

แนวความคิดและทฤษฎีในการบริหาร



ความหมายและความสำคัญของการบริหาร

เมื่อกล่าวถึงคำว่า "การบริหาร" (Administration) โดยทั่วไป มักเข้าใจว่าหมายถึงการบริหารราชการ ซึ่งแท้จริงแล้วมิใช่เป็นเช่นนั้น หากแต่ว่า หมายถึงการบริหารงานทุก ๆ ด้าน และยังมีคำที่ใช้แทนกันได้ในบางโอกาส เช่น คำว่า "การจัดการ" (Management) ซึ่งมักเป็นที่เข้าใจว่าถ้าพูดถึงการบริหาร (Administration) ในความนิยมแพร่หลายหมายถึงการบริหารราชการ หากเป็นการจัดการ (Management) หมายถึงการบริหารในวงธุรกิจ แต่อย่างไรก็ตามทั้ง ๒ คำนี้ใช้แทนกันได้ และหมายถึงการบริหารเช่นเดียวกัน หากจะแยกคำทั้ง ๒ ออกจากกันแล้ว จะได้ว่าการบริหาร (Administration) มักจะเน้นในเรื่องการบริหาร หรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ส่วนการจัดการ (Management) เป็นการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจัดทำ (Implementation)<sup>๑</sup> หรืออาจจะพูดรวมไปได้ว่า การจัดการ (Management) หรือการบริหาร (Administration) โดยทั่วไปย่อมจะหมายถึงการควบคุมกิจการด้านต่าง ๆ ภายในองค์การให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ความหมายของการบริหารจะมีความแตกต่างกันไปบ้าง อยู่ที่ว่าผู้รู้แต่ละท่านจะมองเห็นไปคนใดเท่านั้น<sup>๒</sup> และในปัจจุบัน สองคำนี้ก็ใช้แทนกันอยู่เสมอ

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด เกษมสุวรรณ, ๒๕๑๔), หน้า ๔-๕.

<sup>๒</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ พิมพ์ครั้งที่ ๑ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐), หน้า ๒๐.

การจัดการ (Management) หมายถึงกระบวนการของการวางแผน การอำนวยการ และการควบคุม

หน้าที่ประการแรกของการจัดการ คือ การวางแผน การจัดตั้งนโยบายของกลุ่ม วัตถุประสงค์และโครงการสำหรับอนาคต

หน้าที่ประการที่สอง คือ การจัดมอบหมายความรับผิดชอบเฉพาะอย่างให้กับ แผนกต่าง ๆ และระดับต่าง ๆ ทั้งที่มิใช่ทำงาน การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ

หน้าที่ประการที่สาม ได้แก่ การควบคุมงานนั้น คือ การนำทางและเป็นผู้ชี้ทางให้เกิดความระสรวกในการตรวจสอบการปฏิบัติงาน และโดยการควบคุมนี้ ผู้จัดการสามารถพบว่าได้มีการทำอะไรบ้าง เพื่อตอบสนองต่อวัตถุประสงค์และการมอบหมายงาน<sup>๑</sup>

สมพงษ์ เกษมสิน ให้ความหมายว่า การบริหารหมายถึงการใช้ศาสตร์ และศิลป์ นำเอาทรัพยากรการบริหาร (Administrative Resource) มา ประกอบการตามกระบวนการบริหาร (Process of Administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๒</sup>

โมลด์ (Mold) แห่งศูนย์การบริหารงานมินเนโซต้า (Minnesota) สหรัฐอเมริกาให้คำจำกัดความว่า การบริหารคือการวางแผนงานและการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามแผนโดยจัดกำลังคน เงิน วัสดุ การประสานงาน การอำนวยการ การติดต่อสื่อสาร และการควบคุมงานให้เหมาะสมที่สุด

<sup>๑</sup> สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารงานแผนใหม่, หน้า ๔๖.

<sup>๒</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า ๑๓๑๔.

หุบ กาญจนประกร ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารหมายถึงการทำงานของคนหลายคน (Group) ตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่ร่วมกันปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกัน ฉะนั้นคำว่าการบริหารงานนี้ จึงใช้สำหรับแสดงให้เห็นลักษณะการบริหารงานแต่ละประเภทได้เสมอแล้วแต่กรณีไป แต่ถ้าเป็นการทำงานโดยบุคคลคนเดียวเรียกว่า เป็นการทำงานตามธรรมดาเท่านั้น<sup>๑</sup>

จากความหมายของการบริหารดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ คือ<sup>๒</sup>

- การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์
- การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุด
- การบริหารต้องใช้ทรัพยากรทางการบริหาร เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
- การบริหารมีลักษณะการดำเนินงานเป็นกระบวนการ
- การบริหาร เป็นการดำเนินงานร่วมกันของกลุ่มบุคคล
- การบริหารมีลักษณะ เป็นการร่วมมือกันดำเนินงานอย่างมีเหตุผล

ในสังคมหนึ่ง ๆ มนุษย์ย่อมมีพฤติกรรมร่วมกันในอันที่จะกระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสมาชิกในสังคมมากที่สุด มีการแบ่งงานกันทำ ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน การปรับปรุงการบริหาร ของกลุ่มให้เกิดประสิทธิภาพและมีความเป็นระเบียบมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของประชาชนพยายามหาวิธีการ (Means) ที่จะเป็นเครื่องมือในการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ฉะนั้น การบริหารจึงมีความสำคัญดังนี้<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> สุชาติประชากุล, หลักการบริหารงานแผนใหม่, หน้า ๔-๖.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>๓</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า ๔-๕.

๑. การบริหารนั้นได้เจริญเติบโตควบคู่มากับการดำรงชีพของมนุษย์ และเป็นสิ่งช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ร่วมกันได้อย่างผาสุก
๒. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นผลทำให้องค์การต่าง ๆ ต้องขยายงานด้านการบริหารงานให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
๓. การบริหาร เป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าทางวิทยาการ (Technology) ในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะในด้านอุตสาหกรรม ทำให้การบริหาร เกิดการ เปลี่ยนแปลง และก้าวหน้าอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น
๔. การบริหาร เป็นมรรควิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า
๕. การบริหารจะช่วยให้ทราบถึงแนวโน้ม ทั้งในด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมในอนาคต
๖. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในสังคม ฉะนั้นความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมือง (Political Socio-Cultural Factors Environment) อยู่เป็นอันมาก
๗. การบริหารมีลักษณะต้องใช้การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือ ซึ่งนักบริหารจำต้องคำนึงถึงปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ และการวินิจฉัยสั่งการนี้เองที่เป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหาร
๘. ชีวิตประจำวันของมนุษย์ ไม่ว่าจะในครอบครัวหรือสำนักงานย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหาร เสมอ ดังนั้น การบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจและจำเป็นต่อการที่จะดำรงชีพอย่างฉลาด
๙. การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งควบคู่ที่แยกกันไม่ออก ฉะนั้น การศึกษาจึงต้องคำนึงถึงสภาพทางการเมืองด้วย

จึงกล่าวได้ว่า การบริหารคือการใช้ทั้งศาสตร์และศิลป์ในการนำเอาทรัพยากรการบริหารมาประกอบการควบคุมกระบวนการบริหารให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ อย่างมีประสิทธิภาพ

### ปัจจัยในกระบวนการบริหาร

โดยทั่วไป การบริหารงานจะต้องมีปัจจัยพื้นฐาน ๔ ประการ หรือเรียกว่า ทรัพยากรการบริหาร (Administration Resources) คือ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุอุปกรณ์ (Material) และการจัดการ (Management) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า ๔ เอ็ม ปัจจัยทั้ง ๔ ประการนับว่าเป็นปัจจัยพื้นฐาน ทั้งนี้ เพราะว่าการบริหารทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชนก็ตามจำเป็นต้องอาศัยคน เงิน วัสดุ และการจัดการ เป็นองค์ประกอบที่จะขาดเสียมิได้

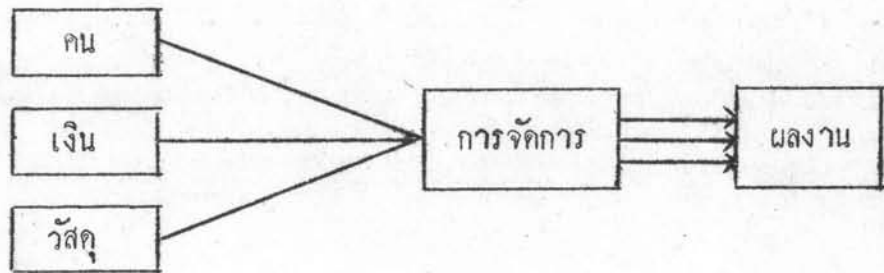
แต่ในปัจจุบันได้มีผู้พิจารณาขยายขอบเขตของปัจจัยการบริหารกว้างขวางออกไปอีก เช่น วิลเลียม ที. กรีนวูด (William T. Greenwood) ได้เสนอความเห็นว่าการปัจจัยในการบริหารไม่ได้มีเพียง ๔ อย่างเท่านั้น แต่อย่างน้อยควรมี ๗ อย่าง คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ อำนาจหน้าที่ เวลา กำลังใจ ในการทำงานและความสะดวกต่าง ๆ °

เป็นการแน่นอนว่า การบริหารงานจะต้องมีปัจจัยทั้ง ๔ เอ็ม เป็นส่วนประกอบสำคัญ เพราะการที่จะดำเนินการให้สำเร็จตามนโยบายตามแผนหรือโครงการก็ต้องอาศัยกำลังคน เงิน วัสดุอุปกรณ์และวิธีการจัดการที่ดี โดยนำปัจจัยเหล่านี้มาผสมผสานกันอย่างเหมาะสม เพราะจะเห็นได้ว่า แม้องค์การหรือบริษัทหรือส่วนราชการต่าง ๆ จะมีขนาดและปัจจัยต่าง ๆ เท่า ๆ กัน แต่ผลงานที่ได้ออกมาไม่เท่ากัน ปัญหาจึงมีว่า หัวใจของการบริหารมีได้อยู่ที่ปริมาณมากน้อยของปัจจัยการบริหารแต่เพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการจัดการ ภาวะความเป็นผู้นำ สภาพแวดล้อมอื่น ๆ ที่จะทำให้เกิดผลงานที่ดีทั้งปริมาณและคุณภาพ

---

° William T. Greenwood, Management and Organization Behavioral Theories : An Interdisciplinary Approach ( New York : South Western Publishing Company , 1965 ), pp.74-75.

ดังนั้น การบริหารงานใด ๆ ก็ตาม การที่จะได้ผลงานออกมา (Output) ก็จำเป็นจะต้องมีปัจจัย ๓ อย่างที่ใส่เข้าไปก่อน (Input) คือ คน เงิน และวัสดุ และมีกระบวนการในการจัดการให้ Input Factors ต่าง ๆ ผสมกลมกลืนกัน เป็นอย่างใด ผลงานจะออกมาดีมีประสิทธิภาพ<sup>๑</sup>



#### องค์ประกอบการบริหาร (Management Functions)

ในการบริหารงานเพื่อที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายที่วางไว้นั้น นอกจากจะต้องมีปัจจัยในการบริหารทั้งที่กล่าวมาแล้ว ยังจะต้องมีองค์ประกอบอื่น ๆ มาเป็นส่วนสำคัญในการจัดการอีกด้วย เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol)<sup>๒</sup> ได้พูดถึงถึงองค์ประกอบในการบริหารว่า ได้แก่

<sup>๑</sup> อมร รัชศาสตร์ และ ชัตติยา กรรณสูตร, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๒๕๕.

<sup>๒</sup> Henri Fayol, General and Industrial Management (London : Sir Issac & Sons Ltd., 1949 )

๑. การวางแผน (Planning) คือ การคาดการณ์ล่วงหน้าต่อสิ่งต่าง ๆ ที่มีผลต่อการทำงาน และต้องมีแนวทางในการปฏิบัติไว้เพื่อใช้ได้ในอนาคต

๒. การจัดองค์การ (Organizing) คือ การจัดโครงสร้างของงานต่าง ๆ ขึ้นรวมทั้งกำหนดหน้าที่ไว้ด้วย เพื่อให้คนงานสามารถปฏิบัติงานในแนวทางที่เหมาะสม

๓. การบังคับบัญชา (Commanding) คือ การที่ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งการให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม มีการลงโทษผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาได้เมื่อทำงานหย่อนสมรรถภาพ เพื่อให้มีการปรับปรุงงานภายในองค์การให้มีลักษณะที่เหมาะสมไม่เกิดการขัดแย้ง เพื่อมุ่งไปสู่จุดหมายหรือวัตถุประสงค์อันเดียวกัน

๔. การประสานงาน (Coordinating) คือ ภาระหน้าที่ที่จะต้องเชื่อมโยงงานของทุกคนให้เข้ากันได้ และกำกับให้ไปสู่จุดหมายเดียวกัน

๕. การควบคุม (Controlling) หมายถึงการกำกับดูแลให้การปฏิบัติการต่าง ๆ ที่ได้กระทำไปนั้น เป็นไปตามแผนที่วางไว้ตั้งแต่ต้นไม่เกิดการผิดพลาด

ในองค์การโดยทั่วไป หลักและวิธีการบริหารมีอยู่หลายแบบ แต่ส่วนใหญ่จะมาจากรากฐานของทฤษฎีองค์การตามแนวความคิดของเฮนรี ฟาโยล<sup>๑</sup> หรืออาจเรียกว่าเป็นหลักของการบริหารทั่วไป (General Principle of Management) ซึ่งมีอยู่ ๑๔ ประการ คือ

๑. การแบ่งงานกันทำ (Division of work) คือ การทำงานตามความชำนาญเฉพาะอย่าง หรือตามความสามารถของแต่ละบุคคล หรือตามความสามารถของกลุ่มคน เพื่อให้เกิดผลงานที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

๒. อำนาจหน้าที่ (Authority) เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเป็นปัจจัยสำคัญในการสั่งงานและการบังคับบัญชาลูกน้อง และอำนาจหน้าที่

<sup>๑</sup> Henri Fayol, Ibid.

จะต้องมีความสัมพันธ์กับความรับผิดชอบด้วยเสมอ ดังคำกล่าวที่ว่า " Wherever authority is exercised responsibility arises" หรืออำนาจหน้าที่ควรมีเท่ากับความรับผิดชอบ " Authority should be equal to responsibility"

๓. ระเบียบวินัย (Discipline) การทำงานต้องเป็นไปอย่างมีระเบียบ ต้องมีการตกลงหรือกำหนดให้ชัดเจนว่า สิ่งใดที่ผู้ปฏิบัติงานควรประพฤติหรือคว้นการประพฤติ จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อตกลงนั้น ระเบียบวินัยที่ดีหรือการที่จะรักษาวินัยให้มีผลนั้นขึ้นอยู่กับความยุติธรรม และคนส่วนใหญ่ยอมรับและต้องอาศัยผู้บังคับบัญชาที่ดี ซึ่งจะต้องเป็นผู้ซื่อสัตย์สุจริต มีความเป็นธรรมในการรักษาระเบียบวินัย การตัดสินใจพิพาทและการลงโทษ

๔. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ผู้ปฏิบัติงานต้องทราบว่าใคร เป็นผู้มีอำนาจและรับผิดชอบโดยตรงที่จะรับคำสั่งหรือปรึกษาการแก้ปัญหา โดยทั่วไปถือว่าผู้ปฏิบัติงานควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว เพื่อจะได้ไม่เกิดความสับสนในการทำงาน ซึ่งจะเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างแผนกต่าง ๆ หรือระหว่างบุคคลที่ทำงานร่วมกันด้วย

๕. เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of Direction) คือกิจกรรมต่าง ๆ ของกลุ่มจะต้องมีเป้าหมายหรือจุดร่วมอันเดียวกัน สอดคล้องตามแผนงานร่วมกัน การสั่งงานต้องไม่ซ้ำซ้อนหรือก้ำกายกัน เพราะอาจจะทำให้เกิดความสับสนวนวายได้

๖. ไม่ถือประโยชน์ส่วนตัวเหนือส่วนรวม (Subordination of individual to general interest) ผู้ปฏิบัติงานจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ขององค์การก่อน เป้าหมายและผลประโยชน์ขององค์การจะต้องอยู่เหนือสิ่งอื่นใด

๗. ผลประโยชน์ตอบแทน (Remuneration of personnel) เมื่อมีการทำงานย่อมต้องมีค่าตอบแทน และผลตอบแทนนั้นต้องเป็นไปอย่างยุติธรรม โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อม เช่น ค่าครองชีพ ความสามารถแต่ละบุคคล รวมทั้งฐานะทางเศรษฐกิจขององค์การ เพื่อให้เกิดความพอใจทั้ง ๒ ฝ่าย ทั้งลูกจ้างและนายจ้าง



๔. การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (Centralization) เป็นการรวมงานที่มีลักษณะการบริหารเหมือน ๆ กันมาขึ้นไว้กับศูนย์กลางเดียวกัน โดยมีการกระจายอำนาจบ้าง เพื่อให้ส่วนบริหารได้ควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การได้พอสมควร

๕. สายการบังคับบัญชา (Scalar Chain) มีสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงลงมาระดับต่ำ อันจะเป็นผลต่อเอกภาพของสายการบังคับบัญชา คือ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการต่อเจ้าหน้าที่ระดับรอง ๆ ลงมาจนถึงระดับต่ำสุดได้

๑๐. การออกคำสั่ง (Order) เป็นการจัดระเบียบตัวบุคคลหรือสิ่งของในการทำงานในองค์การ ผู้บริหารจะต้องกำหนดลักษณะงานของเขตของงาน มีการจัดผังขององค์การ (Organization Chart) ไว้ หรือการออกคำสั่งที่ชัดเจนเป็นเรื่อง ๆ ไป ทั้งที่เป็นระเบียบข้อบังคับสำหรับบุคคล และที่เกี่ยวข้องกับวัตถุหรือสิ่งของ เพื่อให้การทำงานร่วมกันเกิดความเป็นระเบียบ

๑๑. ความเสมอภาค (Equity) ผู้บริหารจะต้องมีความเป็นธรรมปฏิบัติต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างยุติธรรม ไม่มีการเลือกที่รักมักที่ชัง

๑๒. ความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน (Stability of Tenure) ผู้ทำงานจะต้องได้รับหลักประกันหรือสัญญาว่า จะไม่ถูกออกจากงานก่อนครบการทดลองปฏิบัติงาน เพื่อให้โอกาสศึกษางานเสียก่อน รวมถึงการที่จะไม่ถูกสับเปลี่ยนหน้าที่บ่อยเกินไปด้วย

๑๓. ความคิดริเริ่ม (Initiative) การนำความคิดริเริ่มในสิ่งใหม่ ๆ เข้ามาปรับปรุงการบริหารให้ทันสมัยและก้าวหน้าอยู่เสมอ รวมถึงในแง่ที่ว่าผู้บังคับบัญชาจะต้องเปิดโอกาสให้ลูกน้อง แสดงความคิดเห็นและเสนอแนะข้อบกพร่องที่มีอยู่ในองค์การ เพื่อแก้ไขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑๔. ความสามัคคี (Esprit de corps or Harmony) ทุกคนในองค์การต้องมีความสามัคคีกลมเกลียว ร่วมแรงร่วมใจในการทำงาน หรือมีการทำงานเป็นทีม (Team-work)

กระบวนการในการบริหาร (Process of Administration)

กระบวนการในการบริหารงาน ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นไว้หลายท่าน เป็นความพยายามที่จะค้นหาวิธีการบริหารที่ดีที่สุด (One Best Way) ในการทำงาน โดยทั่วไปยอมรับว่า การบริหารงานจะต้องมีขั้นตอนหรือกระบวนการเหล่านี้อยู่ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling)

ลูเทอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และ ลินคอลลี เออร์วิก (Lyndall Urwick) ได้สรุปกระบวนการบริหารและเสนอขึ้นเป็นหลักวิชาในปี ๑๙๓๗ ในหนังสือชื่อว่า "Papers on the science of Administration" โดย กุลลิค ได้ตั้งชื่อหัวเรื่องว่า "Notes on the Theory of Organization" กล่าวถึง เนื้อหาสาระอันเป็นหน้าที่ของนักบริหารชั้นสูง หรือกระบวนการบริหารว่ามีขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการ ๗ ขั้นตอน เรียกโดยย่อว่า "POSDCORB Model" คือ ๑

๑. P คือ Planning หมายถึง การวางแผน เป็นการคาดการณ์ในอนาคต เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ทางวิทยาการและวิจารณ์อย่างมีเหตุผล ในการกำหนดวิธีการและในการวินิจฉัยเหตุการณ์ในอนาคตและต้องคำนึงถึงนโยบาย เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างถูกต้องและสอดคล้องกันและสมบูรณ์ หรืออาจกล่าวได้ว่า การวางแผนหมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวกับการเตรียมการวินิจฉัยและตัดสินใจที่จะกระทำการช่างใดอย่างหนึ่งในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยวิธีการที่ดีที่สุด

---

<sup>๑</sup> Luther Gulick, and Lyndall Urwick, Papers on the Science of Administration, (New York : Institute of Public Administration, 1937), p.17.

๒. O คือ organizing หมายถึงการจัดองค์การเป็นแผนงานต่าง ๆ โดยได้กำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะสามารถทำให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ หรืออีกนัยหนึ่งหมายถึงการจัดส่วนราชการหรือองค์การ ซึ่งพิจารณา รวมไปถึงการปฏิบัติงานและวิธีการจัดการด้วย

๓. S คือ Staffing หมายถึง การจัดหาบุคคลและเจ้าหน้าที่ที่มีมาปฏิบัติงานโดยให้ความเหมาะสมกับการจัดองค์การ หรือการบริหารงานบุคคล เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงาน (Competent Man for Competent Job) รวมถึงการที่จะเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสัมพันธภาพในการทำงานของคนงานและพนักงานด้วย

๔. D คือ Directing หมายถึงการอำนวยการในองค์การโดยอาศัยศิลปะของผู้นำในการบริหารงานขององค์การ เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) และการจูงใจ (Motivation) ทั้งนี้รวมถึงการควบคุมงาน นิเทศงาน และการวินิจฉัยสั่งการ (Decision Making) ด้วย

๕. Co คือ Coordinating หมายถึงการร่วมมือประสานงานในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย และปฏิบัติงานด้วยความราบรื่น ลดปัญหาข้อขัดแย้งและขัดข้องต่าง ๆ ซึ่งผู้บริหารจะต้องจัดให้มีขึ้นควบคู่ไปกับการสื่อสาร (Communicating) ด้วย

๖. R คือ Reporting หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานและประชาสัมพันธ์ (Public Relations) ให้ประชาชนได้ทราบหรืออีกนัยหนึ่ง หมายถึงการบอกกล่าวชี้แจงหรือแสดงถึงผลความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานหรือการกระทำต่าง ๆ อาจจะใช้วาจา เอกสารบรรยายความหรือเชิงสถิติและรวมถึงการประชาสัมพันธ์ด้วย

---

กรมการปกครอง, หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, ๒๕๑๐), หน้า ๓๒๘-๔๐๐.

๓. B คือ Budgeting หมายถึงการเงินที่จะใช้ในองค์กร หรืