษ์, **องค์การและการบริหาร** , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๓), หน้า ๑๑-๑๓.

^{๕๕} ธนจรัส พูนสิทธิ, **การจัดการองค์การและการบริหาร** , (กรุงเทพมหานคร : สหธรรมมิก, ๒๕๔๑), หน้า ๒๐.

ในการบริหารงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ เป็นองค์ประกอบด้วย^{๕๖} เป็นกระบวนการที่ผู้จัดการใช้ศิลปะและกลยุทธ์ต่างๆ ดำเนินกิจการตามขั้นตอนต่างๆ โดยอาศัยความร่วมมือแรงร่วมใจของสมาชิกในองค์การ การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการและความมุ่งหวังด้านความเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การควบคู่ไปด้วย องค์การจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้^{๕๗}

การบริหาร หมายถึง กระบวนการทางสังคม ซึ่งพิจารณาได้เป็น ๓ ทาง คือ

๑. ทางโครงสร้าง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับขั้นขั้นตอนของสายการบังคับบัญชา

๒. ทางหน้าที่ เป็นขั้นตอนของหน่วยงานที่ระบุหน้าที่ บทบาทความรับผิดชอบและเครื่องอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อให้สำเร็จตามเป้าหมาย

๓. ทางปฏิบัติการ เป็นกระบวนการการบริหารดำเนินการในสถานการณ์ที่บุคคลกำลังมีปฏิสัมพันธ์ หรือร่วมทำปฏิกิริยาเกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน^{๕๘}

การบริหาร เป็นกระบวนการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยอาศัยหน้าที่ทางการบริหารที่สำคัญคือ การจัดการองค์การ การวางแผน การติดตาม และการควบคุม^{๕๙} กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป นำทั้งศาสตร์และศิลป์มาใช้ในการทำงานร่วมกัน เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดได้ โดยอาศัยปัจจัยการบริหารอย่างเหมาะสมและใช้กระบวนการบริหารอย่างมีระบบ^{๖๐}

การบริหารหรือการจัดการ หมายถึง ศิลปะในการใช้คน วัสดุอุปกรณ์ขององค์การและนอกองค์การ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ^{๖๑} มีความสามารถในการรวมวัตถุและกำลังคนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด^{๖๒} การจัดองค์การและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุ

^{๕๖} ธีรวุฒิ บุญยโสภณ และวีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์ , องค์การและการจัดการ , (กรุงเทพมหานคร: อักษรปริทรรศน์, ๒๕๓๔), หน้า ๑๒.

^{๕๗} พยอม วงศ์สารศรี, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร: พรานนกการพิมพ์, ๒๕๔๒), หน้า ๓๖.

^{๕๘} วุฒิ บูรณสิงห์, การบริหารหลักสูตร, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๓), หน้า ๙.

^{๕๙} วิโรจน์ สารรัตน์, การบริหาร หลักการ ทฤษฎี และประเด็นทางการศึกษา , (กรุงเทพมหานคร : ทิพย์วิสุทย์, ๒๕๔๒), หน้า ๑.

^{๖๐} ศจี อนันต์นพคุณ, กลวิธีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ, (สงขลา: ชลบุตรกราฟฟิค, ๒๕๔๒), หน้า ๓.

^{๖๑} สมคิด บางโม, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๔๕), หน้า ๓.

^{๖๒} G. John Hutchinson, Organization: Theory and Classical Concepts, (New York: McGraw Hill, 1967), p. 133.

วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า^{๖๓} เป็นการขับเคลื่อนงานภายในองค์กรให้เดินไปข้างหน้าโดยอาศัยผู้อื่นด้วยการเป็นผู้นำ (Leadership) การแนะแนว (Guiding) และการกระตุ้น (Motivate) ความเพียรของผู้อื่นเพื่อสู่เป้าหมายขององค์กร และยังรวมไปถึงการให้กำลังใจ (Inspiring) การสื่อสาร (communicating) การวางแผน (Planning) และการจัดการ (Management)^{๖๔} ระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งวัตถุและคนมาดำเนินการ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยอาศัยปัจจัยต่าง ๆ อันได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของและวิธีปฏิบัติงานเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงานหรืออีกนัยหนึ่งอาศัยบุคคลอื่นให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ รวมถึงการให้บริการสาธารณะ ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อยตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารของหน่วยงานของรัฐรวมไปถึงหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กระบวนการวางแผน การสั่งการ การจัดองค์การ การควบคุม กำกับ ความพยายามของสมาชิกขององค์การ และใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อให้เกิดความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ เป็นศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การดำเนินงานโดยการอาศัยปัจจัยทั้งหลายได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ อุปกรณ์ในการปฏิบัติงานนั้นให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การจัดการหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำหนดทิศทางการใช้ทรัพยากรทั้งหลายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Efficient) หมายถึง การใช้ทรัพยากรได้อย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า (Cost-effective) การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (Effective) หมายถึง การตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง (Right decision) และปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้ ดังนั้นผลสำเร็จของการบริหารจัดการจึงจำเป็นต้องมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับกระบวนการจัดกิจกรรมประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การสั่งการ (Leading/directing) หรือการอำนวยการ และการควบคุม (Controlling) ซึ่งจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับทรัพยากรขององค์การ (4M's) ซึ่งได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุ (Material) การจัดการ (Management) เครื่องมือ (Machine) เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์และด้วยจุดมุ่งหมายสำคัญในการบรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลครบถ้วน กระบวนการที่มุ่งสู่เป้าหมายขององค์การจากการทำงานร่วมกัน โดยใช้บุคคลและทรัพยากรอื่น ๆ หรือเป็นกระบวนการออกแบบและรักษาสภาพแวดล้อมที่บุคคลทำงานร่วมกันให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

^{๖๓} Ernest Dale, **Management : Theory and Practice**, (New York: McGraw Hill, 1973), p. 143.

^{๖๔} E.N. Chapman, **Supervisor Survival Kit, second edition**, (California: Science Research Associates Inc., 1995), p. 3.

ในการดำเนินธุรกิจมี ๔ ประเภท หรือที่เรียกว่า 4M ได้แก่

๑) **คน (Man)** : ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะธุรกิจจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยความคิดของคน มีคนเป็นผู้ดำเนิน การหรือจัดการทำให้เกิดกิจกรรมทางธุรกิจหลายรูปแบบ เพื่อให้ประสบความสำเร็จในการประกอบธุรกิจนั้นๆ

๒) **เงิน (Money)** : เป็นปัจจัยในการดำเนินธุรกิจอีกชนิดหนึ่งที่ต้องนำมาประกอบ เพื่อให้เกิดธุรกิจ ซึ่งแต่ละธุรกิจจะใช้ปริมาณเงินที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่ว่าธุรกิจนั้นมีขนาดเล็กหรือใหญ่

๓) **วัสดุหรือวัตถุดิบ (Material)** : ซึ่งในการผลิตสินค้า ต้องอาศัยวัตถุดิบในการผลิต ดังนั้น ผู้บริหารต้องรู้จักบริหารวัตถุดิบให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้ต้นทุนที่ต่ำ และทำให้ธุรกิจได้ผลกำไรสูงสุด

๔) **วิธีปฏิบัติงาน (Method)** : ซึ่งการปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินธุรกิจ ควรมีการวางแผน และควบคุมให้การปฏิบัติงานนั้นมีประสิทธิภาพ

การบริหารจัดการทุกประเภทจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยหรือทรัพยากรทางการบริหารจัดการที่สำคัญ ได้แก่ บุคลากร (Man) งบประมาณ (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า ๔M's ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ในการบริหาร เพราะการบริหารจะประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย ต้องอาศัยบุคลากรที่มีคุณภาพมีปริมาณเพียงพอ ต้องได้รับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการเพียงพอ ต้องมีวัสดุอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับความต้องการของแผนงานและโครงการและต้องมีระบบการจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพเพื่อให้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด^{๖๕} ซึ่งยังได้กล่าวถึงปัจจัยในการจัดการที่เป็นมูลเหตุที่สำคัญและผู้บริหารทุกคนต้องสนใจในงานด้านการบริหารจัดการ คือ ๑) คน (Man) ทรัพยากรบุคคลที่ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งที่จะก่อผลสำเร็จให้กับกิจการได้อย่างมาก ทั้งนี้ในแง่ของปริมาณและคุณภาพ ๒) เครื่องจักร (Machine) คือ เครื่องจักร อุปกรณ์ที่จัดหาและซื้ออย่างพิถีพิถัน เพื่อใช้ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า ๓) เงินทุน (Money) นับเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ให้การสนับสนุนในการจัดหาทรัพยากรเพื่อหล่อเลี้ยงและเอื้ออำนวยให้กิจกรรมขององค์การดำเนินไปโดยไม่ติดขัด และ ๔) วัสดุสิ่งของ (Material) ถือเป็นปัจจัยที่มีปริมาณและมูลค่าสูงไม่ต่างไปจากปัจจัยตัวอื่นๆ เพราะวัตถุดิบและสิ่งของเหล่านี้จะต้องมีการจัดหามาใช้ดำเนินการผลิต Du Brin and Ireland กล่าวว่า ทรัพยากร

^{๖๕} ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ , องค์การและการจัดการ , (กรุงเทพมหานคร: เพชรจรัสแสงแห่งโลกธุรกิจ, ๒๕๔๕), หน้า ๑๘.

องค์การ ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรที่เป็นวัตถุดิบของและทรัพยากรสารสนเทศ^{๖๖}

จากความหมายของการบริหารที่นักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้ไว้ อาจสรุปได้ว่าการบริหาร เป็นโดยใช้บุคลากรและทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพนั้น คือ เป็นการใช้ทรัพยากรอย่างเฉลียวฉลาดและคุ้มค่า โดยสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและปฏิบัติการสำเร็จตามแผนที่กำหนดไว้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยอาศัยหลักในการบริหาร การสร้างระบบการบริหารที่ผ่านการวางแผน การวิเคราะห์อย่างเป็นขั้นตอน นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่าย ความพร้อมของทรัพยากรต่างๆ ในองค์การ แต่สิ่งที่สำคัญยิ่งคือ ลักษณะภาวะความเป็นผู้นำของผู้บริหารในการใช้ศิลป์ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานให้ไปสู่เป้าหมายโดยใช้ทรัพยากร บุคคล วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องสู่ความสำเร็จพร้อมจะดำเนินกิจกรรมและพร้อมที่จะพัฒนาองค์การให้เจริญก้าวหน้าทันต่อความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นรวดเร็วและตลอดเวลาในสังคมปัจจุบัน จากความหมาย เกี่ยวกับการบริหาร ของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยจึงสรุปความหมายของการบริหารได้ตามตารางที่ ๒.๗ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๗ ความหมายของการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
จารุวรรณ สินธุโสภณ (๒๕๓๗, หน้า ๑๖)	การดำเนินงานสัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญ ๔ อย่างคือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) การจัดการหรือเทคนิคในการบริหาร (Management)

^{๖๖} A.J. DuBrin & R.D. Ireland, *Management and organization* (2ed), (Cincinnati, OH : South-West, 1993), p. 245.

ตารางที่ ๒.๗ ความหมายของการบริหาร (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
นงนภัส เทียงกมล (๒๕๕๐, หน้า ๒๖-๒๗)	การปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับ ๑) การบริหารคน (Man) ๒) การบริหารเงิน (Money) ๓) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) ๔) การบริหารงานทั่วไป (Management) ๕) การบริหารจริยธรรม (Morality)
ธีรฤติ บุญยโสภณ และ วีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์ (๒๕๓๔, หน้า ๑๒)	ลำดับการทำงานเป็นขั้นตอน มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไก สำคัญในการบริหารงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุ ครุภัณฑ์ต่างๆ
รัตนา อัดภูมิสุวรรณ (๒๕๔๗, หน้า ๑๖)	การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานเกี่ยวข้อง กับนโยบายต่าง ๆ ภายในองค์การเพื่อนำไปสู่การ บรรลุผลสำเร็จ
จุฬา เทียนไทย (๒๕๔๘, หน้า ๔)	การบริหารจัดการ หมายถึง การเสริมพลัง/อำนาจใน การตัดสินใจ (Empowerment) การรื้อปรับระบบ (Reengineering) การบริหารงานเชิงคุณภาพเบ็ดเสร็จ (Total Quality Management) และการปรับลดขนาด องค์การ (Downsizing) โดยผู้บริหารจะต้องทำหน้าที่ การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การวางแผน (Planning) และการควบคุม (Controlling)
จารุวรรณ สินธุโสภณ (๒๕๓๗, หน้า ๑๖)	ผลรวมของกระบวนการต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยบุคคล วัสดุ และวิทยาการต่าง ๆ ที่จัดหาไว้อย่างพอเพียงอย่าง มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินงานสัมฤทธิ์ผลตาม วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ องค์ประกอบที่สำคัญ ๔ อย่าง คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และ การจัดการหรือเทคนิคในการบริหาร (Management)

ตารางที่ ๒.๗ ความหมายของการบริหาร (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
นงนภัส เทียงกมล (๒๕๕๐, หน้า ๒๖-๒๗)	ศิลปะในการทำให้สิ่งต่าง ๆ ได้รับการกระทำจนเป็นผลสำเร็จกล่าวคือ ผู้บริหารไม่ใช่ผู้ปฏิบัติแต่เป็นผู้ใช้ศิลปะทำให้ผู้ปฏิบัติทำงานจนสำเร็จตามจุดหมายที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือก การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ
ติน ปรัชญพฤทธิ์ (๒๕๓๕, หน้า ๘)	กระบวนการตัดสินใจและการนํานโยบายไปปฏิบัติ
ธงชัย สันติวงษ์ (๒๕๔๓, หน้า ๑๑-๑๓)	การทำงานต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปโดยอาศัยผู้อื่นเป็นผู้ทำ การทำงานต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วงไปโดยอาศัยผู้อื่นเป็นผู้ทำ โดยมีทรัพยากรด้านบุคคลเข้าร่วมทำงานในองค์การ ซึ่งเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านเครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุนและข้อมูลสารสนเทศต่างๆ
ธณจรัส พูนสิทธิ์ (๒๕๔๑, หน้า ๒๐)	การบริหารโดยอ้างแนวคิดเห็นของ (George R. Terry) ได้กล่าวว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานตามลำดับขั้น
ธีรฤทธิ บุญยโสภณ และ วีระพงษ์ เฉลิมจิระรัตน์ (๒๕๓๔, หน้า ๑๒)	มีกลุ่มบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงาน มีเงินทุน เครื่องจักร และวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ เป็นองค์ประกอบ
วัชรีย์ บุรณสิงห์ (๒๕๔๓, หน้า ๙)	พิจารณาได้เป็น ๓ ทาง ทางโครงสร้าง ทางหน้าที่ และทางปฏิบัติการ
พยอม วงศ์สารศรี (๒๕๔๒, หน้า ๓๖)	การตระหนักถึงความสามารถ ความถนัด ความต้องการ และความมุ่งหวังด้านการเจริญก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์การควบคู่ไปด้วย องค์การจึงจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้
วิโรจน์ สารรัตน์ (๒๕๔๒, หน้า ๑)	การจัดองค์การ การวางแผน การติดตาม การควบคุม

ตารางที่ ๒.๗ ความหมายของการบริหาร (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ศจี อนันต์นพคุณ (๒๕๔๒, หน้า ๓)	เพื่อความสำเร็จในเป้าหมายขององค์การที่กำหนด โดยอาศัยปัจจัยการบริหารอย่างเหมาะสม และใช้กระบวนการบริหารอย่างมีระบบ
สมคิด บางโม (๒๕๔๕, หน้า ๓)	ศิลปะในการใช้คน วัสดุ อุปกรณ์ ขององค์การ และนอกองค์การ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ
Hutchinson (1967, p. 133)	ศิลปะความสามารถในการรวมวัสดุ และกำลังคน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด
Hutchinson (1967, p. 133)	ศิลปะความสามารถในการรวมวัสดุ และกำลังคน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด
Ernest Dale (1973, p. 143)	กระบวนการจัดการและการใช้ทรัพยากรต่างๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า
E.N. Chapman (1995, p. 3)	การเป็นผู้นำ (Leadership) การแนะนำ (Guiding) การกระตุ้น (Motivate) ความเพียรของผู้อื่นเพื่อสู่เป้าหมายขององค์กร และรวมไปถึงการให้กำลังใจ (Inspiring) การสื่อสาร (communicating) การวางแผน (planning) การจัดการ (Management)

๒.๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

จากการศึกษาข้อมูลนักวิชาการได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดของการบริหาร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

กระบวนการการบริหาร ประกอบด้วย ๘ ประการ คือ

๑) การวางแผน (Planning) หมายถึง การกำหนดงานหรือวิธีการปฏิบัติงานไว้เป็นการล่วงหน้า โดยเกี่ยวกับการคาดการณ์ (Forecasting) การกำหนดวัตถุประสงค์ (Set Objective) การพัฒนาวิธี (Develop strategies) ในการวางแผน ซึ่งต้องคำนึงถึง นโยบาย (Policy) เพื่อให้แผนงานที่กำหนดขึ้นไว้มีความสอดคล้องต้องกันในการดำเนินงาน

๒) การจัดการ (Organizing) หมายถึง การพัฒนาระบบการทำงานเพื่อให้งานต่างๆ สามารถดำเนินไปโดยมีการประสานงานกันอย่างดี

๓) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การจัดหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานให้เหมาะสมตามตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบ

๔) การตัดสินใจ (Decision) หมายถึง ความสามารถของผู้บริหารในการที่จะตัดสินใจแยกแยะและวิเคราะห์ออกมาให้ได้ว่าในการทำงานจะต้องมีการตัดสินใจในเรื่องใดบ้าง

๕) การสั่งการ (Directing) หมายถึง การศึกษาวิธีการวินิจฉัยสั่งการ รวมทั้งการควบคุมงานและนิเทศงาน ตลอดจนศิลปะในการบริหารงานที่จะทำให้การทำงานประจำวันของเจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นไปด้วยดี

๖) การควบคุม (Controlling) หมายถึง การร่วมมือประสานงาน เพื่อการดำเนินการเป็นไปด้วยดี และราบรื่น ศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะทำ การประสานงานดีขึ้นและดำเนินการแก้ไขเมื่อเกิดปัญหาขึ้น

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

๘) การสื่อสารข้อความ (Communicating) หมายถึง การผ่านข่าวสารข้อมูลและความเข้าใจ เพื่อที่จะให้ผู้ได้บังคับบัญชาหรือบุคคลอื่นเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมตามที่ต้องการ^{๖๗}

การบริหารงานไม่ว่าจะเป็นรูปแบบผู้นำโครงสร้างระบบราชการและหน้าที่ของผู้บริหารในองค์กรแห่งหนึ่งสามารถนำมาประยุกต์ไปใช้กับองค์การ เรียกว่า วิธีที่ดีที่สุด (One best way) อย่างไรก็ตามผู้บริหารในแต่ละองค์การจะเผชิญกับสถานการณ์เฉพาะที่มีเอกลักษณ์ของตัวเอง ไม่มีหลักสากลใดที่สามารถใช้ได้กับทุกปัญหา ผู้บริหารต้องศึกษาการบริหาร โดยมีประสบการณ์จากกรณีศึกษา (Case study) จำนวนมาก และวิเคราะห์ว่า วิธีการใดที่สามารถใช้ในสถานการณ์ใหม่^{๖๘} การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participation Management) เป็นแนวทางการบริหารที่เปิดโอกาสให้พนักงานเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การวางแผน และการตัดสินใจในงานต่างๆ ที่เขามีส่วนรับผิดชอบอยู่ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์การทำให้พนักงานเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ มีส่วนได้ส่วนเสียกับการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรใด ที่ใช้นโยบายการบริหารแบบนี้เป็นการแสดงให้พนักงานได้รู้ว่าฝ่ายบริหารเห็นความสำคัญของพนักงาน ที่มีต่อความสำเร็จขององค์การ ทำให้เกิดความรู้สึกที่ดี มีความภูมิใจและรับผิดชอบต่องานอย่างเต็มที่ซึ่งเป็นการจูงใจในการทำงานที่ดีวิธีหนึ่ง^{๖๙}

^{๖๗} พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล องค์การและการจัดการ นครปฐม ราชภัฏนครปฐม ๒๕๔๒), หน้า ๖๔-๗๒.

^{๖๘} สมยศ นาวิการ, การบริหารตามสถานการณ์, (กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ, ๒๕๔๕), หน้า ๔๙.

^{๖๙} สุพิน เกชาคุปต์, การจัดการปฏิบัติงาน, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๙๒-๙๓.

หลักสำคัญของการบริหาร ๕ ลักษณะ คือ

๑. การบริหารเป็นการทำงานกับคนและโดยอาศัยคน หมายความว่า การบริหารเป็นกระบวนการทางสังคม คือ อาศัยกลุ่มคนที่รวมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบให้สำเร็จโดยอาศัยความร่วมมือของบุคคลอื่น มิฉะนั้นจะทำงานไม่สำเร็จสาระสำคัญของการบริหารในข้อนี้แสดงให้เห็นว่า ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีสิ่งต่างๆ เหล่านี้ คือ มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่ดี มีความเป็นผู้นำและสามารถทำงานเป็นทีมได้ มีความสามารถในการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพแวดล้อมได้หากมีการเปลี่ยนแปลงในสถานการณ์ และมีความสามารถทำให้งานบรรลุเป้าหมายได้

๒. การบริหารทำให้งานบรรลุเป้าหมายขององค์การ เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การต้องอาศัยความร่วมมือกันของคนทุกคน จึงจะทำให้สำเร็จลงได้ เป้าหมายเป็นสิ่งที่ทำให้ผู้บริหารจะต้องทำให้บรรลุได้นั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญ ๓ ประการ คือ เป้าหมายต้องสูงแล้วสามารถทำให้สำเร็จ เป้าหมายสูงเกินไปก็ทำให้สำเร็จไม่ได้ เป้าหมายต่ำเกินไปก็ไม่ท้าทาย ไม่มีคุณค่า ประการที่สอง การจะไปถึงเป้าหมายจะต้องมีระบบงานที่ดีมีแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ประการสุดท้าย จะต้องระบุเวลาที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น

๓. การบริหารเป็นการสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ คำว่าประสิทธิผล หมายความว่า ทำงานบรรลุผลสำเร็จตามที่กำหนด ส่วนคำว่า ประสิทธิภาพ หมายความว่า ทำงานโดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดหรือเสียค่าใช้จ่ายต่ำสุด การทำงานได้สำเร็จอย่างเดียวไม่พอ แต่จะต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ประหยัดอีกด้วย การทำให้ได้ทั้งสองอย่าง คือ งานบรรลุผลตามที่ต้องการ และการใช้ทรัพยากรต่ำสุดจึงเป็นความสมดุลระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

๔. การบริหารเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า เราอาศัยในโลกที่มีทรัพยากรจำกัด การใช้ทรัพยากรต่างๆ จึงต้องตระหนัก ๒ ข้อใหญ่ๆ คือ เมื่อใช้ทรัพยากรใดไปแล้วทรัพยากรนั้นจะหมดสิ้นไปไม่สามารถกลับคืนมาใหม่ได้ และจะต้องเลือกใช้ทรัพยากรให้เหมาะสมอย่างให้เกิดสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์ ดังนั้นการบริหารกับเศรษฐศาสตร์ จึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด เศรษฐศาสตร์จึงเป็นการศึกษาถึงเรื่องการกระจายการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างไร ส่วนผู้บริหารในองค์การจะต้องผลิตสินค้าและบริหารให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

๕. การบริหารจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จจะต้องสามารถคาดคะเนเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างถูกต้อง และสามารถปรับตัวเองให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้น^{๗๐}

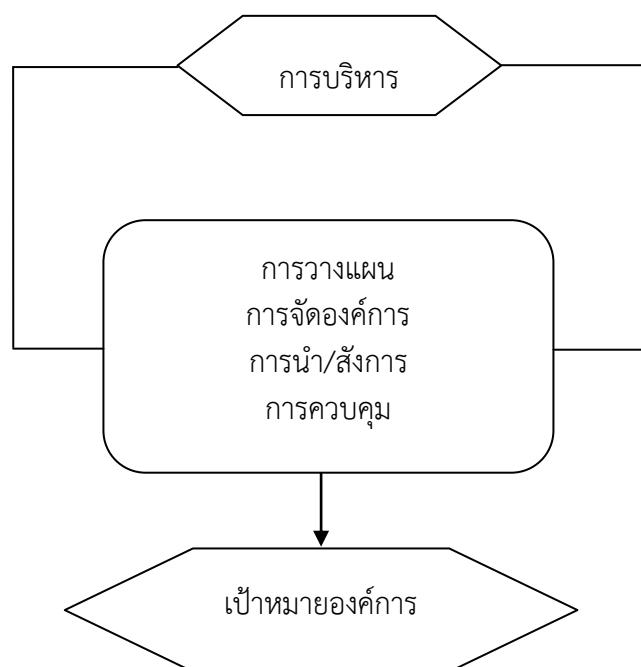
^{๗๐} เสนาะ ตีয়ার, **หลักการบริหาร** (กรุงเทพมหานครมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๑-๒.

หลักการบริหารที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นที่ยอมรับและรู้จักทั่วโลก ได้แก่

๑. หลักการของการบริหารแบบเดมมิง (Principle of Deming management) ดังนี้

- ๑) การปรับปรุงคุณภาพคุณภาพเป็นพลังขับเคลื่อนเศรษฐกิจศาสตร์ทั้งมวล
- ๒) ลูกค้าต้องมาก่อนเสมอ
- ๓) อย่าตำหนิบุคคล แต่แก้ไขระบบ
- ๔) วางแผน ลองทำ ตรวจสอบ ทำจริง
- ๕) ฝ่ายบริหารระดับสูงต้องเปลี่ยนแนวคิดสู่ปรัชญาใหม่
- ๖) ฝ่ายบริหารระดับกลางต้องมีการฝึกอบรมปรัชญาใหม่
- ๗) ฝ่ายบริหารระดับล่างหรือไม่ใช่ฝ่ายบริหาร จัดสร้างทีมวินัยภายใน^{๗๑}

ความสำคัญของการบริหาร เป็นการบริหาร (Administration) เป็นศิลปะของการทำงานให้สำเร็จได้ โดยใช้บุคคลอื่นให้เป็นผู้กระทำ ส่วนอีกความหมายหนึ่งคือ กระบวนการของการวางแผน การจัดการ การสั่งการและการควบคุมกำลังความพยายามของสมาชิกในองค์กรและใช้ทรัพยากรอื่นๆ เพื่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กรที่ได้กำหนดไว้^{๗๒} นั่นคือ ในการบริหารนั้น จะต้องมีการวางแผน การจัดการ การนำและการควบคุม เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ แล้วงานจึงจะดำเนินไปได้ อย่างราบรื่นเรียบร้อย และกระบวนการต่าง ๆ เหล่านี้ ล้วนเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดเสมอ



แผนภาพที่ ๒.๒ แสดงความสัมพันธ์ขององค์กร

^{๗๑} สาโรจน์ โอพิทักษ์ชินโลกของCEO, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานครสงดาว, ๒๕๔๖), หน้า ๘๗-๙๑.

^{๗๒} ปราชญา กล้าผจญ และ สมศักดิ์ คงเที่ยง, **หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา** (กรุงเทพมหานครมหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕), หน้า ๑๒.

การสร้างระบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพทั่วทั้งองค์กรต้องมียุทธศาสตร์ประกอบอย่างน้อย

๗ ประการ คือ

- ๑) การจัดองค์กรให้มีความยืดหยุ่นสูงไม่ผูกมัดเป็นกรอบที่ตายตัวว่าองค์กรจะต้องเป็นแบบใดแบบหนึ่ง
- ๒) ในเบื้องต้นมีโครงสร้างตำแหน่งรับงานครบถ้วนสมบูรณ์และพร้อมที่จะขยายรับการเติบโตได้ตลอดเวลา
- ๓) มีโครงสร้างเงินเดือนที่สอดคล้องกับโครงสร้างตำแหน่ง
- ๔) มีระบบการประเมินผลงานโดยยึดเอาเป้าหมายเป็นเกณฑ์วัดความสำเร็จของการทำงาน
- ๕) มีการประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
- ๖) เสริมสร้างบรรยากาศการทำงานบนความหลากหลายของวัฒนธรรม
- ๗) ผู้บริหารมีเหตุผลและคุณธรรมโดยเฉพาะการประเมินผลงานนั้นต้องมีความเป็นธรรมไม่มีอคติ^{๗๓}

๒. หลัก POSDCoRB ในการบริหารรัฐกิจได้รับการยอมรับว่าเป็นศาสตร์ทางการบริหารมากขึ้นเมื่อมีผลงานของนักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจผู้ที่ได้รับการกล่าวถึงเสมอและถือเป็นจุดสูงสุดในการยอมรับนับถือ คือ ผลงานการเขียนของ Luther Gulick and Lyndall Urwick ในปี ค.ศ.๑๙๓๗ ชื่อหนังสือ Papers on the Science of Administration ซึ่งมีการเสนอกระบวนการบริหารหรือหลักเกณฑ์การบริหารขึ้นมาจนเป็นที่โด่งดัง และต่อมา Gulick ได้พัฒนาปรับปรุงอักษรย่อหลักการบริหารเป็น ๗ ตัวโดยได้มาจากงานวิเคราะห์ของ Henry Fayol และกลายเป็นอักษรย่อต้นบัญญัติทั้ง ๗ อันหมายถึงกิจกรรมการปฏิบัติงานของหัวหน้าฝ่ายบริหาร อักษรย่อนี้ POSDCORB (พอสค์คอร์ด)^{๗๔}

การบริหารเป็นการจัดการอย่างมีระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และทำให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ด้วยความร่วมมือของกลุ่มบุคคล และยังเสนอว่า “การบริหาร” และ “การจัดการ” นั้นบางครั้งอาจให้แทนกันได้ เนื่องจากเป็นกิจกรรมที่หวังผลขั้นสุดท้ายอย่างเดียวกัน คือ ความสำเร็จของงาน “การบริหาร” ใช้มากในการบริหารรัฐกิจ ส่วน “การจัดการ” ใช้มากในทางธุรกิจ หรืออาจกล่าวว่า “การบริหาร”

^{๗๓} ประเวศน์ มหารัตน์กุล, การบริหารทรัพยากรมนุษย์แนวทางใหม่, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมส่งเสริมเทคโนโลยี (ไทย-ญี่ปุ่น), ๒๕๔๒), หน้า ๑๑๔-๑๑๕.

^{๗๔} เต็มศักดิ์ ทองอินทร์, ความรู้เบื้องต้นทางการบริหารรัฐกิจ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๓๗.

มุ่งเน้นที่การกำหนดนโยบายและการวางแผน ส่วน “การจัดการ” เป็นการนำเอานโยบายและแผนไปดำเนินให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้^{๗๕}

การบริหารมีลักษณะเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์กล่าวคือ การบริหารจัดการเป็นศาสตร์สาขาหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพราะมีองค์ประกอบของความรู้(Knowledge) มีหลักเกณฑ์ (Principle) และ ทฤษฎี (Theory) ที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์เป็นศาสตร์ทางสังคมซึ่งอยู่กลุ่มเดียวกับ วิชาจิตวิทยา สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ ส่วนในทางปฏิบัตินั้นจะขึ้นอยู่กับความสามารถประสบการณ์ และทักษะของผู้บริหารแต่ละคนที่จะนำความรู้หลักการและทฤษฎีไปปรับหรือประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับ สถานการณ์และสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นเรื่องศิลปะดังนั้น นักบริหารที่เก่งต้องมีศาสตร์และศิลป์^{๗๖}

การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคล (ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป) ร่วมมือกันทำกิจกรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยใช้กระบวนการ และทรัพยากรที่เหมาะสม และกล่าวถึง การ ศึกษาวิจัยของศูนย์พัฒนาการบริหารการศึกษา เกี่ยวกับการกิจของการบริหารการศึกษาในภูมิภาค ต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจำแนกภารกิจของการบริหารการศึกษาออกเป็น ๓ แนว คือ

๑) จำแนกภารกิจตามลักษณะ และขอบข่ายของงาน ผลการวิจัยส่วนมากพบว่า ภารกิจ ของผู้บริหารการศึกษาจำแนกตามความรับผิดชอบได้เป็น ๔ ภารกิจหลัก คือ

- (๑) ความสัมพันธ์กับชุมชน
- (๒) การปรับปรุงส่งเสริมโอกาสทางการศึกษา
- (๓) การสรรหา และการพัฒนาบุคลากร
- (๔) การจัดหา และดูแลเรื่องการเงิน อาคารสถานที่ และอุปกรณ์

๒) จำแนกภารกิจตามบทบาท และพฤติกรรมการบริหาร ซึ่งผลการศึกษาวิจัยของ มหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอไฮโอ ได้ทำการศึกษาไว้ ๙ ประการ คือ

- (๑) กำหนดเป้าหมาย (Setting Goals) ผู้บริหารจะต้องมีบทบาทในการกำหนด เป้าหมายของการศึกษาโดยทั่วไป และเป้าหมายของโรงเรียนอย่างกว้างขวาง
- (๒) กำหนดนโยบาย (Making Policy) ผู้บริหารจะต้องส่งเสริมให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการศึกษาของโรงเรียนแต่ละโรงเรียน
- (๓) กำหนดบทบาท (Determining Roles) ผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบใน การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรในหน่วยงาน
- (๔) ประสานงาน(Coordinating Administrative Function and Structure) ผู้บริหาร และต้องรับผิดชอบในการประสานงานการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์เดียวกัน

^{๗๕} ทองหล่อ เดชไทยแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารสาธารณสุขชนบทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ๒๕๓๕), หน้า ๕.

^{๗๖} ไต้เน ชะเนติยง, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ๒๕๓๓), หน้า ๕๒.

(๕) ประเมินประสิทธิภาพ (Appraising Effectiveness) ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบในการประเมินผลงานของหน่วยงาน

(๖) ทำงานกับผู้นำชุมชนเพื่อการปรับปรุงส่งเสริมการศึกษา (Working with Community Leadership to Promote Improvements in Education)

(๗) ใช้ทรัพยากรทางการศึกษาของชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด (Using the Education Resources of the Community)

(๘) การให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Involving People) การส่งเสริมให้บุคลากรทุกฝ่าย และประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาการศึกษา รวมทั้งการติดตามประเมินผล

(๙) การติดต่อสื่อสาร (Communicating) ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบในการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับกลุ่มต่าง ๆ ทั้งภายใน และภายนอกโรงเรียน

๓) จำแนกภารกิจตามเกณฑ์สมรรถภาพของผู้บริหาร ซึ่งศูนย์พัฒนาการบริหารสถานศึกษาประจำภาคใต้ของสหรัฐอเมริกา ได้จำแนกภารกิจสำคัญต่างๆ (Critical Task Area) ของการบริหาร ออกเป็น ๘ ภารกิจ คือ

(๑) การพัฒนาหลักสูตร และการสอนเกี่ยวกับการกำหนดวัตถุประสงค์ของหลักสูตร การกำหนดเนื้อหาสาระ และโครงสร้างของหลักสูตร การจัดหาทรัพยากร วัสดุ อุปกรณ์ตามความต้องการของหลักสูตร การนิเทศการสอน และการฝึกอบรมบุคลากร

(๒) กิจกรรมนักเรียน เกี่ยวกับการทำบัญชีนักเรียน และการมาเรียน การปฐมนิเทศนักเรียนใหม่ การจัดบริการแนะแนว การจัดการส่งเสริมสุขภาพพลานามัย การจัดหางาน และติดตามผู้สำเร็จการศึกษา และการจัดกิจกรรมเสริมหลักสูตร

(๓) ความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน เกี่ยวกับความร่วมมือกับชุมชนในการพัฒนาชุมชนด้านต่าง ๆ การให้บริการแก่ชุมชนในส่วนที่โรงเรียนจะทำได้ และการใช้บริการของชุมชนเพื่อส่งเสริมการศึกษาของโรงเรียน

(๔) บุคลากรของโรงเรียน เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการบริหารงานบุคคล สรรหา และคัดเลือกบุคลากร การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากร การจัดสวัสดิการที่จำเป็นสำหรับบุคลากร และการพัฒนาบุคลากร

(๕) อาคารสถานที่ เกี่ยวกับการประเมินความต้องการด้านอาคาร สถานที่ จัดทำผังแม่บทด้านอาคารสถานที่ การดูแลการพัฒนาอาคารสถานที่ และการดูแลรักษา

(๖) ยานพาหนะ เกี่ยวกับการจัดการบริการรับส่งนักเรียน การซ่อมบำรุง และจัดระบบการรักษาความปลอดภัย

(๗) การจัดระบบงานเกี่ยวกับการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอก การจัดสายงาน และส่วนงานภายใน และการประสานงาน และควบคุมการดำเนินงานในโรงเรียน

(๘) งานธุรการ และการเงิน เกี่ยวกับจัดทำงบประมาณ จัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ การจัดทำบัญชีการเงิน การพัสดุ และการจัดทำรายงานกิจการของโรงเรียน^{๗๒๗}

ภารกิจสำคัญในการบริหารไว้ ๗ ประการ คือ

๑) การวางแผน หมายถึง การกำหนด โครงการอย่างกว้าง ๆ ว่ามีอะไรบ้างที่จะต้องลงมือปฏิบัติตามลำดับ วางแนววิธีปฏิบัติพร้อมด้วยวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานนั้น ก่อนลงมือปฏิบัติการ

๒) การจัดองค์การ หมายถึง การจัดรูปโครงสร้างหรือเค้าโครงของการบริหารโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ของหน่วยงานให้ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดลักษณะ และวิธีการติดต่อสัมพันธ์ตามลำดับชั้นแห่งอำนาจหน้าที่สูงต่ำลดหลั่นลงไป

๓) การจัดคนเข้าทำงาน หมายถึง การบริหารงานเกี่ยวกับตัวบุคคลของหน่วยงานการบริหารบุคคลดังกล่าว รวมถึงตั้งแต่การแสวงหาคนทำงานมาบรรจุ การแต่งตั้ง การฝึกอบรมและการพัฒนาบุคคล การบำรุงขวัญ การเลื่อนขั้น ลดขั้น ตลอดจนการพิจารณาให้พ้นจากงานและการบำรุงรักษาสภาพของการทำงานให้ดี และมีประสิทธิภาพให้คงอยู่ต่อไป

๔) การสั่งการ หมายถึง การอำนวยการหรือการวินิจฉัยสั่งการ หลังจากการได้วิเคราะห์และพิจารณาโดยรอบคอบ รวมทั้งการติดตามดูแลให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ๆ

๕) การประสานงาน หมายถึง การประสานงานหรือติดต่อ สัมพันธ์กับหน่วยงานย่อยหรือตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ เพื่อก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน สามารถทำงานประสานความกลมกลืนกัน เพื่อวัตถุประสงค์หลักขององค์การ

๖) การรายงาน หมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาหรือยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งบนและล่าง เพื่อทราบความก้าวหน้าของงานทุกระยะสะดวกแก่การประสานงานอื่นจะเป็นการสร้างความสำเร็จอันดีร่วมกัน ตลอดจนเป็นการบำรุงขวัญไปในตัวด้วย

๗) การงบประมาณ หมายถึง การจัดสรรทรัพยากร หรือการทำงานงบประมาณการเงินวางแผนหรือโครงการในการจ่ายเงิน การบัญชีและการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินโดยรอบคอบและรัดกุม^{๗๒๘}

สรุปแนวคิดของการบริหาร คือ บริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคล (ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป) ร่วมมือกันทำกิจกรรมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยใช้กระบวนการ และทรัพยากรที่เหมาะสม โดยมีการวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ การประสานงาน การรายงาน การงบประมาณ เป็นต้น ให้สำเร็จเป็นไป โดยมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า และมีกระบวนการการ

^{๗๒๗} วิจารณ์ ศรีสะอาด, การอภิปรายแสดงความคิดเห็นจากการสัมมนายุทธศาสตร์การปฏิรูปการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, ๒๕๔๒), อัดสำเนา.

^{๗๒๘} ดิน ปรัชญพฤทธิ, หลักการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๒๔-๒๖.

ควบคุมดูแล โดยผู้บริหาร การบริหารที่จะประสบความสำเร็จได้ ผู้บริหารจะต้องมีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ ความรู้ และศิลปะในการที่จะนำบุคลากรให้ปฏิบัติงานอย่างได้ผล และประหยัดงบประมาณจนสู่เป้าหมายที่องค์กรกำหนดขึ้น จากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร ของ นักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงประมวลสามารถสรุปแนวคิดได้ตามตารางที่ ๒.๘ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๘ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
พงษ์ศักดิ์ ปัญจพรผล (๒๕๔๒, หน้า ๖๔-๗๒)	การบริหาร ประกอบด้วย ๘ ประการ ๑) การวางแผน ๒) การจัดองค์การ ๓) การจัดคนเข้าทำงาน ๔) การตัดสินใจ ๕) การสั่งการ ๖) การควบคุม ๗) การร่วมมือการประสานงาน และ ๘) การสื่อข้อความ
สมยศ นาวิการ (๒๕๔๕, หน้า ๔๙)	วิธีที่ดีที่สุด (One best way) อย่างไรก็ตามผู้บริหารในแต่ละองค์กรต้องเผชิญกับสถานการณ์เฉพาะที่มีเอกลักษณ์ของตนเอง ไม่มีหลักสากลใดที่สามารถใช้กับทุกปัญหา ผู้บริหารต้องศึกษาการบริหารโดยมีประสบการณ์จากการศึกษา (Case study) จำนวนมาก
สุพิน เกษาคุปต์ (๒๕๔๔, หน้า ๙๒-๙๓)	การบริหารเห็นความสำคัญของพนักงานที่มีความสำเร็จขององค์การทำให้เกิดรู้สึกที่ดี มีความภูมิใจ และรับผิดชอบงานอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการจูงใจในการทำงานที่ดีวิธีหนึ่ง
เสนาะ ตีเยาว์ (๒๕๔๕, หน้า ๑-๒)	การบริหาร ๕ ลักษณะ การบริหารเป็นการทำงานกับคนโดยอาศัยคน การบริหารทำให้งานบรรลุเป้าหมายขององค์การ การบริหารเป็นการสมดุระหว่างประสิทธิผลและประสิทธิภาพ การบริหารเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด การบริหารจะต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป
สาโรจน์ โอพิทักษ์ชีวิน (๒๕๔๖, หน้า ๘๗-๙๑)	หลักการบริหารแบบ (Principle of Daming management) การปรับปรุงคุณภาพเป็นพลังขับเคลื่อน เศรษฐศาสตร์ทั้งมวล ลูกค้าต้องมาก่อนเสมอ อย่าตำหนิบุคคลแก้ไขระบบ วางแผนลองทำตรวจสอบทำจริง ฝ้าย

ตารางที่ ๒.๘ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหาร (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
	ฝ่ายบริหารระดับสูงต้องเปลี่ยนแนวคิดปรัชญาใหม่ ฝ่ายบริหารระดับกลางต้องมีการฝึกอบรมปรัชญาใหม่ ฝ่ายบริหารระดับล่างหรือไม่ใช่ฝ่ายบริหาร จัดสร้างทีมวินัยภายใน
ปราชญา กล้าผจญ และสมศักดิ์ คงเที่ยง (๒๕๔๕, หน้า ๑๒)	กระบวนการการวางแผน การจัดองค์การ การสั่งการ และการควบคุม กำลังความพยายามของสมาชิกในองค์การ และใช้ทรัพยากรอื่น เพื่อความสำเร็จของเป้าหมายองค์การที่กำหนดไว้
ประเวศน์ มหารัตน์กุล (๒๕๔๒, หน้า ๑๑๔-๑๑๕)	องค์ประกอบ ๗ ประการ การจัดองค์การมีการยืดหยุ่นสูงในเบื้องต้นมีโครงสร้างตำแหน่งรับงานครบถ้วน มีโครงสร้างเงินเดือนที่สอดคล้อง มีระบบการประเมินผลงาน มีการประยุกต์ใช้ระบบเทคโนโลยี เสริมสร้างบรรยากาศการทำงาน ผู้บริหารมีเหตุผลและคุณธรรม
ทองหล่อ เดชไชย (๒๕๓๕, หน้า ๕)	ใช้มากในการบริหารรัฐกิจ ส่วนการจัดการใช้มากในทางธุรกิจหรืออาจกล่าวว่า การบริหารมุ่งที่ทำการกำหนดนโยบายและการวางแผน ส่วนการจัดการเป็นการนำเอานโยบายและแผนไปดำเนินให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้
เด่น ชะเนติยัง (๒๕๓๓, หน้า ๕๒)	หลักการและทฤษฎีไปปรับหรือประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นเรื่องศิลปะ ดังนั้น นักบริหารที่เก่งต้องศาสตร์และศิลปะ
วิจิตร ศรีสะอ้านข (๒๕๔๒, อัดสำเนา)	การบริหารเป็นกิจกรรมของกลุ่มบุคคล (ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป) ร่วมมือกันทำกิจกรรมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน โดยใช้กระบวนการ และทรัพยากรที่เหมาะสม
ติน ปรัชญพทุทธ์ (๒๕๓๙, หน้า ๒๔-๒๖)	การบริหาร ๗ ประการ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การจัดสั่งการ การประสานงาน การรายงาน การงบประมาณ

๒.๒.๓ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

จากการศึกษาข้อมูลมีนักวิชาการได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มีนักวิชาการ กล่าวไว้ว่า “การบริหารงานเป็นกระบวนการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยอาศัยการดำเนินงานร่วมกันของหน้าที่ ๕ ประการ คือ การวางแผน (Planing) การจัดองค์การ (Organizing) การเจ้าหน้าที่ (Staffing) การอำนวยการ (Directing) และการควบคุม (Controlling)”^{๗๙} การบริหาร เป็นศิลปะของการทำงานให้บรรลุเป้าหมายด้วยกระบวนการวางแผน การจัดองค์การการเป็นผู้นำและการควบคุม^{๘๐} ทฤษฎีของการบริหาร คือ ทฤษฎี Z โดยหลังจากการศึกษาการบริหารของธุรกิจญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา และได้ทำการประสมประสานกัน โดยมีแนวคิดด้านการบริหาร ดังนี้

- ๑) การจ้างงานระยะยาว
- ๒) การตัดสินใจเป็นเอกฉันท์
- ๓) ความรับผิดชอบเฉพาะบุคคล
- ๔) การประเมินผลและการเลื่อนตำแหน่งแบบค่อยเป็นค่อยไป
- ๕) การควบคุมในตัวเองไม่ใช่ว่าการโดยมีการวัดผลอย่างชัดเจนและเป็นทางการ
- ๖) เส้นทางอาชีพแบบเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระดับปานกลาง
- ๗) มีความเกี่ยวข้องในลักษณะครอบครัว^{๘๑}

องค์ประกอบมูลฐานของการจัดการปัจจุบันเรียกว่ากระบวนการบริหารจัดการ มี ๕ ประการ (POCCC) ดังนี้

๑. การวางแผน (Planning) คือ การศึกษาข้อมูลในปัจจุบันและคาดการณ์ในอนาคต แล้ววางแผนเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติไว้

๒. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดโครงสร้างของหน่วยงานหรือองค์การ ออกเป็นหน่วยงานย่อย ๆ กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน การจัดสรรคนเข้าทำงานในตำแหน่งงานต่าง ๆ

๓. การบังคับบัญชาสั่งการ (Commanding) คือ การสั่งให้คนทำงานตามที่มอบหมายงานให้ทำบังคับบัญชาให้พนักงานทำงานตามภารกิจของหน่วยงาน

^{๗๙} Schwartz. David, *Introduction to Management: Principles Practice and Process*, (New York: Hascourt Brace Jovanovich, 1980), p. 43.

^{๘๐} D.H. Holt, *Management Principles and Practices*, (New Jersey: Neglewood Cliff: Prentice-Hall, 1993), p.3.

^{๘๑} William Ouchi, *Organization and Management*, (Eaglewood Cliffs: Prentice Hill, 1971), p. 283.

๔. การประสานงาน (Coordination) คือ การดูแลควบคุมและอำนวยความสะดวกให้ผู้ทำงานสามารถได้โดยสะดวกเต็มความสามารถ

๕. การควบคุม (Controlling) คือ การควบคุมให้งานดำเนินไปตามแผนที่วางเอาไว้ ตรวจสอบให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้^{๘๒}

สรุป จาก ทฤษฎีของการบริหาร เป็นศิลปะของการทำงานให้บรรลุเป้าหมายด้วย กระบวนการมีลักษณะบางอย่างก็ตายตัวและบางอย่างก็เป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ ดังเช่นของการบริหารของวินเลียม โอยูชิ สิ่งที่ตายตัว เช่น การจ้างระยะยาว การตัดสินใจเป็นเอกฉันท์ ความรับผิดชอบเฉพาะบุคคล สิ่งที่ไม่ตายตัว เช่น การประเมินผลและการเลื่อนตำแหน่งแบบค่อยเป็นค่อยไป การควบคุมในตัวเองไม่เป็นทางการโดยมีการวัดผลอย่างชัดเจนและเป็นทางการ เส้นทางอาชีพแบบเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระดับปานกลาง มีความเกี่ยวข้องในลักษณะครอบครัว จากตัวอย่างแนวทางการบริหารดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การบริหารจะต้องเกิดขึ้นจากวิธีการในลักษณะที่ต้องมีการยืดหยุ่นตามความเหมาะสม และขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ซึ่งบางอย่างต้องใช้ความรู้ประสบการณ์กับความสามารถเข้ามาผสมผสาน เพื่อให้งานสำเร็จลุล่วงไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ จากทฤษฎีการบริหาร ของนักวิชาการต่างๆ ผู้วิจัยจึงประมวลสามารถสรุปแนวคิดได้ตามตารางที่ ๒.๙ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๙ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
William Ouchi, (1971, p. 283.)	การบริหาร คือ ทฤษฎี Z ศึกษาการบริหารธุรกิจญี่ปุ่นและอเมริกาประสมประสานกันดังนี้ ๑) การจ้างงานระยะยาว ๒) การตัดสินใจเป็นเอกฉันท์ ๓) ความรับผิดชอบเฉพาะบุคคล ๔) การประเมินผลและการเลื่อนตำแหน่งแบบค่อยเป็นค่อยไป ๕) การควบคุมในตัวเองไม่เป็นทางการ โดยมีการวัดผลอย่างชัดเจน และเป็นทางการ ๖) เส้นทางอาชีพแบบเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระดับปานกลาง และ ๗) มีความเกี่ยวข้องในลักษณะครอบครัว

^{๘๒} Fayol, Henri, *General and Industrial Management*, (London: Pittman & Sons, 1964), p. 39.

ตารางที่ ๒.๙ ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
Fayol Henri (1964, P. 39)	กระบวนการบริหารจัดการ ๕ ประการ (POCCC) ๑) วางแผน ๒) จัดองค์การ ๓) การบังคับบัญชาสั่ง การ ๔) การประสานงาน และ ๕) การควบคุม
David Schwartz (1980, p. 43)	การดำเนินงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ ๕ ประการ ๑) การวางแผน ๒) การจัดองค์การ ๓) การ เจ้าหน้าที่ ๔) การอำนวยการ และ ๕) การควบคุม

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร

ผู้วิจัยได้ศึกษาความหมายของการพัฒนาการบริหาร แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา โดยมีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร ดังต่อไปนี้

๒.๓.๑ ความหมายของการพัฒนาการบริหาร

การพัฒนาการบริหรนั้น มีผู้เรียกชื่อเป็นภาษาอังกฤษหลายชื่อด้วยกัน administrative development or development of administration, administrative modernization, administrative reform, reorganization, organization development, administrative improvement, organization improvement และ revitalization เป็นต้น^{๘๓} อย่างไรก็ตาม คำเรียกชื่อการพัฒนาการบริหารที่เป็นภาษาอังกฤษข้างต้นนั้นมีความหมายที่ใกล้เคียงกัน จะแตกต่างกันบ้างก็เฉพาะประเด็นปลีกย่อยเท่านั้น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

๑. การพัฒนาการบริหาร (Administrative development or development of administration) หมายถึง การเพิ่มพูนสมรรถนะหรือความสามารถของระบบบริหารเพิ่มรองรับปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายปลายทางในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ การพัฒนาการบริหาร ยังรวมไปถึงการเปลี่ยนจากการเล่นพรรคเล่นพวกมาเป็นระบบคุณธรรมในการสรรหา การปูนบำเหน็จความดีความชอบและการลงโทษทางวินัย^{๘๔}

^{๘๓} สวัสดิ์ สุคนธรังษี, “พัฒนาบริหารศาสตร์กับประเทศเร่งพัฒนา” , พัฒนบริหารศาสตร์ , ปีที่ ๘, ฉบับที่ ๒, (เมษายน ๒๕๑๑) : ๒๖๘.

^{๘๔} Hahn-Been Lee, “The Role of the Higher Civil Service Under Rapid Social and Political Change in Weidner”, Vol. XIV No. I March, 1974, p.35.

๒. ความเป็นสมัยใหม่ทางการบริหาร (Administrative modernization) หมายถึงการสร้างเสริมสมรรถนะทางการบริหารในอันที่จะนำเอาความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารความรับผิดชอบ และหลักเหตุผลมาผสมผสานกับเจตจำนงของประชาชน (popular will) ในอันที่จะดำเนินการให้ได้มาซึ่งความเสมอภาคและยุติธรรมในสังคม

๓. การปฏิรูปการบริหาร (Administrative reform) หมายถึง การประยุกต์แนวความคิดใหม่ๆ หรือการผสมผสานแนวความคิดใหม่ๆ เพื่อปรับปรุงระบบบริหารให้เอื้อต่อเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ นั่นก็คือ การปฏิรูปการบริหารหมายถึงการโน้มน้าวจิตใจของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและผลงานทางการบริหารในอันที่จะลดการต่อต้านความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น^{๘๕}

๔. การจัดองค์การเสียใหม่ (Reorganization) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายภารกิจ กรรมวิธี หน้าที่การเงิน และความสัมพันธ์ และพฤติกรรมของบุคคลในองค์การอย่างจงใจเพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในบทบาท ความสัมพันธ์ และพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ^{๘๖}

๕. การพัฒนาองค์การ (Organization development) หมายถึงกระบวนการวิเคราะห์และแก้ไขปัญห่องค์การโดยมุ่งที่จะให้องค์การมีความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า โดยใช้ความรู้จากผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกหรือภายในหน่วยงานเอง สำหรับขั้นตอนของการพัฒนาองค์การนั้น รวมถึง ขั้นตอนหาสาเหตุของปัญหา การวางแผนดำเนินงานซึ่งหมายถึงขั้นเตรียมและจัดทำกลยุทธ์เพื่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และพฤติกรรมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกลยุทธ์ที่วางไว้ และการประเมินผล

๖. การปรับปรุงฝ่ายบริหาร (Administrative improvement) หมายถึงการปรับปรุงผู้บริหารในส่วนที่เกี่ยวกับความมีเหตุผล ความสามารถในการเป็นผู้นำ ความคิดที่เป็นระบบ การเสริมสร้างทักษะในการคิด ความสามารถในการติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลอื่น และการกระตุ้นความคิดสร้างสรรค์

๗. การปรับปรุงองค์การ (Organization improvement) หมายถึงกระบวนการที่จะจัดโครงสร้างและภารกิจของระบบราชการเสียใหม่ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสามารถสนองตอบความต้องการของลูกค้าได้มากกว่าเดิม^{๘๗}

๘. การพัฒนาตนเองเสียใหม่ (Revitalization) หรือ “การทำให้้องค์การมีความกระปรี้กระเปร่าอีกครั้ง” หมายถึงกระบวนการของการริเริ่มและการเผชิญหน้ากับความเปลี่ยนแปลง

^{๘๕} ปฐม มณีโรจน์ , ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร , (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๕.

^{๘๖} Patom Manirjana, “Comparative and Development Administration : A Survey of the Literature”, **Thai Journal of Public Administration** Vol. XIV No. I (January 1974) : 33.

^{๘๗} ดิน ปรัชญพฤทธิ, **ทฤษฎีองค์การ**, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๕๖), หน้า ๕๑-๕๒.

ที่จำเป็นในอันที่จะทำให้องค์กรยังคงมีชีวิตอยู่ต่อไปได้ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพใหม่ๆ สามารถแก้ปัญหา เรียนรู้จากประสบการณ์และเคลื่อนไปสู่สถานะขององค์กรมากขึ้น อย่างไรก็ตามที่เป็นที่น่าสังเกตว่า การพัฒนาตนเองเสียใหม่นี้เป็นการพัฒนา หรือปฏิรูปตนเองโดยปราศจากความช่วยเหลือ หรือแทรกแซงจากภายนอก ดังนั้นการพัฒนาตนเองเสียใหม่จึงเป็นที่รู้จักในนามของ self redorm หรือ self renewal^{๘๘}

การพัฒนาการบริหาร หมายถึง การจัดเตรียม เปลี่ยนแปลงปรับปรุงหรือปฏิรูป โครงสร้าง กระบวนการ (รวมถึงเทคโนโลยี) และพฤติกรรมการบริหารเพื่อให้มีความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผน แผนงาน โครงการและกิจกรรมสำหรับการบริหารการพัฒนาหรือความหมายอื่นๆ ของการพัฒนาการบริหาร เช่น

๑. การปรับปรุงหรือการเปลี่ยนแปลงใดๆ ซึ่งทำให้คุณภาพของการบริหารงานในกลไกของรัฐที่ดีขึ้น การให้ความหมายเช่นนี้เป็นการมองที่กระบวนการของการทำงานในองค์กรราชการให้มีคุณภาพมากขึ้นและเป็นการให้ความหมายที่กว้างมากที่สุด

๒. การยินยอมหรือการส่งเสริมให้ขยายขอบเขตกิจกรรม และภารกิจของรัฐบาล กว้างขวางออกไป เป็นการมองที่ภารกิจขององค์กรภาครัฐ หากองค์กรใดมีหน้าที่มากขึ้นโครงสร้างก็จะต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วย เช่นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ การเพิ่มภาระหน้าที่ใหม่ๆของหน่วยงานนั้นๆ

๓. การปฏิรูปการบริหารโดยเน้นการจูงใจ หรือการชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร โดยฝ่าฝืนพลังต่อต้านที่มีอยู่ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่ไม่มีการต่อต้านนับว่าเป็นภาวะการ ณ์เปลี่ยนแปลงธรรมดา การพัฒนาการบริหารจึงต้องมีพลังการต่อต้านปรากฏอยู่

๔. เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีแผนในกลไกการปฏิบัติงานของรัฐบาล คือ การปรับปรุงองค์กรทางการบริหาร (Administrative Reorganization) ความหมายข้อนี้เป็นความหมายแคบ เพราะเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของการวางแผนในการเปลี่ยนแปลง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนในการพัฒนาการบริหาร เช่น เวลาของการเปลี่ยนแปลงเร็ว เช่น การกำหนดให้โครงสร้างใหม่ของกระทรวง ทบวง กรม มีผลบังคับใช้ในปีงบประมาณ ๒๕๔๖ ขอบข่ายของการเปลี่ยนแปลงกว้าง เช่น การจัดระเบียบสังคม ของอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ดร.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์) เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงมีความชัดเจน เช่น การจัดระเบียบการจราจรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การใช้ปัจจัยนำเข้าหลายปัจจัย เช่น การกำหนดคุณสมบัติหลายประการของผู้ที่จะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการใช้ปัจจัยนำออกเพื่อการวัดผลสำเร็จของการพัฒนา เช่น การใช้ดัชนีชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) จำนวน ๓๖ ตัววัด

^{๘๘} Moshe Weiss, "Some Suggestions for Improving Development Administration" International Review of Administrative Sciences Vol. XXXII, No.3 (1996) : 195-196.

๕. ความพยายามอย่างจริงจัง มีเจตนาที่จะให้อำนาจและอิทธิพลในการเปลี่ยนแปลง เป้าหมายหรือพฤติกรรมของข้าราชการ นอกจากนั้นในความหมายอย่างกว้างยังครอบคลุมถึงการ ปรับปรุงองค์การ (Reorganization) และการนำนวัตกรรม (Innovation) หรือสิ่งแปลกๆ ใหม่ๆ รวมถึงการนำเทคโนโลยีมาใช้ในองค์การด้วย

๖. ความพยายามที่จะนำความคิดใหม่ๆ หรือผสมผสานความคิดต่างๆ เข้าไปสู่ระบบ บริหารงานภายใต้วัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงให้ระบบดีขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ดีตาม การพัฒนาการบริหารในเชิงปฏิรูปการบริหารนั้น นอกจากเป็นการเปลี่ยนแปลงชื่อและ โครงสร้างขององค์การยังรวมถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลายและ เปลี่ยนแปลงเป้าหมายที่มีความชัดเจนด้วย การมีเป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน ได้แก่ การ เพิ่มพูนสมรรถนะของระบบการบริหาร เพื่อที่จะรับมือหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของ สังคม โดยจะต้องมีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างความเจริญก้าวหน้าทางสังคม การเมือง การเศรษฐกิจ

๗. เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างตั้งใจในลักษณะที่เป็นนโยบายอย่างชัดเจน และเป็นการกระทำ ที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกระบวนการในการทำงาน ตลอดจนพฤติกรรมของบุคคลโดยจะทำให้ การปรับปรุงสมรรถนะของการบริหารเพื่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการดำเนินการ

๘. การจัดเตรียมเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงหรือปฏิรูปโครงสร้าง กระบวนการการบริหาร รวมถึงเทคโนโลยี และพฤติกรรมการบริหารเพื่อให้มีความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผนแผนงาน โครงการและกิจกรรมสำหรับการบริหารการพัฒนา

การพัฒนาการบริหาร ในเชิงการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารควรทำไปพร้อมๆ กับ การออกแบบงาน ซึ่งการออกแบบงาน (Work or Job design) ก็คือการกำหนดรายการจำเพาะ เกี่ยวกับเนื้อหาวิธีปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์ระหว่างงานต่างๆ เพื่อที่จะสามารถสนองตอบต่อความ ต้องการทั้งทางด้านองค์การ เทคโนโลยี สังคม และความต้องการส่วนตัวของผู้ปฏิบัติเอง และ วัตถุประสงค์ของการออกแบบงาน ก็เพื่อให้บุคคลมีมูลเหตุจูงใจการทำงานด้วยความพึงพอใจ และมี ผลงานที่ดีอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ^{๘๙} การพัฒนาการบริหารแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย หากไม่มีการเสริมแรงกระบวนการทางการเมืองแบบมีตัวแทนนั้นก็คือ กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง จะเป็นผู้คอยกระตุ้นให้มีการพัฒนาการบริหารนั่นเอง^{๙๐} การบริหารพัฒนา มีความหมาย ทั้งทางตรง และทางอ้อม ในทางตรงนั้นการบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development A of D) ส่วนในทางอ้อมนั้น การบริหารการพัฒนา หมายถึง

^{๘๙}Derek Torrington and Laura Hall, **Personnel Management: A New Approach**, (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall International, 1987), pp. 348-351.

^{๙๐}Irving Swerdjow, **Development Administration: Concepts and Problems**, (Syracuse: University Press, 1963), p.12.

การเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหาร หรือการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration D of A) นั้นเอง^{๙๑}

การพัฒนาการบริหาร มักจะมุ่งแสวงหาคำตอบมากกว่าการตั้งคำถามที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการบริหารอาจจะต้องเน้นการแสวงหาคำถามที่ถูกต้องมากกว่าการแสวงหาคำตอบที่ถูกต้องต่อคำถามที่ค่อนข้างผิดพลาด (Parthfinding)^{๙๒}

จากแนวคิด การพัฒนาการบริหาร ของนักวิชาการต่าง ๆ ผู้วิจัยจึงประมวลสามารถสรุปแนวคิดได้ตามตารางที่ ๒.๑๐ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๑๐ ความหมายของการพัฒนาการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
Hahn-Been Lee (1996, p. 33)	การพัฒนาการบริหาร (Administrative Development) คือ การเพิ่มพูนสมรรถนะของการบริหารที่จะรับมือโดยไม่หยุดยั้งกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายปลายทางในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคม
สวัสดี้ สุคนธรังสี (๒๕๑๑, หน้า ๒๖๘)	การพัฒนาการบริหารเป็นการเพิ่มสมรรถนะทางการบริหารให้เพียงพอที่จะรองรับภารกิจของการบริหารพัฒนา
Derek Torrington and Laura Hal (1987, p. 348-351)	การพัฒนาการบริหารในเชิงโครงสร้างทางการบริหาร ทำไปพร้อมๆ กัน การออกแบบงาน (Work or Job design) สามารถสนองต่อความต้องการทางด้านองค์การ เทคโนโลยี สังคม และความต้องการส่วนตัวของผู้ปฏิบัติ และวัตถุประสงค์ของการออกแบบ เพื่อให้บุคคลมีมูลเหตุจูงใจการทำงานด้วยความพึงพอใจ และผลงานที่ดีต้องเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ
Erwing Swerdjow (1963, p. 12)	การพัฒนาการบริหารแทบจะเป็นไปไม่ได้เลย หากไม่มีการเสริมแรงกระบวนการทางการเมืองแบบมีตัวแทน

^{๙๑}W. Fred Riggs, *Frontiers of Development Administration*, (North Carolina: Duke University Press, 1970), p 6.

^{๙๒}J. Keavutt Harold, *Corporate Pathfindings : Building Visions and Values into Organization*, (Homewood, Illinois: Dow Jones-Irwin, 1986), p 3.

ตารางที่ ๒.๑๐ ความหมายของการพัฒนาการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
Fred W. Riggs (1970, p. 6)	ในทางตรง การบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารเพื่อการพัฒนา Administration of Development A of D) ส่วนทางอ้อม การบริหารการพัฒนา หมายถึง การเสริมสร้างสมรรถนะทางการบริหาร หรือการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration D of A)
Harold J. Keavutt (1986, p. 3)	การพัฒนาการบริหารอาจต้องมีการเน้นการแสวงหาคำถามที่ถูกต้องมากกว่าการแสวงหาคำตอบที่ถูกต้องต่อคำถามที่ค่อนข้างผิดพลาด (Parthfinding)
Robert Presthus (1962, p. 4)	การพัฒนาการบริหารเป็นทฤษฎีในลักษณะของการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารว่าโครงสร้างทางการบริหารนับว่ามีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมการบริหารอยู่ไม่น้อย โรเบิร์ต เพรสตัส พบว่า ในลักษณะที่ผู้ไม่สามารถปรับตัวได้ก็จะพบแต่ความขึ้นข่มและล้มเหลว
Herbert M. Levine (1988, p. 102)	การพัฒนาการบริหารจะต้องไม่ใหญ่โตจนเกินไปจนยากแก่การบริหารหรือไม่เล็กจนเกินไปจนทำอะไรไม่ได้

๒.๓.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร

มีนักวิชาการได้ศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารไว้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น ผู้วิจัยขอนำมาเสนอบางส่วนเพื่อทราบแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร จากทัศนะของนักวิชาการต่างๆ ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาการบริหารไม่ใช่การปรับปรุงองค์การหรือปรับปรุงนวัตกรรมขององค์การ แต่จะมีขอบข่ายที่กว้างขวางกว่า คือ เน้นการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้าง เปลี่ยนแปลงกระบวนการในการทำงาน และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลในองค์การตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงจนถึงระดับปฏิบัติการ ดังนั้นการปรับปรุงองค์การและนวัตกรรมองค์การจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพัฒนาการบริหาร การพัฒนาการบริหารเป็นการเพิ่มสมรรถนะทางการบริหารให้เพียงพอที่จะรองรับภารกิจของการบริหารพัฒนาได้

การพัฒนาการบริหารครอบคลุมถึงสิ่งต่อไปนี้ คือ สภาพแวดล้อม (รวมทั้งบรรยากาศการบริหารและคุณภาพชีวิตในการทำงาน) โครงสร้าง กระบวนการและพฤติกรรมการบริหารที่เอื้อต่อ

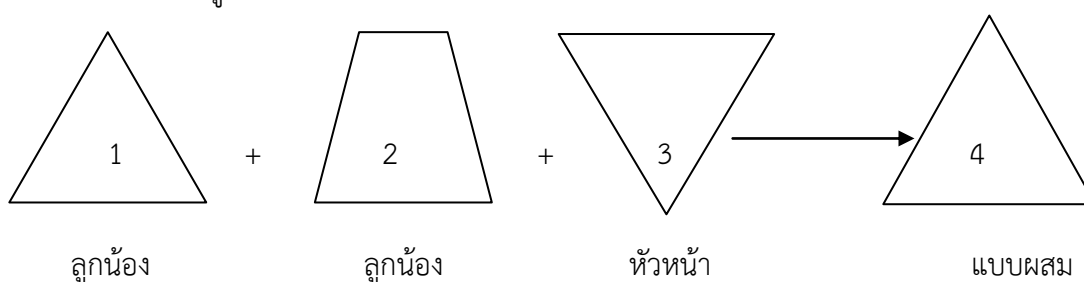
การพัฒนา ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการพัฒนาการบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาเท่านั้น

๑. การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร โครงสร้างทางการบริหารนับว่ามีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมการบริหารอยู่ไม่น้อย จากการศึกษาของ รอเบิร์ต เพรสตัส (Robert Presthus) พบว่าข้าราชการที่เข้ามาอยู่ภายใต้ “สถานการณ์ระบบราชการ” (bureaucratic situation) จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์นั้น ๆ ทั้งนี้เพราะว่า สถานการณ์ระบบราชการ (หรือสภาวะแวดล้อมทั้งหมดขององค์การระบบราชการที่มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของข้าราชการ) นั้น มีแต่ความไม่แน่นอน จึงทำให้ข้าราชการเกิดความวุ่นใจ ข้าราชการที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ระบบราชการได้ก็มักจะมีความก้าวหน้า ในขณะที่ผู้ที่ไม่สามารถปรับตัวได้ ก็จะพบแต่ความขมขื่นและล้มเหลว

หลักการของการจัดโครงสร้างทางการบริหารประกอบด้วย การแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบและมอบให้แต่ละบุคคลกระทำ กับการสอดประสานหน้าที่ความรับผิดชอบที่แบ่งแยกไปแล้วนั้นให้มีการประสานงานและความกลมกลืน การแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบและมอบให้แต่ละบุคคลกระทำก็เพื่อสะดวกแก่การติดตามประเมินผลและการส่งข้อมูลย้อนกลับว่าใครรับผิดชอบอะไร และปฏิบัติงานได้ดีมากน้อยเพียงใด ส่วนการสอดประสานหน้าที่ความรับผิดชอบที่แบ่งแยกไปแล้วนั้นให้มีการประสานงานและความกลมกลืนก็เพื่อโน้มน้าวการปฏิบัติงานทั้งหมดให้เป็นไปตามทิศทางที่จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเอื้อต่อการพัฒนาประเทศ

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว โครงสร้างทางการบริหารแบ่งออกเป็น ๔ รูปแบบใหญ่ๆ ด้วยกันดังแสดงไว้ในภาพข้างล่างนี้

หัวหน้า หัวหน้า ลูกน้อง



แผนภาพที่ ๒.๓ แสดงโครงสร้างทางการบริหาร ๔ รูปแบบ

จากภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่า

๑) โครงสร้างทางการบริหารในรูปแบบ ๑ จะพบเห็นได้ในหน่วยราชการต่างๆ ไป ซึ่งมีหัวหน้าที่มีอำนาจสูงสุดเพียงคนเดียว

๒) โครงสร้างทางการบริหารในรูปแบบ ๒ จะพบเห็นได้ในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหัวหน้าที่มีอำนาจสูงสุดหลายคน (คณะกรรมการบริหาร)

๓) โครงสร้างทางการบริหารในรูปแบบ ๓ จะพบเห็นได้ในมหาวิทยาลัยซึ่งผู้บังคับบัญชาเป็นหัวหน้าแต่ในทางนิติบัญญัติ ส่วนลูกน้องเป็นผู้บังคับบัญชาในทางพฤตินัย

๔) โครงสร้างทางการบริหารในรูปแบบ ๔ จะเป็นแบบผสม คือมีทั้งรูปแบบ ๑-๒ และ ๓ อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ส่วนจะเลือกใช้รูปแบบใดขึ้นอยู่กับกาลเทศะ อย่างไรก็ดี รูปแบบของโครงสร้างทางการบริหารข้างต้นนั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสีย และแต่ละรูปแบบก็เหมาะกับงานแต่ละประเภท ปัญหาที่น่าจะขบคิดต่อไปก็คือ หากเป้าหมายของประเทศชาติคือการบริหารการพัฒนาแล้ว รูปแบบเหล่านี้จะเป็นการเพียงพอหรือไม่ที่จะเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่เป้าหมายดังกล่าวนั้น หากไม่เพียงพอควรจะแก้ไขปรับปรุงในส่วนใดบ้างหรือควรจะพัฒนารูปแบบโครงสร้างทางการบริหารอื่นใดขึ้นมาแทนบ้าง ยกตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาใหม่ ๆ เช่น โครงการพัฒนาเกี่ยวกับการผลิตทางการเกษตร นโยบายประชากร การพัฒนาการศึกษา การบริหารรัฐวิสาหกิจ การวางแผน หน่วยงานพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น หน่วยงานคลังเพื่อการพัฒนา “หน่วยบุคลากรเพื่อการพัฒนา และสถาบันฝึกอบรมและวิจัย หรือเป็นที่รู้จักกันในนามของ “หน่วยงานสร้างชาติ” อาจจะต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อให้รับผิดชอบงานพัฒนาแต่ละด้านโดยเฉพาะ หรือถ้าไม่สามารถจะสร้างหรือพัฒนาหน่วยงานเหล่านี้ขึ้นมาแทนได้ทันที ก็อาจจะมีการแก้ไขปรับปรุงหน่วยงานเดิมให้หันมารับผิดชอบงานทางด้านการพัฒนามากขึ้น แต่ในบรรดาโครงสร้างทางการบริหารเหล่านี้ คงไม่มีโครงสร้างรูปแบบใดที่ดีที่สุด คงจะต้องมีทดลองผิด-ถูก หรือวิเคราะห์วิจัยให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงานแต่ละแห่งอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามรูปแบบการพัฒนาหรือการประดิษฐ์คิดค้นทางโครงสร้างของการบริหารงานที่ดีนั้นจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาหรือการประดิษฐ์คิดค้นทางด้านโครงการพัฒนา ผลงาน และการส่งมอบบริการให้แก่ลูกค้าขององค์การด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า หากโครงสร้างทางการบริหารและโครงการพัฒนา ตลอดจนผลงาน และการส่งมอบบริการของสิ่งเหล่านี้ได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสมแล้ว องค์การก็จะมีสมรรถนะที่จะสนองตอบเป้าหมายการพัฒนาของประเทศได้

๒. การพัฒนากระบวนการบริหาร การพัฒนากระบวนการบริหารมุ่งที่จะขจัดจุดอุดตันของการไหลของงาน การย่นระยะเวลาเดินทางของงาน และการทำงานให้ง่ายเข้าทั้งนี้เพื่อเพิ่มสมรรถนะขององค์การที่จะสนองตอบเป้าหมายการพัฒนาของประเทศ เช่นเดียวกันกับการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อย่างไรก็ดี การพัฒนากระบวนการบริหารดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารและเทคโนโลยีที่องค์การกำลังใช้อยู่เป็นอันมาก ที่ว่าการพัฒนากระบวนการบริหารมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารนั้น อธิบายได้ว่า หากองค์การตัดสินใจเลือกใช้รูปแบบโครงสร้างทางการบริหารรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งใน ๔ รูปแบบข้างต้น

กระบวนการการบริหารก็จะเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ยกตัวอย่าง เช่น การส่งข่าวสารจากลูกน้องไปยังหัวหน้าตามโครงสร้างทางการบริหารตามรูปแบบ ๑ จะกินเวลามากกว่าตามรูปแบบ ๓ เป็นต้น ส่วนที่ว่า การพัฒนากระบวนการบริหารมีความสัมพันธ์กับเทคโนโลยี ก็สามารถอธิบายได้โดยนัยเดียวกัน กล่าวคือ หากองค์การตัดสินใจใช้เทคโนโลยีระบบสายพาน (Long-linked technology) กระบวนการการบริหารก็ต้องดำเนินไปตามขั้นตอน ๑-๒-๓ จะข้ามขั้นตอนมิได้ หากองค์การตัดสินใจใช้เทคโนโลยีที่มุ่งให้บุคคลสองฝ่ายมาพบปะเพื่อทำธุรกิจกัน (Mediating technology) เช่น เครื่องถอนเงินอัตโนมัติ (ATM) กระบวนการการบริหารก็อาจจะสั้นเข้าหากแต่ละฝ่ายได้ดำเนินการตามกติกาที่ได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้า หรือถ้าหากองค์การตัดสินใจที่จะใช้เทคโนโลยีที่ละเอียดครบครัน (Intensive technology) เช่นเครื่องมือเครื่องใช้ของแพทย์ที่จัดรวมไว้ที่เดียวกันในโรงพยาบาล กระบวนการการบริหารก็สามารถสิ้นสุดลง ณ จุดเดียวเท่านั้น

๓. การพัฒนาพฤติกรรมการบริหาร ความจริงแล้ว พฤติกรรมพัฒนาหรือไม่พัฒนาของบุคลากรนั้นเป็นผลพวงที่เกิดจากปัจจัยหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น พฤติกรรมดังกล่าวอาจจะเกิดจากสภาพแวดล้อม โครงสร้าง และกระบวนการดังได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ก็เพราะว่าบุคลากรและพฤติกรรมของพวกเขานั้นเปรียบเสมือนจุดเล็กๆ (Miniature) ในวงกลมใหญ่ที่ได้รับผลกระทบจากปัจจัยเหล่านั้น นอกจากนี้ พฤติกรรมพัฒนา ไม่พัฒนาของบุคลากรยังอาจจะเกิดผลกระทบจากปัจจัยเหล่านั้น นอกจากนี้ พฤติกรรมพัฒนา ไม่พัฒนาของบุคลากรยังอาจจะเกิดจากนโยบายขององค์การ (เช่น นโยบายการบริหารงานบุคคล) และภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจของพวกเขาด้วย ปัญหาที่ต้องพิจารณาก็คือพฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนานั้นมีอะไรบ้าง และเราจะพัฒนาพฤติกรรมเหล่านั้นได้มากน้อยเพียงใดในอันที่จะทำให้องค์การและบุคลากรสามารถปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จลุล่วงตามนโยบายการบริหารการพัฒนาต่อไป

จากการดำรับตำราทั้งในประเทศและนอกประเทศ พบว่า พฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนานั้นได้แก่ พฤติกรรมที่เอื้อต่อปฏิบัติการกิจของการบริหารการพัฒนาที่เน้นการวางแผนไว้ล่วงหน้าอย่างมีทิศทาง เน้นความทันการณ์ และเน้นการประดิษฐ์คิดค้น เป็นต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า บุคลากรพัฒนานั้นจะต้องมีพฤติกรรมที่แตกต่างไปจากบุคลากรที่ปฏิบัติงานประจำ ยกตัวอย่างเช่น ฝ่ายกิจการเศรษฐกิจและสังคม องค์การสหประชาชาติ (Department of Economic and Social Affairs, United Nations) ได้ชี้ให้เห็นว่า ข้าราชการพัฒนาจะต้องเป็นนักวิชาชีพนิยมที่สนใจปัจจัยภายนอกองค์การ และมุ่งสวัสดิการของสาธารณชนมากกว่าผลประโยชน์ของตนเอง มีความคิดสร้างสรรค์ในการปรับปรุงการบริหาร และมีประสบการณ์ในงานที่ตนรับผิดชอบนานพอสมควรพอที่จะแก้ปัญหาเฉพาะหน้าได้ วอลเตอร์ ซี. นีล (Walter C. Neale) ให้เหตุผลว่า ผู้บริหารสมัยใหม่ หรือนักบริหารการพัฒนาควรมีพฤติกรรมและบทบาทดังต่อไปนี้คือ

๑) พฤติกรรมและบทบาทของนักการเมืองที่นำเอาข่าวสารเกี่ยวกับสังคมสมัยใหม่
อุตสาหกรรมเทคนิค และวิทยาศาสตร์ ไปบอกเล่ากับมวลชนในประเทศด้อยพัฒนา

๒) พฤติกรรมและบทบาทของผู้ประกอบการ เฉพาะอย่างยิ่งควรจะเป็นนักประดิษฐ์
คิดค้น

๓) พฤติกรรมและบทบาทของผู้บริหารธุรกิจที่คอยดูแลและอำนวยความสะดวกให้โครงการ
พัฒนาสำเร็จไปด้วยดี และ

๔) พฤติกรรมและบทบาทของผู้ใช้อำนาจและแบ่งปันผลประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
นักวิชาการบางท่านเห็นว่า การบริหารการพัฒนาที่ดีนั้น ควรจะมีพฤติกรรมที่สนใจ
ข้อเท็จจริงและแสวงหาความจริง สามารถนำเอาทฤษฎีมาประยุกต์อย่างเหมาะสมในทางปฏิบัติ มี
ความคงเส้นคงวาและทันกาล ตลอดจนสามารถทดสอบการตัดสินใจที่ผิดพลาดในอดีต และแก้ไขให้
ดีขึ้นในครั้งต่อไปได้

ศูนย์ศึกษานานาชาติเกี่ยวกับการศึกษาค่านิยมทางการเมือง (The International
Studies of Values in Politics) และผลงานของผู้เขียนเอง พบว่า พฤติกรรมหรือค่านิยมเกี่ยวกับ
การพัฒนาประเทศหรือที่ผู้เขียนเรียกว่าความมุ่งมั่นในการพัฒนา (Development-orientedness)
ได้แก่พฤติกรรมทั้งสิบด้านดังต่อไปนี้คือพฤติกรรมที่เอื้อต่อความเปลี่ยนแปลง การยอมให้ผู้อื่นเข้ามามี
ส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความอดกลั้น ความเสมอภาค การพัฒนาเศรษฐกิจ ความห่วงใยในชาติ
องค์การความเสียสละ ความกล้าเสี่ยงตัดสินใจ ความผูกพันในงาน และการปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล
นั่นก็คือ หากระดับของพฤติกรรมทั้งสิบด้านนี้สูง ก็แสดงว่าบุคคลากร จะมีความมุ่งมั่นในการพัฒนา
ประเทศสูงตามไปด้วย ซึ่งแน่นอน การที่ระดับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศของบุคคลากรจะสูงต่ำ
มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม โครงสร้าง กระบวนการ วิธีปฏิบัติทางการบริหารงาน
บุคคลและภูมิหลังทางสังคม เศรษฐกิจของบุคคลากรเองด้วย

แนวทางการพัฒนาการบริหาร

แนวทางการพัฒนาการบริหารนั้น อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองด้านคือ ด้านมหภาคและ
จุลภาค

๑. ด้านมหภาค สำหรับแนวทางการพัฒนาการบริหารทางด้านมหภาคนั้นยังมีการ
ถกเถียงกันว่า การพัฒนาการบริหารนั้นควรจะมีคุณสมบัติหรือไม่สมดุลงกับระบบอื่นๆ เช่น ระบบ
การเมือง และกลุ่มผลประโยชน์มากน้อยเพียงใด ฝ่ายหนึ่งเช่นเฟรด ริกซ์ (Fred Riggs) ราฟ ไบรบันตี
(Ralph Braibanti) และโจเซฟ ลาพาลอมบารา (Joseph Lapalombara) เห็นว่า ในการพัฒนาการ
บริหารนั้น ไม่ควรจะให้ระบบราชการมีอำนาจมากเกินไป เพราะจะทำให้ระบบและฝ่ายอื่น เช่น
พรรคการเมือง ระบบเลือกตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติ และกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ ถูกครอบงำโดยระบบ
ราชการและอ่อนแรงลง ฉะนั้นจึงควรที่จะพัฒนาพรรคการเมือง ระบบเลือกตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติ และ

กลุ่มผลประโยชน์ให้มีพลังทัดเทียมกับระบบราชการเพื่อคอยถ่วงอำนาจและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ฝ่ายนี้ได้ชื่อว่า คือฝ่ายทฤษฎีหน่วยการปกครองการบริหารที่สมดุล (Balanced polity) ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง คือฝ่ายทฤษฎีหน่วยการปกครองการบริหารที่ไม่สมดุล (Unbalanced polity) อันมีเฟอร์เรล เฮดดี (Ferrel Heady) และจอห์น เคนเนธ กัลเบรธ (John Kenneth Galbraith) เป็นแกนกลาง เชื่อว่า การพัฒนาการบริหารไม่จำเป็นจะต้องมีลักษณะสมดุลกับระบบหรือฝ่ายอื่นๆ ถ้าระบบการบริหารของประเทศที่กำลังพัฒนาประเทศใดมีความพร้อมที่จะรับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกาก็ควรจะให้ความช่วยเหลือทันที เพื่อที่จะกระตุ้นให้ระบบราชการในประเทศนั้นๆ มีสมรรถนะในการบริหาร ในอันที่จะส่งมอบสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังนี้ แทนที่นักวิชาการจะมาถกเถียงกันว่าควรพัฒนาเพื่อเพิ่มอำนาจให้ระบบการเมือง หรือระบบการบริหารมากน้อยเพียงใด ก็ดูเหมือนว่าทั้งสองฝ่ายจะพบกันครึ่งทางโดยมีการประนีประนอมว่า ระบบการเมืองและการบริหารควรจะมีเอกภาพ (Unity) คือ เดินเคียงบ่าเคียงไหล่กันโดยไม่ถือว่างานใดเป็นงานของระบบการเมือง และงานใดเป็นงานของระบบบริหารเหมือนแต่ก่อน (Padministration dichotomy) ตรงกันข้ามระบบราชการควรจะมีประสิทธิภาพทางด้านเทคนิคและมีความรับผิดชอบทางการเมืองไปพร้อมกันด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การพัฒนาการบริหาร แม้ว่าจะทำให้ระบบราชการพร้อมๆ กันด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การพัฒนาการบริหาร แม้ว่าจะทำให้ระบบราชการมีอำนาจมากขึ้นก็ตาม แต่ระบบราชการก็ต้องพร้อมที่จะให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของตนได้ทุกเมื่อ

๒. ด้านจุลภาค แนวทางการพัฒนาการบริหารอาจครอบคลุมถึงการพัฒนาโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมทางการบริหาร

๒.๑ แนวทางการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อาจทำได้หลายวิธีกล่าวคือ ประการแรก เราอาจจะทำการวิเคราะห์หิววิจัยเพื่อดูว่าโครงสร้างทางการบริหารในปัจจุบันเอื้อหรือขัดขวางการบริหารการพัฒนาเพียงใด ยกตัวอย่างเช่น จากการศึกษาในอินเดียพบว่า ลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นสายการบังคับบัญชา การแบ่งงานกันทำและระบบกฎเกณฑ์ ล้วนแต่ไม่เอื้อต่อการบริหารการพัฒนาทั้งสิ้น จะเห็นได้ว่าโครงสร้างระบบราชการซึ่งเป็นแนวความคิดของประเทศตะวันตกและใช้ได้ผลในประเทศเหล่านั้น แต่เมื่อนำมาประยุกต์ในประเทศที่กำลังพัฒนากลับไม่ได้ผล หรือได้ผลแต่ไม่เต็มที่ และยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาเน้นโครงสร้างระบบราชการสมัยใหม่เป็นกรอบในการพัฒนามากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้รัฐบาลและมวลชนในประเทศที่กำลังพัฒนายิ่งแยกกันมากขึ้นเพียงนั้น ผลที่ตามมาก็คือ ความแตกแยกการก่อการร้าย และคตินิยมดั้งเดิมที่เน้นความรุนแรงขึ้น

ประการที่สอง หลังจากการวิเคราะห์หิววิจัยแล้ว ถ้าพบว่าโครงสร้างทางการบริหารเดิมยังไม่เพียงพอต่อการที่จะปฏิบัติการกิจของการบริหารการพัฒนาได้ ก็จำเป็นจะต้องสร้างหรือพัฒนา

“หน่วยงานสร้างชาติ” ขึ้นมา เพื่อรับผิดชอบงานใหม่ ๆ เหล่านี้ เช่น การพัฒนาหน่วยงานวางแผนการพัฒนาอุตสาหกรรม การดูแลรัฐวิสาหกิจ การยกระดับผลผลิตทางการเกษตร การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ การปรับปรุงโครงข่ายการขนส่งและการติดต่อสื่อสารและการปฏิรูประบบการศึกษา

ประการที่สาม การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อาจจะกระทำได้โดยการจัดองค์การแมทริกซ์ (Matrix organization) กล่าวคือ เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์การที่ประกอบด้วยทีมผู้เชี่ยวชาญเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง ในขณะเดียวกันก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารที่คอยทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานมากกว่าผู้บังคับบัญชา องค์การแมทริกซ์ดังกล่าวนี้บางทีก็เรียกว่าองค์การโครงการพัฒนา (Project organizations) ซึ่งโครงการพัฒนานี้อาจจะเป็นโครงการพัฒนาเอกเทศ เช่น โครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี โครงการพัฒนาภูมิภาค หรือโครงการพัฒนาซึ่งเป็นหน่วยงานสนามอื่นๆ ซึ่งพยายามดึงเอาจุดการตัดสินใจให้ไปอยู่ในระดับที่ต่ำสุดเท่าที่จะทำได้

ประการที่สี่ การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อาจจะพิจารณาในแง่ของขนาดขององค์การว่าขนาดไหนจึงจะเหมาะสมกับการกิจที่รับผิดชอบอยู่ นั่นก็คือ จะต้องไม่ใหญ่โตจนเกินไปจนยากแก่การบริหาร หรือไม่เล็กจนเกินไปจนทำอะไรไม่ได้

ประการที่ห้า การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารเพื่อรองรับการบริหารการพัฒนาควรจะต้องเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เฉพาะอย่างยิ่งปรัชญาการบริหารการพัฒนาก็คือ ประชาธิปไตยแบบรากหญ้า (Grass roots democracy) หรือประชาธิปไตยแบบรากข้าว (Rice roots democracy) ซึ่งตามความเห็นของ เซอร์รี่ อาร์, อาร์นสไตน์ (Sherry R. Arnstein) นั้น การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนก็คือ จะต้องมีความรับผิดชอบการดำเนินงานและการจัดการโครงการพัฒนาอย่างเต็มที่ด้วยตนเอง

ประการที่หก การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารควรเน้นการประสานงานในแนวนอนต่างๆ กับในแนวตั้ง เนื่องจากการบริหารการพัฒนาจำเป็นจะต้องอาศัยความร่วมมือทั้งจากสหสาขาวิชา สหอาชีพ และสหสถาบัน ฉะนั้นการประสานงานโดยอำนาจบังคับบัญชา อาจจะต้องเสริมด้วยการประสานงานโดยการบริหารเพื่อการพัฒนา การแสวงหาความเห็นพ้องต้องกันระหว่างฝ่ายสายช่วยอำนาจและฝ่ายสายงานหลัก การประสานงานโดยการปล่อยหรือขยับทรัพยากรเอาไว้ การประสานงานโดยการเจรจาประนีประนอม และการประสานจากเบื้องล่างซึ่งประชากรเป้าหมายได้รับความช่วยเหลือจากหลายๆ หน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น ในจาเมกานั้น มีหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่ชาวบ้านอยู่ถึง ๔๓ หน่วยงาน

ประการที่เจ็ด การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารควรทำไปพร้อมๆ กับการออกแบบงาน ซึ่งการออกแบบงาน (Work or Job design) ก็คือการกำหนดรายการจำเพาะเกี่ยวกับเนื้อหาวิธีปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์ระหว่างงานต่างๆ เพื่อที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการ

ทั้งทางด้านองค์การ เทคโนโลยี สังคม และความต้องการส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงานเอง และวัตถุประสงค์ของการออกแบบงาน ก็เพื่อให้บุคคลมีมูลเหตุจูงใจในการทำงานด้วยความพึงพอใจ และมีผลงานที่ดี อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ

ประการที่แปด การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร ควรคำนึงถึงหลักการบริหารงานบุคคล และการแรงงานสัมพันธ์ (PAIR PA = Personnel Administration, IR = Industrial Relations) ทั้งนี้ก็เพราะในระหว่างที่มีการนำเอาโครงการพัฒนามาปฏิบัติกัน หากมีการหยุดชะงัก หรือการนัดหยุดงานย่อมทำให้กระทบกระเทือนต่อตารางเวลาการพัฒนา และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเป็นอันมาก

ประการสุดท้าย การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร ควรยึดแนวทางของ “องค์การกลยุทธ์” (Strategic organization) นั่นก็คือ การจัดโครงสร้างและภารกิจขององค์การที่สามารถสนองความต้องการของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็อำนวยความสะดวกให้สมาชิกขององค์การมีความเจริญเติบโตไปพร้อม ๆ กันด้วย

๒.๒ แนวทางการพัฒนากระบวนการบริหาร แนวทางการพัฒนากระบวนการบริหารอาจพิจารณาได้เป็นหลายแนวทาง

แนวทางที่หนึ่ง ก็คือ ความพยายามที่จะทำให้เส้นทางเดินของงานสั้นเข้าทั้งแนวตั้งและแนวนอน ทั้งนี้ก็เพื่อประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร

แนวทางที่สอง คือ การพยายามทำงานให้ง่ายเข้า

แนวทางที่สาม คือ การกระจายอำนาจออกไปยังหน่วยต่างๆ ที่อยู่เบื้องล่างเพื่อลดความแออัดของภารกิจของงานที่ส่วนกลาง (Deconcentration) และบางทีก็มอบอำนาจให้หน่วยล่างอย่างเด็ดขาดไปเลย (Deolution) อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะกระจายอำนาจไปยังเบื้องล่างนั้นหน่วยงานพัฒนาจำเป็นต้องรวมอำนาจให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้เสียก่อน มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาในการติดตามและประเมินผลงานในภายหลัง

๒.๓ การพัฒนาพฤติกรรมทางการบริหาร จากการศึกษาในดินแดนเกี่ยวกับลักษณะทางพฤติกรรมของระบบราชการอันได้แก่ การไม่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัว ความมีเหตุมีผลและการมุ่งปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ พบว่าการไม่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัวมีส่วนเอื้อต่อการปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล (การปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผลเป็นตรรกะหนึ่งของความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศหรือการบริหารการพัฒนา) และความมีเหตุมีผล มีส่วนเอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล และการยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (ความเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติงานให้สัมฤทธิ์ผล และการยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเป็นตรรกะของการบริหารการพัฒนา เช่นเดียวกัน) แต่การมุ่งปฏิบัติตามกฎเกณฑ์กลับไม่เอื้อต่อตรรกะของการบริหารการพัฒนาตัวใดเลย ตัวอย่างนี้ชี้ให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า การพัฒนาพฤติกรรมทางการบริหาร มีใช้สูตรสำเร็จที่ลอกเลียนกัน

ได้อย่างง่ายดาย ทั้งในแง่กรอบแนวความคิด ระเบียบวิธีวิจัยและการตีความข้อมูล ตรงกันข้าม พฤติกรรมการพัฒนา ไม่พัฒนา หรือที่ผู้เขียนเรียกว่า ความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศนั้น อาจจะสืบเนื่องมาจากสภาพแวดล้อม นโยบายการบริหารโครงสร้างทางการบริหาร และกระบวนการการบริหาร ตลอดจนภูมิหลังทางสังคมเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติงานเองก็ได้

การพัฒนาการบริหารเป็นทฤษฎีในลักษณะของการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร โครงสร้างทางการบริหารนับว่ามีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมการบริหารอยู่ไม่น้อย ซึ่งตัว โรเบิร์ต เพรสทัส ได้พบว่า ข้าราชการที่เข้ามาอยู่ภายใต้ “สถานการณ์ระบบราชการ” จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์นั้น ๆ ทั้งนี้เพราะว่า สถานการณ์ระบบราชการ (หรือสภาวะแวดล้อมทั้งหมดขององค์การระบบราชการที่มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของข้าราชการ) มีความไม่แน่นอน จึงทำให้ข้าราชการเกิดความว้าวุ่นใจ ข้าราชการที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ระบบราชการได้ก็มักจะมีความก้าวหน้า ในขณะที่ผู้ที่ไม่สามารถปรับตัวได้ ก็จะพบแต่ความขึ้นข่มและล้มเหลว^{๙๓}

การพัฒนาการบริหารนั้น การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อาจจะพิจารณาในแง่ของขนาดขององค์การว่าขนาดไหนจึงจะเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบอยู่ นั่นก็คือ จะต้องไม่ใหญ่โตจนเกินไปจนยากแก่การบริหารหรือไม่เล็กจนเกินไปจนทำอะไรไม่ได้^{๙๔}

การพัฒนาการบริหารในเชิงการพัฒนาโครงสร้างการบริหารว่า การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อาจจะกระทำได้โดยการจัดองค์การแมทริกซ์ (Matrix organization) กล่าวคือ เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์การที่ประกอบด้วยทีมผู้เชี่ยวชาญเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง ในขณะเดียวกันก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารที่คอยทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานมากกว่าผู้บังคับบัญชา องค์การแมทริกซ์ดังกล่าวนี้บางทีก็เรียกว่าองค์การโครงการพัฒนา (Project organization)^{๙๕}

ระบบการบริหารเป็นระบบหนึ่งของสังคมซึ่งได้รับการยอมรับในสังคมประชาธิปไตยว่า ต้องมีการรักษาดุลยภาพระหว่างระบบบริหาร ได้แก่ องค์การราชการ ระบบการรักษาความเป็นธรรม ได้แก่ องค์การตุลาการ และระบบการกำหนดระเบียบสังคม ได้แก่ องค์การนิติบัญญัติ ดังนั้น ระบบบริหารมีหน้าที่ที่สำคัญที่สุด คือ การนำกฎระเบียบของสังคมที่ได้บัญญัติไว้แล้วนั้นไปดำเนินการให้เป็นจริงหรือที่เป็นรูปธรรม หรือการนำนโยบายไปปฏิบัติการพัฒนาการบริหารในลักษณะเช่นนี้ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามนโยบายขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และองค์กรที่เกี่ยวข้องนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย วัตถุประสงค์

^{๙๓} Robert Presthus, *The Organizational Society: An Analysis and a Theory*, (New York : Vintage Books, 1962), p. 4.

^{๙๔} M. Levine Herbert, *Public Administration Debated*, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1988), p. 102.

^{๙๕} C. Chandler Ralph and C. Plano Jack, *The Public Administration Dictionary*, p. 194.

นักวิชาการส่วนหนึ่งได้เสนอแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารไว้เป็น ๒ มิติ คือ มิติ ความสมดุลของการพัฒนา (Balanced Administration Growth) กับความไม่สมดุลของการพัฒนา (Unbalanced Administrator Growth) และมีมิติการพัฒนาระบบบริหารเบ็ดเสร็จ(Comprehensive) หรือ แบบรวบยอด กับค่อยเป็นค่อยไป หรือแบบสะสมทีละน้อย(Incremental)^{๙๖}

ดังนั้นหากพิจารณาจากแนวทางทั้ง ๒ แนวทาง อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาการบริหารมี ๔ แนวทาง ได้แก่

๑. การพัฒนาระบบบริหารแบบสมดุลและเบ็ดเสร็จ(Balanced and Comprehensive) คือ การเปลี่ยนแปลงไปในทุกๆ ด้านที่เกี่ยวกับการบริหารทั้งระบบไปพร้อมๆ กันระดมทรัพยากรจากทุก ด้าน ปฏิรูปองค์ประกอบของระบบบริหารทั้งระบบไปพร้อมๆ กัน ภายในระยะเวลาอันสั้น และเป็น การวางแผนให้มีการเปลี่ยนแปลงจากส่วนราชการ หรือหน่วยงานวางแผนกลาง เช่น สำนักงาน คณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือจากการวางแผนจากคณะกรรมการ ปฏิรูประบบราชการ เป็นต้น มิใช่การวางแผนจากหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แนวคิดนี้มีความเชื่อว่า ไม่ควรที่จะให้ระบบราชการมีอำนาจมากเกินไป เพราะจะทำให้ระบบอื่นๆ เช่น ระบบนิติบัญญัติ ระบบตุลาการ พรรคการเมือง ระบบความเชื่อทางสังคม (ศาสนา) อ่อนแอและจะถูกครอบงำได้ โดยง่าย จึงควรมีการพัฒนาทุกระบบทุกด้านไปพร้อมๆ กัน แนวคิดนี้มีหลักการคิดเช่นเดียวกับหลัก เศรษฐศาสตร์พัฒนา เพราะการเปลี่ยนแปลงด้านบุคคล งบประมาณ วิธีการปฏิบัติงาน และการจัด องค์การทั้งภายในและภายนอกองค์การ และต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้นำทางการเมืองและระบบ จากประชาชน ตัวอย่างเช่น การพัฒนาระบบบริหารของประเทศญี่ปุ่น ช่วงปี พ.ศ.๒๕๒๔-๒๕๒๙ การ เปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้มีการลดลงของบุคลากรและงบประมาณของภาครัฐ การลดลงของ กฎระเบียบ ขั้นตอนในการทำงานของภาครัฐ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ส่วนท้องถิ่น การ แปรรูปรัฐวิสาหกิจ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐบาล การพัฒนาระบบการบริหารการพัฒนา ลุ่มแม่น้ำเทนเนสซี สหรัฐอเมริกา โดยระดมทรัพยากรจากภาครัฐและเอกชนในระยะเวลาอันสั้นเพื่อ แก้ไขอุทกภัย หรือกรณีประเทศไทย มีแนวนโยบายการปฏิรูประบบราชการโดยกำหนดให้มี ๒๐ กระทรวง นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ บุคลากรและการแก้ไขกฎหมายให้เลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน ตลอดจน การนำแนวความคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี มาใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงาน

๒. การพัฒนาระบบบริหารแบบสมดุลและค่อยเป็นค่อยไป เป็นการพัฒนาระบบบริหาร ที่เน้นความเจริญก้าวหน้าในทุกๆ ด้าน เพื่อให้ทุกกิจกรรมสามารถสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างมี เหตุผล และลดแรงกดดันจากพลังต่อต้านเนื่องจากบางส่วนได้รับทรัพยากรในการพัฒนาแต่บางส่วน ไม่ได้รับและต้องการรักษาสถานภาพเดิมไว้โดยไม่คำนึงถึงผลของการเปลี่ยนแปลง จึงใช้แนวทางการ

^{๙๖} ดิน ปรัชญพฤทธิ์ การบริหารการพัฒนา(กรุงเทพมหานครสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์,๒๕๔๙), หน้า ๓๑.

พัฒนาแบบให้มีการเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป คือ มีการพัฒนาในทุกส่วนพร้อมๆ กันหรือในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน ไม่ให้ส่วนใดเปลี่ยนแปลงไปมาจากส่วนอื่นตามไม่ทัน เช่น การพัฒนาระบบการบริหารในสมัยรัชกาลที่ ๕ ซึ่งเริ่มจากการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีอากรก่อน และตามมาด้วยการพัฒนาระบบการคลังงบประมาณ การจัดตั้งหน่วยงานระดับกรม กระทรวง นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาสังคม เช่น การเลิกทาส และการพัฒนาด้านการทหาร การเกษตรและการปฏิรูปที่ดิน ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้ใช้เวลาเปลี่ยนแปลงกิจการต่างๆ พัฒนาในหลายด้านพร้อมๆ กันตลอดรัชสมัยของพระองค์ หรือในปัจจุบันหลังการปฏิรูประบบราชการ ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงแบบการบริหารองค์การในภาครัฐโดยลดความเป็นราชการลง เช่น กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีให้ปรับเปลี่ยนกรมวิทยาศาสตร์บริการเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งอยู่ในรูปแบบขององค์การมหาชน หรือการสร้างความเข้มแข็งด้านการบริหารงานบุคคลในจังหวัดแบบบูรณาการของรัฐบาล นอกจากงานบริหารงานบุคคลแล้ว และการพัฒนาระบบบริหารการเงินการคลังโดยนำระบบ GFMS มาใช้ในงานด้านการคลังในทุกหน่วยงาน หรือตัวอย่างการนำระบบประเมินผลจากบุคคลภายนอกมาใช้กับองค์การของภาครัฐมากขึ้นโดยเฉพาะสถาบันการศึกษาให้มีการทยอยปรับปรุงระบบงานภายในระยะเวลา ๕ ปี เป็นต้น

๓. การพัฒนาระบบบริหารแบบไม่สมดุลและเบ็ดเสร็จรวบยอด เป็นการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งของระบบบริหาร ตามแนวคิดนี้ยอมให้มีความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาระหว่างสาขาต่างๆ ของสังคม โดยเห็นว่าวิธีการพัฒนาส่วนใดส่วนหนึ่งก่อนมีความเป็นไปได้มากกว่าที่จะพัฒนาไปทุกๆ ด้านพร้อมกัน โดยเฉพาะประเทศที่มีทรัพยากรจำกัด ขาดผู้นำที่มีความสามารถในการพัฒนา แนวทางนี้ยังนิยมการวางแผนจากส่วนกลางและเน้นให้มีการปฏิบัติตามแผนพัฒนาระบบบริหารในวาระการดำรงตำแหน่งของผู้กำหนดนโยบาย เพราะเป็นยุทธวิธีที่จะสร้างคะแนนนิยมให้ฝ่ายตนเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งคราวต่อไป เช่น กระทรวงมหาดไทย ได้รับมอบหมายให้บูรณาการจัดการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น ในเรื่องของสงครามปราบปรามยาเสพติด ที่มีกลไกจากระดับชาติจนถึงหมู่บ้าน การปราบปรามผู้มีอิทธิพลและอาวุธสงครามได้มีการนำเอาอาวุธสงครามมามอบให้กับทางกรมมากที่สุด การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจน มีการจัดทะเบียนผู้เดือดร้อนยากจนเป็นครั้งแรก การแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของไข้หวัดนก การจัดระเบียบสังคม การจัดระเบียบชนกลุ่มน้อย การลงทะเบียนแรงงานต่างด้าว การแก้ไขปัญหาลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน การส่งเสริมเศรษฐกิจรากหญ้า การส่งเสริมโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน การส่งเสริมการบริหารงานของกองทุนหมู่บ้าน โครงการ SMEs และโครงการ SML การแก้ไขปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ แนวทางการพัฒนาระบบนี้ อยู่ภายใต้ความเชื่อที่ว่าองค์กรราชการเป็นกลไกสำคัญที่สุดของระบบการบริหาร หากมีการเร่งรัดระบบราชการก็จะส่งผลให้มีการบริการที่มี

ประสิทธิภาพแก่ประชาชนยิ่งขึ้น เพราะองค์กรราชการจะเป็นกลไกที่จะเชื่อมโยงไปสู่การพัฒนาระบบอื่นๆ บางครั้งระบบราชการแทนที่จะเสริมขีดความสามารถในการพัฒนาด้านอื่นๆ แต่กลับไปเป็นตัวถ่วง การที่จะทำให้ประเทศไทยก้าวไปสู่โลกที่หนึ่งได้นั้น กลไกที่สำคัญคือ ข้าราชการและระบบราชการ แม้สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปมากแต่ระบบราชการยังยึดติดในระบบเก่า

๔. การพัฒนาระบบบริหารแบบไม่สมดุลและค่อยเป็นค่อยไป เป็นการพัฒนาโดยให้ความสำคัญกับส่วนใดส่วนหนึ่งของการบริหารหรือการไม่เร่งรัดการเปลี่ยนแปลงให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสั้น แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบสะสมทีละเล็กทีละน้อย เป็นการวางแผนระยะยาว เช่น การวางแผนพัฒนาประเทศไทยซึ่งเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๑ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และแผนพัฒนาฉบับต่อๆ มาได้ละเลยเรื่องการพัฒนาการบริหาร เพิ่งจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๙) นอกจากนั้นการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการไทยเป็นการพิจารณาจากส่วนย่อยของระบบบริหารทั้งหมด และดำเนินการไปอย่างเชื่องช้า

กล่าวโดยสรุป การพัฒนาการบริหารจะใช้แนวทางโดยอ้อมขึ้นอยู่กับ สภาพแวดล้อมภายในและภายนอกของระบบบริหารนั้นๆ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมแต่ละรูปแบบและสถานการณ์ที่มีความแตกต่างกันเพราะการกำหนดนโยบายการบริหารโดยเฉพะนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีแหล่งที่มา ๒ แหล่งคือ

ปัจจัยภายใน คือ โครงการสร้างอำนาจทางการเมือง ซึ่งอยู่ในรูปแบบของระบบอุปถัมภ์

ปัจจัยภายนอก คือ โครงสร้างส่วนบนที่ครอบงำอยู่ คือแนวคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่เน้นกลไกตลาด ตลาดเสรี ซึ่งครอบงำองค์การต่างๆ อยู่ทั้งหมดได้แก่ ระเบียบเศรษฐกิจโลก ทั้งการเงินและการค้าประเทศไทยก็เต็มใจที่จะเข้าสู่ระบบทุนนิยมเสรี ซึ่งชี้ชัดจากการที่ไทยเข้าเป็นสมาชิกธนาคารโลก และไอเอ็มเอฟ ปัจจัยภายนอกเหล่านี้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของประเทศไทยโดยมีทฤษฎีกระแสหลักหนุนอยู่

เป็นที่น่าสังเกตว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๑๐ ไม่เคยเข้าสู่การพิจารณาจากรัฐสภาเลย เป็นแผนที่จัดทำโดยสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนชี้นำ Indicative Plan มีการกำหนดเงื่อนไขที่เป็นการจูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการในกิจการของรัฐหรือการใช้นโยบายทางธุรกิจเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของแผน แต่อย่างไรก็ตามตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ เป็นต้นมา ภาคประชาคมสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายมากขึ้น โดยเฉพาะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๙ ได้มีการร่วมประชุมอนุภาคของทุกสังคมเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เพราะจุดมุ่งหมายของแผนนอกจากเน้นการพัฒนา “คน” เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๘ แล้วยังเน้นเรื่อง “การพัฒนาที่ยั่งยืน” เพราะเป็นสิ่งที่รัฐกำหนดนโยบายประการหนึ่งมาจากปัญหาความยากจน

จากการรายงานของธนาคารโลก ซึ่งเป็นองค์กรที่นำเอาแนวคิดเรื่องจัดการปกครอง และการบริหารว่าด้วยเรื่องของการจัดการปกครองและการบริหารการพัฒนา (๑๙๙๒) ได้นิยามการจัดการปกครอง และการบริหาร คือ แนวทางการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อจุดมุ่งหมายทางด้านการพัฒนา นิยามนี้ให้ความสำคัญแก่มิติที่สำคัญ ๓ ด้าน ด้วยกัน คือ

๑. ประสิทธิภาพของการเมือง
๒. กระบวนการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อจุดมุ่งหมายทางด้านการพัฒนา
๓. ชีตความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาการบริหารในระยะแรก ๆ มักจะเน้นการเปลี่ยนจากระบบบุคคลนิยม (Personalism) มาเป็นระบบคุณธรรม (Merit system) ซึ่งเน้นความเสมอภาคในโอกาสความรู้ความสามารถ ความเป็นกลางในทางการเมือง และความมั่นคงในหน้าที่การงานอย่างไรก็ดีในระยะหลังกลับพบว่า ระบบคุณธรรมที่ใช้มาเป็นเวลานานแล้วนั้นอาจจะทำให้บุคคลบางกลุ่มเสียเปรียบมิได้รับประโยชน์จากระบบนี้ จึงเริ่มมีการศึกษาถึงความเสมอภาคที่แท้จริงควบคู่ไปกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงาน

การที่จะทำให้การบริหารการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาการบริหารบรรลุเป้าหมายนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องรับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ จากปัจจัยภายนอก หรือแม้แต่ปัจจัยภายในองค์ หากไม่พยายามรับรู้การเปลี่ยนแปลงย่อมจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารการพัฒนา โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่างๆ ดังนี้

๑. การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีของการติดต่อสื่อสาร เป็นผลทำให้เกิดการกระจายข้อมูลข่าวสารได้อย่างรวดเร็ว ผู้บริหารระดับสูงมีความพร้อมในการตัดสินใจมากขึ้น ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของข้าราชการ และนักการเมืองได้ ในกรณีของประเทศไทย การใช้คอมพิวเตอร์มานานไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีแล้ว โดยเริ่มต้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เป็นการใช้บริการประมวลผลที่ศูนย์คอมพิวเตอร์ที่มีขนาดใหญ่ เครื่องมีราคาแพงมาก ในเวลาไม่นานหลังจากนั้น ระบบการสื่อสารข้อมูลออนไลน์ และที่เก็บข้อมูลแบบจานแม่เหล็กทำให้คอมพิวเตอร์มีความสามารถทางสารสนเทศ แทนการเป็นเครื่องแต่เพียงอย่างเดียว ตลอดจนมีการแข่งขันอย่างมาก ทำให้เครื่องมีราคาถูก และมีประสิทธิภาพสูงขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงนี้คอมพิวเตอร์ยังมีราคาแพงแต่นิยมใช้กันในสถาบันการเงิน เช่น ธนาคาร ทำการเชื่อมโยงกับสาขาต่างๆ และมีการแข่งขันกันระหว่างสถาบันการเงิน ในที่สุดก็มีการตั้งธนาคารอัตโนมัติ หรือที่เรารู้จักกันคือตู้ เอทีเอ็ม นั่นเอง จนปัจจุบันตู้เอทีเอ็ม ของธนาคารต่าง ๆ สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันโดยสามารถรับเอทีเอ็ม

ของทุกธนาคาร หรือการให้บริการจ่ายค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ สามารถจ่ายเงินได้โดยผ่านทางธนาคาร

ในช่วงปี ๑๙๙๐-๑๙๙๕ เป็นช่วงที่การพัฒนาทางเทคโนโลยีสารสนเทศชะลอตัวลง เนื่องจากโลกก้าวเข้าสู่ยุคที่เรียกว่า Down Sizing และมีการปรับเปลี่ยน กฎ ระเบียบ และการปฏิรูประบบองค์กร หรือการ Reengineering องค์กรต่างๆ มากมาย

ช่วงปี ๑๙๙๕-๒๐๐๐ เป็นช่วงที่มีวิกฤตเศรษฐกิจการพัฒนาด้านอื่นๆ หลายประการต้องชะงักแต่การพัฒนาด้าน ไอที สูงมาก มีการพัฒนาโปรแกรมยอดนิยม คือ โปรแกรมชุดวินโดวส์ และ ไมโครซอฟท์ออฟฟิศ (Word Excel Access Power Point)

นอกจากนั้นการแยกของเครือข่ายอินเทอร์เน็ตออกจากรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา เข้าสู่การทำงานแบบเอกชน ทำให้เกิดการพัฒนามากมายในต่างประเทศส่วนของพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ผ่านระบบ World Wide Web กระบวนการทางรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ คือ การนำบริการต่าง ๆ ของรัฐมาทำการออนไลน์ผ่านระบบเว็บบนอินเทอร์เน็ต ตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุด คือ การบริหารด้านการคลังด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Comptroller) โครงการใช้บัตรเครดิตสำหรับหน่วยงานราชการ แผนพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (E-Procurement) โครงการจ่ายตรง (E-Payment)

๒. การเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของโลก ปัจจุบันนี้ทรัพยากรธรรมชาติ มีการเปลี่ยนแปลงไปทั้งด้านปริมาณและด้านคุณภาพ น้ำมันเชื้อเพลิงลดน้อยลง ทำให้มีราคาแพงขึ้น ภาวะบรรยากาศของโลกมีการเปลี่ยนแปลงไปจนก่อให้เกิดภัยต่อมนุษย์ การเกิดมลพิษทางอากาศ ทางน้ำ และด้านธรณีวิทยา สิ่งต่างๆ เหล่านี้มีผลต่อทรัพยากรมนุษย์ทั้งสิ้น ปรากฏการณ์เหล่านี้ทำให้องค์กรราชการต้องทบทวนบทบาทภารกิจและหน้าที่ตลอดจนการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมาน้อยเพียงใด

๓. การเปลี่ยนแปลงด้านทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญมากที่สุดของกาบริหาร ในระยะเริ่มต้นของการรับแนวทางการพัฒนาของตะวันตกไปใช้นั้นการมุ่งแต่นำตัวแบบการทำงาน วิธีการบริหาร อุดมการณ์และเป้าหมายของประเทศที่พัฒนาแล้ว ไปเป็นเป้าหมายและวิธีการทำงานของประเทศตนเองโดยขาดการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับบริบท หรือความเป็นมาของสังคมที่มีวัฒนธรรมที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ ทำให้ประเทศที่กำลังพัฒนาต่างๆ ไม่สามารถบริหารงานด้านการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพประกอบกับการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างของประชากร เช่น การมีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากขึ้น อายุเฉลี่ยของผู้ที่อยู่ในวัยทำงานสูงขึ้น สัดส่วนของแรงงานเด็กและสตรีในภาคการผลิตมากขึ้น สัดส่วนของแรงงานด้านการเกษตรน้อยลง ประชากรในเมืองเพิ่มมากขึ้น ค่านิยมในการดำเนินชีวิตของประชากรเปลี่ยนแปลงไป ปัญหาในเมืองมีมากขึ้น เช่น การจราจรที่แออัด การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อภาครัฐโดยตรง

จากการเปลี่ยนแปลงข้างต้น ทำให้องค์กรการบริหารหรือองค์กรราชการต้องมีการเปลี่ยนแปลง แต่การที่องค์กรราชการเปลี่ยนแปลงไปได้มาน้อยเพียงใดนั้นยังมีสถาบันอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงองค์กรราชการ คือ สถาบันนิติบัญญัติ และสถาบันตุลาการ นอกจากนั้น องค์กรราชการ ตลอดจนการพัฒนาองค์กรภาครัฐต้องมีการวางแผนในการพัฒนาหรือการนำแผนกลยุทธ์มาแปลงเป็นแผนงานและโครงการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ หรือการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร หรือการเสริมสร้างพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานให้มีความผูกพันกับองค์กรให้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการบริหารมักมีปัญหาหลายประการด้วยกัน ได้แก่

ประการแรก รัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการบริหารอาจจะสำรวจปัญหาไม่พบ หรือแม้จะพบแล้ว แต่ให้ความสำคัญกับปัญหาเหล่านั้นน้อยเกินไป เช่น บางครั้งมีปัญหาเกิดขึ้น แต่รัฐบาลไม่ได้แก้ไข เพราะรัฐบาลเล็งเห็นว่าสิ่งนั้นไม่ใช่ปัญหา หรือบางครั้งมีได้มีปัญหาเกิดขึ้นเลยแต่รัฐบาลไปแก้ปัญหาเข้า แม้แต่บางครั้งมีปัญหาเกิดขึ้น แต่รัฐบาลไปแก้ปัญหาผิดประเภท

ประการที่สอง การพัฒนาการบริหารมักมุ่งพัฒนาเฉพาะโครงสร้างและกระบวนการของการบริหารมากเกินไป จนลืมนำพัฒนาพฤติกรรมของบุคลากรให้สามารถปฏิบัติงานในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้

ประการที่สาม การพัฒนาการบริหารไม่ได้กระทำพร้อม ๆ กันทุกระดับ

ประการที่สี่ การนำเอาเทคโนโลยีจากต่างประเทศเข้ามาช่วยในการพัฒนาการบริหาร มิได้นำเข้ามาให้ครบวงจรทางด้านพุทธิพิสัย คือ ระดับสติปัญญา ทางด้านทัศนคติพิสัย หรือเจตคติพิสัย คือระดับทัศนคติที่ดี และทางด้านทักษะพิสัย คือไม่เพียงแต่เราต้องมีความรู้และทัศนคติที่ดีต่อเทคโนโลยีเหล่านั้น แต่จะต้องสามารถประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเหล่านั้นให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของระบบการบริหารของไทยด้วย

ประการที่ห้า การพัฒนาการบริหารมักจะมุ่งแสวงหาคำตอบมากกว่าการตั้งคำถามที่ถูกต้อง

ประการที่หก ปัญหาของการพัฒนาการบริหารอีกประการหนึ่งที่สร้างความยุ่งยากใจให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องคือ ขนาดของระบบราชการ และสัดส่วนจำนวนข้าราชการต่อประชากร

นอกจากนั้น ปัญหาของการพัฒนาการบริหารอาจมีความต่อเนื่องมาจาก

๑. การกิจของผู้บริหารที่มีมากมายจนไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทั้งหมด

๒. บทบาทของผู้บริหารได้เปลี่ยนจากการนำนโยบายไปปฏิบัติแต่เพียงอย่างเดียวมาเป็นความรับผิดชอบในการริเริ่มนโยบายด้วย หมายถึงผู้บริหารในยุคปัจจุบันต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองด้วย

๓. หน่วยงานของรัฐบางแห่งไม่มีคู่แข่ง จึงมีกำลังสำรองและการผูกขาดเกี่ยวกับสินค้า และการบริการของตนได้มากกว่าหน่วยงานอื่น

๔. หน่วยราชการในปัจจุบันมีขนาดใหญ่ที่มักจะไม่มียืดหยุ่น ทำให้การพัฒนาการบริหารเป็นไปอย่างล่าช้า

๕. การพัฒนาการบริหารในปัจจุบันบางครั้งจำเป็นต้องใช้ดุลยพินิจ เพราะการใช้เหตุผลทางการเมืองและการบริหารอาจทำให้การดำเนินงานไม่สำเร็จ

องค์ประกอบของการพัฒนาการบริหาร

ได้แก่การพิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบขององค์กรครอบคลุมถึงโครงสร้างกระบวนการและพฤติกรรม ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบเหล่านี้จะมีแนวทางในการเปลี่ยนแปลงที่ไม่เหมือนกัน จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องทราบถึงปัญหาของแต่ละองค์ประกอบเพื่อการวางแผน การกำหนดยุทธศาสตร์ และยุทธวิธีเพื่อให้การแก้ปัญหาได้ตรงประเด็นมากขึ้น จึงมีขั้นตอนของการวางแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงดังนี้

๑. ขั้นการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของระบบบริหารเช่น ปัญหาและอุปสรรคความล้มเหลวของประเทศกำลังพัฒนา เกิดจากอุปสรรคในการระดมเงินออมทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อที่จะนำมาลงทุนเพื่อก่อให้เกิดการผลิตเพราะการพัฒนาประเทศที่กำลังพัฒนาจะเกิดขึ้นได้ต้องเจริญรอยตามประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในยุโรปตะวันตก แต่เป็นไปได้ไม่ได้เพราะขาดเงินออม

๒. ขั้นการสร้างการยอมรับให้มีการเปลี่ยนแปลง กำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่ดำเนินการ พร้อมทั้งศึกษาความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลง กรณีที่สถานการณ์ไม่แน่นอนอาจใช้การทดลองหรือสาธิต คือ การทำให้เป็นโครงการนำร่อง ให้มีการทดลองนำแนวคิดนั้นมาปฏิบัติเพื่อให้เห็นถึงผลลัพธ์ที่จะตามมาจนก็ได้ เช่น การทำให้โครงการสถานีตำรวจนครบาลทดลองของกรม ๒ ตำรวจในช่วงปี พ.ศ.๒๕๒๘-๒๕๓๐ จนถึงการขยายผลเต็มรูปแบบเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน เช่น การนำการคิดเลขแบบ “ใช้ลูกคิด” มาฝึกฝนให้กับเยาวชนของโรงเรียนประชานิเวศน์ ๑ เป็นการนำร่องให้กับการพัฒนาเยาวชนไทย หรือการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เลื่อนการตัดสินใจเรื่อง การก่อสร้างโรงไฟฟ้าบ่อนอกไปอีก ๑ เดือน หรือการจัดโครงสร้างการบริหารงานและบทบาทภารกิจในส่วนภูมิภาคได้กำหนดรูปแบบการดำเนินงานของส่วนราชการส่วนภูมิภาคโดยเริ่มทดลองระบบการบริหารงานระดับจังหวัดแนวใหม่ ที่มีอบและกระจายอำนาจการตัดสินใจ การบังคับบัญชาและการพัฒนาตามนโยบายรัฐบาล ไปที่ผู้บริหารระดับสูงสุดของจังหวัดคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เรียกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อการ

๓. ขั้นการนำแผนไปปฏิบัติ คือ ขั้นตอนของการนำยุทธศาสตร์การพัฒนาไปกำหนดเป็นกิจกรรมดำเนินงาน นโยบายแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นโยบายรัฐบาลและความต้องการของประชาชนเป็นกรอบสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารประเทศที่เรียกว่าการบริหารที่ยึดวาระแห่งชาติ (Agenda-Based) รัฐบาลจัดรูปแบบองค์การแนวใหม่ เช่น การเสนอให้ทดลอง

ในจังหวัดนำร่องด้านรูปแบบการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในรูปแบบนักบริหารจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ แบบ Chief Executive Officer (CEO) ซึ่งเป็นผู้ว่าประธานโดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด CEO มีอำนาจบริหารจัดการเต็มจังหวัด ซึ่งมีได้หมายถึงการเพิ่มอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เป็นการเพิ่มระบบความรับผิดชอบต่อผลงานการพัฒนาด้านต่างๆ ในพื้นที่ตามแนวคิดของ Agenda-Based มีความรับผิดชอบต่อผลงานและสามารถวัดผลงานอย่างชัดเจน ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องมีอำนาจการสั่งการและการตัดสินใจที่ชัดเจน เบ็ดเสร็จ เพื่อลดขั้นตอน และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในจังหวัดและพัฒนาจังหวัดให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ

๔. ขั้นการประเมินผล และการนำผลการประเมินมาปรับปรุงยุทธศาสตร์การพัฒนาเสียใหม่ ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่กิจกรรมการพัฒนาการบริหารได้ดำเนินการไปแล้วชั่วระยะเวลาหนึ่ง จึงควรจัดให้มีการทบทวนประเมินผลว่าแต่ละกิจกรรมนั้นมุ่งไปสู่เป้าหมายใหญ่ร่วมกันหรือไม่ หากพบว่าได้มีการเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายใหญ่หรือไม่สอดคล้องกันก็จะต้องมีการปรับกิจกรรมให้มุ่งสู่เป้าหมายได้ทันทั่วทั้งที่ ส่วนใหญ่ผู้บริหารมักจะตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินขึ้นตรงต่อผู้บริหารเอง เช่น การมีผู้ตรวจประจำกระทรวง ผู้ตรวจราชการประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

ประการแรก การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร

โครงสร้างมีผลกระทบค่อนข้างมากต่อพฤติกรรมการทำงานของคนในองค์กร คือ เป็นทั้งสาเหตุ (Cause) ของความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหาร ขณะเดียวกันก็เป็นผลลัพธ์ (Effect) ของความไม่มีประสิทธิภาพของการบริหาร การไม่มีการกำหนดมาตรฐานของงานการทำงานที่ซ้ำซ้อน การขาดความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบาย

การที่แต่ละองค์กรมีโครงสร้างที่แตกต่างกันทำให้พฤติกรรมของคนในองค์กรตลอดจนสัมฤทธิ์ผลของงานแตกต่างกันด้วย กล่าวคือ โดยรูปแบบทั่วไป องค์กรส่วนใหญ่จะจัดรูปแบบการบริหารแบบปิรามิด คือ โครงสร้างส่วนบนมีคนจำนวนน้อย แต่มีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุด ส่วนบุคคลที่อยู่ส่วนล่างจะมีอำนาจในการตัดสินใจน้อย อำนาจของบุคคลจะมีมากขึ้นเมื่อมีตำแหน่งที่สูง การจัดโครงสร้างองค์กรแบบปิรามิด นอกจากมีความแตกต่างกันในเรื่องของการกระจายอำนาจในการควบคุมดูแลแล้วยังมีความแตกต่างกันในเรื่องหลักการในการแบ่งหน่วยงาน หรือการแบ่งภารกิจภายในองค์กรด้วย แม้ว่าองค์กรส่วนใหญ่จะจัดโครงสร้างภายในหน่วยงานให้เป็นแผนกตามลักษณะหน้าที่ที่ต้องทำ หรือเรียกว่าการจัดโครงสร้างองค์กรไปตามหน้าที่ (Structural and Functional Model) แต่ละองค์กรยังมีการจัดโครงสร้างองค์กรในรูปแบบอื่นอยู่ด้วย เช่น การจัดโครงสร้างองค์กรแบบโครงการ (Project) หรือแบบแผนงาน หรือ โครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการ (Committee) ซึ่งมีอำนาจต่างกัน เช่น คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการดำเนินงาน เป็นต้น

แนวคิดในการจัดองค์กรยุคใหม่ คือ การจัดในรูปแบบองค์กรแนวราบเป็นแบบเมตริกซ์ หรือหากสามารถใช้เทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารที่ทันสมัยอาจจะสามารถก้าว เรียกว่าการจัดโครงสร้าง องค์กรไปตามหน้าที่ (Structural and Functional Model) แต่ละองค์กรยังมีการจัดโครงสร้าง องค์กรในรูปแบบอื่นอยู่ด้วย เช่น การจัดโครงสร้างองค์กรแบบโครงการ (Project) หรือแบบ แผนงาน หรือ โครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการ (Committee) ซึ่งมีอำนาจต่างกัน เช่น คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการดำเนินงาน เป็นต้น

แนวคิดในการจัดองค์กรยุคใหม่ คือ การจัดในรูปแบบองค์กรแนวราบเป็นแบบเมตริกซ์ หรือหากสามารถใช้เทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารที่ทันสมัยอาจจะสามารถก้าวเข้าสู่ยุคการจัดองค์กรยุค ข้อมูลข่าวสารแบบ Internal Market เช่น การตั้งผู้ว่า CEO มิใช่เป็นการลดอำนาจหรือก้าวถอยการ ทำงานของท้องถิ่น ผู้ว่าฯ จะเป็นแกนประสานการพัฒนาระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นเพื่อแปลง นโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพประเด็นสำคัญของการจัดองค์กรภาคราชการ คือ การจัดองค์กรเพื่อประชาชน และมีหลักการในการบริหารงานแนวใหม่ ซึ่งจะเป็รูปสามเหลี่ยม หัวกลับโดยยึดพื้นที่ และความต้องการในการพัฒนาเป็นหลัก คือ ข้าราชการที่ให้บริการแก่ประชาชน หรือผู้ที่ใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการจำเป็นต้องมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง มิใช่ส่งบุคลากร ตามลำดับชั้นยศและอาวุโสดังเช่นปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน

การจัดโครงสร้างองค์กรเช่นนี้ ผู้บริหารระดับสูงจะเป็นเสมือนนักยุทธศาสตร์ที่มี วิสัยทัศน์เป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ในการทำงาน จัดสรรทรัพยากรและแก้ไขปัญหาให้กับ ผลงาน และสร้างความเป็นธรรมในระดับองค์กร เช่นการให้ผลตอบแทนที่เป็นธรรมสำหรับผู้ที่มี ผลงาน โดยองค์กรต้องจัดให้มีกลุ่มสนับสนุนเฉพาะด้าน ทั้งด้านการวิจัยและค้นคว้าเพื่อส่งเสริมให้ กลุ่มปฏิบัติการสามารถทำงานเต็มศักยภาพ อย่างไรก็ตามโครงสร้างองค์กรแบบแนวราบจะเอื้อต่อ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติตามนโยบายได้ดีกว่าองค์กรที่มีโครงสร้างสูง

แนวทางการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร

๑. การจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ให้มีความคล่องตัวต่อภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปถึงแม้ว่า จะยังคงรักษาโครงสร้างเดิมขององค์กรในรูปแบบของการกำหนดภารกิจไว้ก็ตามก็ควรจัดให้มี หน่วยงานที่มีโครงสร้างของการทำงานแบบองค์กรชั่วคราว หรือในรูปแบบของการระดมความร่วมมือ จากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย คือ การจัดตั้งในรูปคณะกรรมการในทุกระดับชั้นขององค์กร ได้แก่ คณะกรรมการระดับนโยบาย คณะกรรมการฝ่ายอำนวยการ คณะกรรมการฝ่ายดำเนินงาน เป็นต้น โครงสร้างองค์กรที่มีหลายรูปแบบผสมกันเช่นนี้เป็นโครงสร้างขององค์กรขนาดใหญ่และมีตา ข่ายงานที่ซับซ้อนหรือที่เรียกว่า องค์กรตาข่าย (Matrix Organization)

๒. การจัดโครงสร้างองค์กรที่มีการประสานงานในแนวนอนหรือแนวราบมากกว่า แนวตั้งโดยอาศัยหลายๆ วิธีการเช่น

- การประสานความคิดเข้าใจให้ตรงกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเอง
- การประชุมทีมงาน
- การใช้ผู้ประสานงานในระหว่างหน่วยงาน และระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้

ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเรียกว่าบุคคลที่ทำหน้าที่ประสานงาน Linking Pin

- การใช้สถาบันหรือความเป็นสถาบันขององค์กรเป็นผู้กำกับดูแลหรือช่วยกำกับดูแลแผนโครงสร้างที่เป็นทางการ ตัวอย่างองค์กรภายนอกหรือองค์กรวิชาชีพที่ช่วยกำกับดูแลและประสานงาน เช่น แพทยสมาคม สมาคมสถาปนิก วิศวกรรมสมาคม และสมาคมวิชาชีพอื่นๆ

๓. การจัดโครงสร้างให้มีการกระจายงาน การกระจายภารกิจให้องค์กรระดับท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบด้วย โดยเฉพาะการกระจายงานต้องมีความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตลอดจนให้ความโปร่งใสในการดำเนินงาน คือ การที่สามารถจะชี้แจงต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนตรวจสอบได้ การพัฒนาโครงสร้างของการบริหารในหัวข้อนี้จะต้องสร้างความเข้าใจระหว่างผู้ปฏิบัติงานและผู้มอบหมายงานในเรื่องขอบข่ายของงานที่จะทำ เรื่องของการแบ่งงานกันทำ การมอบภารกิจให้ไปทำแทน (Delegation of Duty) การมอบทั้งอำนาจและหน้าที่ให้พร้อมกัน (Delegation of Duty and Authority) หรือการมอบทั้งอำนาจและหน้าที่ และความรับผิดชอบให้ไปในคราวเดียวกันด้วย (Delegation of Authority and Responsibility) ทั้งนี้เพื่อป้องกันการปฏิเสธความรับผิดชอบในภายหลัง

๔. การกำหนดให้มีมาตรฐานของงาน เช่น การกำหนดปริมาณและคุณภาพของการผลิตและการบริการ

๕. การกำหนดขอบข่ายของอำนาจหน้าที่ และการกำหนดความรับผิดชอบอย่างชัดเจน

๖. กำหนดสายการบังคับบัญชาและระดับการบังคับบัญชาว่ามีบุคคลใดอยู่ในสายการบังคับบัญชาใด และในหน่วยงานหนึ่งๆ มีระดับการบังคับบัญชากี่ระดับ

ประการที่สอง การพัฒนากระบวนการทางการบริหาร

องค์กรแต่ละแห่งมักจะมีโครงสร้างที่ไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ระบบการทำงานหรือกระบวนการทำงานในองค์กรจะมีความแตกต่างกัน กระบวนการบางอย่างสามารถลดขั้นตอนการทำงานให้กับผู้บริหาร หรือสนองความต้องการที่รวดเร็วแก่ผู้รับบริการ ความเข้มแข็งขององค์กรประกอบขึ้นขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของแต่ละองค์กรและความมีวิสัยทัศน์ของผู้นำองค์กร ใดที่ยึดระเบียบข้อบังคับมากองค์กรนั้นจะขาดความยืดหยุ่น เป็นอุปสรรคของการบริหารงานด้านการพัฒนา แต่เป็นผลดีต่อผู้ปฏิบัติงานเพราะไม่ผิดกฎระเบียบแต่ในความเป็นจริงผู้ปฏิบัติงานมักจะนำกฎระเบียบมาเป็นเป้าหมายการทำงานของตนเองมากกว่าที่จะมองไปถึงเป้าหมายขององค์กร

กระบวนการในการทำงาน (Process) มีตัวแปร (Variable) หลายตัวแปร ได้แก่ กระบวนการการทำงานของผู้บริหาร คือ การวางแผน วิธีการสั่งงาน การจัดกำลังคน การจัด

งบประมาณ การมอบหมายงาน การกำกับควบคุมงาน วิธีการประสานงาน การตัดสินใจ และการสื่อสาร
 ข้อความ นอกจากนั้นในองค์การยังมีหน้าที่ที่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การต้องปฏิบัติ เช่น หน้าที่ในการ
 บริหารงานด้านบุคคล หน้าที่การบริหารด้านการเงินการคลัง กระบวนการต่างๆ เหล่านี้มีผลโดยตรง
 ต่อพฤติกรรมการทำงานของคนในองค์การ เช่น องค์การใดใช้บุคคลเป็นผู้กำกับดูแลตรวจสอบการ
 ทำงานมากกว่าที่จะใช้กฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวการเบี่ยงเบนจากเป้าหมายใหญ่จะลดน้อยลง
 องค์การแต่ละแห่งจะมีผู้ตรวจสอบภายในหรือมีการตรวจสอบจากองค์การภายนอก เช่น สำนักงาน
 ตรวจสอบเงินแผ่นดิน หากบุคคลเหล่านี้มีความใกล้ชิดกับผู้ปฏิบัติภารกิจก็จะยังทำให้การทำงานผิดเป้าหมาย
 มีน้อยลง แต่จะสร้างความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการมากขึ้น มีกลุ่มที่ไม่เป็นทางการมากขึ้น และอาจ
 นำไปสู่การป้องกันการทำผิดมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในองค์การ องค์การ
 ต้องมีการวางแผนที่จะรองรับกระบวนการการทำงานด้วยเทคโนโลยีสมัยใหม่ไว้ล่วงหน้าหากไม่มีการ
 วางแผนไว้บุคลากรในองค์การจะไม่ให้ความร่วมมือในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวเช่น การนำระบบ
 สารสนเทศเข้ามาใช้ในหน่วยงาน หรือการนำโปรแกรมบัญชีสำเร็จรูปแบบเข้ามาใช้ในการลงบัญชี
 แม้แต่การให้บุคลากรในองค์การมีความรู้ความเข้าใจในระบบคอมพิวเตอร์

แนวทางการพัฒนากระบวนการทางการบริหาร

๑. หากมีการวิเคราะห์เส้นทางเดินของงาน (Work Flow) แล้วพบว่ายังมีขั้นตอนที่ไม่
 จำเป็น ก็ให้ลดขั้นตอนนั้นลง งานบางอย่างต้องกรอกแบบฟอร์มหลายฉบับ ก็ยกเลิกแบบฟอร์มหรือ
 ปรับเปลี่ยนข้อความจำเป็นมาไว้ในแบบฟอร์มเดียวกัน ลักษณะการทำงานขององค์การหลายองค์การ
 ปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนไปบ้างแล้ว เช่น การลดขั้นตอนการลงทะเบียนเรียนของนักศึกษามหาวิทยาลัย
 รามคำแหง เป็นลักษณะ One Stop Service หรือ Super Service เป็นต้น

๒. พยายามทำให้งานง่ายขึ้น (Work simplification) โดยการกำหนดเป้าหมายในการ
 ทำงานให้มีความชัดเจน กำหนดความสัมพันธ์ของงานและคนในองค์การ และให้ความสะดวกในการ
 ทำงานไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือ การสื่อสารของผู้ปฏิบัติงาน หากทำให้งานมีความง่ายขึ้นจะมีส่วนช่วยให้
 งานนั้นมีข้อบกพร่องน้อยลง

๓. ในกระบวนการการทำงานนั้น แม้ว่าหลักการกระจายอำนาจจะเป็นสิ่งที่ส่งเสริมการมี
 ส่วนร่วมในการทำงานแล้วก็ตาม แต่จำเป็นที่จะต้องมีการรวมอำนาจในการประเมินผลไว้ที่
 ส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้มีการประเมินผลกันเอง เพราะจะทำให้ได้ข้อมูลย้อนกลับเฉพาะทางบวก โดยจะ
 ไม่ได้ข้อมูลย้อนกลับในทางลบ ทั้งนี้้องค์การมีแนวโน้มที่จะได้เฉพาะข้อมูลด้านดีอย่างเดียวเพื่อให้
 ผู้บริหารมีความพึงพอใจต่อผลของการประเมิน

๔. กำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานให้เห็นชัดทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพื่อเป็น
 มาตรฐานของการปฏิบัติงาน (Standards of Performance) เช่น กรมที่ดินประกาศให้ประชาชน
 ผู้มารับบริการทราบว่า ในการขอรับบริการงานแต่ละด้านของกรมที่ดินนั้นจะได้รับการบริการเสร็จสิ้น

ภายในกี่วัน หรือกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทำงานตามขั้นตอนเสร็จภายในวันทั้งเป็นการกำหนดตัวชี้วัดเป็นปริมาณ (ช่วงเวลา) ส่วนในเชิงคุณภาพ เช่นการทำให้ผู้รับบริการพอใจในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ประการที่สาม การพัฒนาพฤติกรรมของบุคคลในการบริหาร

การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ยากกว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างหรือกระบวนการทำงาน และต้องอาศัยเทคนิควิธีการที่ซับซ้อนกว่า เพราะเกี่ยวข้องกับตัวแปรเชิงจิตวิทยาสังคม เช่น การรับรู้ ความคาดหวัง ทักษะ ความต้องการของมนุษย์ ตลอดจนค่านิยมของสังคม การพัฒนาพฤติกรรมมนุษย์ ไม่อาจจะนำสิ่งใหม่ๆ ตามที่พึงประสงค์จะให้เกิดขึ้นมาใส่เข้าไปในความนึกคิดของมนุษย์ได้เลยในทันที แต่ต้องอาศัยเวลาที่จะลบล้างความคิดเดิมออกเสียก่อน ขั้นตอนนี้เรียกว่าการละลายพฤติกรรม เช่น ความเชื่อ ค่านิยมเดิมออก แล้วจึงเติมความรู้หรือความเชื่อใหม่ๆ และให้ความเชื่อนั้นอยู่อย่างถาวรต่อไป

พฤติกรรมการบริหารและการทำงานของบุคคลนั้นเป็นสาเหตุและเป็นทั้งผลของปัจจัยอื่น ๆ ภายนอก แม้ว่าจะมีการกำหนดโครงสร้าง และกระบวนการการทำงานไว้อย่างชัดเจนเพียงใดก็ตาม บุคคลก็สามารถจะบิดเบือนโครงสร้างและเบี่ยงเบนกระบวนการการทำงานนั้นได้ หากไม่ตรงตามเป้าหมายของตนเอง ฉะนั้นการพัฒนาระบบการบริหารนั้นไม่มีอะไรจะเกิดผลได้เท่ากับการเริ่มต้นที่จะพัฒนาพฤติกรรมของมนุษย์ก่อนการพัฒนาด้านอื่นๆ และจะไม่มีอะไรยุ่งยากซับซ้อนมากไปกว่าการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อีกด้วย เพราะต้องเกี่ยวข้องกับตัวแปรหลายตัวที่อยู่ในระดับที่ต่างกันด้วย นับตั้งแต่ตัวแปรของปัจเจกชน เช่น ทักษะ การรับรู้ แรงจูงใจ ภูมิหลังของครอบครัว บุคลิกภาพส่วนตัว ตัวแปรกลุ่ม เช่น ผู้นำ ค่านิยมกลุ่ม ความขัดแย้งการสื่อสารภายในกลุ่ม จนถึงตัวแปรขององค์การและสังคมภายนอกองค์การ เช่น ระบบการให้รางวัลและระบบการลงโทษขององค์การ ความคาดหวังที่องค์กรมีต่อบุคคล บรรยากาศการทำงาน ตลอดจนสถานการณ์ภายนอก ต่างก็เป็นปัจจัยที่มีส่วนกำหนดพฤติกรรมการทำงานของมนุษย์แทบทั้งสิ้น ดังนั้นในการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงตัวแปรแต่ละตัวจึงต้องใช้เวลาที่ยาวนานกว่าการเปลี่ยนแปลงในด้านอื่นๆ

แนวทางในการพัฒนาพฤติกรรมของบุคคลในระบบบริหาร

๑. การเสริมความสามารถในการตัดสินใจให้กับผู้บริหาร ได้แก่การจัดให้มีแหล่งข้อมูล แหล่งข่าวสารให้กับผู้บริหาร เพื่อให้ผู้บริหารสามารถเรียกข้อมูลไปใช้ในการตัดสินใจได้ทันการณ์ เช่น สมัยของรัฐบาล พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ มีการเสนอให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแห่งชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลข่าวสารให้กับนายกรัฐมนตรี และคณะผู้บริหารของประเทศ

๒. การเสริมทักษะให้กับผู้บริหาร ได้แก่ การจัดให้มีการฝึกอบรมระดับผู้บริหารในกรณี เช่นนี้มักจะเป็นการอบรมความรู้ทั่วไป ไม่เน้นความรู้เฉพาะด้าน เช่น การสร้างบุคลิกภาพของผู้นำ ทักษะการสื่อสาร การวางแผนและการควบคุมงาน เป็นต้น

๓. การส่งเสริมการประสานงานให้กับผู้บริหาร โดยเน้นที่การประสานกับองค์การ ภายนอก กรณีเช่นนี้มักจะจัดในรูปแบบการไปศึกษาดูงานร่วมกัน เนื่องจากการบริหารประเทศนั้น ต้องอาศัยการทำงานร่วมกันของหลายฝ่าย หลายหน่วยงาน การร่วมมือกันระหว่างผู้บริหารของ องค์การภาครัฐและภาคเอกชน จึงมีความหมายมากในแง่ของการพัฒนาระบบการบริหาร เช่น การที่ ภาครัฐและภาคเอกชน จัดหลักสูตรการอบรม วปอ. หรือ วปรอ. หรือการร่วมมือกันประชุมของ อธิการบดีมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในประเทศไทย

๔. การกำหนดคุณลักษณะของผู้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางการเปลี่ยนแปลง (Change agent) หรือผู้ที่ทำหน้าที่เป็นนักบริหารการพัฒนา ในการฝึกอบรมนักบริหารตั้งแต่ระดับกลางขึ้นไป นั้นต่างก็กำหนดเป้าหมายว่า ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง หรือเป็นผู้บริหารด้านการพัฒนา นั้นจำเป็นต้องมีคุณลักษณะดังต่อไปนี้

- ต้องเป็นคนกระตือรือร้นและมองโลกในแง่ดี (Active and Optimist)
- ต้องเป็นนักการสื่อสารที่ดี พูดเข้าใจง่าย พร้อมที่จะรับฟังข่าวสารจากภายนอก
- ต้องเป็นนักโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่ดี สามารถระดมความร่วมมือได้
- ต้องมีบุคลิกภาพการเป็นผู้นำ ไม่ว่าจะอาศัยบารมี ความรู้ สถานภาพที่เป็น

ทางการ มีพฤติกรรมชั้นนำที่สังคมยอมรับได้

- ต้องเป็นผู้ที่สนใจใฝ่หาข้อเท็จจริง เป็นผู้แสวงหาข่าวสารและเปิดเผยในเรื่อง

ข่าวสารข้อมูล

- ต้องเป็นนักประสานงานที่ดีสนใจและใฝ่รู้ถึงองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานของ

ตัวเองหรืองานในหน้าที่ พื้นที่ตัวเอง เพื่อประโยชน์ในการระดมความร่วมมือระหว่างองค์การภายนอก และประโยชน์ในการวางแผนการทำงานร่วมกัน

- ควรเป็นผู้ที่มีค่านิยมหรือมีจิตมุ่งมั่นในการพัฒนา มีความผูกพันในงานปฏิบัติงาน

โดยมุ่งสู่สัมฤทธิ์ผลของงาน มากกว่ามุ่งประโยชน์ส่วนตนและเศรษฐกิจของกลุ่มและพวกพ้องตนเอง

การพัฒนาระบบการบริหารมีหลายแนวคิดที่อิงอยู่กับมิติหลายด้าน เช่น การ เปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป หรือแบบเบ็ดเสร็จรวบยอด หากมองระบบการพัฒนาระบบการบริหารใน ลักษณะแคลงหรือการพัฒนาโครงสร้าง หรือการพัฒนากระบวนการ และพัฒนาพฤติกรรมมนุษย์ใน องค์การ เช่น การแบ่งระดับพฤติกรรม

การทำงานแบบ Accountability ภายในองค์การ Samuel เห็นว่าควรแบ่งเป็น ๕ ระดับ คือ

๑. ระดับ Entitlement เป็นระดับที่มี Accountability ต่ำมาก พนักงานมีปัญหาด้าน “ทัศนคติ” มีการเกี่ยงงานกันทำ ไม่ยินดียินร้ายว่าเกิดอะไรขึ้นกับองค์กร

๒. ระดับ Individual Accountability พนักงานมีความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับ มอบหมายก็ตั้งหน้าตั้งตาทำงานไม่คำนึงว่าทำแล้วจะกระทบใครบ้าง มี Accountability เฉพาะตนเอง มีลักษณะการทำงานแบบตัวใครตัวมัน

๓. ระดับ Work Unit Accountability เป็นระดับที่สูงขึ้นมา คือมีการสร้างทีมงานได้ และในระดับนี้ความสำเร็จของทีมงานจะสำคัญกว่าความสำเร็จของบุคคล

๔. ระดับ Cross-Functional Accountability ในระดับนี้จะคำนึงถึงระดับเหนือกว่าทีม แต่ยังมีช่องว่างระดับที่ต่างกัน เช่น ระดับผู้ปฏิบัติระดับผู้บริหาร และระดับนโยบาย

๕. ระดับ Organizational Accountability เป็นระดับที่องค์กรสามารถทำงานในลักษณะทีมทั้งองค์กร ทำให้เป็นองค์กรที่คล่องตัวสามารถปรับตัวได้ในทุกสถานการณ์และเป็น ทีมงานมีประสิทธิภาพ

บทบาทของบุคลากรในองค์กรในการสร้างระบบการทำงานแบบ Accountability อาจกล่าวได้ว่าองค์กรจะต้องทำการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานแบบเดิมๆ ที่มีอยู่ค่อนข้างมากโดยเฉพาะ ถ้าหน่วยงานนั้นมีระดับการทำงานอยู่ในระดับต่ำ การจะเปลี่ยนวิธีการทำงานดังกล่าวมิใช่เรื่องที่จะกระทำได้ง่ายและมักจะถูกต่อต้านจากผู้ที่ไม่อยากเปลี่ยนแปลงและคิดว่า เขากำลังถูกคุกคาม ใน แง่นี้ผู้นำองค์กรจะต้องยินยอมเปลี่ยนและเป็นตัวสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงอย่างเต็มที่ มิฉะนั้นจะไม่มีทางสำเร็จได้เลย ในองค์กรจะมีบุคลากรอยู่ ๓ ประเภทในการสร้างลักษณะดังกล่าว ได้แก่

ประเภทที่หนึ่ง ผู้บริหารระดับสูง (Executives) มีบทบาทเป็นผู้กำหนดทิศทาง/แผน ยุทธศาสตร์องค์กรติดต่อกับภายนอก

ประเภทที่สอง ผู้บริหารระดับกลาง (Middle Managers) เป็นผู้มีบทบาทนำการเปลี่ยนแปลง (Change Agents)

ประเภทที่สาม พนักงาน (Employees) มีบทบาทเป็นผู้ทำกิจกรรมสัมพันธ์กับลูกค้าของ องค์กร

การพัฒนาองค์ประกอบของระบบการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมของบุคคล ซึ่งกล่าวได้ว่าการพัฒนาในทุกเรื่ององค์กรไม่สามารถสนองความต้องการ ของคนได้ แต่องค์กรต้องดำเนินการเพื่อสร้างโอกาสโดยดำเนินการในสิ่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. การสร้างองค์กรให้เข้มแข็ง มีสมรรถภาพในการแข่งขันสูง มีการนำวิธีการจัดการ บริหารใหม่ๆ มาใช้ในองค์กร รวมทั้งการพัฒนาบุคลากร

๒. สร้างระเบียบ กฎ กติกา ในเรื่องของการบริหารบุคคลให้ชัดเจน เช่น การประเมินผล งาน การปรับเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการแต่งตั้งให้ชัดเจนโปร่งใส และผลักดันให้มีการปฏิบัติงานใน

มาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งองค์กร ทั้งนี้ให้มีระบบการประเมินความพึงพอใจของข้าราชการที่มีต่อองค์กรอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งมีสื่อในการรับฟังความคิดเห็นเพื่อนำไปพิจารณาปรับปรุง

๓. สร้างองค์กรให้มีระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อให้องค์กรมีความโปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณชนได้

๔. ต้องมีการชี้แจงสภาพความเป็นจริงรวมทั้งทิศทางการดำเนินงานต่อบุคลากรในองค์กรโดยเฉพาะในภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน

Waldo ได้นิยามเรื่องการบริหารว่า “การบริหาร หมายถึงแบบหนึ่งของความพยายามของมนุษย์ร่วมกัน และเป็นความพยายามที่มีเหตุผลสูงมาก” และได้อธิบายต่อไปว่า ความพยายามของมนุษย์ร่วมกันนั้นอาจร่วมกันโดยตรงตามความหมาย เช่น ร่วมกันทำงานบางอย่าง หรือจะเป็นการร่วมมือแบบต่อต้านกัน”

ตัวอย่าง การพัฒนาการบริหารของประเทศไทยก่อนปี ค.ศ. ๑๘๕๕ ระบบการบริหารงานของอังกฤษยังคงใช้ระบบอุปถัมภ์กันอยู่อย่างแพร่หลาย เพราะถือว่าเป็นเอกลักษณ์อันชอบธรรมของฝ่ายขุนนางและสมาชิกรัฐสภา ที่จะบรรจุคนของตนเข้าไปในหน่วยราชการโดยไม่เคยคิดเลยว่าระบบอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่ชั่วร้ายแต่ประการใด แต่เมื่อบรรจุคนของคนที่ไม่มีความรู้ความสามารถเข้าไปรับราชการเป็นจำนวนมากๆ เข้าทำให้คนล้นงาน มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง รัฐบาลประสบปัญหาทางการเงิน ตลอดจนคนดีมีความรู้ความสามารถไม่ประสงค์จะเข้ารับราชการ ทำให้ระบบการบริหารงานในสมัยนั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรด้วยเหตุนี้จึงได้มีเสียงเรียกร้องให้มีการพัฒนาการบริหารเสียใหม่

หรือกรณีตัวอย่างจากการที่ประเทศสิงคโปร์ ได้เข้าร่วมประชุม ก.พ. เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๓ ที่ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจัดขึ้น โดยประเทศสิงคโปร์ได้เสนอรายงานเรื่อง การใช้เทคโนโลยีเพื่อปรับปรุงการให้บริการ (Leveraging on Technology to Improve Service Delivery) สรุปเนื้อหาสำคัญจากการรายงาน “จากอดีตถึงปัจจุบันหน่วยงานหนักที่รับผิดชอบการดำเนินงานด้านภาษีอากรของประเทศสิงคโปร์ ที่เรียกว่า The Inland Revenue Authority of Singapore (IRAS) ได้พัฒนาระบบการยื่นเอกสารประกอบการเสียภาษีเงินได้ของผู้เสียภาษีมาเป็นลำดับดังนี้

๑) การใช้แบบฟอร์มภาษีที่มีความยาวถึง ๘ หน้ากระดาษ

๒) การใช้แบบฟอร์มภาษีที่เหลือความยาวเพียง ๒ หน้ากระดาษ

๓) การให้ยื่นเสียภาษีทางโทรศัพท์

๔) การให้ยื่นเสียภาษีทางอินเทอร์เน็ต

๕) การพัฒนาระบบกรอกข้อมูลผู้เสียภาษีกึ่งอัตโนมัติ (ระบบจะกรอกข้อมูลพื้นฐานของผู้เสียภาษีให้โดยอัตโนมัติ แต่ผู้เสียภาษีต้องมากรอกข้อมูลอื่นเพิ่มเติมเอง)

๖) การพัฒนาระบบกรอกข้อมูลผู้เสียภาษีอัตโนมัติ (ผู้เสียภาษีไม่ต้องกรอกข้อมูลใดๆ ในกรณีข้อมูลที่มาจากระบบอัตโนมัติถูกต้อง และผู้เสียภาษีไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายการใดๆ)

๗) พัฒนาการล่าสุดของ IRAS ได้แก่ บริการที่เรียกว่า No-filling Service (NFS) ซึ่งเป็นระบบฐานข้อมูลภาษีอิเล็กทรอนิกส์ที่รวบรวมข้อมูลรายได้ทั้งหมดของผู้เสียภาษีโดยตรงจากนายจ้าง เพื่อนำมาใช้คำนวณเงินภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องจ่ายให้แก่ IRAS หรือเงินคืนภาษีที่ผู้เสียภาษีจะได้รับคืนจาก IRAS โดยผู้เสียภาษีไม่ต้องกรอกข้อมูลใดเพิ่มเติมอีก

๘) ในปี ๒๐๐๗ IRAS ได้เริ่มทดลองนำร่อง NFS เป็นครั้งแรกกับผู้เสียภาษีเพียง ๔% จนถึงปัจจุบันการให้ NFS ได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วจนครอบคลุมสัดส่วนผู้เสียภาษีถึง ๖๕% ภายในเวลาเพียงไม่กี่ปีหลังเริ่มทดลองนำร่อง ยิ่งไปกว่านั้น NFS ยังได้รับการยกย่องในระดับนานาชาติ โดยในปี ๒๐๐๙ และ ๒๐๑๐ ธนาคารโลกได้จัดให้สิงคโปร์เป็นประเทศที่ได้พัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีให้ง่ายที่สุดสำหรับผู้เสียภาษีเป็นลำดับที่ ๕ ของโลก”

สรุปแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารให้เกิดความเหมาะสม ซึ่งจะประสบความสำเร็จได้ต้องมีกระบวนการทางการเมืองเข้ามาสนับสนุน และเกิดการยอมรับจากผู้บริหาร โดยมีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านเข้าใจในกระบวนการที่เหมาะสมที่จะทำการออกแบบ เพื่อไปปรับปรุง รูปแบบการบริหารที่ผ่านมาทางการบริหารควรทำไปพร้อมๆ กับการออกแบบงาน ซึ่งการออกแบบงาน ก็คือการกำหนดรายการจำเพาะเกี่ยวกับเนื้อหาวิธีปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์ระหว่างงานต่างๆ เพื่อที่จะสามารถสนองตอบต่อความต้องการทั้งทางด้านองค์การ เทคโนโลยี สังคม และความต้องการส่วนตัวของผู้ปฏิบัติเองให้เกิดสมดุล และเหมาะสมตามสภาพความเป็นจริงในการพัฒนาด้านนั้นๆ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ ๒.๑๑

ตารางที่ ๒.๑๑ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (๒๕๒๘, หน้า ๑๖๘)	การพัฒนาการบริหาร (Administrative development or Development of administration) หมายถึงการเพิ่มพูนสมรรถนะ หรือความสามารถของระบบบริหารเพิ่มรองรับปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงของสังคม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

ตารางที่ ๒.๑๑ แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร (ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
Robert Presthus (1993, p. 4)	การพัฒนาการบริหารเป็นทฤษฎีในลักษณะของการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารว่าโครงสร้างทางการบริหารนั้นว่ามีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมการบริหารอยู่มากน้อย โรเบิร์ตเพรสตัส พบว่า ในลักษณะที่ผู้ไม่สามารถปรับตัวได้ก็จะพบแต่ความขึ้นข่มและล้มเหลว
Herbert M. Levine (1988, p. 102)	การพัฒนาการบริหารจะต้องไม่ใหญ่โตจนเกินไปจนยากแก่การบริหารหรือไม่เล็กจนเกินไปจนทำอะไรไม่ได้

๒.๔ หลักทฤษฎีธรรมมิกัตตประโยชน์

ทฤษฎีธรรมมิกัตตประโยชน์ เป็นหลักธรรมในพุทธศาสนา คือ ประโยชน์ในปัจจุบัน ๔ อย่าง บ้างเรียกว่า หัวใจเศรษฐี "อุ อา กะ สะ" อาจเรียกสั้น ๆ ว่า **ทฤษฎีธรรมมิกัตตะ** (เนื่องจาก **อตัลละ** แปลว่า ประโยชน์อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีประโยชน์ ซ้ำซ้อนกันสองคำก็ได้) หรืออาจเรียกเต็ม ๆ ว่า **ทฤษฎีธรรมมิกัตตสังวัตตนิกรรม** ๔ หมายถึง ธรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในปัจจุบัน หลักธรรมอันอำนวยประโยชน์สุขขั้นต้น เพื่อประโยชน์สุขสามัญที่มองเห็นกันในชาตินี้ ที่คนทั่วไปปรารถนา มี ทรัพย์ ยศ เกียรติ มิตร เป็นต้น อันจะสำเร็จด้วยธรรม ๔ ประการ คือ

๑. **อุฐานสัมปทา** ถึงพร้อมด้วยความหมั่น เช่นขยันหมั่นเพียร เลี้ยงชีพด้วยการหมั่น ประกอบการงาน เป็นผู้ขยันไม่เกียจคร้านในการงานนั้น ประกอบด้วยปัญญาเครื่องสอดส่อง อันเป็นอุปายในการงานนั้น ให้สามารถทำได้สำเร็จ

๒. **อารักขสัมปทา** ถึงพร้อมด้วยการรักษาโภคทรัพย์ (ที่หามาได้ด้วยความขยันหมั่นเพียร โดยชอบธรรม) เขารักษาคุ้มครองโภคทรัพย์เหล่านั้นไว้ได้พร้อมมูล ไม่ให้ถูกลัก หรือทำลายไปโดยภัยต่างๆ

๓. **กัลยาณมิตตตา** คบคนดี ไม่คบคนชั่ว อยู่อาศัยในบ้านหรือนิคมใด ย่อมดำรงตน เจริญ สันทนากับบุคคลในบ้านหรือนิคมนั้น ซึ่งเป็นผู้มีสมาจารบริสุทธี ผู้ถึงพร้อมด้วยศรัทธา ศีล จาคะ ปัญญา

๔. **สมชีวิตา** อยู่อย่างพอเพียง รู้ทางเจริญทรัพย์และทางเสื่อมแห่งโภคทรัพย์ แล้วเลี้ยงชีพพอเหมาะ ไม่ให้สุรุ่ยสุร่ายฟุ่มเฟือยนัก ไม่ให้ฝืดเคืองนัก ด้วยคิดว่า รายได้ของเราจะต้องเหนือรายจ่าย และรายจ่ายของเราจะต้องไม่เหนือรายได้^{๔๗}

^{๔๗} พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตโต), **พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒, (กรุงเทพมหานครสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๖), หน้า ๑๒.

สมัยหนึ่ง พระผู้มีพระภาคประทับอยู่ ณ นิคมแห่งชาวโกฬิยะ ชื่อ กักรปัตตะ ใกล้เมืองโกฬิยะ ครั้นนั้นแล โกฬิยะบุตรชื่อทิมชาณ เข้าไปเฝ้าพระผู้มีพระภาคถึงที่ประทับ ถวายบังคมแล้วนั่ง ณ ที่ควรส่วนข้างหนึ่ง ครั้น แล้วได้กราบทูลพระผู้มีพระภาคว่า ข้าแต่พระองค์ผู้เจริญ ข้าพระองค์เป็นคฤหัสถ์ ยังบริโศกยาม อยู่ครองเรือน นอนเปียดบุตร ใช้จันทน์ในแคว้นกาสิ ยังทรงดอกไม้ของหอม และเครื่องลูบไล้ ยังยินดีเงินและทองอยู่ ข้าแต่พระองค์ผู้เจริญ ขอพระผู้มีพระภาคโปรดแสดงธรรมที่เหมาะสมแก่ข้าพระองค์ อันจะพึงเป็นไปเพื่อประโยชน์ เพื่อความสุขในปัจจุบัน เพื่อประโยชน์เพื่อความสุขในภายหน้าเถิด ฯ

พระผู้มีพระภาคตรัสว่า ดูกรพยัคฆปัชชะ ธรรม ๔ ประการนี้ ย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์เพื่อความสุขในปัจจุบันแก่กุลบุตร ๔ ประการเป็นไฉน คือ อุตฺตมสัมปทา ๑ อารักขสัมปทา ๑ กัลยาณมิตตตา ๑ สมชีวิตา ๑ ฯ

ดูกรพยัคฆปัชชะ ก็อุตฺตมสัมปทาเป็นไฉน กุลบุตรในโลกนี้ เลี้ยงชีพด้วยการหมั่นประกอบการงาน คือ กสิกรรม พาณิชยกรรม โครักขกรรม รับราชการฝ่ายทหาร รับราชการฝ่ายพลเรือน หรือศิลปอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นผู้ขยันไม่เกียจคร้านในการงานนั้น ประกอบด้วยปัญญาเครื่องสอดส่องอันเป็นอุปายในการงานนั้น สามารถจัดทำได้ ดูกรพยัคฆปัชชะ นี้เรียกว่าอุตฺตมสัมปทา ฯ

ดูกรพยัคฆปัชชะ ก็อารักขสัมปทาเป็นไฉน กุลบุตรในโลกนี้ มีโภคทรัพย์ที่หามาได้ด้วยความขยันหมั่นเพียร สัมผัสด้วยกำลังแขน มีเหื่อโทรมตัวชอบธรรม ได้มาโดยธรรม เขารักษาคุ้มครองโภคทรัพย์เหล่านั้นไว้ได้พร้อมมูลด้วยทำไว้ในใจว่า ไฉนหนอ พระราชาไม่พึงบริโภครทรัพย์เหล่านี้ของเรา โจรไม่พึงลัก ไฟไม่พึงไหม้ น้ำไม่พึงพัดไป ทายาทผู้ไม่เป็นที่รักจะไม่พึงลักไป ดูกรพยัคฆปัชชะ นี้เรียกว่าอารักขสัมปทา ฯ

ดูกรพยัคฆปัชชะ ก็กัลยาณมิตตตาเป็นไฉน กุลบุตรในโลกนี้ อยู่อาศัยในบ้านหรือนิคมใด ย่อมดำรงตน เจริญ สันทนทนากับบุคคลในบ้านหรือนิคมนั้น ซึ่งเป็นคฤหบดี หรือบุตรคฤหบดี เป็นคนหนุ่มหรือคนแก่ ผู้มีสมาจารบริสุทธิ์ ผู้ถึงพร้อมด้วยศรัทธา ศีล จาคะ ปัญญา ศึกษาศรัทธาสัมปทาตามผู้ถึงพร้อมด้วยศรัทธา ศึกษาศีลสัมปทาตามผู้ถึงพร้อมด้วยศีล ศึกษาจาคสัมปทาตามผู้ ถึงพร้อมด้วยจาคะ ศึกษาปัญญาสัมปทาตามผู้ถึงพร้อมด้วยปัญญา ดูกรพยัคฆปัชชะ นี้เรียกว่ากัลยาณมิตตตา ฯ

ดูกรพยัคฆปัชชะ ก็สมชีวิตเป็นไฉน กุลบุตรในโลกนี้ รู้ทางเจริญ ทรัพย์และทางเสื่อมแห่งโภคทรัพย์ แล้วเลี้ยงชีพพอเหมาะ ไม่ให้พุ่มพายนกไม่ให้ฝืดเคืองนัก ด้วยคิดว่า รายได้ของเราจักต้องเหนือรายจ่าย และรายจ่ายของเราจักต้องไม่เหนือรายได้ ดูกรพยัคฆปัชชะ เปรียบเหมือนคนชั่งตราชั่งหรือลูกมือคนชั่งตราชั่ง ยกตราชั่งขึ้นแล้ว ย่อมลดออกเท่านี้ หรือต้องเพิ่ม

เข้าเท่านี้ ฉนใด กุลบุตรก็ฉนนั้นเหมือนกัน รู้ทางเจริญและทางเสื่อมแห่งโภคทรัพย์ แล้วเลี้ยงชีพพอเหมาะ ไม่ให้พุ่มพายนก ไม่ให้ฝืดเคืองนัก ด้วยคิดว่า รายได้ของเราจักต้องเหนือรายจ่าย และรายจ่ายของเราจักต้องไม่เหนือรายได้ ดูกรพยัคฆปัชชะ ถ้ากุลบุตรผู้นี้มีรายได้น้อย แต่เลี้ยงชีวิต

อย่างโอโงะ จะมีผู้ว่าเขาวา กุลบุตรผู้นี้ใช้โภคทรัพย์เหมือนคนเคี้ยวกินผลมะเดื่อฉะนั้น ก็ถ้ากุลบุตรผู้ที่มีรายได้มาก แต่เลี้ยงชีพอย่างผิดเคือง จะมีผู้ว่าเขาวา กุลบุตรผู้นี้จักตายอย่างอนาถา แต่เพราะกุลบุตรผู้นี้รู้ทางเจริญและทางเสื่อมแห่งโภคทรัพย์แล้วเลี้ยงชีพพอเหมาะ ไม่ให้พุ่มพายนัก ไม่ให้ผิดเคืองนัก ด้วยคิดว่า รายได้ของเราจักต้องเหนือรายจ่าย และรายจ่ายของเราจักต้องไม่เหนือรายได้ ดูกรพัยคัมปะชชะ นี้เรียกว่า สมชีวิตา ฯ

ดูกรพัยคัมปะชชะ โภคทรัพย์ที่เกิดโดยชอบอย่างนี้แล้ว ย่อมมีทางเสื่อม ๔ ประการ คือ เป็นนักเลงหญิง ๑ เป็นนักเลงสุรา ๑ เป็นนักเลงการพนัน ๑ มีมิตรชั่ว สหายชั่ว เพื่อนชั่ว ๑ ดูกรพัยคัมปะชชะ เปรียบเหมือนสระน้ำใหญ่ มีทางไหลเข้า ๔ ทาง ทางไหลออก ๔ ทาง บุรุษพึงปิดทางไหลเข้า เปิดทางไหลออกของสระนั้น ฝนก็มิตกต้องตามฤดูกาล ด้วยประการฉะนี้ สระน้ำใหญ่นั้นพึงหวังความเสื่อมอย่างเดียว ไม่มีความเจริญเลย ฉะนั้น โภคทรัพย์ที่เกิดโดยชอบอย่างนี้ ก็ฉะนั้นเหมือนกัน ย่อมมีทางเสื่อม ๔ ประการ คือ เป็นนักเลงหญิง ๑ เป็นนักเลงสุรา ๑ เป็นนักเลงการพนัน ๑ มีมิตรชั่ว สหายชั่ว เพื่อนชั่ว ๑ ฯ

ดูกรพัยคัมปะชชะ โภคทรัพย์ที่เกิดโดยชอบอย่างนี้แล้ว ย่อมมีทางเจริญ ๔ ประการ คือ ไม่เป็นนักเลงหญิง ๑ ไม่เป็นนักเลงสุรา ๑ ไม่เป็นนักเลง การพนัน ๑ มีมิตรดี สหายดี เพื่อนดี ๑ ดูกรพัยคัมปะชชะ เปรียบเหมือน สระน้ำใหญ่ มีทางไหลเข้า ๔ ทาง ไหลออก ๔ ทาง บุรุษพึงเปิดทางไหลเข้า ปิดทางไหลออกของสระนั้น ทั้งฝนก็ตกต้องตามฤดูกาล ด้วยประการฉะนี้ สระน้ำใหญ่นั้นพึงหวังความเจริญอย่างเดียว ไม่มีเสื่อม ฉะนั้น โภคทรัพย์ที่เกิดโดยชอบอย่างนี้ ก็ฉะนั้นเหมือนกัน ย่อมมีทางเจริญ ๔ ประการ คือ ไม่เป็นนักเลงหญิง ๑ ไม่เป็นนักเลงสุรา ๑ ไม่เป็นนักเลงการพนัน ๑ มีมิตรดี สหายดี เพื่อนดี ๑ ดูกรพัยคัมปะชชะ ธรรม ๔ ประการนี้แล ย่อมเป็นไป เพื่อประโยชน์เพื่อความสุขในปัจจุบันแก่กุลบุตร ฯ

ดูกรพัยคัมปะชชะ ธรรม ๔ ประการนี้ ย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์ เพื่อความสุขในภพหน้า แก่กุลบุตร ธรรม ๔ ประการเป็นไฉน คือ สัทธาสัมปทา ๑ สีลสัมปทา ๑ จาคสัมปทา ๑ ปัญญาสัมปทา ๑ ฯ

ดูกรพัยคัมปะชชะ ก็สัทธาสัมปทาเป็นไฉน กุลบุตรในโลกนี้มีศรัทธาคือ เชื่อพระปัญญาตรัสรู้ของพระตถาคตว่า แม้เพราะเหตุนี้ๆ พระผู้มีพระภาคพระองค์นั้น ฯลฯ เป็นผู้เบิกบานแล้ว เป็นผู้จำแนกธรรม ดูกรพัยคัมปะชชะ นี้เรียกว่าสัทธาสัมปทา ฯ

ดูกรพัยคัมปะชชะ สีลสัมปทาเป็นไฉน กุลบุตรในโลกนี้ เป็นผู้งดเว้นจากปาณาติบาต ฯลฯ เป็นผู้งดเว้นจากการดื่มน้ำเมา คือ สุราและเมรัยอันเป็นที่ตั้งแห่งความประมาท ดูกรพัยคัมปะชชะ นี้เรียกว่าสีลสัมปทา ฯ

ความเป็นผู้ถึงพร้อมด้วยความหมั่นที่เรียกว่าขัน ขยันหมั่นนั้นจะต้องเป็นไปในลักษณะตาม วาตะ ของพระราชธรรมนิเทศ (พระพยอม กัลยาโณ) ที่ว่า ขยันจนเหงื่อออกตามรูขุมขน ดีกว่าขี้เกียจเสีย ยากจน จนน้ำล้นออกจากตา และสมตามพจนานุกรมของหลวงปู่พุทธทาสที่ว่า “เหงื่อนั้นแหละคือน้ำมนต์ให้ผลเลิศ นำให้เกิดสุขสวัสดิ์พัฒนาผลน้ำมนต์รดรดเท่าใดไม่ช่วยคน จนกว่าตนจะมีเหงื่อเมื่อทำจริงจงรักเหงื่อเชื่อมันบักบันเกิด หน้าที่เกิดสมบูรณ์ดี มีผลยิ่งเป็นพระเจ้ามาช่วยเราอย่าประวิง จะเป็นมิ่งขวัญแก่ทุกคนพระพุทธองค์ทรงเคารพ ซึ่งหน้าที่ดูให้ดีเหงื่อออกมามหาผลใช้บูชาพระพุทธองค์มีมงคลสาธุชนมีสุขเหลือเพราะเหงื่อเอ๋ย”

๒. อารักขสัมปทา ถึงพร้อมด้วยการรักษา รู้จักเก็บออมรักษา ค้ำครอง บริหารจัดการ ทรัพย์ และงานที่ตนทำได้ด้วยความเพียรอันชอบธรรม ด้วยกำลังงานของตน ไม่ให้เป็นอันตราย หรือเสื่อมสลายไป ผู้ถึงพร้อมด้วยการรักษา จะมีลักษณะที่เด่นชัด ๕ ประการ คือ

๒.๑ พอใจ รู้จักหยุดความพอใจไว้กับทรัพย์และงานที่ตนทำมิให้เกิดอันตรายหรือเสื่อมสูญไป

๒.๒ พอดี รู้จักปล่อยวางใจไว้กับทรัพย์และงานที่ตนทำมิให้ล้าไปสู่ธรรมฝ่ายต่ำ ใช้จ่ายแต่พอดี

๒.๓ พอเพียง รู้จักคิด คือคิดได้ คิดเป็นและคิดถูก รู้จักหยุด คือหยุดได้ หยุดเป็น และหยุดถูก ไม่คิดออกนอกไปจากกรอบของกุศลธรรม

๒.๔ พอละ รู้จักทำใจ คือรู้และเข้าใจที่จะพัฒนาทรัพย์และ งานที่ตนทำใน การทำให้ชีวิต มีความเป็นอยู่ที่ดี

๒.๕ พอแล้ว รู้จักหยุดใจไม่ให้ตกเป็นทาสของกิเลส คือ ความโลภ ความโกรธและความหลง อันจะเป็นเหตุให้ทำชั่วทางกาย วาจา และใจ ขาดความรู้ขั้น สัมมา และเมตตาธรรม เป็นคน เห็นแก่ตัวสร้างความเดือดร้อนแก่ตน สังคมและสภาพแวดล้อมอย่างไม่รู้จบสิ้น ความเป็นผู้ถึงพร้อมด้วยการรักษานี้ เรียกว่าขัน รักษาดี

๓. กัลยาณมิตตตา คบเพื่อนดี ปัจจัยสำคัญสิ่งหนึ่งของคนเราคือการคบเพื่อน ถ้าคบเพื่อนดี ชีวิตจะรุ่งโรจน์ ถ้าคบเพื่อนไม่ดีชีวิตจะร่วงโรย เพื่อนดีที่ควรคบคือ

๓.๑ เพื่อนมีอุปการะ คือ เพื่อนที่ไม่ทอดทิ้งในยามสุขและยามเศร้า พึงเว้นเพื่อนที่เห็นแก่ตัว เอาแต่ได้

๓.๒ เพื่อนที่ร่วมสุขร่วมทุกข์ คือ เพื่อนที่มีความเข้าใจ และเห็นใจไม่ซ้ำเติม พึงเว้นเพื่อน ที่ดีแต่พูด ที่เข้าในลักษณะที่ว่าพูดเด่น แต่ทำด้อย

๓.๓ เพื่อนที่แนะนำประโยชน์ คือ ช่วยชี้แนะทางสวรรค์นิพพานให้ พึงเว้นเพื่อนที่ประจบ สอพลอ ไม่จริงใจ ปากว่าตาขยิบ

๓.๔ เพื่อนที่มีความรักใคร่ คือ มีจิตเมตตาปรารถนาดี พึงเว้นเพื่อนที่ หลอกล่อสู้อบาย หมายถึงชักชวนไปในทางวิบัติความเป็นผู้มีกัลยาณมิตรนี้ เรียกว่า ชัณ มีกัลยาณมิตร เป็นเพื่อนผู้ร่วมคิด ให้พลังจิตพลังใจแก่เรา

๔. สมชีวิตา เลี้ยงชีวิตพอเหมาะ รู้จักกำหนดรายรับรายจ่ายอย่างเหมาะสมกับฐานะ ดังนี้

๔.๑ กำหนดรายได้และกำหนดรายเหลืออย่างพอดี

๔.๒ ดำเนินชีวิตไม่ให้ฟุ่มเฟือยหรือฝืดเคืองเกินไป

๔.๓ กำหนดให้มีรายเหลือ มีประหยัดเก็บออมไว้ส่วนหนึ่งในยามจำเป็น

ผู้ที่ปฏิบัติตามหลักทฤษฎีธรรมมีกัถาสังวัตตนิกธรรม ๔ ประการดังกล่าวมานั้น ย่อมมีชีวิตที่สุขสงบเรียบง่าย ประสบความสำเร็จในชีวิตอย่างกว้างไกลที่เรียกว่า ๔ ก. คือ

๑. ก้าวหน้า เจริญรุ่งเรืองในวิถีชีวิต ทั้งในด้านทรัพย์สินและหน้าที่การงาน

๒. ก้าวไกล เนื่องจากเป็นผู้มีคุณธรรมในการดำเนินชีวิต จึงสามารถฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ อันเกิดจากการทำงานได้อย่างดีเยี่ยม

๓. ก้าวไว เมื่อทำงานอยู่บน พื้นฐานแห่งคุณธรรม งานจึงพัฒนาไปได้ไวอย่างมีประสิทธิภาพ แม้เมื่อมีปัญหา ก็สามารถแก้ไขได้อย่างทันท่วงที

๔. ก้าวได้สำเร็จ ผลงานที่ทำบรรลุเป้าหมายด้วยดีตามที่มุ่งหวัง

กล่าวคือ เศรษฐกิจดี สังคมไม่มีปัญหา การพัฒนายั่งยืน ฉะนั้นปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง เมื่อเทียบเคียงกับเศรษฐกิจแบบวิถีพุทธก็จะดำเนินไปในวิถีทางเดียวกันอย่างลงตัว เพราะเหตุผลคือ ปรัชญาแบบเศรษฐกิจพอเพียง ตามแนวพระราชดำรินั้น ก็ย่อมหมายถึง หลักสันโดษ หลักมัตตัญญูตา และหลักสัมมา เป็นต้น อันนับได้ว่าสามารถเทียบกับหลักปรัชญาเศรษฐกิจ พอเพียงตามวิถีพุทธกล่าวโดยสาระสำคัญก็คือแนวทางทั้งสองมีจุดมุ่งหมายให้สรรพชีวิตทุกระดับ ชื่นรู้จักใช้ชีวิตที่พอเพียง ประหยัด อุดม ไม่ฟุ้งเฟ้อ ไม่ฟุ่มเฟือย แต่หากเรา ท่านทั้งหลายยังไม่คุ้นเคยกับระบบเศรษฐกิจ ดังกล่าว ก็ควรนำหลักการ ๓ ร. มาเป็นคาถา ภาวนาไว้ในใจเพื่อเป็นการน้อมนำใจไปสู่ระบบดังกล่าว คือ

๑. รู้จักพอ คือ พอใจ พอดี ไม่มีโลภะ ทุกอย่างเป็นไปในลักษณะมัชฌิมาปฏิปทา หมายถึงกิน พอ ดี อยู่พอดี ทุกชีวิตมีความสุข

๒. รู้จักให้ คือ เฉลี่ยเสียสละเพื่อสุขส่วนรวม โดยยึดหลักที่ว่า กินอยู่อย่างพอเพียงที่ เหลือเจือจานสังคม

๓. รู้จักปล่อยวาง คือ คลายจากความยึดมั่นถือมั่นในความเป็น ตัวกู ของกู สอนใจให้รู้ว่า แม้ว่าจะใช้หลักธรรมหรือแนวคิมาปฏิบัติเพื่อการใด ๆ ก็ตามก็ไม่สามารถ ให้งานสำเร็จ ได้แบบครบ สมบูรณ์แต่หากสำเร็จได้ดั่งนำเสนอมาก็ถือว่างานนั้นสำเร็จผลอย่างมีประสิทธิภาพ^{๙๙}

สรุปได้ว่า ทิฐุธรรมมีกัตถประโยชน์ เป็นหลักธรรมในพุทธศาสนา คือ ประโยชน์ในปัจจุบัน ๔ อย่าง หรือเรียกว่า หัวใจเศรษฐี "อุ อา กะ สะ" เพื่อให้วัดและชุมชนอยู่ร่วมกันได้อย่าง ประหยัดและเกิดประโยชน์ทั้งผู้ให้และผู้รับ อยู่อย่างพอเพียงวัดสร้างประโยชน์จากค่าเช่า ผู้เช่า ครองชีพอย่างประหยัด

๒.๕ การบริหารที่ธรรมาภิบาลของพระอารามหลวงในกรุงเทพมหานคร

๒.๖.๑ เอกสารที่เกี่ยวข้องกับพระอารามหลวง และที่ธรรมาภิบาล

งานวิจัยเรื่องการพัฒนาแบบการบริหารที่ธรรมาภิบาลของพระอารามหลวงใน กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยเน้นศึกษาภายใต้กรอบแนวคิด ทฤษฎี วรรณกรรม ที่เกี่ยวข้องกับวัดและที่ ธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วยเฉพาะหัวข้อสำคัญ ดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กำหนดการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑
สมาคมและกฎกระทรวง พระราชบัญญัติ ลักษณะการปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ.๑๒๑

๒. พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ เรียงตามลำดับมาตรา

๓. คำแนะนำของกรมการศาสนา ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษา และ จัดการศาสนสมบัติของวัดตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติ คณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕

๔. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕

๕. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

๖. กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๒๑) ว่าด้วยการลงนิคหกรรม

๗. ระเบียบมหาเถรสมาคม ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่วัดหรือที่ ธรรมาภิบาลของวัดอันมีผู้เช่าอยู่ พ.ศ.๒๕๓๗

๘. คำสั่งมหาเถรสมาคม ว่าด้วยการปลูกต้นไม้ในที่วัดหรือที่ธรรมาภิบาล พ.ศ.๒๕๓๘

^{๙๙}เรือเอก ยอดเยี่ยม พลอดพยนต์, “มองปรัชญา เศรษฐกิจแบบพอเพียง ฯ”, วารสาร, สำนักงาน ราชนาวิกสภา ปีที่ ๙๐ เล่มที่ ๑๑ (พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๕๐) : ๑๒.

๙. มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๔/๒๕๒๑ เกี่ยวกับการให้เช่าที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์ ประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์ เล่ม ๖๖ ตอนที่ ๘ วันที่ สิงหาคม ๒๕๒๑

๑๐. มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๖/๒๕๒๘ สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม

๑๑. มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๐ สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม

๑๒. ระเบียบสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ว่าด้วยการนำสิทธิการเช่าอาคารศาสนาสมบัติเช่าที่ดินศาสนสมบัติเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัย หรือเช่าที่ดินศาสนสมบัติ เพื่อพัฒนาเป็นโครงการไปทำสัญญาผูกพันเงินกู้กับธนาคาร พ.ศ. ๒๕๕๑

๑๓. ระเบียบสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ว่าด้วยการยกที่ดิน อาคาร ให้เป็นศาสนสมบัติกลาง พ.ศ. ๒๕๕๒

๑๔. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการขอยกวัดราษฎร์ขึ้นเป็นพระอารามหลวง พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์ เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๔ หน้า ๑ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๑๙

๑๕. มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๐ สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม

๒.๕.๒ การจัดการศาสนสมบัติของวัด

กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ การได้ทรัพย์สินมาเป็นศาสนสมบัติของวัด ให้ลงทะเบียนทรัพย์สินของวัดไว้เป็นหลักฐานและเมื่อต้องจำหน่ายทรัพย์สิน นั้นไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้จำหน่ายออกจากทะเบียนนั้น โดยระบุเหตุแห่งการจำหน่ายไว้ด้วย

การได้มาซึ่งที่ดินหรือสิทธิอันเกี่ยวกับที่ดิน เมื่อได้จดทะเบียนการได้มาตามกฎหมายแล้ว สำหรับวัดในเขตจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี ให้ส่งหลักฐานการได้ไปเก็บรักษาไว้ที่กรมการศาสนา สำหรับวัดในเขตจังหวัดอื่น ให้ส่งไปเก็บรักษาไว้ ณ ที่ทำการศึกษาธิการจังหวัดนั้น

ข้อ ๒ การกันที่ดินซึ่งเป็นที่วัดให้เป็นที่ดินจัดประโยชน์ จะกระทำได้อีกต่อเมื่อกรมการศาสนาเห็นชอบและได้รับอนุมัติจากมหาเถรสมาคม

ข้อ ๓ การให้เช่าที่ดินหรืออาคาร ให้เจ้าอาวาสจัดให้ไวยาวัจกร หรือผู้จัดประโยชน์ของวัด ซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้ง ทำทะเบียนทรัพย์สินที่ดินจัดประโยชน์ ทะเบียนผู้เช่าหรือผู้อาศัยไว้ให้ถูกต้อง และให้เก็บรักษาทะเบียนและหนังสือ สัญญาเช่าไว้เป็นหลักฐานที่วัดหรือจะฝากกรมการศาสนาให้เก็บรักษาไว้ก็ได้

ข้อ ๔ การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ ที่มีกำหนดระยะเวลาเช่าเกินสามปี จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา

ข้อ ๕ การเก็บรักษาเงินของวัดในส่วนที่เกินสามพันบาทขึ้นไปให้เก็บรักษาโดยฝากการศาสนา จังหวัด อำเภอ หรือธนาคาร หรือนิติบุคคลที่กรมการศาสนาให้ความเห็นชอบทั้งนี้ให้ฝากในนามของวัดการดูแล รักษาและจัดการเงินการกุศลที่มีผู้บริจาค ให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้บริจาค

ข้อ ๖ ให้เจ้าอาวาสจัดให้ไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัดซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้งทำบัญชีรับจ่ายเงินของวัด และเมื่อสิ้นปีปฏิทินให้ทำบัญชีเงินรับจ่ายและคงเหลือทั้งนี้ให้เจ้าอาวาสตรวจตราดูแลให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้อง

ข้อ ๗ ในกรณีวัด เจ้าอาวาส ไวยาวัจกร หรือผู้จัดประโยชน์ของวัดถูกฟ้องหรือถูกหมายเรียกเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือ จำเลยร่วมในเรื่องที่เกี่ยวกับการดูแลรักษา และจัดการศาสนสมบัติของวัด ให้เจ้าอาวาสแจ้งต่อกรมการศาสนาหรือศึกษาธิการจังหวัด ที่วัดตั้งอยู่ทราบไม่ช้ากว่าห้าวันนับแต่วันรับหมาย

ข้อ ๘ ให้กรมการศาสนากำหนดแบบทะเบียน บัญชี แบบสัญญา และแบบพิมพ์อื่น ๆ และให้คำแนะนำการปฏิบัติแก่วัดเกี่ยวกับ การดูแลรักษา และจัดการศาสนสมบัติของวัด ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามกฎกระทรวงนี้^{๑๐๐}

๒.๕.๓ ความหมายของที่ธรณีสงฆ์

ธรณีสงฆ์ หมายถึง ที่ดินที่เป็นของวัด มักใช้ซ้อนคำว่า ที่ธรณีสงฆ์ ที่ธรณีสงฆ์ไม่ใช่ที่ซึ่งเป็นวัดหรือบริเวณวัด แต่เป็นที่ดินซึ่งพุทธศาสนิกชนผู้มีใจศรัทธายกให้เป็นของวัด ถือเป็นสมบัติเป็นกรรมสิทธิ์ของวัด ซึ่งวัดจะได้รับผลประโยชน์จากที่ดินนั้น ที่ธรณีสงฆ์นั้นผู้ใดจะเข้ายึดครองหรือจะโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้ใดไม่ได้ นอกจากจะมีการออกพระราชบัญญัติเวนคืนเท่านั้น

ที่ธรณีสงฆ์ หรือ ที่ดินของวัด ถือเป็นสาธารณสมบัติ เป็นกรรมสิทธิ์ของวัด ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. ๑๒๑ เดิม ห้ามโอนกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาด ในปัจจุบันสามารถโอนกรรมสิทธิ์ได้ โดยตรากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติเวนคืน และเป็นไปเพื่อการสาธารณประโยชน์ เช่น ด้านการคมนาคม การชลประทาน การทำนิตกรรมใดๆ อันจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกรรมสิทธิ์เกี่ยวกับที่ธรณีสงฆ์จะตกเป็นโมฆะทั้งหมด การครอบครองปรปักษ์ก็ไม่สามารถได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ธรณีสงฆ์^{๑๐๑}

^{๑๐๐} กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕.

^{๑๐๑} อ.เปลื้อง ณ นคร, พจนานุกรมแปล ไทย-ไทย, [ออนไลน์] แหล่งที่มา :

<http://www.royin.go.th/th/knowledge/detail.php?ID=90> (๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘).

๒.๕.๔ การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ที่กลบนาหรือที่ดินที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์

ตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์มาตรา ๓๓ กำหนดที่ดินซึ่งเป็นสมบัติของวัดและที่วัดจะได้เฉพาะผลประโยชน์ไว้ ๓ ประเภท ดังบทบัญญัติว่า

มาตรา ๓๓ ที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัด มีดังนี้

(๑) **ที่วัด** คือ ที่ซึ่งตั้งวัดตลอดจนเขตของวัดนั้น

(๒) **ที่ธรณีสงฆ์** คือ ที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัด

(๓) **ที่กลบนา** คือ ที่ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัดหรือพระศาสนา

เฉพาะที่วัดต้องกันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ก่อนจึงจะให้เช่าได้ ส่วนที่ธรณีสงฆ์และที่กลบนาให้เช่าได้ตามปกติ แต่การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนาหรือที่วัดที่กันไว้จัดประโยชน์ วัดจะกระทำได้ภายในเงื่อนไขตามกฎหมายกระทรวงข้อ ๔ ซึ่งมีความว่า “การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนา หรือที่วัดที่กันไว้จัดประโยชน์ที่มีกำหนดระยะเวลาเกิน ๓ ปี จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรรมการศาสนา”

วิธีการให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ที่กลบนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์นั้น วัดจะ ต้องทำสัญญาเป็นข้อผูกพันกับผู้เช่าอย่างมั่นคง และสัญญานั้นมี ๒ อย่าง คือ

(๑) สัญญานานปี หมายถึง สัญญาที่มีข้อผูกพันต่อกันเกิน ๓ ปี

(๒) สัญญาธรรมดา **หมายถึงสัญญาที่มีข้อผูกพันระยะสั้นคือไม่เกิน ๓ ปี**

ในการทำสัญญาธรรมดา วัดอาจทำได้เอง แต่ในทางปฏิบัติควรให้ผู้มีความรู้ทางกฎหมายเป็นที่ปรึกษาตรวจสอบร่างสัญญาก่อน เมื่อเห็นว่าไม่เสียเปรียบผู้เช่าแล้ว จึงลงนามในสัญญา

สำหรับสัญญานานปี วัดจะต้องส่งร่างสัญญาพร้อมทั้งเอกสารการเช่าอื่น ให้กรรมการศาสนาตรวจสอบและให้ความเห็นชอบ โดยให้ปฏิบัติดังนี้

๑) ให้จัดทำรายงานขอรับความเห็นชอบในการทำสัญญาเช่านานปี เสนอต่อเจ้าคณะตามลำดับและผ่านทางราชการจนถึงกรรมการศาสนา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

๒) ให้จัดส่งเอกสารเกี่ยวกับการนี้ไปประกอบการพิจารณา คือ

(๑) หนังสือแสดงเหตุผลในการให้เช่าที่ดิน

(๒) แผนผังวัดฉบับสำเนา ๒ แผ่น แสดงที่ที่จะให้เช่า

(๓) ร่างสัญญาเช่าพร้อมด้วยเอกสารแนบท้ายสัญญา

๓) เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว จึงลงนามในสัญญาได้

๔) เมื่อได้ทำสัญญาเช่าแล้วให้นำสัญญาเช่าขึ้นไปขอจดทะเบียน

(ก) ถ้าที่ดินแปลงนั้นมีโฉนด ไปจด ณ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัด

(ข) ถ้าที่ดินแปลงนั้นไม่มีโฉนด ไปจด ณ สำนักงานศึกษาธิการอำเภอ

(ค) ให้นำหลักฐานการให้ความเห็นชอบไปแสดงด้วย

๕) ในระหว่างรอต้าสัญญา

(ก) ห้ามมิให้วัดรับเงินหรือสิ่งตอบแทนใด ๆ จากผู้ขอเช่า

(ข) ห้ามมิให้ผู้ขอเช่าเข้าไปปลูกสร้างสิ่งใด ๆ โดยเด็ดขาด^{๑๐๒}

การให้เช่าที่ดินหรืออาคาร

การให้เช่าที่ดินหรืออาคาร เป็นงานหนึ่งในการจัดการศาสนสมบัติของวัด ซึ่งกำหนดวิธีปฏิบัติโดยกฎกระทรวง ข้อ ๓ ซึ่งมีความว่า **“การให้เช่าที่ดินหรืออาคาร ให้เจ้าอาวาสจัดให้ไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัดซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้ง ทำทะเบียนทรัพย์สินที่จัดประโยชน์ทะเบียนผู้เช่าหรือผู้อาศัยไว้ให้ถูกต้อง และให้เก็บรักษาทะเบียนและหนังสือสัญญาเช่าไว้เป็นหลักฐานที่วัด หรือจะฝากกรมการศาสนาให้เก็บรักษาไว้ก็ได้”**

ตามกฎกระทรวงข้อนี้ ให้เจ้าอาวาสจัดให้ไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัด เป็นภาระในการจัดทำทะเบียนต่างชนิดและเก็บรักษา คงรวมถึงการจัดทำหนังสือสัญญาใด ๆ และการเก็บรักษาอีกส่วนหนึ่งด้วย การแต่งตั้งผู้จัดประโยชน์ของวัดนั้น กรมการศาสนาให้ขอแนะนำไว้ ๔ อย่าง โดยใช้อย่างใดอย่างหนึ่ง คือ

(๑) แต่งตั้งไวยาวัจกรเป็นผู้จัดประโยชน์

(๒) แต่งตั้งกรมการศาสนาเป็นผู้จัดประโยชน์

(๓) แต่งตั้งมูลนิธิเป็นผู้จัดประโยชน์

(๔) แต่งตั้งผู้จัดประโยชน์เป็นรูปคณะกรรมการจัดประโยชน์

การแต่งตั้งนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องระบุภารกิจให้ชัดเจน ดังนี้

(๑) จะให้จัดประโยชน์ในที่ใด

(๒) จะให้จัดประโยชน์ตั้งแต่เมื่อใดถึงเมื่อใด

(๓) จะให้จัดประโยชน์เฉพาะกรณีใด

(๔) และเหตุประการใดบ้างที่ให้ขออนุมัติเจ้าอาวาสก่อนจะทำการ

ผู้จัดประโยชน์ของวัด ย่อมมีหน้าที่จัดทำและเก็บรักษาเอกสารสำคัญของวัด คือ

(๑) ทะเบียนทรัพย์สินที่จัด

(๒) ทะเบียนผู้เช่าหรือผู้อาศัย

(๓) หนังสือสัญญาเช่าและหนังสือสัญญาอยู่อาศัย^{๑๐๓}

มาตรา ๓๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณีตามวรรคสอง

^{๑๐๒} พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.

๒๕๓๕

^{๑๐๓} กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕, [ออนไลน์] แหล่งข้อมูล <http://www.watmoli.com/vittaya-2-chapter-6/section-9.html> (เข้าถึงเมื่อ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘).

การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่น ของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้รับคำผาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้น แล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้บุคคลโดยกายุความขึ้นต่อสู้กับวัดหรือกรรมการศาสนา แล้วแต่กรณีในเรื่องทรัพย์สินอันที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง

มาตรา ๓๕ ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่ศาสนสมบัติกลาง เป็นทรัพย์สินซึ่งไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

* มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ ความเดิมถูกยกเลิกโดยมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ และให้ใช้ความดังที่พิมพ์ไว้แทน

มาตรา ๓๖ วัดหนึ่งให้มีเจ้าอาวาสรูปหนึ่ง และถ้าเป็นการสมควรจะให้มียอเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสด้วยก็ได้

มาตรา ๓๗ เจ้าอาวาสมีหน้าที่ดังนี้

(๑) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี

(๒) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้น ปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับระเบียบหรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

(๓) เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์

(๔) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล

มาตรา ๓๘ เจ้าอาวาสมีอำนาจดังนี้

(๑) ห้ามบรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งมิได้รับอนุญาตของเจ้าอาวาสเข้าไปอยู่อาศัยในวัด

(๒) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ซึ่งไม่อยู่ในโอวาทของเจ้าอาวาสออกไปเสียจากวัด

(๓) สั่งให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยในวัด ทำงานภายในวัดหรือให้ทำทัณฑ์บน หรือให้ ขอขมาโทษ ในเมื่อบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ในวัดนั้นประพฤติผิดคำสั่งเจ้าอาวาส ซึ่งได้สั่งโดยชอบด้วย พระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม

มาตรา ๓๙ ในกรณีที่ไม่มีเจ้าอาวาสหรือเจ้าอาวาสไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส ให้ผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสมีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าอาวาส

การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎมหาเถรสมาคม

หมวด ๖ ศาสนสมบัติ

มาตรา ๔๐ ศาสนสมบัติแบ่งออกเป็นสองประเภท

(๑) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมิใช่ของวัดใดวัดหนึ่ง

(๒) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง

การดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลาง ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการศาสนา เพื่อการนี้ ให้ถือว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วยการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๑ ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดทำงบประมาณประจำปีของศาสนสมบัติกลาง ด้วยความเห็นชอบ ของ มหาเถรสมาคม และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้งบประมาณนั้นได้

๒.๕.๕ ระเบียบกรมการศาสนา

กรมการศาสนาได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการให้คำแนะนำ และวิธีปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ตามข้อ ๘ มีสาระสำคัญ ดังนี้คือ

- ก) ระเบียบกรมการศาสนา ว่าด้วยประโยชน์ของวัด พ.ศ.๒๕๑๔^{๑๐๔}
- ข) ระเบียบกรมการศาสนาว่าด้วย กรรมการศาสนสมบัติ พ.ศ.๒๕๑๗
- ค) ระเบียบกรมการศาสนา ว่าด้วยการนำสิทธิการเช่าอาคารศาสนสมบัติไปทำสัญญาผูกพัน เงินกู้ธนาคาร พ.ศ.๒๕๒๖
- ง) ระเบียบการจ่ายเงินผลประโยชน์ของวัด พ.ศ.๒๕๔๘
- จ) ระเบียบมหาเถรสมาคม ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการปลูกสร้างอาคารในที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ของวัดอันมีผู้เช่าอยู่ พ.ศ.๒๕๓๗^{๑๐๕}

๒.๕.๖ มติมหาเถรสมาคม

- ก) มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๔ /๒๕๒๑ เกี่ยวกับการให้เช่าที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์ เพื่อสร้างอาคารพาณิชย์
- ข) มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๘ เรื่องการระวางชี้แนวเขตที่ดินของวัด
- ค) มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ ๑๘/๒๕๔๐ เรื่อง การทำสัญญาและจดทพเบียนทางการจำยอมผ่านที่วัด หรือที่ธรณีสงฆ์^{๑๐๖}

๒.๕.๗ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับที่ธรณีสงฆ์

ผู้ที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ธรณีสงฆ์ ดังนี้

๑. เจ้าอาวาส

เนื่องจากพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕ มาตรา ๓๑ วรรค ๒ บัญญัติไว้ว่า “ให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล” และ เจ้าอาวาส เป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป ” ตามมาตรา ๓๑ วรรคสาม เจ้าอาวาสมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาวัด จัดกิจการและดูแลศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปตาม มาตรา ๓๗ (๒) แห่ง

^{๑๐๔} สำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, คู่มือพระสังฆาธิการ , ๕๑๙.

^{๑๐๕} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗๙.

^{๑๐๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๐๐.

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ และต้องดำเนินการศาสนสมบัติของวัดตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ กฎมหาเถรสมาคม และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) อีก

๒. ผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส

ในการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส มี ๓ กรณี คือ ๑ กรณีไม่มีเจ้าอาวาส กรณีเจ้าอาวาสไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ชั่วคราว และเมื่อมีผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส สามารถปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับเจ้าอาวาส ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘ และมาตรา ๓๙ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ มหาเถรสมาคมตรากฎมหาเถรสมาคมไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ กฎมหาเถรสมาคมนี้เรียกว่า “กฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ ๖ แก้ไขเพิ่มเติม (พ.ศ. ๒๕๑๑) ว่าด้วยการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส

ข้อ ๒ กฎมหาเถรสมาคมนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในแถลงการณ์คณะสงฆ์เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ๔ แห่งกฎมหาเถรสมาคม ฉบับที่ ๖ (พ.ศ.๒๕๐๖) ว่าด้วยการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

ข้อ ๔ ในกรณีที่ไม่มีเจ้าอาวาส และจะแต่งตั้งเจ้าอาวาสทันทีมิได้ ให้เจ้าคณะตำบลแต่งตั้งรองเจ้าอาวาสเป็นผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส ถ้าไม่มีรองเจ้าอาวาสหรือรองเจ้าอาวาสไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งผู้ช่วยเจ้าอาวาสเป็นผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส ถ้าไม่มีผู้ช่วยเจ้าอาวาส หรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แต่งตั้งพระภิกษุรูปใดรูปหนึ่งที่เห็นสมควรเป็นผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส แต่ถ้ามีรองเจ้าอาวาสหรือผู้ช่วยเจ้าอาวาสหลายรูป ให้แต่งตั้งรูปใดรูปใดรูปหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส แล้วรีบรายงานโดยลำดับจนถึงเจ้าคณะจังหวัด

ถ้าเป็นพระอารามหลวง ให้เจ้าคณะจังหวัดแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสตามความในวรรค ๑ แล้วรีบรายงานโดยลำดับจนถึงมหาเถรสมาคม และแจ้งให้กรมการศาสนาทราบภายใน ๓๐ วัน

ในกรณีที่พระภิกษุผู้สมควรจะดำรงตำแหน่งเจ้าอาวาสพระอารามหลวงนั้น เป็นเจ้าคณะจังหวัดหรือผู้รักษาการแทนเจ้าคณะจังหวัดอยู่ด้วย ให้เจ้าคณะภาคแต่งตั้งเป็นผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส แล้วรีบรายงานโดยลำดับจนถึงมหาเถรสมาคม และแจ้งให้กรมการศาสนาทราบภายในกำหนด ๓๐ วัน

เมื่อได้มีการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสตามความในข้อนี้แล้ว ให้เจ้าคณะตำบล เจ้าคณะอำเภอ เจ้าคณะจังหวัด หรือเจ้าคณะภาค แล้วแต่กรณี ดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งเจ้าอาวาสภายในเวลาไม่เกินหนึ่งปี

ในท้องถิ่นกัณดาร และยังไม่มีหรือหาพระภิกษุมีพรรษาพ้น ๕ มิได้ ให้มีผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาสเกินหนึ่งปีได้ เมื่อมีพระภิกษุพรรษาพ้น ๕ แล้ว ให้ดำเนินการตามความในวรรค ๔^{๑๐๗}

๓. ไวยาวัจกร

ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕

ข้อ ๖ ให้เจ้าอาวาสจัดให้ ไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัดซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้งทำบัญชีรับจ่ายเงิน ของวัด และเมื่อสิ้นปีปฏิทินให้ทำบัญชีเงินรับจ่ายและคงเหลือ ทั้งนี้ให้เจ้าอาวาสตรวจตราดูแลให้ เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้อง

หน้า ๕๑๙ ข้อ ๗ ในกรณีที่วัด เจ้าอาวาสไวยาวัจกรหรือผู้จัดประโยชน์ของวัดถูกฟ้องหรือถูกหมายเรียกเข้า เป็นโจทก์ ร่วมหรือจำเลยร่วม ในเรื่องเกี่ยวกับการดูแลรักษา และจัดการศาสนสมบัติของวัดให้เจ้าอาวาสแจ้งต่อกรมการศาสนา หรือ ศึกษาธิการจังหวัด ที่วัดตั้งอยู่ให้ทราบไม่ช้ากว่าห้าวัน นับแต่วันรับหมาย

ไวยาวัจกรตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

มาตรา ๒๓ การแต่งตั้งถอดถอนพระอุปัชฌาย์ เจ้าอาวาส รองเจ้าอาวาส ผู้ช่วยเจ้าอาวาส พระภิกษุอันเกี่ยวกับ ตำแหน่งปกครองคณะสงฆ์ตำแหน่งอื่นๆ และไวยาวัจกรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดในกฎหมายอาณัติ

มาตรา ๔๕ ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา

ไวยาวัจกรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีที่มีการมอบหมายให้ไวยาวัจกรดูแลรักษาและจัดการทรัพย์สินของวัด ไวยาวัจกรมีฐานะเป็น "ตัวแทน" ของวัดในการจัดการทรัพย์สินของวัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้อำนาจ (พ.ศ.๒๕๓๕)

ไวยาวัจกรตามประมวลกฎหมายอาญา

ไวยาวัจกรมีฐานะเป็น "เจ้าพนักงาน" ตามประมวลกฎหมายอาญาจึงได้รับการคุ้มครองและควบคุมตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนี้

มาตรา ๑๓๖ ผู้ใดดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่หรือเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

^{๑๐๗} กฎหมายอาณัติ ฉบับที่ ๖ แก้ไขเพิ่มเติม (พ.ศ.๒๕๑๑) ว่าด้วยการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนเจ้าอาวาส.

มาตรา ๑๔๗ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด เปียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือ จำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท

หน้าที่ของไวยาวัจกร

๑. หน้าที่เบิกจ่ายนิตยภัต

๒. หน้าที่ดูแลรักษาจัดการทรัพย์สินของวัดตามที่เจ้าอาวาสมอบหมายเป็นหนังสือ

หน้าที่ไวยาวัจกรประเภทที่ ๑ ได้แก่หน้าที่เบิกจ่ายนิตยภัตจากส่วนราชการที่ได้ตั้งนิตยภัตถวายแก่พระภิกษุในวัดนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ไวยาวัจกรจะต้องได้รับหนังสือมอบหมายจากเจ้าอาวาส เพื่อนำไปแสดงเป็นหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการผู้จ่ายนิตยภัตตามระเบียบของทางราชการ

ส่วนหน้าที่ไวยาวัจกรประเภทที่ ๒ คือ หน้าที่ดูแลรักษาจัดการทรัพย์สินของวัดซึ่งต้องมีหนังสือมอบหมายของเจ้า อาวาสเป็นหลักฐาน เนื่องจากศาสนสมบัติของวัดมีอยู่มากมายหลายชนิด บางส่วนสำหรับใช้ในการพระศาสนาและบางส่วนก็มีได้ใช้ในการพระศาสนา นอกจากนี้ วิธีการดูแลรักษาจัดการทรัพย์สินของวัด ก็อาจกระทำได้หลายวิธีด้วยกัน

ฉะนั้น ทรัพย์สินส่วนใดจะมอบหมายให้ไวยาวัจกรจัดการโดยวิธีใดจึงจำเป็นต้องมี "หนังสือ" มอบหมายของเจ้าอาวาสเป็นหลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกและป้องกันมิให้เกิดข้อบกพร่อง หรือข้อยุ่งยากในการปฏิบัติหน้าที่ของไวยาวัจกร

แต่อย่างไรก็ดี ในการปฏิบัติหน้าที่ของไวยาวัจกรประเภทที่ ๒ ถึงแม้ว่าจะได้รับหนังสือมอบหมายจากเจ้าอาวาสเป็นหลักฐานไว้แล้วก็ตาม ไวยาวัจกรจะดำเนินการไปโดยอิสระตามความพอใจของตนก็หาไม่ จะต้องจัดการให้เป็นไปโดยชอบด้วยบทบัญญัติในมาตรา ๔๐ วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ กล่าวคือ ต้องให้เป็นไปตาม "วิธีการ" ที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยนัยนี้ ถ้าไวยาวัจกรปฏิบัติการใดๆ โดยไม่ได้รับหนังสือมอบหมายจากเจ้าอาวาสก็ดี หรือได้รับหนังสือมอบหมายจากเจ้าอาวาสแล้ว แต่กระทำไปโดยมิชอบด้วยวิธีการตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงก็ดี ต้องถือว่าได้กระทำไปโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่ของตนแล้วแต่กรณี หากเกิดข้อบกพร่อง หรือเสียหายขึ้นด้วยเหตุดังกล่าวแล้ว ไวยาวัจกรจะต้อง "รับผิดชอบ" ในความบกพร่องหรือความเสียหายนั้น

โดยนัยเดียวกัน ถ้าเจ้าอาวาสมอบหมายให้ไวยาวัจกรปฏิบัติการใดๆ โดยมีได้มอบหมายเป็นหนังสือ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๒ นี้แล้ว หากเกิดข้อบกพร่องหรือเสียหายขึ้นด้วยเหตุดังกล่าวแล้ว เจ้าอาวาสจะต้องร่วม "รับผิดชอบ" ในความบกพร่องหรือความเสียหายนั้นด้วย

ความรับผิดชอบของไวยาวัจกร โดยที่ไวยาวัจกร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดประโยชน์ศาสนสมบัติของวัดอันเป็น ทรัพย์สินของ "พระศาสนา" นอกจากจะมีบทบัญญัติกำหนด

ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไวยาวัจกร พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งถอดถอน ไวยาวัจกร ตลอดจน "ความรับผิดชอบ" ในหน้าที่ของไวยาวัจกรไว้เป็นพิเศษอีกส่วนหนึ่ง เช่นเดียวกับ ความรับผิดชอบของข้าราชการฝ่ายบ้านเมือง ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและจัดการทรัพย์สินแผ่นดินหรือ ของ "ชาติ" ซึ่งแยกออก พิจารณาได้เป็น ๒ ส่วน คือ

๑. ความรับผิดชอบในทางแพ่ง

๒. ความรับผิดชอบในทางอาญา

ส่วนความรับผิดชอบของไวยาวัจกรในข้อที่ ๑ คือ ความรับผิดชอบในทางแพ่งนั้น หมายถึงความรับผิดชอบในฐานะที่ไวยาวัจกรเป็น "ตัวแทนของวัด" ซึ่งเป็นนิติบุคคล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑ ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

ถ้าไวยาวัจกรกระทำการใดๆ โดยมีขอบด้วยอำนาจหน้าที่ของไวยาวัจกรหรือมิชอบด้วย สิทธิหน้าที่ของวัด หากเกิดความเสียหายแก่วัดหรือบุคคลภายนอกก็ตาม ไวยาวัจกรผู้นั้นต้องรับผิดชอบ รับใช้ความเสียหายนั้นแก่วัด หรือบุคคลภายนอกแล้วแต่กรณี ตามประมวลผลกฎหมายแพ่งและ พยานิชย์ ลักษณะ ๑๕ ตัวแทน

ความรับผิดชอบของไวยาวัจกรในข้อที่ ๒ คือ ความรับผิดชอบในทางอาญานั้น หมายถึง ความรับผิดชอบ ในฐานะที่ไวยาวัจกรเป็น "เจ้าพนักงาน" ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๕ แห่ง พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ มีความว่า

"มาตรา ๔๕ ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ และ ไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา"

ตามบทบัญญัติในมาตรา ๔๕ ซึ่งยกฐานะของไวยาวัจกรให้เป็นเจ้าพนักงานตามความใน ประมวลกฎหมายอาญาเช่นนี้ มิใช่มีความมุ่งหมายแต่เพียง "ควบคุม" การปฏิบัติหน้าที่ของไวยาวัจกร เท่านั้น ยังมีความมุ่งหมายเพื่อ "คุ้มครอง" การปฏิบัติหน้าที่ของไวยาวัจกรอีกส่วนหนึ่งด้วย เพราะใน ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติแยกความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานไว้เป็น ๒ ลักษณะ คือ ความผิด เกี่ยวกับความยุติธรรมและความผิดทั้ง ๒ ลักษณะยังแบ่งออกเป็น ๒ หมวด คือ

๑. ความผิดต่อเจ้าพนักงาน

๒. ความผิดต่อเจ้าหน้าที่พนักงาน

นอกจากนี้ยังได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับเรื่องเจ้าพนักงานไว้ในลักษณะและ หมวดอื่นๆ อีกในประมวลกฎหมายอาญา แต่ในที่นี้จะกล่าวแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องและสำคัญเท่านั้น^{๑๐๘}

^{๑๐๘} <http://www.watyaichaimongkol.net/index.php?mo=3&art=156166>

๔. ผู้จัดการประโยชน์ของวัด

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๑) ในการแต่งตั้งผู้จัดการผลประโยชน์ของวัด เจ้าอาวาสสามารถพิจารณาเลือกแต่งตั้งผู้จัดการประโยชน์ของวัดได้ เช่น แต่งตั้งไวยาวัจกรของวัดเป็นผู้จัดการผลประโยชน์

ข้อ ๓ การให้เช่าที่ดินหรืออาคาร ให้เจ้าอาวาสจัดให้ไวยาวัจกร หรือผู้จัดการประโยชน์ของวัดซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้ง ทำทะเบียนทรัพย์สินที่จัดประโยชน์ ทะเบียนผู้เช่าหรือผู้อาศัยไว้ให้ถูกต้อง และให้เก็บรักษาทะเบียนและหนังสือสัญญาเช่าไว้เป็นหลักฐานที่วัดหรือจะฝากกรมการศาสนาให้เก็บรักษาไว้ก็ได้

ข้อ ๔ การให้เช่าที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนาหรือที่วัดที่กันไว้เป็นที่จัดประโยชน์ ที่มีกำหนดระยะเวลาการเช่าเกินสามปี จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกรมการศาสนา

ข้อ ๕ การเก็บรักษาเงินของวัดในส่วนที่เกินสามพันบาทขึ้นไปให้เก็บรักษาโดยฝากกรมการศาสนา จังหวัด อำเภอ หรือธนาคาร หรือนิติบุคคลที่กรมการศาสนาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ให้ฝากในนามของวัด การดูแลรักษาและจัดการเงินการกุศลที่มีผู้บริจาค ให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้บริจาค

ข้อ ๖ ให้เจ้าอาวาสจัดให้ไวยาวัจกรหรือผู้จัดการประโยชน์ของวัดซึ่งเจ้าอาวาสแต่งตั้งทำบัญชีรับจ่ายเงินของวัด และเมื่อสิ้นปีปฏิทินให้ทำบัญชีเงินรับจ่ายและคงเหลือ ทั้งนี้ให้เจ้าอาวาสตรวจตราดูแลให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและถูกต้อง

ข้อ ๗ ในกรณีที่วัด เจ้าอาวาส ไวยาวัจกร หรือผู้จัดการประโยชน์ของวัดถูกฟ้องหรือถูกหมายเรียกเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมในเรื่องที่เกี่ยวกับการดูแลรักษา และจัดการศาสนสมบัติของวัด ให้เจ้าอาวาสแจ้งต่อกรมการศาสนาหรือศึกษาธิการจังหวัด ที่วัดตั้งอยู่ทราบไม่ช้ากว่าห้าวัน นับแต่วันรับหมาย

ข้อ ๘ ให้กรมการศาสนากำหนดแบบทะเบียน บัญชี แบบสัญญา และแบบพิมพ์อื่น ๆ และให้คำแนะนำการปฏิบัติแก่วัดเกี่ยวกับการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด

๕. มหาเถรสมาคม

เป็นองค์กรปกครองสูงสุดในทางการปกครอง โดยข้อกำหนดของ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๓๕

มาตรา ๑๔ กรรมการมหาเถรสมาคมซึ่งสมเด็จพระสังฆราชทรงแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา ๑๕ ตริ มหาเถรสมาคมมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม

(๒) ปกครองและกำหนดการบรรพชาสามเณร

(๓) ควบคุมและส่งเสริมการศาสนศึกษาการศึกษาสงเคราะห์การเผยแผ่การสาธารณูปการ และการสาธารณสงเคราะห์ของคณะสงฆ์

(๔) รักษาหลักพระธรรมวินัยของพระพุทธศาสนา

(๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

จะเห็นว่ามหาเถรสมาคมมีอำนาจตรากฎหมาย มหาเถรสมาคม ออกข้อบังคับ วางระเบียบ ออกคำสั่ง มีมติหรือออกประกาศ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและพระธรรมวินัย ใช้บังคับได้ และจะมอบให้พระภิกษุรูปใดหรือคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๙

๖. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ ตีรี้ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มหาเถรสมาคมตรากฎหมายมหาเถรสมาคมไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ กฎมหาเถรสมาคมนี้ เรียกว่า “กฎหมายมหาเถรสมาคม ฉบับที่ ๒๕ (พ.ศ.๒๕๔๕) ว่าด้วยการโอนอำนาจหน้าที่ของกรรมการศาสนา กระทรวงศึกษาธิการ มาเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ”

ข้อ ๒ ว่าให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์และรัฐ โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การส่งเสริมพัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการศาสนสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งให้การสนับสนุน ส่งเสริมงานพัฒนาบุคลากรทางพระพุทธศาสนา โดยอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ใน (๔) ส่งเสริม ดูแล รักษา และทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา และศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา และ (๕) ดูแล รักษา และการจัดการวัดร้าง และศาสนสมบัติกลาง

๒.๕.๗ การเช่าที่ดินของวัด

วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีเจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป

ที่ดินของวัด มี ๓ ประเภท คือ

๑. ที่วัด คือ ที่ตั้งวัดตลอดเขตของวัด
๒. ที่ธรณีสงฆ์ คือ ที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัด
๓. ที่กัลปนา คือ ที่ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัด

การดูแลจัดการศาสนสมบัติของวัดเป็นหน้าที่ของเจ้าอาวาส ซึ่งต้องจัดให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๑) ออกตามความใน พรบ.คณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ สรุปดังนี้

๑. ที่ตั้งวัด ถ้ามีการกันเขตเพื่อจัดประโยชน์ ทำได้หลังจากได้รับอนุมัติจากมหาเถรสมาคม

๒. การให้เช่าที่ดิน อาคาร ต้องทำทะเบียนไว้ให้ถูกต้องเป็นปัจจุบัน

๓. การให้เช่าที่ตั้งวัดที่กินไว้เป็นที่จัดประโยชน์ ที่ธรณีสงฆ์ ที่กลบนา มีกำหนดเกิน ๓ ปี จะทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

คำชี้แจงเพิ่มเติมและรายละเอียดอื่น ๆ

๑. ให้เช่าปีต่อปี หรือไม่เกิน ๓ ปี วัดทำสัญญาเช่าได้ โดยให้ไวยาวัจกรที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้ลงนามในสัญญา

๒. ให้เช่าเกิน ๓ ปี รายงานขอความเห็นชอบจาก สนง.พระพุทธศาสนาแห่งชาติ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงทำสัญญาเช่าได้

๓. ให้เช่าเพื่อการพาณิชย์ ไม่ว่ากี่ปี ต้องรายงานของความเห็นชอบก่อน

๔. ให้เช่าที่ตั้งวัด ต้องขออนุมัติมหาเถรสมาคมก่อน โดยส่งแผนผังบริเวณที่จะขอกินไว้ จัดประโยชน์ไปอนุมัติ

๕. สัญญาเช่าให้ทำตามแบบที่ สนง.พระพุทธศาสนาแห่งชาติกำหนด

๖. ราคาเช่า ให้คิดตามราคา ที่ สนง.พระพุทธศาสนาแห่งชาติ กำหนดไว้เป็นอย่างต่ำ หากตกลงราคาไว้สูงกว่าที่กำหนด ให้ถือเอาราคาที่ได้ตกลงกันไว้

เช่าอยู่อาศัย

สัญญารายปี ในเขตเทศบาล ไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๑ บาทต่อเดือน

นอกเขตเทศบาล ไม่ต่ำกว่าตารางวาละ ๕๐ สตางค์ต่อ

ในการทำสัญญาครั้งต่อไป หากเช่าเกิน ๑๐๐ ตารางวา ให้เพิ่มอีก ๕๐% ของค่าเช่า

๑๐๐ ตารางวาแรก

ค่าบำรุง ค่าเช่าตารางวาละ ๕๐ สตางค์ คิดตารางวาละ ๓๐ บาท

ค่าเช่าตารางวาละ ๑ บาท คิดตารางวาละ ๔๐ บาท

สัญญานานปี คิดจากราคาจากทำเลที่ตั้งและราคาประเมิน ส่วนค่าบำรุงคิด ๑๐% ของราคาประเมิน

เช่าปลูกอาคารพาณิชย์แสวงหาประโยชน์ คิดราคาจากทำเลที่ตั้งและราคาประเมิน /

ค่าบำรุง คิด ๒๐% ของราคาประเมิน / ปรับราคาทุก ๕ ปี

เช่าทำสวน

ไร่ละไม่ต่ำกว่า ๓๐๐ บาท ปลูกพืชที่เก็บเกี่ยวผลได้ภายใน ๑๒ เดือน คิดไร่ละ ๑๕๐ บาท

เช่าทำนา

ให้เก็บค่าเช่า ตามที่คณะกรรมการค่าเช่าทำนาตำบล กำหนด

ส่วนราชการเช่าตั้งที่ทำการ

๑) คิด ๐.๒๐% ของราคาประเมินที่ดินต่อปี หรือ

๒) ๔ ไร่แรก ตารางวาละ ๑๐ สตางค์ต่อเดือน เกิน ๔ ไร่ ตารางวาละ ๒๕ สตางค์ต่อเดือนแบบไหนสูงกว่าให้ถือเอาราคานั้น

รัฐวิสาหกิจ / สหกรณ์ / หน่วยราชการเช่าหรือจัดหาประโยชน์

คิดค่าเช่าเหมือนเอกชน

๒.๖ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยของการพัฒนามีผู้วิจัยได้ศึกษาไว้เป็นจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงขอแนะนำ ดังนี้

๒.๖.๑ งานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนา

งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารที่ธรรมาภิบาลของพระอารามหลวงในกรุงเทพมหานคร ” มีผู้ทำงานวิจัยเกี่ยวกับ การพัฒนา ไว้หลายท่าน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะแนะนำ ดังนี้

ชัชวาลย์ คัมภีร์วัฒน์ ได้วิจัยเรื่อง "การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการนิเทศการศึกษาทางไกล" ผลการวิจัยพบว่า

๑) ขั้นตอนการพัฒนาระบบฯ ผลสำรวจความต้องการด้าน เนื้อหาและรูปแบบการนิเทศ พบว่า มีความต้องการรับนิเทศในเรื่องการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา กระบวนการพัฒนาหลักสูตรและการจัดทำสาระการเรียนรู้ รูปแบบการจัดกิจกรรมการสอน การพัฒนาสื่อและแหล่งเรียนรู้ การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ การวัดและประเมินผลการเรียนรู้ ด้านรูปแบบการนิเทศ มีความต้องการข้อมูลที่น่าสนใจและตรงกับความต้องการโดยควรจัดให้มีการอบรมก่อนการนิเทศ และมีโอกาสได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเผยแพร่ผลงานซึ่งกันและกัน

๒) ขั้นตอนการออกแบบและพัฒนาระบบ ประกอบด้วย การนำเสนอเนื้อหาและจัดองค์ประกอบในรูปของเว็บไซต์นำเสนอข้อมูลโดยแบ่งออกเป็นห้องรับแขก ห้องการศึกษา ห้องหลักสูตร ห้องการสอนภาษาต่างประเทศ ห้องพักรู ห้องบริการสืบค้นข้อมูล และแผนผังเว็บไซต์ เพื่อให้ผู้รับการนิเทศได้ศึกษาเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการการพัฒนาหลักสูตรและการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนภาษาต่างประเทศ การสืบค้นข้อมูลและการสื่อสารบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

๓) ขั้นตอนการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ ได้รับการประเมินคุณภาพเนื้อหา รูปแบบการนำเสนอ และเทคนิคการพัฒนาระบบ ในระดับดี

๔) ขั้นตอนการประเมินโดยการทดลองใช้ พบว่า ความคิดเห็นต่อรูปแบบการนำเสนอ กระบวนการนิเทศ และความรู้ที่ได้รับจากการศึกษาข้อมูลในระบบสารสนเทศฯ อยู่ในระดับมาก

ทุกด้าน จากการประชุมรับฟังความคิดเห็น (focus group) ต่อการปรับปรุงระบบโดยผู้ใช้ระบบและ
ศึกษานิเทศก์ที่เกี่ยวข้อง ได้รับข้อคิดเห็นและความพอใจในระดับมาก^{๑๐๙}

ฉาน ธรรมวิจารณ์ ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธ ” ผลการวิจัย
พบว่าแนวความคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธจะมีพุทธธรรมเป็นฐานคิดในการพัฒนาโดยมี
พุทธเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีระบบ ทฤษฎีจิตวิทยาการเรียนรู้และอริยมรรคมีองค์ ๘ เป็นแนวคิดทฤษฎีที่
ใช้ในการพัฒนาโดยมีเป้าหมายการพัฒนา ๒ ระดับ คือ ระดับโลกียธรรมและระดับโลกุตระธรรม ส่วน
ปรัชญาในการพัฒนานั้นตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่ามนุษย์สามารถพัฒนาได้ พุทธธรรมมีเป้าหมายที่การ
พัฒนาปรับปรุงมนุษย์ใช้ปัญหาของมนุษย์คือ “ทุกข์” เป็นตัวตั้ง ใช้หลักธรรม อริยสัจ ๔ เป็นหลักคิด
ในการพัฒนา และมีการคิดเชิงระบบ สำหรับเป้าหมายในการพัฒนานั้นจะมีสามประการ คือ (๑) ทำ
ให้มนุษย์มีความรู้ความสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีมีประสิทธิภาพ (๒) มีจริยธรรมคุณธรรมในการ
ดำรงชีวิต และ (๓) พัฒนาไปสู่ระดับสูงสุดคือการพ้นทุกข์อย่างสิ้นเชิง สู่ภาวะนิพานหรือนิโรธ การ
พัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธมี ๓ องค์ประกอบการพัฒนา คือ การพัฒนาระดับบุคคล ระดับกลุ่มและ
การพัฒนาในระดับองค์การ เพื่อให้การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ตามแนวทางพุทธมีปฏิสัมพันธ์กับบริบท
จึงทำให้องค์การที่เป็นระบบใหญ่ต้องมีเป้าหมายขององค์การที่เศรษฐกิจแบบพอเพียงมีพุทธ
เศรษฐศาสตร์เป็นแนวทางของระบบเศรษฐกิจมีกระบวนการพัฒนาที่ประกอบด้วยกระบวนการ
การพัฒนาเพื่อผลงาน กระบวนการพัฒนาเพื่อการเรียนรู้กระบวนการพัฒนาโลกียธรรมและ
กระบวนการพัฒนาระดับโลกุตระธรรมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับบุคคลและระดับ
องค์การจะมีตัวแบบในการพัฒนาซึ่งสามารถใช้เป็นกระบวนการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธได้
ด้วย^{๑๑๐}

ศิริรัตน์ ศรีสอาด ได้วิจัยเรื่อง "การพัฒนาทรัพยากรการเรียนรู้สาขาวิชาฟิสิกส์ สำหรับ
ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย" ผลการวิจัย พบว่า

๑) เว็บไซต์http://www.satitm.chula.ac.th/sirirat_phys_resources/index.html
โดยหน้าแรก มีเมนูสื่อบันทึก ดั้งนี้ แนะนำวิธีใช้ โปรแกรมที่ใช้ กิตติกรรมประกาศ แผนงานในอนาคต
แผนผังเว็บไซต์ ผู้เขียน คำถาม และติดต่อ และสื่อบันทึกทรัพยากรการเรียนรู้ มี ๖ เมนูที่สามารถสื่อบันทึก
หัวข้อเรื่องทางฟิสิกส์ได้ ได้แก่ Simulation รูปภาพประกอบ แผนการจัดการเรียนรู้แบบฝึกหัด การ
ทดลอง ยกเว้นแหล่งรวมการศึกษาค้นคว้า

๒) การประเมินคุณภาพของทรัพยากรการเรียนรู้ แบ่งเป็น ๒ ด้าน คือ

๒.๑) ด้านวิชาการ พิจารณาจาก

^{๑๐๙} ชัชวาลย์ คัมภีราวัฒน์, “การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการนิเทศการศึกษาทางไกล”,
วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๘).

^{๑๑๐} ฉาน ธรรมวิจารณ์, “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธ ”, วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต , รัฐ
ประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๐).

๑) เนื้อหา ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา , ครูและนักเรียน เห็นตรงกันว่ามีคุณภาพในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ ๗๓.๒, ๙๐.๓ และ ๑๐๐ ตามลำดับ

๒) การใช้งาน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา เห็นว่ามีคุณภาพในระดับมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ ๑๐๐ ส่วนครู และนักเรียน เห็นตรงกันว่ามีคุณภาพในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ ๗๑.๔ และ ๑๐๐ ตามลำดับ

๓) ประโยชน์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา เห็นว่ามีคุณภาพในระดับมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๑๐๐ ส่วนครู และนักเรียน เห็นตรงกันว่ามีคุณภาพในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ 88.9 และ ๑๐๐ ตามลำดับ

๒.๒) ด้านเทคโนโลยี พิจารณาจาก

๑) รูปแบบการนำเสนอ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา, ผู้เชี่ยวชาญทางเทคโนโลยี ครู และนักเรียน เห็นตรงกันว่ามีคุณภาพ ในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ ๖๒.๕๕.๐ และ ๑๐๐ ตามลำดับ

๒) การใช้งาน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขา , ผู้เชี่ยวชาญทางเทคโนโลยี , ครูและนักเรียน เห็นตรงกันว่ามีคุณภาพในระดับมาก คิดเป็นร้อยละ ๘๓.๓, ๖๖.๗ และ ๑๐๐ ตามลำดับ^{๑๑๑}

วิทยาลัย ทังสุภติ ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนาทุนมนุษย์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตามแนวทางการจัดการความรู้ ” ผลการวิจัยพบว่า ด้านการสร้างและแสวงหาความรู้ปัจจัยด้านการจัดระบบความรู้ ปัจจัยด้านการแบ่งปันความรู้ ปัจจัยด้านการใช้ความรู้ มีการดำเนินการในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดก็เช่นเดียวกันมีความคิดเห็นต่อผลการดำเนินการอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในอนาคตตามแนวทางการจัดการความรู้พบว่า มีทั้งหมด ๗ ปัจจัย ดังนี้ (๑) ปัจจัยด้านการจัดหมวดหมู่ความรู้ให้เป็นระบบ (๒) ปัจจัยด้านการเรียนรู้ระดับบุคคล (๓) ปัจจัยด้านการสนับสนุนการเรียนรู้ (๔) ปัจจัยด้านการเรียนรู้ระดับทีม (๕) ปัจจัยด้านการวิเคราะห์และตรวจสอบความรู้แบบมีส่วนร่วม (๖) ปัจจัยด้านการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการปฏิบัติงาน และ (๗) ปัจจัยด้านกฎหมาย/ระเบียบที่มีผลต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ความสัมพันธ์ของปัจจัยการพัฒนาทุนมนุษย์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดในอนาคตตามแนวทางการจัดการความรู้ พบว่า ปัจจัยการพัฒนาทุนมนุษย์ทั้ง ๗ ปัจจัยมีความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติราชการของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยเรียงตามลำดับค่าความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติราชการ

การวิจัยในครั้งนี้สามารถนำไปขยายผลต่อไปยังหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขควรมีการดำเนินการดังนี้ (๑) มีการถ่ายทอดนโยบายต่างๆ ตั้งแต่ระดับองค์กรสู่ระดับบุคคล (๒) มีการวิเคราะห์ความรู้เชิงระบบอย่างมีส่วนร่วมทั้งในระดับบุคคล งาน และองค์กร (๓) จัดระบบสิ่งจูงใจ

^{๑๑๑} ศิริรัตน์ ศรีสะอาด, "การพัฒนาทรัพยากรการเรียนรู้สาขาวิชาชีพสำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย", วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต (บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๒)

ให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาทุนมนุษย์ (๔) การพัฒนาทุนมนุษย์จะต้องให้ความสำคัญกับการจัดหมวดหมู่ความรู้อย่างเป็นระบบ และการเรียนรู้ระดับบุคคล เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และ (๕) การพัฒนาทุนมนุษย์จะต้องให้มีการดำเนินครอบคลุมทุกปัจจัย^{๑๑๒}

เยาวลักษณ์ พิพัฒน์จำเริญกุล ได้วิจัยเรื่อง "การพัฒนารูปแบบชุมชนแห่งการเรียนรู้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" ผลการวิจัยสรุปว่า รูปแบบชุมชนแห่งการเรียนรู้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ประกอบด้วย กระบวนการและขั้นตอนเพื่อนำชุมชนก้าวสู่ชุมชนแห่งการเรียนรู้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้แก่ ๑) ความสนใจและการเปิดรับ ๒) การสร้างความรู้ ความเข้าใจ ๓) การรวม กลุ่มความสนใจ ๔) การสร้างกิจกรรมเพื่อสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ สำหรับขั้นตอนการพัฒนารูปแบบชุมชนแห่งการเรียนรู้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของบ้านม่วงคำใต้ประกอบด้วย ๔ ขั้นตอน คือ ๑) ขั้นตอนเล่าประสบการณ์ ๒) แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ๓) สรุปแนวคิด ๔) นำไปใช้ ในการนำรูปแบบชุมชนแห่งการเรียนรู้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในพื้นที่ต้นแบบ ณ บ้านม่วงคำใต้พบว่า ประชาชนในชุมชนร่วมกันกำหนดแผนกิจกรรมเพื่อการเรียนรู้ ออกเป็น ๓ ระยะ ได้แก่ ระยะที่ ๑ เตรียมความรู้ ความเข้าใจให้กับประชาชน ระยะที่ ๒ กระตุ้นและพัฒนากลุ่มต่างๆ ในชุมชน และระยะที่ ๓ สร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกันทั้งภายในและภายนอกชุมชน ผลการประเมินการนำรูปแบบชุมชนแห่งการเรียนรู้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในพื้นที่ต้นแบบ พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับและให้ความสนใจกับแนวคิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมากขึ้น หลังจากที่ได้ลงมือปฏิบัติจริง^{๑๑๓}

เกรียงไกรยศ พันธุ์ไทย ได้วิจัยเรื่อง “กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงบูรณาการ : กุญแจสู่ความเป็นเลิศ” ผลการวิจัยพบว่า กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการขับเคลื่อนผลการปฏิบัติงานขององค์กร ซึ่งความสำเร็จของแต่ละองค์การสามารถเกิดได้จากการพัฒนาเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การใช้ความรู้ความสามารถของพนักงานในการสร้างกำไรเพิ่มขึ้น และสร้างคุณค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ขององค์กร เพื่อนำไปสู่ผลการปฏิบัติงานที่ดีขึ้น ซึ่งกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะเป็นกลไกในการสนับสนุนให้พนักงานขับเคลื่อนผลการปฏิบัติการขององค์กร โดยที่การออกแบบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นจะต้องทราบถึงกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งจะทำให้เข้าใจถึงพันธกิจและเป้าหมายขององค์กร ดังนั้นการออกแบบกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ต้องนำกลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์บูรณาการไปกับกลยุทธ์องค์กรและเป้าหมายขององค์กร และให้กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และกลยุทธ์การบริหารทรัพยากรมนุษย์สอดคล้องเป็นไปในทางเดียวกัน เพื่อให้เกิดการสนับสนุนต่อกลยุทธ์ขององค์กร จึงจะทำให้กลยุทธ์การพัฒนา

^{๑๑๒} วัลยาภรณ์ ทั้งสุภูติ, “การพัฒนาทุนมนุษย์ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดตามแนวทางการจัดการความรู้, **ปรัชญาคุณูปบัณฑิต** สาขารัฐศาสตร์(บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๓).

^{๑๑๓} เยาวลักษณ์ พิพัฒน์จำเริญกุล, "การพัฒนารูปแบบชุมชนแห่งการเรียนรู้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง", **วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๔).

ทรัพยากรมนุษย์มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับเป้าหมายและผลการปฏิบัติงานขององค์กร โดยที่กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องตระหนักว่าพนักงานคือทรัพยากรที่สำคัญ ตระหนักถึงคุณค่าของมนุษย์ และความต้องการที่จะเรียนรู้อย่างต่อเนื่องของพนักงานกับเป้าหมายขององค์กร เพื่อให้กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นการสร้างพนักงานให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงและสามารถสร้างผลผลิตให้กับองค์กร^{๑๓๔}

วันชัย สุขตาม ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนาทุนมนุษย์วิถีพุทธในยุคโลกาภิวัตน์” ผลการวิจัยพบว่า

๑. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทุนมนุษย์ตามหลักพุทธธรรม พบว่าเป็นแนวคิดที่สามารถผลักดันให้ทุนมนุษย์ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักพุทธธรรมที่สำคัญ ได้แก่ ภาวนา ๔ ไตรสิกขา การใช้หลักสัปปุริสธรรม ๗ จริต ๖ รวมทั้งการพิจารณากลุ่มผู้รับเข้าการพัฒนาทุนมนุษย์ด้วยการมองจากบัว ๔ เหล่าการพิจารณาคุณสมบัติในการเรียนรู้ของบุคคลทางพุทธศาสนา

๒. สำหรับหลักการพัฒนาทุนมนุษย์และผลกระทบของโลกาภิวัตน์ที่มีต่อการพัฒนาทุนมนุษย์นั้น พระพุทธศาสนาเป็นการพัฒนาที่มีปฏิสัมพันธ์กับบริบทของการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งกระแสโลกาภิวัตน์รวมทั้งเทคโนโลยีต่างๆ มีอิทธิพลต่อทั้งภาคเอกชน ภาครัฐ ภาคการศึกษา และภาคการศาสนา อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นักพัฒนาทุนมนุษย์ในยุคโลกาภิวัตน์จะต้องนำการวางแผนพัฒนาทุนมนุษย์ตามวิถีพุทธการพิจารณาจะแบ่งเป็น ๒ ระดับ คือ การพัฒนาระดับองค์กร และการพัฒนาในระดับบุคคล

๓. วิธีการการพัฒนาทุนมนุษย์วิถีพุทธในยุคโลกาภิวัตน์ สามารถแบ่งได้ ๒ กระบวนทัศน์ คือ ๑) กระบวนทัศน์ในการจัดการเพื่อพัฒนาให้อยู่ในระดับโลกียธรรม ได้แก่ การพัฒนาด้วย ITUK ดังนี้คือ Intelligence awareness การตระหนักรู้และคิดแบบทั่วถึงอย่างชาญฉลาด T คือ Think การคิดแบบถูกต้องอันเป็นสัมมนาภิภูติ U คือ Understand การเข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้และ K คือ Knowledge เป็นการค้นหาความจริงด้วยปัญญาและ ๒) กระบวนทัศน์การในการจัดการเพื่อพัฒนาให้อยู่ในระดับโลกุตระธรรมพุทธวิธีในการพัฒนาทุนมนุษย์ตามหลักพระพุทธศาสนามีจุดมุ่งหมายที่จะจัดการคนให้เป็นทั้งคนเก่งและคนดี (วิชาจรณสัมปันโน)การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธจะเป็นไปตามหลักพุทธธรรม คือ การมีชีวิตอันประเสริฐ มีปัญญารู้ความจริงตามความเป็นจริง พัฒนาตนเองให้มีภพภูมิที่ดีกว่าเดิม แนวคิดแบบ LETS เป็นผลจากการสังเคราะห์การวิจัยครั้งนี้ L คือ Learning เป็นการให้การเรียนรู้แก่บุคคล E คือ Experience เป็นการให้บุคคลสั่งสมทักษะจนก่อให้เกิดประสบการณ์ T คือ Training เป็นการฝึกอบรมบุคคลเพื่อก่อให้เกิดความรู้ทั้งในงานและนอกงาน และ S คือ Seminar เป็นการเติมเต็มความรู้ให้บุคคลที่จะก่อให้เกิดความรู้เพิ่มขึ้น โดยมีจุดประสงค์ในการ

^{๑๓๔} เกรียงไกรยศ พันธุ์ไทย, “กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงบูรณาการ: ญุณแจสู่ความเป็นเลิศ”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ สาขาบริหารศาสตร์, (๒๕๕๔).

พัฒนาเพื่อพัฒนาตนเองจากสภาพของปวงชนซึ่งมีวิชาครอบงำอยู่สู่อริยบุคคล สำหรับผลลัพธ์การ
พัฒนาสูงสุดที่จะได้คือการสู่ภาวะนิพพานพุทธธรรมมีหลักการที่ครอบคลุมทั้งความสัมพันธ์ระหว่าง
บุคคลในสังคม (การพัฒนาศีล) การพัฒนาจิตใจให้มีความสุขจิตที่ดี มีสมรรถภาพจิตสูงขึ้น จิตมีคุณภาพ
มากขึ้น (การพัฒนาสมาธิ) และพัฒนาไปสู่ระดับการเข้าถึงสัจธรรม (การพัฒนาปัญญา)^{๑๑๕}

รุ่งฤดี กล้าหาญ ได้วิจัยเรื่อง "การพัฒนาระบบการประเมินสมรรถนะในการปฏิบัติการ
พยาบาลของนักศึกษาพยาบาล" พบว่า องค์ประกอบของระบบการประเมินสมรรถนะในการ
ปฏิบัติการพยาบาลของนักศึกษาพยาบาลประกอบด้วย

๑) ปัจจัยนำเข้า ได้แก่ วัตถุประสงค์และหลักการของระบบการประเมิน สมรรถนะที่มุ่ง
ประเมิน ๖ ด้านใน ๗ รายวิชา ผู้เกี่ยวข้องกับการประเมิน และคู่มือการใช้ระบบ

๒) กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการประเมินเพื่อพัฒนาสมรรถนะและเพื่อสรุปสมรรถนะ
ซึ่งประกอบด้วย วัตถุประสงค์ของการประเมิน แผนการประเมินแบบประเมิน/เกณฑ์การประเมิน การ
รวบรวมข้อมูล การตัดสินผลและการรายงานผลการประเมิน และ

๓) ผลผลิต ได้แก่ ข้อมูลป้อนกลับที่นักศึกษานำไปใช้พัฒนาสมรรถนะมาตรฐานก่อน
สำเร็จการศึกษา สารสนเทศที่ใช้ปรับปรุงการเรียนการสอนของอาจารย์

ผลการตรวจสอบคุณภาพของระบบ จากการนำระบบที่พัฒนาขึ้นไปทดลองใช้ พบว่า
ระบบมีมีคุณภาพตามเกณฑ์มาตรฐานการประเมินทั้ง ๔ ด้าน คือ ๑) ความเป็นไปได้พบว่า ระบบใช้ได้
จริงในการประเมินสมรรถนะ สารสนเทศจากการประเมินเป็นที่ยอมรับ และมีความคุ้มค่าต่อผู้ใช้ผล
การประเมิน ๒) ด้านความเหมาะสม พบว่า ระบบได้ดำเนินการตามกฎระเบียบของ
สถาบันการศึกษาที่เป็นแหล่งทดลองใช้ระบบ ๓) ด้านความเป็นประโยชน์ พบว่า ได้ข้อมูลป้อนกลับที่
นักศึกษานำไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนาสมรรถนะอย่างต่อเนื่อง ผลการประเมินความก้าวหน้า และ
การประเมินสรุปรวม พบว่า นักศึกษาร้อยละ ๙๕.๐๙ และ ๙๙.๐๒ มีคะแนนพัฒนาการเพิ่มขึ้น
ตามลำดับ นักศึกษามีสมรรถนะเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานก่อนสำเร็จการศึกษา และอาจารย์ได้
สารสนเทศจากการประเมินไปปรับปรุงการเรียนการสอนของตน ๔) ด้านความถูกต้อง พบว่า ผลการ
ประเมินมีความสอดคล้องกันระหว่างผู้ประเมิน ค่าสหสัมพันธ์เพียร์สัน ที่เป็นผลจากการประเมิน
ความก้าวหน้าและการประเมินสรุปรวม มีความสัมพันธ์กันสูง ($r=0.71 - 0.99, p<0.05$)^{๑๑๖}

พิมพ์พัฒน์ จันทร์เทียน ได้วิจัยเรื่อง "การพัฒนามาตรฐานสมรรถนะเชิงวิชาชีพพยาบาล
อาชีวอนามัยในสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรม" ผลการวิจัยสรุปได้ว่า พยาบาลอาชีวอนามัย
ประจำในสถานประกอบการจำเป็นต้องมีเพื่อช่วยแนะนำป้องกันโรคที่เกิดจากการทำงาน และช่วยลด

^{๑๑๕}วันชัย สุขตาม, “การพัฒนาทุนมนุษย์วิถีพุทธในยุคโลกาภิวัตน์”, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตร
ดุขฎิบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์, ๒๕๕๕).

^{๑๑๖}รุ่งฤดี กล้าหาญ, “การพัฒนาระบบการประเมินสมรรถนะในการปฏิบัติการพยาบาลของนักศึกษา
พยาบาล”, **วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุขฎิบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๕).

ปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ และอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นได้ในสถานประกอบการ สำหรับการนำมามาตรฐาน
สมรรถนะเชิงวิชาชีพพยาบาลอาชีวอนามัยไปใช้ในสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรมนั้น เห็นว่ามี
ความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ และสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับพยาบาลอาชีวอนามัย
ในสถานประกอบการโดยจัดทำเป็นคู่มือในการปฏิบัติงานของพยาบาลอาชีวอนามัย คู่มือการเรียนรู้
ด้วยตนเองสำหรับพยาบาลอาชีวอนามัยในการปฏิบัติงาน และใช้ประกอบการอบรมพยาบาลอาชีวอนามัย
๖๐ ชั่วโมงได้ และตามที่กฎหมายกำหนดว่าพยาบาลที่ทำงานในสถานประกอบการจะต้องผ่านอบรม
พยาบาลอาชีวอนามัย แต่ในอนาคตควรมีการปรับหลักสูตรจากการอบรมพยาบาล อาชีวอนามัยจาก
๖๐ ชั่วโมงเป็นการอบรมเฉพาะทางด้านหลักสูตรจากการอาชีวอนามัย ๔ เดือนซึ่งสภาการพยาบาลมี
หน้าที่พิจารณาและอนุมัติหลักสูตรและจะได้มีการเปิดสอบการพยาบาลชั้นสูง สาขาเชี่ยวชาญด้าน
การพยาบาลอาชีวอนามัยต่อไป^{๑๑๗}

สรุทธิ ยัญญลักษณ์ ได้วิจัยเรื่อง "การพัฒนาสมรรถนะเพื่อเพิ่มประสิทธิผลขององค์กร
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน" ผลการวิจัยพบว่า ๑) ตัวแบบ
สมรรถนะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วย
สมรรถนะหลัก ๕ สมรรถนะ สมรรถนะในงาน หรือ สมรรถนะประจำกลุ่มงาน ๒๐ สมรรถนะ โดยมี
สมรรถนะในงานร่วมของทุกกลุ่มงาน ๓ สมรรถนะ ๒) ความแตกต่างของสมรรถนะหลัก และ
สมรรถนะในงานตามที่คาดหวังกับที่เป็นจริงก่อนการพัฒนาตามแผนพัฒนาบุคลากรมีสมรรถนะหลัก
๓ สมรรถนะ และสมรรถนะในงานทุกสมรรถนะที่กลุ่มงานส่วนใหญ่มีค่าเฉลี่ยตามที่เป็นอย่างต่ำกว่า
ระดับความคาดหวัง ส่วนภายหลังการพัฒนาสมรรถนะหลัก และสมรรถนะในงานของทุกกลุ่มงานมี
ค่าเฉลี่ยเท่ากับ และสูงกว่าระดับความคาดหวัง ๓) ความแตกต่างของสมรรถนะหลัก และสมรรถนะ
ในงานตามที่เป็นจริง ภายหลังการพัฒนาเมื่อเปรียบเทียบกับก่อนการพัฒนามีค่าเฉลี่ยรวมทุกด้าน
และรายด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๑ และผลการปฏิบัติงานมีค่าเฉลี่ยรวม
ทุกด้าน และรายด้านสูงขึ้น และ ๔) สัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างสมรรถนะหลัก และ สมรรถนะใน
งานภายหลังการพัฒนาทุกด้าน และรายด้านไม่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลขององค์กร ๕) ไม่มี
ตัวพยากรณ์ที่ดีพอที่สามารถนำไปสร้างสมการพยากรณ์สมรรถนะหลักสมรรถนะในงานของ
ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานได้^{๑๑๘}

จิตต์วิมล คล้ายสุบรรณ ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการประกันคุณภาพภายในที่
มีประสิทธิผลสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กจังหวัดสุพรรณบุรี” ผลการวิจัยพบว่า

^{๑๑๗} พิมพ์พัฒน์ จันทร์เทียน, ร้อยตำรวจตรีหญิง, "การพัฒนามาตรฐานสมรรถนะเชิงวิชาชีพพยาบาล
อาชีวอนามัยในสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรม", วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิต
วิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๕).

^{๑๑๘} สรุทธิ ยัญญลักษณ์, "การพัฒนาสมรรถนะเพื่อเพิ่มประสิทธิผลขององค์กร ข้าราชการครูและ
บุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน", วิทยานิพนธ์ปริญญา ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิต
วิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๕).

๑) รูปแบบการประกันคุณภาพภายในที่มีประสิทธิผลสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กในจังหวัดสุพรรณบุรี ประกอบด้วย โครงสร้างการดำเนินงานตามวงจรคุณภาพ ซึ่งประกอบด้วย ๘ องค์ประกอบตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา แบ่งออกเป็น ๔ ขั้นตอนคือการวางแผน, การดำเนินงานตามแผน, การติดตามตรวจสอบ, การทบทวน ซึ่งเป็นองค์ประกอบของการทำรายงานประจำปีที่เป็นรายงานประเมินคุณภาพภายในและการพัฒนาคุณภาพการศึกษาอย่างต่อเนื่อง

๒) ผลการตรวจสอบคุณภาพของรูปแบบจากการสนทนากลุ่ม พบว่า ผู้เชี่ยวชาญเห็นด้วยกับแนวทางการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในรูปแบบ ผลการยืนยันฉันทามติของรูปแบบตามความคิดของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานประกันคุณภาพภายใน พบว่า ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับระบบการประกันคุณภาพภายในเห็นด้วยตามประเด็นของรูปแบบในทุกประเด็น และผลการตรวจสอบความตรงเชิงโครงสร้างของรูปแบบ พบว่า รูปแบบมีความสอดคล้องกลมกลืนกับข้อมูลเชิงประจักษ์ แสดงว่ารูปแบบการประกันคุณภาพภายในที่มีประสิทธิผลสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กจังหวัดสุพรรณบุรีมีความตรงเชิงโครงสร้างตามแนวคิดการพัฒนาระบบการประกันคุณภาพภายใน

๓) ผลการประเมินรูปแบบจากการนำไปใช้ทดลอง พบว่า รูปแบบการประกันคุณภาพภายในที่มีประสิทธิผลสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กจังหวัดสุพรรณบุรี มีความเหมาะสม มีความเป็นไปได้ ความเป็นประโยชน์อยู่ในระดับมากที่สุดทุกประเด็น และมีความถูกต้องตามหลักการประกันคุณภาพภายใน^{๑๑๙}

สรุปได้ว่า งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา และรูปแบบการพัฒนา และการพัฒนารูปแบบ ดังตารางที่ ๒.๑๒

^{๑๑๙} จิตต์วิมล คล้ายสุบรรณ, “การพัฒนารูปแบบการประกันคุณภาพภายในที่มีประสิทธิผลสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กจังหวัดสุพรรณบุรี”, วิทยานิพนธ์ปริญญา ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๖).

ตารางที่ ๒.๑๒ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา

ชื่อนักวิชาการ/นักวิจัย	เรื่อง
ชัชวาลย์ คัมภีราวัฒน์ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๔๘)	การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการนิเทศการศึกษาทางไกลพบว่า ขั้นเตรียมการพัฒนาระบบฯ พบว่า มีความต้องการรับนิเทศในเรื่องการพัฒนาหลักสูตรสถานศึกษา กระบวนการพัฒนาหลักสูตรและการจัดทำสาระการเรียนรู้ ขั้นการออกแบบและพัฒนาระบบ นำเสนอเนื้อหา และจัดองค์ประกอบในรูปของเว็บไซต์นำเสนอข้อมูลโดยแบ่งออกเป็นห้องรับแขก ห้องการศึกษา ห้องหลักสูตร ห้องการสอนภาษาต่างประเทศ ห้องพักครู ห้องบริการ สืบค้นข้อมูล และแผนผังเว็บไซต์
ฉาน ตรรกวิจารณ์ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๐)	การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธ พบว่า มีกระบวนการทัศน์การพัฒนาที่ประกอบด้วย กระบวนทัศน์การพัฒนาเพื่อผลงาน กระบวนทัศน์การพัฒนาเพื่อการเรียนรู้ กระบวนทัศน์พัฒนาโลกียธรรม และกระบวนทัศน์การพัฒนาระดับโลกุตตรธรรมการ พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในระดับบุคคลและระดับ องค์การจะมีตัวแบบในการพัฒนาซึ่งสามารถใช้เป็น กระบวนการในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงพุทธ
ศิริรัตน์ ศรีสะอาด (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๐)	การพัฒนาทรัพยากรเรียนรู้สาขาวิชาฟิสิกส์ สำหรับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย พบว่า ๖ เมนูที่สามารถสืบค้นหัวข้อเรื่องทางฟิสิกส์ได้ ได้แก่ Simulation รูปภาพประกอบ แผนการจัดการเรียนรู้แบบฝึกหัด การทดลอง ยกเว้นแหล่งรวม การศึกษาค้นคว้า

ตารางที่ ๒.๑๒ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา (ต่อ)

ชื่อนักวิชาการ/นักวิจัย	เรื่อง
วัลยาภรณ์ ทังสุฤติ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๓)	การพัฒนาทุนมนุษย์ของสำนักงานสาธารณสุข จังหวัดตามแนวทางการจัดการความรู้ พบว่า ปัจจัยการพัฒนาทุนมนุษย์ทั้ง ๗ ปัจจัยมี ความสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติราชการของสำนักงาน สาธารณสุขจังหวัด โดยเรียงตามลำดับค่าความสัมพันธ์ กับผลการปฏิบัติราชการ
เยาวลักษณ์ พิพัฒน์จำเริญกุล (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๔)	การพัฒนารูปแบบชุมชนแห่งการเรียนรู้ตามหลัก ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พบว่า รูปแบบชุมชนแห่งการเรียนรู้ตามหลักปรัชญา เศรษฐกิจพอเพียง ประกอบด้วย กระบวนการและ ขั้นตอนเพื่อนำชุมชนก้าวสู่ชุมชนแห่งการเรียนรู้ตาม หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
เกรียงไกรยศ พันธุ์ไทย (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๔)	กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เชิงบูรณาการ : กลยุทธ์สู่ความเป็นเลิศ พบว่า กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นเครื่องมือ สำคัญที่ใช้ในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานขององค์กร เกิดได้จากการพัฒนาเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การใช้ความรู้ ความสามารถของพนักงานในการสร้างกำไรเพิ่มขึ้น และสร้างคุณค่าเพิ่มให้กับผลิตภัณฑ์ นำไปสู่ผลการ ปฏิบัติงานที่ดีขึ้น
วันชัย สุขตาม (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๕)	การพัฒนาทุนมนุษย์วิถีพุทธในยุคโลกาภิวัตน์ พบว่า วิธีการการพัฒนาทุนมนุษย์วิถีพุทธในยุค โลกาภิวัตน์ สามารถแบ่งได้ ๒ กระบวนทัศน์ คือ ๑) กระบวนทัศน์ในการจัดการเพื่อพัฒนาให้อยู่ใน ระดับโลกียธรรม ได้แก่ การตระหนักรู้และคิดแบบ ท้าวถึงอย่างชาญฉลาด การคิดแบบถูกต้องอันเป็น สัมมาทิฐิ การเข้าใจปัญหาอย่างถ่องแท้ และค้นหา ความจริงด้วยปัญญา

ตารางที่ ๒.๑๒ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา (ต่อ)

ชื่อนักวิชาการ/นักวิจัย	เรื่อง
พิมพ์พัฒน์ จันทร์เทียน (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๕)	การพัฒนามาตรฐานสมรรถนะเชิงวิชาชีพพยาบาลอาชีวอนามัยในสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรม พบว่า พยาบาลอาชีวอนามัยประจำในสถานประกอบการจำเป็นต้องมีเพื่อช่วยแนะนำป้องกันโรคที่เกิดจากการทำงาน และช่วยลดปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ และอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นได้ในสถานประกอบการ สำหรับการนำมาตรฐานสมรรถนะเชิงวิชาชีพพยาบาลอาชีวอนามัยไปใช้ในสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรม
สุรุฒิ ยัญญลักษณ์ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๖)	การพัฒนาสมรรถนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กร ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ตัวแบบสมรรถนะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยสมรรถนะหลัก ๕ สมรรถนะสมรรถนะในงาน หรือ สมรรถนะประจำกลุ่มงาน ๒๐ สมรรถนะ โดยมีสมรรถนะในงานร่วมของทุกกลุ่มงาน ๓ สมรรถนะ
จิตต์วิมล คล้ายสุบรรณ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๖)	การพัฒนารูปแบบการประกันคุณภาพภายในที่มีประสิทธิภาพสำหรับสถานศึกษาขนาดเล็กจังหวัดสุพรรณบุรี พบว่า องค์ประกอบตามระบบการประกันคุณภาพการศึกษาภายในสถานศึกษา แบ่งออกเป็น ๔ ขั้นตอนคือ การวางแผน, การดำเนินงานตามแผน, การติดตามตรวจสอบ, การทบทวน

๒.๖.๒ งานวิจัยที่เกี่ยวกับรูปแบบการบริหาร

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหาร มีผู้วิจัยหลายท่าน ได้วิจัยไว้ดังนี้

ณัฐรัฐ ธนธิตกร ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษา โดยใช้แนวคิด Balanced Scorecard (BSC)” พบว่า

๑. รูปแบบการบริหารโรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษาโดยใช้แนวคิด Balanced Scorecard (BSC) เป็นรูปแบบที่มีความเป็นไปได้ในการนำไปใช้หรือประยุกต์ใช้ในโรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษา ในระดับมากทุกองค์ประกอบของรูปแบบและรายชื่อ ด้วยเหตุนี้โรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษาจึงควรนำรูปแบบการบริหารที่ได้จากการวิจัยนี้ไปประยุกต์ใช้ในการบริหารโรงเรียนให้เหมาะสมกับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายและกลยุทธ์ของโรงเรียน

๒. ปัจจัยที่สนับสนุนให้การบริหารโดยรูปแบบการบริหารโรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษาโดยใช้แนวคิด Balanced Scorecard (BSC) ประสบความสำเร็จ คือคณะผู้บริหารของโรงเรียนต้องให้ความสำคัญและการสนับสนุนในการบริหารจัดการตามหลักการของ Balanced Scorecard (BSC) อย่างเต็มที่ และบุคลากรและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในหลักการบริหารของ Balanced Scorecard (BSC) โดยมีการจัดอบรม สัมมนาเชิญนักวิชาการ และผู้ที่มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการนำ Balanced Scorecard (BSC) มาใช้ในองค์กรจนประสบความสำเร็จ

๓. รัฐต้องพัฒนา และแก้ไขกฎหมาย กฎข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศคำสั่ง ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการของโรงเรียนเอกชนเพื่อให้โรงเรียนมีความคล่องตัวมีอิสระในการบริหารจัดการ และผู้เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล โรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษาควรให้ความสำคัญกับการกำกับ ดูแล ส่งเสริม พัฒนาให้โรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษามีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างชัดเจนและมีความเสมอภาคในการกำกับ ดูแลส่งเสริม เช่นเดียวกันกับสถานศึกษาของรัฐโดยการแก้ไข กฎระเบียบ และสร้างความเข้าใจให้กับผู้ที่มีหน้าที่ดูแล ส่งเสริมโรงเรียนเอกชนในทางปฏิบัติให้ดำเนินการในการส่งเสริม สนับสนุนมากกว่าการควบคุม

๔. คณะกรรมการบริหารโรงเรียนจะประกอบด้วยคณะบุคคลที่มาจากหน่วยงานต่างๆ ที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้บริหาร และผู้แทนสถานประกอบการด้านธุรกิจ และอุตสาหกรรมนั้น ศิษย์เก่า ผู้ปกครอง คณะครู สถาบันการศึกษาอื่นทั้งในและต่างประเทศ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการจะต้องมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญในการที่จะเป็นผู้บริหารสูงสุดที่ทำให้โรงเรียนประสบความสำเร็จ ตามรูปแบบการบริหารโรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษาโดยใช้แนวคิด Balanced Scorecard (BSC)

๕. รูปแบบการบริหารโรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษาโดยใช้แนวคิด Balanced Scorecard (BSC) จะต้องมีการบริหารโดยการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนขององค์ประกอบด้านกระบวนการ

(Process) ตั้งแต่การวางแผนกลยุทธ์ การกำหนดมุมมอง การจัดทำแผนที่กลยุทธ์การจัดทำ Scorecard การดำเนินการตามแผนกลยุทธ์ และการติดตามประเมินผล เพื่อให้บุคลากรทุกคนรับรู้ รับทราบ และมีความรู้สึกว่ามีส่วนได้เสียในการพัฒนาโรงเรียน เพื่อสรุปความเป็นไปได้ของโครงการหรือแผนงานอีกครั้งหากมีทางสำเร็จก็หาทางช่วยให้ประสบความสำเร็จโดยไม่มีการลงโทษหรือตำหนิบุคลากร เพื่อเป็นขวัญกำลังใจได้อีกแนวทางหนึ่ง เป็นการสร้างโอกาสให้เกิดการยอมรับและความต้องการมีส่วนร่วมในการดำเนินการของโรงเรียนมากขึ้น^{๑๒๐}

นิรันดร์ สุธีนิรันดร์ ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการเสริมสร้างความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของคณะแพทยศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาไทย” พบว่า ๑) ระดับคุณลักษณะขององค์การแห่งการเรียนรู้ของคณะแพทยศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาไทย ในระบบย่อยด้านการเรียนรู้ ด้านองค์การ ด้านคน ด้านความรู้ และด้านเทคโนโลยี ในภาพรวมโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก ๒) รูปแบบการเสริมสร้างความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ตามคุณลักษณะขององค์การแห่งการเรียนรู้ของคณะแพทยศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาไทยจากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่า รูปแบบมีเป้าหมายการเสริมสร้างความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศและความยั่งยืนขององค์การ ประกอบด้วย องค์ ๕ ระบบย่อย การเสริมสร้าง ๕ ด้าน และกิจกรรมการเสริมสร้าง ๕ ด้าน ดังนี้ ด้านการเรียนรู้ ด้านองค์การ ด้านคน ด้านความรู้ และด้านเทคโนโลยี ทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม/ทีม และองค์การ^{๑๒๑}

สุรชาติพย์ งามนิล ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารงานวิชาการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา” พบว่า รูปแบบการบริหารงานวิชาการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศแคนาดาสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย มีการจัดกลุ่มงานตามโครงสร้างองค์กรที่มีขอบข่าย/ภารกิจที่ยึดงานเป็นหลัก (Task based) ในขณะที่ประเทศไทยมีการจัดกลุ่มงานตามโครงสร้างองค์กรที่มีขอบข่าย /ภารกิจที่ยึดตามกรอบของหน่วยงานของกระทรวงต่างๆ ที่เหมือนกันทุกกระทรวง และจากการศึกษาความแตกต่างของการบริหารงานการศึกษาของต่างประเทศและของประเทศไทย ผู้วิจัยได้สรุปรูปแบบการบริหารงานวิชาการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ซึ่งได้จากผลการวิเคราะห์ความแตกต่างดังกล่าวโดยสังเคราะห์ได้ ๓ รูปแบบ คือรูปแบบที่ ๑ ยึดกลุ่มงานเป็นหลัก รูปแบบที่ ๒ ยึดกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก และรูปแบบที่ ๓ ผสมผสานระหว่างกลุ่มงาน และกลุ่มเป้าหมายเป็นหลัก ซึ่งผู้เชี่ยวชาญจัดอันดับค่าคะแนนให้รูปแบบการบริหารงานวิชาการของ

^{๑๒๐} ญัฐรัฐ ธนธิติกร, “การพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษาโดยใช้แนวคิด Balanced Scorecard (BSC)”, วิทยานิพนธ์ปริญญา ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๙).

^{๑๒๑} นิรันดร์ สุธีนิรันดร์, “การพัฒนารูปแบบการเสริมสร้างความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของคณะแพทยศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาไทย”, วิทยานิพนธ์ปริญญา ดุษฎีบัณฑิต, (คณะครุศาสตร์: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๒).

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารูปแบบที่ ๑ มากที่สุด รองลงมาคือ รูปแบบที่ ๓ และรูปแบบที่ ๒ ตามลำดับจากรูปแบบการบริหารงานวิชาการทั้ง ๓ รูปแบบ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาควรศึกษา และเลือกนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของตนเอง รวมทั้งควรมีการเตรียมการในด้านบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และการบริหารจัดการให้พร้อมก่อนนำรูปแบบไปใช้ในอนาคต เพื่อไม่ให้เกิด ปัญหาและอุปสรรคตลอดจนควรมีการทดลองใช้รูปแบบการบริหารงานวิชาการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อนำข้อมูลมาใช้ในการพัฒนารูปแบบให้สามารถปฏิบัติได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป^{๑๒๒}

สุรวีร์ เพียรเพชรเลิศ ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการและการจัด ประสพการณ์วิชาชีพครูในสถาบันอุดมศึกษาของไทย” พบว่า ๑) สภาพการบริหารจัดการและการจัด ประสพการณ์วิชาชีพครู สถาบันอุดมศึกษาทั้ง ๘ แห่ง ประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์กร การ บริหารบุคลากร การอำนวยการ การประสานงาน และการงบประมาณ มีการจัดประสพการณ์วิชาชีพ ครูก่อนปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา ๒ ภาคเรียน การประเมินผลเป็นรายปี หรือรายภาค อาจารย์ นิเทศและครูพี่เลี้ยงมีบทบาทสำคัญต่อการนิเทศ นิสิต /นักศึกษาที่มีสมรรถนะการเป็นครูที่เก่ง และมี คุณลักษณะการเป็นครูที่ดีโดยรวมอยู่ในระดับมาก ๒) ลักษณะการจัดประสพการณ์วิชาชีพครูใน สถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศทั้ง ๔ แห่งมีการกำหนดมาตรฐานโปรแกรมครูศึกษา มีการจัด ประสพการณ์วิชาชีพครูก่อนปฏิบัติการสอน การปฏิบัติการสอนในสถานศึกษา ๑ ภาคเรียน ประเมินผลการให้คะแนนแบบรูบริค ผู้นิเทศคือ อาจารย์นิเทศ ครูพี่เลี้ยง ๓) การพัฒนารูปแบบการ บริหารจัดการและการจัดประสพการณ์วิชาชีพครูในสถาบันอุดมศึกษาของไทยประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า การบริหารจัดการประสพการณ์วิชาชีพครูแบบมีส่วนร่วม กระบวนการ การจัดประสพการณ์วิชาชีพครู ผลผลิต : การประเมินผลสมรรถนะและคุณลักษณะแบบประเมินผลตามสภาพจริง รูปแบบดังกล่าวมีความ เหมาะสมอยู่ในระดับมาก^{๑๒๓}

รัตนา แสงบัวเฟื่อน ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการ การศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” พบว่า รูปแบบระบบบริหาร จัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในประเทศกลุ่ม ตัวอย่างและประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างองค์กรที่คล้ายคลึงกัน แต่การกำหนดขอบข่ายและภารกิจ แตกต่างกัน ผู้วิจัยจึงได้ปรับโครงสร้างองค์กร จัดขอบข่ายและภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยพิจารณาจากกระบวนการทำงานที่ทุกขั้นตอนควรอยู่ภายใต้สำนักเดียว

^{๑๒๒} สุธาทิพย์ งามนิล, “การพัฒนารูปแบบการบริหารงานวิชาการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา”, **วิทยานิพนธ์ปริญญาศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๒).

^{๑๒๓} สุรวีร์ เพียรเพชรเลิศ, “การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการและการจัดประสพการณ์วิชาชีพครู ในสถาบันอุดมศึกษาของไทย”, **วิทยานิพนธ์ปริญญา ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์, ๒๕๕๓).

ลดความซ้ำซ้อนของงานและคุณภาพที่ส่งผลถึงผู้เรียน จากการสอบถามผู้เชี่ยวชาญให้คะแนนสูงสุดใน ส่วนของโครงสร้างองค์กรปรับใหม่ การนำไปใช้ควรมีการเตรียมการอย่างรอบคอบเพื่อไม่ให้เกิด ปัญหาและอุปสรรค^{๑๒๔}

จากการศึกษาผลงานการวิจัยเกี่ยวกับ รูปแบบการบริหาร สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๑๓ ดังต่อไปนี้

ตารางที่ ๒.๑๓ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการบริหาร

ชื่อนักวิชาการ/นักวิจัย	แนวคิดหลัก
ณัฐรัฐ ธนิตินกร (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๙)	การพัฒนารูปแบบการบริหารโรงเรียนเอกชน อาชีวศึกษาโดยใช้แนวคิด Balanced Scorecard (BSC)” พบว่า รูปแบบการบริหารโรงเรียนเอกชน อาชีวศึกษาโดยใช้แนวคิด Balanced Scorecard (BSC) เป็นรูปแบบที่มีความเป็นไปได้ในการ นำไปใช้หรือประยุกต์ใช้ในโรงเรียนเอกชน อาชีวศึกษา ปัจจัยที่สนับสนุนให้การบริหารโดยรูปแบบ การบริหารโรงเรียนเอกชนอาชีวศึกษาโดยใช้ แนวคิด Balanced Scorecard (BSC) ประสบ ความสำเร็จ คือคณะผู้บริหารของโรงเรียนต้องให้ ความสำคัญและการสนับสนุนในการบริหาร จัดการตามหลักการของ Balanced Scorecard (BSC) อย่างเต็มที่ และบุคลากรและผู้ที่มีส่วน เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจในหลักการ บริหารของ Balanced Scorecard (BSC) โดยมีการจัดอบรม สัมมนาเชิญนักวิชาการ และผู้ที่มี ความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการนำ Balanced Scorecard (BSC) มาใช้ในองค์กร

^{๑๒๔} รัตนา แสงบัวเผื่อน , “ การพัฒนารูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐานของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน”, วิทยานิพนธ์ปริญญา ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๖).

ตารางที่ ๒.๑๓ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการบริหาร (ต่อ)

ชื่อนักวิชาการ/นักวิจัย	แนวคิดหลัก
นิรันดร์ สุธีนิรันดร์ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๒)	การพัฒนารูปแบบการเสริมสร้างความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ของคณะแพทยศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาไทย พบว่า รูปแบบมีเป้าหมายการเสริมสร้างความเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ที่มุ่งสู่ความเป็นเลิศและความยั่งยืนขององค์การ ประกอบด้วย องค์ ๕ ระบบย่อย การเสริมสร้าง ๕ ด้าน และกิจกรรมการเสริมสร้าง ๕ ด้านดังนี้ ด้านการเรียนรู้ ด้านองค์การ ด้านคน ด้านความรู้ และด้านเทคโนโลยี ทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม/ทีม และองค์การ
สุธาทิพย์ งามนิล (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๒)	การพัฒนารูปแบบการบริหารงานวิชาการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พบว่า รูปแบบการบริหารงานวิชาการของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาในประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย มีการจัดกลุ่มงานตามโครงสร้างองค์กรที่มีขอบข่าย / ภารกิจที่ยึดงานเป็นหลัก (Task based) ในขณะที่ประเทศไทยมีการจัดกลุ่มงานตามโครงสร้างองค์กรที่มีขอบข่าย / ภารกิจที่ยึดตามกรอบของหน่วยงานของกระทรวงต่างๆ ที่เหมือนกันทุกกระทรวง
สุรวีร์ เพียรเพชรเลิศ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๓)	การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการและการจัดประสบการณ์วิชาชีพครูในสถาบันอุดมศึกษาของไทย พบว่า การพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการและการจัดประสบการณ์วิชาชีพครูในสถาบันอุดมศึกษาของไทยประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า: การบริหารจัดการ ประสบการณ์วิชาชีพครูแบบมีส่วนร่วม กระบวนการ : การจัดประสบการณ์วิชาชีพครู ผลผลิต : การประเมินผลมรรณณะและคุณลักษณะแบบประเมินผลตามสภาพจริง

ตารางที่ ๒.๑๓ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการบริหาร (ต่อ)

ชื่อนักวิชาการ/นักวิจัย	แนวคิดหลัก
รัตนา แสงบัวเพื่อน (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๖)	การพัฒนารูปแบบระบบบริหารจัดการ วิชาการการศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า รูปแบบระบบบริหารจัดการวิชาการ การศึกษาขั้นพื้นฐานของสำนักงานคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน มีการจัดโครงสร้างองค์กรที่ คล้ายคลึงกัน แต่ขอบข่ายและภารกิจแตกต่างกัน โดยพิจารณาจากกระบวนการทำงานที่ทุกขั้นตอน ควรอยู่ภายใต้สำนักเดียว ลดความซ้ำซ้อนของ งาน

๒.๖.๓ งานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหาร

งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารที่ธรรมาภิบาลของพระอารามหลวงใน กรุงเทพมหานคร” มีผู้ทำงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารไว้หลายท่าน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะนำเสนอ ดังต่อไปนี้

ศรีเรือน ลิขิตเดชาโรจน์ ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ของสถานศึกษาเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน” พบว่า ๑) โดยภาพรวมสถานศึกษาเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานมีการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาตามแนวคิดองค์กรแห่งการเรียนรู้ในระดับมาก โดยองค์ประกอบด้านภาวะผู้นำมีการปฏิบัติอยู่ในอันดับสูงสุด เมื่อพิจารณาตามขนาดของสถานศึกษาพบว่า สถานศึกษาขนาดเล็ก ขนาดกลางและขนาดใหญ่มีการปฏิบัติอยู่ในระดับมากทุกขนาด โดยสถานศึกษาขนาดใหญ่มีการปฏิบัติอยู่ในอันดับสูงสุด และเมื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติของสถานศึกษาทั้ง ๓ ขนาดในแต่ละรายการพบว่ามีการปฏิบัติแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ๐. ๐๑ ยกเว้นไม่แตกต่างกันในรายการเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรเมื่อทดสอบความแตกต่างระหว่างกลุ่มเป็นรายคู่พบว่า รายการส่วนใหญ่ในองค์ประกอบด้านการจัดการความรู้ที่เกี่ยวกับการจัดเก็บความรู้ และองค์ประกอบด้านเทคโนโลยี สถานศึกษาขนาดใหญ่มีการปฏิบัติแตกต่างกับสถานศึกษาขนาดกลางและขนาดเล็กอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ๐.๐๑ และ ๐.๐๕

๒) แนวทางการบริหารเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ของสถานศึกษาเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยสาระสำคัญคือความนำ สาระสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดองค์กรแห่ง

การเรียนรู้ แนวทางการบริหารเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของสถานศึกษาเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและเงื่อนไขสู่ความสำเร็จ^{๑๒๕}

สวัสดี เพชรบูรณ์ ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนากาการบริหารจัดการโรงเรียนวิถีพุทธระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนวัดสังเวช สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต ๑” ผลการวิจัยพบว่า ๑) รูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนวิถีพุทธระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด คือ ๑.๑) การพัฒนาปรับปรุงสภาพแวดล้อมและบรรยากาศโรงเรียน ๑.๒) การพัฒนาหลักสูตรใช้การสอดแทรกหรือบูรณาการพุทธธรรมและคุณลักษณะศึกษา (Character Education) และ ๒) ผลการนำรูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนวิถีพุทธ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ที่พัฒนาไปใช้ พบว่า ๒.๑) ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนก่อนและหลังเรียนมีความแตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ๐.๐๕ นั่นคือ ผลสัมฤทธิ์ทางการเรียนของนักเรียนที่เรียนโดยใช้หลักสูตรโรงเรียนวิถีพุทธ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หลังเรียนสูงกว่าก่อนเรียน ๒.๒) หลังการใช้หลักสูตร นักเรียนส่วนมากปฏิบัติตามคุณลักษณะที่พึงประสงค์ที่กำหนดไว้ ๒.๓) ความพึงพอใจของนักเรียน อยู่ในระดับมากขึ้นไป ๒.๔) ครูอาสาสมัครร่วมโครงการวิจัยพัฒนาหลักสูตรโรงเรียนวิถีพุทธ ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีความเห็นว่า นักเรียนสามารถนำหลักพุทธธรรมมาทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และปฏิบัติตนได้ตามคุณลักษณะอันพึงประสงค์^{๑๒๖}

นิคม ลนขุนทด ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนากาการบริหารงานวิชาการของคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์” พบว่า สภาพปัญหาการบริหารงานวิชาการของคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมครอบคลุมขอบข่าย ๓ ด้าน คือ ๑) ด้านการเรียนการสอน ๒) ด้านการส่งเสริมและสนับสนุนทางวิชาการ และ ๓) ด้านการประกันคุณภาพทางวิชาการ สำหรับแนวทางในการพัฒนากาการบริหารงานวิชาการของคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมนั้น ได้กำหนดรูปแบบให้มีการดำเนินงานทั้งในระดับคณะและในระดับสาขาวิชา ด้วยการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน และมีกระบวนการในการบริหารงานวิชาการ ในแต่ละระดับของการมีส่วนร่วม มีขั้นตอนที่ประกอบด้วย การสร้างหรือพัฒนาระบบกลไกในการพัฒนา การระบุกิจกรรมและวิธีการในการพัฒนาแต่ละด้าน ตามมาตรฐานที่กำหนด โดยอาศัยแนวคิดของ Balanced Scorecard สำหรับเป็นแนวทางนำไปสู่การ

^{๑๒๕} ศรีเรือน ลิขิตเดชาโรจน์, “การบริหารเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ของสถานศึกษาเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ”, *วิทยานิพนธ์ปริญญา ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต* , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๐).

^{๑๒๖} สวัสดี เพชรบูรณ์, "การพัฒนากาการบริหารจัดการโรงเรียนวิถีพุทธระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนวัดสังเวช สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต ๑", *วิทยานิพนธ์ปริญญา ศึกษาศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๐).

ปฏิบัติ และการติดตามประเมินผลกิจกรรมนั้นๆ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานวิชาการของคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยราชภัฏดำเนินไปอย่างมีคุณภาพและมาตรฐาน^{๑๒๗}

วินัย ภูมิสุข ได้วิจัยเรื่อง “รูปแบบการพัฒนาการบริหารงานสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย” พบว่า

๑) สภาพปัจจุบันในการบริหารงานสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า การบริหารสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ยังขาดการบูรณาการองค์ความรู้สาขาวิชาวิทยาศาสตร์กับองค์ความรู้ในระดับท้องถิ่น ยังมีปัญหามากมายที่ทำให้การบริหารงานยังไม่ประสบผลสำเร็จ การประเมินผลหลักสูตรโดยเฉพาะสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ไม่เป็นไปตามสิ่งที่มุ่งหวัง และอาจารย์ประจำหลักสูตรที่ยังคงไม่เพียงพอ

๒) ปัจจัยที่เอื้อต่อรูปแบบการพัฒนาการบริหารงานวิชาวิทยาศาสตร์ที่พึงประสงค์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยเขตในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ประกอบด้วย ๕ ด้าน ได้แก่ การบริหารงานด้านหลักสูตรและการเรียนการสอน การบริหารงานด้านบุคลากร การบริหารงานด้านส่งเสริมวิชาการ การบริหารงานด้านการวัดผลประเมินผล และการบริหารงานด้านงบประมาณ

๓) รูปแบบการพัฒนาการบริหารงานวิชาวิทยาศาสตร์ที่พึงประสงค์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยเขตในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า ด้านหลักสูตรและการเรียนการสอนตามหลักอภิปธานิยธรรม พบว่า การรับรู้ความคิดร่วมกัน ทุกคนสามารถปฏิบัติมีมาตรฐานเดียวกัน ด้านบุคลากร พบว่า กำหนดแผนการประชุมระบบทีมงาน มีข้อตกลงร่วมกัน ให้ความสำคัญต่อกันดี รับฟังความคิดเห็น ด้านการส่งเสริมวิชาการ พบว่า ทำให้ทุกคนทราบเป้าหมายเดียวกัน มุ่งสร้างคุณค่าต่อสถาบันท้องถิ่น ระยะเวลาการผลิตผลงานวิชาการด้านสตรี การสร้างต้นแบบทางวิชาการ และการยกย่องและให้กำลังใจผู้มีส่วนงานทางวิชาการ ด้านการวัดผลและประเมินผล พบว่า กำหนดเกณฑ์ที่มีคุณภาพ บุคลากรรู้วิธีวัด ประเมินผล เกณฑ์การประเมินตามบุคคลที่สำคัญในท้องถิ่น รูปแบบ การวัดและประเมินผลตามเกณฑ์ของ สกอ. การมอบหน้าที่ให้กับสตรีรับผิดชอบ ผู้นำทราบถึงวิธีการวัดและการประเมิน ด้านการพัฒนาแบบการบริหารงานด้านงบประมาณ พบว่า จัดทำแผนรายจ่ายประจำปี การจัดทำงบประมาณร่วมกัน การควบคุมงบประมาณให้คุ้มค่า มอบหมายให้สตรีควบคุมด้านงบประมาณและบุคลากรเคารพต่อการตัดสินใจส่วนงบประมาณ

จากการศึกษาผลงานการวิจัยเกี่ยวกับ การบริหาร สามารถสรุปได้ตามตารางที่ ๒.๑๔ ดังต่อไปนี้

^{๑๒๗} นิคม ลนขุนทด, "การพัฒนาการบริหารงานวิชาการของคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์", วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต , (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๑).

ตารางที่ ๒.๑๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร

ชื่อนักวิชาการ/นักวิจัย	แนวคิดหลัก
ศรีเรือน ลิขิตเดชาโรจน์ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๐)	การบริหารเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ของสถานศึกษาเอกชนระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า ทางการบริหารเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ของสถานศึกษาเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานประกอบด้วยสาระสำคัญคือ ความนำ สาระสำคัญเกี่ยวกับแนวคิดองค์การแห่งการเรียนรู้ แนวทางการบริหารเพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ของสถานศึกษาเอกชน ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและเงื่อนไขสู่ความสำเร็จ
สวัสดี้ เพชรบูรณ์ (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๐)	การพัฒนาการบริหารจัดการโรงเรียนวิถีพุทธระดับมัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนวัดสังเวช สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต ๑ พบว่า รูปแบบการบริหารจัดการโรงเรียนวิถีพุทธระดับมัธยมศึกษาตอนต้น มีองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด คือ ๑) การพัฒนาปรับปรุงสภาพแวดล้อมและบรรยากาศโรงเรียน ๒) การพัฒนาหลักสูตร ใช้การสอดแทรกหรือบูรณาการพุทธธรรมและคุณลักษณะศึกษา (Character Education)
นิคม ลนขุนทด (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๑)	การพัฒนาการบริหารงานวิชาการของคณะเทคโนโลยีอุตสาหกรรมมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ พบว่า รูปแบบให้มีการดำเนินงานทั้งในระดับคณะและในระดับสาขาวิชา ด้วยการมีส่วนร่วม และมีกระบวนการในการบริหารงานวิชาการ ในแต่ละระดับของการมีส่วนร่วม ประกอบด้วย การสร้างระบบกลไกในการพัฒนา การระบุกิจกรรมและวิธีการในการพัฒนา โดยอาศัยแนวคิดของ Balanced Scorecard เป็นแนวทางนำไปสู่การปฏิบัติ และการติดตามประเมินผล

ตารางที่ ๒.๑๔ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร (ต่อ)

ชื่อนักวิชาการ/นักวิจัย	แนวคิดหลัก
วินัย ภูมิสุข (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๖)	รูปแบบการพัฒนาการบริหารงานสาขาวิชา รัฐศาสตร์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช วิทยาลัย พบว่า ด้านหลักสูตรและการเรียนการสอนตามหลัก อปริหานิยธรรม พบว่า การรับรู้ความคิดร่วมกัน ทุกคนสามารถปฏิบัติมีมาตรฐานเดียวกัน ด้าน บุคลากร ด้านการส่งเสริมวิชาการ พบว่า ทำให้ ทุกคนทราบเป้าหมายเดียวกัน มุ่งสร้างคุณค่าต่อ สถาบันท้องถิ่น

๒.๖.๔ งานวิจัยเกี่ยวกับที่ธรณีสงฆ์

งานวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารที่ธรณีสงฆ์ของพระอารามหลวงใน
กรุงเทพมหานคร” มีผู้ทำงานวิจัยเกี่ยวกับ ที่ธรณีสงฆ์ไว้หลายท่าน ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะนำเสนอ
ดังต่อไปนี้

ปิยวิทย์ วิภูศิริ ได้วิจัยเรื่อง “การจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยย่านวัดอนงคาราม ในที่ธรณี
สงฆ์วัดกัลยาณมิตรวรมหาวิหาร ” พบว่า ชุมชนที่อยู่อาศัยย่านวัดอนงคารามเป็นชุมชนขนาดใหญ่ใน
เขตคลองสาน มีอาณาบริเวณครอบคลุมชุมชนย่อยหลายชุมชนรวมถึงที่ธรณีสงฆ์วัดกัลยาณมิตร
วรมหาวิหาร ซึ่งมีชุมชนที่อยู่อาศัยเดิมแต่อดีตที่มีการจัดประโยชน์และทำสัญญาเช่าโดยกรมการ
ศาสนาหรือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในปัจจุบัน สภาพปัจจุบันระบบสาธารณูปโภคและ
สาธารณูปการในชุมชนอยู่ในสภาพดี และมีการจัดตั้งเป็นชุมชนตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วย
กรรมการชุมชน พ.ศ. ๒๕๓๔ วัตถุประสงค์ในการวิจัยในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มี ๒ ประการคือ เพื่อศึกษา
กระบวนการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยย่านวัดอนงคาราม และเพื่อศึกษาปัญหาและข้อจำกัดทางด้าน
การจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยย่านวัดอนงคาราม โดยมีขอบเขตการศึกษาเฉพาะในที่ธรณีสงฆ์ของวัด
กัลยาณมิตรวรมหาวิหาร และศึกษาเฉพาะการจัดการในระดับชุมชนเท่านั้น กระบวนการวิจัย
ประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลชุมชนที่เป็นเอกสาร แผนที่ แผนผัง การลงพื้นที่สำรวจและบันทึกข้อมูล
ภาพถ่าย ภาพถ่ายทางอากาศ ข้อมูลจากฝ่ายพัฒนาชุมชน สำนักงานเขตคลองสาน และข้อมูลสัญญา
เช่าจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และการใช้แบบสัมภาษณ์ผู้อยู่อาศัยและผู้ที่เกี่ยวข้องกับ
การจัดการชุมชน นำข้อมูลที่ได้มาทำการประมวลผลและสรุปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ จากการศึกษา
พบว่าสามารถแบ่งช่วงเวลาการจัดการชุมชนที่สำคัญได้ ๒ ช่วงด้วยกันคือ การจัดการชุมชน ช่วงก่อน

ปี พ.ศ.๒๕๓๐ เป็นช่วงก่อนมีการจัดตั้งชุมชนอย่างเป็นทางการ เป็นการจัดการในเรื่องทรัพยากรที่ดิน ซึ่งมีกรมการศาสนาเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการจัดการ และการจัดการด้านกายภาพ ซึ่งรัฐเป็นผู้จัดการให้เกิดการพัฒนาทั้งสาธารณูปโภคและสาธารณูปการทั้งหมด โดยผู้อยู่อาศัยไม่มีส่วนร่วมในการจัดการเลย ต่อมาช่วงหลังปี พ.ศ.๒๕๓๐ จากผู้อยู่อาศัยมีปัญหาาร่วมกัน ทำให้เกิดการรวมตัวของผู้อยู่อาศัยเพื่อการแก้ไขปัญหา และเป็นจุดเริ่มของรูปแบบการจัดการที่มีผู้นำชุมชนเป็นผู้มีบทบาทในการพัฒนา แต่การพัฒนาดังกล่าวยังขาดเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นเพียงการพัฒนาที่เป็นผลสืบเนื่องจากการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเท่านั้น ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการช่วงหลังนี้คือประธานและคณะกรรมการชุมชนเท่านั้น ผู้อยู่อาศัยยังเป็นเพียงผู้รับผลประโยชน์จากการพัฒนา และภาครัฐเปลี่ยนบทบาทเป็นผู้ส่งเสริมช่วยเหลือในการจัดการมากขึ้น ขบวนการจัดการในระดับชุมชนที่เกิดขึ้น แตกต่างจากผลการศึกษาการจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยวัดช่องนนทรี ซึ่งวัดได้ให้บริษัทเอกชนเป็นผู้ควบคุมขบวนการจัดการทั้งหมดอย่างเป็นระบบทั้งการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การจัดการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน โดยมีรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาหลังการพัฒนาและผู้อยู่อาศัยมีการจัดการในระดับครัวเรือนเท่านั้น แต่ขบวนการจัดการเกิดคล้ายคลึงกันเมื่อมีการจัดตั้งกรรมการชุมชนอย่างเป็นทางการ เกิดผู้นำของชุมชนซึ่งทำหน้าที่แก้ปัญหาและประสานงานในการดำเนินการต่างๆ ของชุมชน ผู้อยู่อาศัยมีส่วนร่วมในการจัดการในระดับชุมชนมากขึ้น ข้อเสนอแนะจากผลการวิจัยที่พบว่า รัฐเป็นผู้รับภาระที่เกิดขึ้นจากการจัดการชุมชนมาตลอด ในขณะที่ไม่ได้รับรายได้โดยตรงจากชุมชนเลย เนื่องจากเป็นที่ธรณีสงฆ์ กล่าวคือการทำให้เกิดชุมชนที่ยั่งยืนผู้อยู่อาศัยจะต้องสามารถรับภาระดังกล่าวได้ ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางการจัดตั้งมูลนิธิชุมชนเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการชุมชนเป็นแนวทางหรือทางเลือกในการจัดการและพัฒนาชุมชนที่อยู่อาศัยให้ยั่งยืนต่อไป^{๑๒๘}

ณดา จันทร์สม ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารการเงินของวัดในประเทศไทย ” วัดมีบทบาทสำคัญต่อสังคมไทยมาแต่อดีตเป็นเวลายาวนาน ความผูกพันกับวัดเกี่ยวข้องกับบุคคล ชุมชน และสังคมมีความสัมพันธ์กันตั้งแต่ช่วงวัยแรกและช่วงสุดท้ายของชีวิต กิจกรรมภายในวัดมีความหลากหลาย ตั้งแต่เพียงเป็นสถานที่พำนักของพระภิกษุสงฆ์ ให้พุทธศาสนิกชนเข้ามามีการทำบุญและประกอบศาสนกิจต่างๆ จนถึงความเป็นแหล่งท่องเที่ยว แหล่งนันทนาการ ศูนย์กลางการเรียนรู้ การพัฒนาการสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของชุมชน กิจกรรมที่มีการดำเนินการในวัดมีความหลากหลาย ได้แก่ การทำบุญทำทาน ในรูปแบบต่างๆ การประกอบพิธีกรรมทางศาสนา งานศพ งานบวช งานแต่งงาน งานวันเกิด ฯลฯ การเข้าหาวัดอุ้มงคล การจัดงานนันทนาการในรูปแบบต่างๆ (งานวัด) เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วพุทธศาสนิกชนชาวไทยมีบทบาทในการเข้าไปร่วมในการพัฒนา อุบลัมภ์ และบำรุงรักษาวัดในรูปแบบต่างๆ แต่ที่นิยมทำกันอย่างมาก โดยเฉพาะในยุคที่ความเจริญก้าวหน้าทาง

^{๑๒๘}ปียวิทย์ วิภูศิริ , “การจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยย่านวัดอนงค์าราม ในที่ธรณีสงฆ์วัดกัลยาณมิตร วรมหาวิหาร”, *เคหพัฒนศาสตร์มหาบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๖).

เศรษฐกิจได้ทำให้วิถีชีวิตของคนมีความร่ำรวยมากขึ้น คือ การบริจาค ซึ่งมักจะเป็นการบริจาคในรูปแบบของเงินเป็นหลัก โดยพุทธศาสนิกชนทั้งหลายถือการบริจาคทรัพย์เป็นการทำบุญและทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา ผลการศึกษาสรุปได้ว่า

๑. วัดโดยส่วนมากยังไม่มีโครงสร้างในการบริหารการเงินของวัดไว้อย่างเป็นระบบ
๒. การจัดทำรายงานทางการเงินตามมาตรฐานบัญชีของวัดยังไม่มีหลักฐานเด่นชัดว่า วัดมีการดำเนินการได้อย่างถูกต้อง โดยแม้ว่าวัดจะมีการบันทึกรายรับ-รายจ่าย และจัดทำบัญชีเป็นประจำ แต่อาจเป็นบัญชีที่จัดทำขึ้นอย่างง่ายหรือตามความเข้าใจของผู้จัดทำเท่านั้น ยังไม่สอดคล้องกับหลักมาตรฐานบัญชีที่รับรองกันโดยทั่วไป รวมถึงยังไม่มีการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีรับอนุญาตด้วย
๓. การเผยแพร่ให้สาธารณะรับทราบข้อมูลทางการเงินของวัดยังอยู่ในวงจำกัด และยังขาดการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบโดยหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารการเงินของวัดอย่างเป็นระบบ
๔. วัดยังไม่มีกระบวนการตัดสินใจการลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากศาสนสมบัติของวัดที่มีการจัดทำเขตจัดประโยชน์อย่างเป็นระบบ
๕. ภาพรวมอาจกล่าวได้ว่า มีเงินหมุนเวียนในรูปของรายได้และรายจ่ายของระบบวัดอยู่ประมาณ ๑๐๐,๐๐๐-๑๒๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ในขณะที่การจัดทำบัญชีและตรวจสอบยังไม่มีระบบที่ชัดเจนนัก
๖. การบริหารจัดการทางการเงินของวัดควรยึดหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการที่ดี ในการบริหารจัดการ
๗. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติยังขาดบทบาทในการกำหนดกรอบในการกำกับดูแลให้การบริหารจัดการทางการเงินของวัดสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล
๘. องค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่สอดคล้องกับการดำเนินกิจการของวัด ได้แก่ ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส หลักนิติธรรม และหลักคุณธรรม ในขณะที่องค์ประกอบอย่างหลักความเสมอภาค หลักสนองตอบรับ และหลักความคุ้มค่า อาจจะมีน้ำหนักไม่มากนักกับการบริหารจัดการของวัด
๙. การศึกษาความสอดคล้องของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่มีอยู่ พบว่า ยังมีกรอบในการกำกับดูแลที่ขาดแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้ผู้บริหารวัดสามารถที่จะดำเนินการได้สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล รวมถึงปัญหาอุปสรรคสำคัญของการบริหารจัดการทางการเงินให้สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล คือ การขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดี และหลักการบริหารการเงินของผู้มีอำนาจหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการภายในวัด

การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนาแนวทางในการบริหารจัดการทางการเงินของวัดให้มีความสอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาล ในฐานะวัดเป็นนิติบุคคลที่เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ดังนี้

๑. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรกำหนดให้วัดได้มีการจัดทำรายงานทางการเงินเป็นประจำทุกปี และนำเสนอให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเป็นผู้รวบรวมและกำหนดให้มีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ

๒. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติควรดำเนินการให้มีการออกกฎข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดการได้มา องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวัดให้ชัดเจนและสะท้อนการมีส่วนร่วม และสามารถยึดหลักธรรมาภิบาลและการบริหารกิจการที่ดีในการบริหารจัดการวัดได้

๓. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเร่งช่วยกันพัฒนาบุคลากรที่จะมีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการทางการเงินให้แก่วัดให้มีระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การจัดอบรมไวยาวจักร และกรรมการวัดอย่างสม่ำเสมอ และเพิ่มแรงจูงใจและมาตรการเพื่อกระตุ้นให้บุคลากรเหล่านั้นได้เข้ารับการอบรม เช่น การให้โล่ เกียรติบัตร หรือกำหนดมาตรการคุณสมบัติของผู้ที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวให้สามารถที่จะสนองตอบความต้องการในการพัฒนาการบริหารจัดการวัดให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลได้

๔. ประชาชน และชุมชนในฐานะพุทธศาสนิกชนควรต้องมีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับการบริหารจัดการวัดมากขึ้น การกระตุ้นให้มีจิตอาสาทำงานเพื่อชุมชนและสังคมต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องโดยหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงวัฒนธรรม เป็นต้น^{๑๒๙}

มีศิลป์ ชินภักดี ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารการปฏิรูปการศึกษาสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา” พบว่า

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยการบริหารโดยรวมและรายด้านทั้ง ๓ ด้าน คือ สภาพแวดล้อม ปัจจัยนำเข้า และกระบวนการ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการปฏิรูปการศึกษาสำหรับงานเขตพื้นที่การศึกษา อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ ๐.๐๕

๒. การสร้างรูปแบบการบริหารการปฏิรูปการศึกษาสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา จากผลการวิเคราะห์ปัจจัยการบริหารที่มีความสัมพันธ์ทางบวก ๑๓ องค์ประกอบ จาก ๑๘ องค์ประกอบ และองค์ประกอบไม่มีความสัมพันธ์ทางบวกเรียงตามลำดับ คือ

^{๑๒๙} ฝนดา จันทน์สม, “การบริหารการเงินของวัดในประเทศไทย”, รายงานการวิจัย, (สำนักวิจัย: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๕), หน้า ๔๔.

อันดับที่ ๑ ปัจจัยนำเข้า จำนวน ๕ องค์ประกอบ เรียงอันดับ คือ (๑) ผู้ปฏิบัติงาน (๒) งบประมาณ (๓) อาคารสถานที่ (๔) นโยบายการจัดการศึกษา และ (๕) วัสดุและครุภัณฑ์ส่วนด้าน ผู้บริหารไม่มีความสัมพันธ์ทางบวก

อันดับที่ ๒ กระบวนการ จำนวน ๔ องค์ประกอบ เรียงอันดับ คือ (๑) โครงสร้าง (๒) วิสัยทัศน์ (๓) เทคนิค และ (๔) ภาวะผู้นำ ส่วนด้านการจัดการไม่มีความสัมพันธ์ทางบวก

อันดับที่ ๓ สภาพแวดล้อม จำนวน ๔ องค์ประกอบ เรียงอันดับ คือ (๑) ความรู้ ความเข้าใจของชุมชน (๒) สภาพเศรษฐกิจของชุมชน (๓) แหล่งเรียนรู้ภายนอก และ (๔) การสนับสนุนของชุมชน ส่วนอีก ๓ องค์ประกอบ คือ ภูมิปัญญาท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของชุมชน และความเกี่ยวข้องของนักการเมือง ไม่มีความสัมพันธ์ทางบวก

๓. การตรวจสอบการใช้รูปแบบการบริหารการปฏิรูปการศึกษาสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา สามารถนำไปบูรณาการตรงตามความพร้อมและสภาพบริบท สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาด้วยความเหมาะสม ซึ่งผลการประเมินบุคลากรเห็นด้วยตามรูปแบบที่สร้างขึ้น คิดเป็นร้อยละ ๘๑.๗๓ และเรียงลำดับความสำคัญบางองค์ประกอบ คือ (๑) ปัจจัยนำเข้า โดยเน้นนโยบายการจัดการศึกษามากกว่าอาคารสถานที่ (๒) กระบวนการโดยเน้นภาวะผู้นำมากกว่าเทคนิค และ (๓) สภาพแวดล้อม โดยเน้นแหล่งเรียนรู้ภายนอกมากกว่าการสนับสนุนของชุมชน และสภาพเศรษฐกิจของชุมชน ตามลำดับเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาขึ้นพื้นฐานอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากการเติบโตของกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่องทำให้พื้นที่ที่อยู่ในความครอบครองของเอกชนไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อกิจกรรมของเมือง จึงมีการใช้พื้นที่ธรณีสงฆ์เพื่อการดังกล่าว จากการศึกษาพื้นที่ธรณีสงฆ์ในกรณีศึกษาพบว่า มีการใช้ประโยชน์สองประเภท คือ เป็นที่พักอาศัยและพาณิชยกรรม ซึ่งปัจจัยที่ใช้กำหนดประโยชน์ ได้แก่ ที่ตั้ง การเข้าถึงและขนาดของพื้นที่ โดยการ ใช้พื้นที่ธรณีสงฆ์จะมีความสัมพันธ์ต่อพื้นที่เมือง ชุมชนและบทบาทของวัดในเชิงสนับสนุน สภาพปัญหาที่พบในการใช้พื้นที่ธรณีสงฆ์ ได้แก่ การทำให้เกิดแหล่งเสื่อมโทรมและขนาดพื้นที่เปิดโล่ง จากการใช้พื้นที่ธรณีสงฆ์เพื่อตอบสนองกิจกรรมของเมืองเป็นหลัก ทำให้ละเลยการใช้ประโยชน์พื้นที่ธรณีสงฆ์เพื่อชุมชนตามบทบาทของวัดต่อไป

ตารางที่ ๒.๑๕ งานวิจัยที่เกี่ยวกับที่ธรณีสงฆ์

ชื่อ นักวิชา การ/ นักวิจัย	แนวคิดหลัก
ปิยวิทย์ วิภูศิริ (วิทยา นิพนธ์ , ๒๕๔๖)	การจัดการชุมชนที่อยู่อาศัยย่านวัดดอนงคาราม ในที่ธรณีสงฆ์วัดกัลยาณมิตร วรมหาวิหาร พบว่า รัฐเป็นผู้รับภาระที่เกิดขึ้นจากการจัดการชุมชน ในขณะที่ไม่ได้รับรายได้โดยตรงจาก ชุมชนเลยเนื่องจากเป็นที่ธรณีสงฆ์
ณดา จันทร์ สม (รายงาน การ วิจัย, ๒๕๕๕)	การบริหารการเงินของวัดในประเทศไทย พบว่า ๑. วัดโดยส่วนมากยังไม่มีโครงสร้างในการบริหารการเงินของวัดไว้อย่างเป็นระบบ ๒. การจัดทำรายงานทางการเงินตามมาตรฐานบัญชีของวัดยังไม่มีหลักฐานเด่นชัดว่า วัดมีการดำเนินการได้อย่างถูกต้อง ๓. การเผยแพร่ให้สาธารณะรับทราบข้อมูลทางการเงินของวัดยังอยู่ในวงจำกัด ๔. วัดยังไม่มีกระบวนการตัดสินใจการลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากศาสนสมบัติของวัด
มีศิลป์ ชินภักดี (วิทยา นิพนธ์ , ๒๕๕๕)	“การพัฒนารูปแบบการบริหารการปฏิรูปการศึกษาสำหรับสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา” พบว่า จากการเติบโตของกรุงเทพมหานครอย่างต่อเนื่องทำให้พื้นที่ที่อยู่ในความครอบครอง ของเอกชนไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อกิจกรรมของเมือง จึงมีการใช้พื้นที่ธรณีสงฆ์เพื่อ การดังกล่าวจากการศึกษาพื้นที่ธรณีสงฆ์ในกรณีศึกษาพบว่า มีการใช้ประโยชน์สอง ประเภท คือ เป็นที่พักอาศัยและพาณิชยกรรม ซึ่งปัจจัยที่ใช้กำหนดประโยชน์ ได้แก่ ที่ตั้ง การเข้าถึงและขนาดของพื้นที่ โดยการใช้พื้นที่ธรณีสงฆ์จะมีความสัมพันธ์ต่อพื้นที่เมือง ชุมชนและบทบาทของวัดในเชิงสนับสนุน

๒.๖.๕ งานวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรม

งานวิจัยเกี่ยวกับหลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์ เพื่อการพัฒนารูปแบบที่ธรณีสงฆ์ของพระ
อารามหลวงในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหลายท่านได้วิจัยไว้ ดังนี้

ดวงพร สมสมัย และคณะ ได้วิจัยเรื่อง “การพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืนตาม
หลักธรรมทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์ ๔: กรณีศึกษา อำเภอวังสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี ”
ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความขยันมาก แต่ไม่สามารถรักษาทรัพย์และใช้จ่ายอย่างเหมาะสม

ประชาชนร้อยละ ๔๙.๗๐ มีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายและต้องกู้เงิน ประชาชนไม่นิยมจดบันทึกรายรับรายจ่าย หลังจากการนำรูปแบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตไปใช้ ประชาชนมีหลักธรรม ๔ ด้านเพิ่มขึ้น คือ ขยันหา รักษาทรัพย์ คบคนดีเป็นมิตร และใช้ชีวิตอย่างพอเพียง^{๓๓๐}

เจ้าอากาศโทสุธา ทองบุตร ได้วิจัยเรื่อง “การประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์กับการแก้ไขปัญหายาเสพติดในสังคมไทย” พบว่า ทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์ หมายถึง ธรรมที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ในปัจจุบัน ประโยชน์อันพึงได้รับจากการประกอบกิจการหรือมีอาชีพที่สุจริตถูกต้องทั้งทางกฎหมายและศีลธรรม ผลประโยชน์ที่ได้จากการประกอบกิจการนั้นเป็นผลที่ได้ทันตาเห็นไม่ต้องรอถึงภายภาคหน้าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการประกอบกิจการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะได้มาซึ่งประโยชน์นั้นจะต้องแสวงหาอย่างมีหลักการและมีแผนการ ซึ่งหลักการและแผนการนี้ เรียกว่า ธรรมที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ในปัจจุบัน อันมีอยู่ ๔ ประการ คือ (๑) อุฏฐานสัมปทา ถึงพร้อมด้วยความหมั่น เลี้ยงชีพด้วยการหมั่นประกอบกิจการงาน (๒) อารักขสัมปทา ถึงพร้อมด้วยการรักษาโภคทรัพย์ที่หามาได้ด้วยความขยันหมั่นเพียรโดยชอบธรรม (๓) กัลยาณมิตตตา คบคนดีไม่คบคนชั่ว (๔) สมชีวิตา อยู่อย่างพอเพียง รู้ทางเจริญทรัพย์และทางเสื่อมแห่งโภคทรัพย์ จากการศึกษาการขาดหลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์ ในสังคมไทยพบว่า คนในสังคมไทยขาดความเพียรและถ้าปัจจัยที่แวดล้อมอยู่รอบตัวไม่ได้สร้างความมั่นใจเพียงพอก็จะเกิดความรู้สึกอยากประวิงเวลาที่จะลงมือทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้นานออกไปและหากการทำการกิจกรรมใดเป็นการเหลือวิสัยเราจะหลีกเลี่ยงไม่ทำสิ่งเหล่านั้น หรือ ผลัดวันประกันพรุ่งเพียงเพื่อยื้อระยะเวลาแห่งความสุขให้ยาวออกไป จนติดเป็นนิสัยของความเกียจคร้าน ซึ่งเป็นการขาดความเพียรในการดำเนินกิจการต่างๆ ในชีวิตตน การไม่รู้จักประหยัดทรัพย์ในสังคมไทยมีผลมาจากคนในสังคมเสพติดในวัตถุนิยมจึงใช้จ่ายทรัพย์สิ้น เงินทองนั้นให้สูญเปล่าไปอันมาจากการไม่รู้จักประหยัดทรัพย์นั้น นับว่าเป็นสิ่งที่ประมาทยิ่งเกิดปัญหาใช้จ่ายเกินรายได้หาเงินไม่พอใช้จ่ายเกิดปัญหา คอร์ปชั่น คดโกง ปล้นจี้ ซึ่งเป็นผลกระทบต่อกันที่อยู่มาร่วมในสังคมตามมา ปัญหาการคบคนพาลไม่รู้จักการคบคนดีเป็นมิตรไม่รู้จักเลือกบุคคลที่จะคบหาว่าจะสามารถเกื้อหนุนชีวิตไปในทางที่ดีชักชวนเราไปทำเรื่องที่ไม่ดีไม่สมควรจึงทำให้เสียประโยชน์ในชีวิตทำให้พบกับความเสื่อมเสียของชีวิตไม่มีความพร้อม คือการดำเนินชีวิตและการพัฒนาที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามหลักศีลธรรมของพระพุทธศาสนา ปัญหาการใช้จ่ายทรัพย์เกิดฐานะเป็นผู้ดำเนินชีวิตไม่สมควรดำเนินชีวิตไม่เหมาะสม ไม่สมควรแก่ฐานะไม่ว่าจะมีทรัพย์สินเงินทองมากหรือน้อย คือใช้จ่ายเกินตัวสุรุ่ยสุร่าย ก่อหนี้สินไม่รู้จักประมาณตนในการใช้จ่ายทรัพย์ อีกทั้งไม่รู้จักกำหนดรายได้และรายจ่ายให้พอดี สม

^{๓๓๐} ดวงพร สมสมัย และคณะ, “การพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์ ๔: กรณีศึกษา อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี”, วารสารวิจัย มสส. สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (SDU Research Journal Humanities and Social Sciences) ISSN 1905 2847 กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๑: ๔๐๘.

รายได้เพื่อประโยชน์ไว้สำหรับปันปลายของชีวิตตน การประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในสังคมไทย มีทั้งหมด ๔ ข้อ คือ

(๑) การนำหลักอุทฺธานสัมปทามาประยุกต์ใช้กับการแก้ปัญหาชีวิตการขาดความเพียร เมื่อจะเลิกให้พ้นจากความเกียจคร้านนานาประการที่เป็นหนทางนำไปให้ชีวิตมีความเสื่อมลง

(๒) การนำหลักอารักขสัมปทามาประยุกต์ใช้กับการแก้ปัญหาชีวิตการไม่รู้จักรักษาทรัพย์ คือการใช้เงินตามหลักธรรมะคนรู้จักทำมาหาเลี้ยงชีพ การตั้งตนไว้อย่างเหมาะสมกับการรู้จักหาทรัพย์ และรู้จักรักษาทรัพย์นั้น

(๓) การนำหลักกัลยาณมิตตามาประยุกต์ใช้กับการแก้ปัญหาชีวิตการคบคน รู้จักเลือก เสวนาบุคคลผู้ทรงคุณทรงปัญญา มีความสามารถซึ่งจะช่วยสนับสนุน ให้ดำเนินก้าวหน้าไปด้วยดี และ

(๔) การนำหลักสมชีวิตามาประยุกต์ใช้กับการแก้ปัญหาชีวิตการใช้จ่ายทรัพย์เกินฐานะ พยายามใช้จ่ายให้พอเหมาะกับรายได้ของเรา เพราะว่าผู้ใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่ายใช้จ่ายเกินฐานะของตนเอง จะต้องรู้จักประหยัดทรัพย์พยายามใช้จ่ายแต่ในสิ่งที่จำเป็นเท่านั้นจึงมีความสุขได้ตามสมควร^{๑๓๑}

พระครูโพธิธรรมานุกุล (บรรเทา ชุตินฺ) ได้วิจัยเรื่อง “ศึกษาแนวทางการนำหลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาชีวิตของพุทธศาสนิกชนในสังคมไทยปัจจุบัน ” ผลการวิจัยพบว่า ทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์ เป็นหลักธรรมในพุทธศาสนา คือ หลักประโยชน์ในปัจจุบัน ๔ อย่าง บ้างเรียกว่า หัวใจเศรษฐกิจ อุ อา กะ สะ อาจเรียกสั้นๆว่า ทฤษฎีธัมมิกัตถะ (เนื่องจากอรรถะ แปลว่า ประโยชน์อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีประโยชน์ ซ้ำซ้อนกันสองคำก็ได้) หรืออาจเรียกเต็มๆ ว่า ทฤษฎีธัมมิกัตถสังวัตตนิยธรรม ๔ หมายถึง ธรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในปัจจุบัน หลักธรรมอันอำนวยประโยชน์สุขขั้นต้น เพื่อประโยชน์สุขสามัญที่มองเห็นกันในชาตินี้ ที่คนทั่วไปปรารถนามี ทรัพย์ ยศ เกียรติ ไม้ตรี เป็นต้น อันจะสำเร็จด้วยธรรม ๔ ประการ คือ ๑) อุทฺธานสัมปทา ถึงพร้อมด้วยความหมั่น เช่นขยันหมั่นเพียร เลี้ยงชีพด้วยการหมั่นประกอบภาระงาน เป็นผู้ขยันไม่เกียจคร้านในการงานนั้น ประกอบด้วยปัญญาเครื่องสอดส่องอันเป็นอุปายในการงานนั้นให้สามารถทำได้สำเร็จ๒) อารักขสัมปทาถึงพร้อมด้วยการรักษาโภคทรัพย์(ที่หามาได้ด้วยความขยันหมั่นเพียรโดยชอบธรรม) เขารักษาคุ้มครองโภคทรัพย์เหล่านั้นไว้ได้พร้อมมูลไม่ให้ถูกลักหรือทำลายไปโดยภัยต่างๆ๓) กัลยาณมิตตตา คบคนดี ไม่คบ คบชั่ว อยู่อาศัยในบ้านหรือนิคมโดยอดดำรงตน เจริญ สนทนากับบุคคลในบ้านหรือนิคมนั้น ซึ่งเป็นผู้มีสมาจารบริสุทธิ์ผู้ถึงพร้อมด้วยศรัทธา ศีล จาคะ ปัญญา และ ๔) สมชีวิตา อยู่อย่างพอเพียงรู้ทางเจริญ ทรัพย์และทางเสื่อมแห่งโภคทรัพย์ แล้วเลี้ยงชีพพอเหมาะ ไม่ให้สุรุ่ยสุร่ายฟุ่มเฟือยนัก ไม่ให้ฝืดเคืองนัก ด้วยคิดว่า รายได้ของเราจะต้องเหนือรายจ่ายและรายจ่ายของเราจะต้องไม่เหนือรายได้ชีวิตตามหลักคำสอนพระพุทธศาสนา มีองค์ประกอบที่สำคัญสองส่วน คือ ร่างกายกับจิตใจหรือรูปกับนาม สองอย่างนี้

^{๑๓๑} จ้าอากาศโทสุธา ทองบุตร, “การประยุกต์ใช้หลักทฤษฎีธัมมิกัตถประโยชน์กับการแก้ไขปัญหาสังคมไทย”, **หลักสูตรพุทธศาสตรมหาบัณฑิต**, สาขาพระพุทธศาสนา (ภาคพิเศษ), (ศูนย์บัณฑิตศึกษา: วิทยาเขต นครราชสีมา, ๒๕๕๔).

เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยการปรุงของเหตุปัจจัยเหมือนกันกับสิ่งทั้งปวงที่มีชีวิตอยู่และไม่มีชีวิต ล้วนจัดอยู่ในประเภทของสิ่งที่เรียกว่า สังขตธรรม ชีวิตคนเราก็คือ เป็นสิ่งหนึ่งที่มีอยู่ในธรรมชาติ ซึ่งเกิดขึ้นและเป็นไปตามกฎธรรมชาติ คือ ความเกิด แก่ เจ็บ และตาย อยู่ในโลกเช่นเดียวกับสัตว์โลกชนิดอื่นๆ ฉะนั้นจุดมุ่งหมายหลักของศาสนาจึงมุ่งสืบค้น และทำความเข้าใจเกี่ยวกับชีวิตของคนเรา และแก้ปัญหาชีวิตโดยตรง ซึ่งถือเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงสภาวะหรือสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น ความจริงแล้วชีวิต คือ กระบวนการของการเกิดขึ้นและดับไปของทุกข์ดังพระสูตรว่า “ความจริงทุกข์เท่านั้นย่อมเกิดทุกข์ย่อมตั้งอยู่และเสื่อมสิ้นไป นอกจากทุกข์ไม่มีอะไรเกิด นอกจากทุกข์ไม่มีอะไรดับ” เป็นความสืบต่อกันแห่งสังขารธรรมล้วน ๆ กระบวนการแห่งธรรมนี้เกิดขึ้นและดับลงตามเหตุปัจจัยการนำหลักทฤษฎีธรรมมิกัตถประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาชีวิตของพุทธศาสนิกชนในสังคมไทยปัจจุบันนี้ทั้งหมด ๔ ข้อ คือ

(๑) การนำหลักอุฏฐานสัมปทามาแก้ปัญหาการขาดความเพียร เมื่อจะเลิกให้พ้นจากความช้วนนาประการ สิ่งสำคัญก็คือการระมัด ระวังหรือสำรวมรักษากาย วาจา ใจ แม้กระทั่งชีวิตของเรา ไม่ให้หลงไปตามกระแสวัตถุต่างๆ

(๒) การนำหลักอารักขสัมปทามาแก้ปัญหาชีวิตการไม่รู้จักรักษาทรัพย์ อารักขสัมปทา คือการใช้เงินตามหลักธรรมะคนรู้จักทำมาหาเลี้ยงชีพ คนที่จะเรียกได้ว่า รู้จักหา รู้จักใช้ทรัพย์ หรือหาเงินเป็น ใช้เงินเป็น เป็นคนทำมาหากินที่ดี ตั้งตัวสร้างหลักฐานได้

(๓) การนำหลักกัลยาณมิตตตามาแก้ปัญหาชีวิตการคบคนพาลต้องมีกัลยาณมิตรที่ดี คือ มีผู้แนะนำสั่งสอน ที่ปรึกษาเพื่อนที่คบหาและบุคคลผู้แวดล้อมที่ดี ความรู้จักเลือกเสวนาบุคคลหรือเข้าร่วมหมู่กับท่านผู้ทรงคุณทรงปัญญาที่มีความสามารถซึ่งจะช่วยแวดล้อม สนับสนุนชักจูง ชี้ช่องทางเป็นแบบอย่างตลอดจนเป็นเครื่องอุดหนุนเกื้อกูลแก่กัน ให้ดำเนินก้าวหน้าไปด้วยดีในการศึกษาอบรม การครองชีวิต การประกอบกิจการและธรรมปฏิบัติ สิ่งแวดล้อมทางสังคมที่ดี

(๔) การนำหลักสมชีวิตามาแก้ปัญหาชีวิตการใช้จ่ายทรัพย์เกินฐานะ คือ การประหยัด เป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก เราจะมีชีวิตราบรื่นปกติสุขได้ก็ต้องรู้จักใช้เงินทองอย่างประหยัด ใช้แต่ในสิ่งที่จำเป็นแก่การครองชีพของเราพยายามใช้จ่ายให้พอเหมาะกับรายได้ของเราเพราะว่าผู้ใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย ใช้จ่ายเกินฐานะของตนเองนั้นย่อมได้รับความเดือดร้อนทำให้ครอบครัวได้รับความลำบาก เพราะฉะนั้นจะต้องรู้จักประหยัดทรัพย์พยายามใช้จ่ายแต่ในสิ่งที่จำเป็นเท่านั้น จึงมีความสุขได้ตามสมควรแก่อัตภาพของตัวเองและครอบครัว^{๑๓๒}

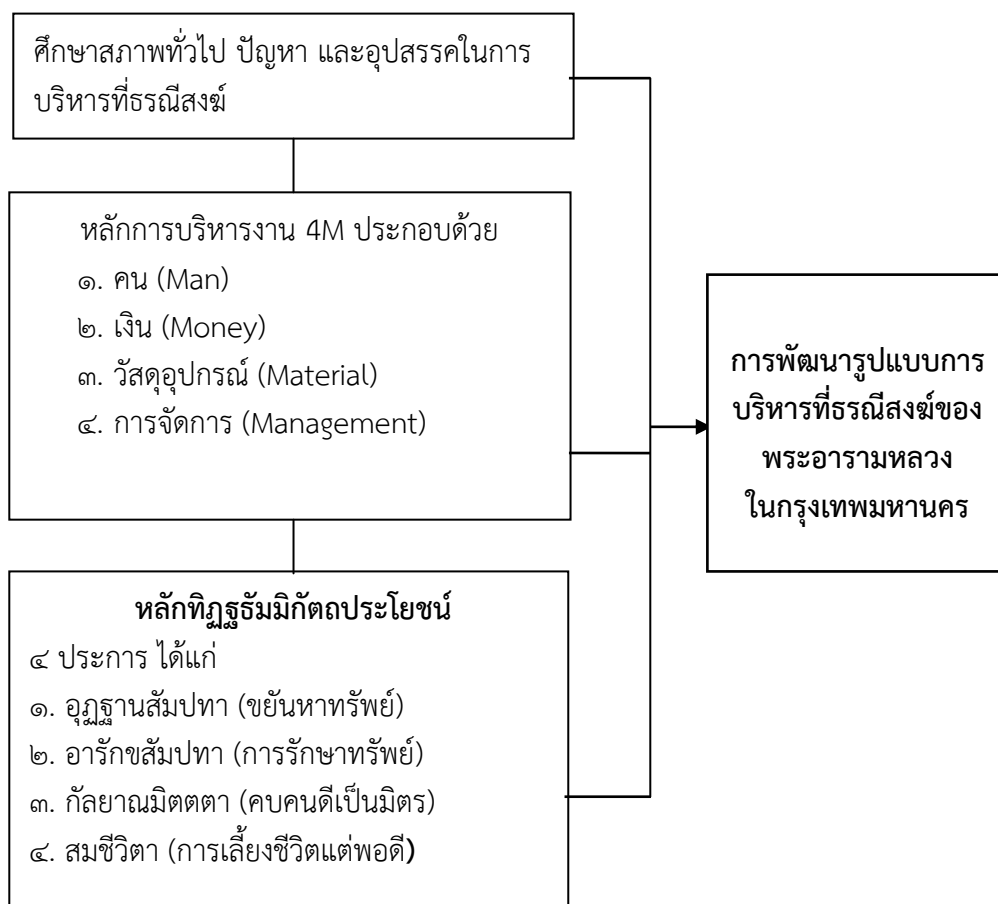
^{๑๓๒} พระครูโพธิธรรมานุกุล (บรรเทา ชุตินฺธ), “ศึกษาแนวทางการนำหลักทฤษฎีธรรมมิกัตถประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาชีวิตของพุทธศาสนิกชนในสังคมไทยปัจจุบัน”, **ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต** สาขาวิชาพระพุทธศาสนา, (บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๔

ตารางที่ ๒.๑๖ งานวิจัยเกี่ยวกับหลักธรรม

นักวิชาการหรือนักวิจัย	แนวคิดหลัก
ดวงพร สมสมัย และคณะ (รายงานการวิจัย, ๒๕๕๑)	“การพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมที่พุทธธัมมิกัตถประโยชน์ ๔: กรณีศึกษา อำเภอม่วงสามสิบ จังหวัดอุบลราชธานี” พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความขยันมาก แต่ไม่สามารถรักษาทรัพย์และใช้จ่ายอย่างเหมาะสม มีรายได้ไม่พอกับรายจ่ายและต้องกู้เงิน ประชาชนไม่นิยมจดบันทึกรายรับรายจ่าย หลังจากการนำรูปแบบการพัฒนาคุณภาพชีวิตไปใช้ ประชาชนมีหลักธรรม ๔ ด้านเพิ่มขึ้น คือ ขยันหา รักษาทรัพย์ คบคนดีเป็นมิตร และใช้ชีวิตอย่างพอเพียง
พระครูโพธิธรรมานุกุล (บรรเทา ชุตินัน) (วิทยานิพนธ์, ๒๕๕๔)	“ศึกษาแนวทางการนำหลักพุทธธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อแก้ปัญหาชีวิตของพุทธศาสนิกชนในสังคมไทยปัจจุบัน” การนำหลักพุทธธัมมิกัตถประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาชีวิตของพุทธศาสนิกชนในสังคมไทยปัจจุบัน มีทั้งหมด ๔ ข้อ คือ (๑) การนำหลักอุทฺธานสัมปทา มาแก้ปัญหาการขาดความเพียร เมื่อจะหลีกเลี่ยงจากความชว่ นานาประการสิ่งสำคัญก็คือการระมัด ระวังหรือสำรวมรักษากาย วาจา ใจ แม้กระทั่งชีวิตของเราไม่ให้หลงไป ตามกระแสวัตถุต่างๆ (๒) การนำหลักอารักขสัมปทา มาแก้ปัญหาชีวิต การไม่รู้จักรักษาทรัพย์ อารักขสัมปทา คือการใช้เงินตามหลักธรรมะคนรู้จักทำมาหาเลี้ยงชีพ (๓) การนำหลักกัลยาณมิตรตตมาแก้ปัญหาชีวิต การคบคนพาลต้องมีกัลยาณมิตรที่ดี คือ มีผู้แนะนำสั่งสอน ที่ปรึกษาเพื่อนที่คบหาและบุคคลผู้แวดล้อมที่ดี (๔) การนำหลักสมชีวิตา มาแก้ปัญหาชีวิตการใช้จ่ายทรัพย์เกินฐานะ คือ การประหยัดเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เราจะมีชีวิตราบรื่นปกติสุขได้ก็ต้องรู้จักใช้เงินทองอย่างประหยัด

๒.๗ กรอบแนวคิดในการวิจัย

ผลจากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบการบริหารที่ธรรมาภิบาลของพระอารามหลวงในกรุงเทพมหานคร” ผู้วิจัยได้ศึกษาสภาพทั่วไป ปัญหาและอุปสรรค แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หลักพุทธธรรม เพื่อการพัฒนารูปแบบการบริหารที่ธรรมาภิบาลของพระอารามหลวงในกรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยนำรูปแบบการบริหารที่ธรรมาภิบาลของพระอารามหลวงในกรุงเทพมหานคร ซึ่งประกอบด้วย หลักการบริหาร 4M ได้แก่ ๑) คน (Man) ๒) เงิน (Money) ๓) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และ ๔) การจัดการ (Management) และนำหลักพุทธธรรมที่สอดคล้อง การพัฒนาผู้อยู่อาศัยและผู้เช่า คือ “หลักทฤษฎีธรรมมิกัตถประโยชน์” ได้แก่ ๑) อุฏฐานสัมปทา (อุ) หมายถึง การถึงพร้อมด้วยความขยันหมั่นเพียร ๒) อารักขสัมปทา (อา) หมายถึง การถึงพร้อมด้วยการรักษา คือ รู้จักคุ้มครองเก็บรักษาโภคทรัพย์ ๓) กัลยาณมิตตตา (กะ) หมายถึง การรู้จักคบคนดีหรือมี กัลยาณมิตร ๔) สมชีวิตา (สะ) หมายถึง มีความเป็นอยู่เหมาะสม มากำหนดเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้



แผนภาพที่ ๒.๔ แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย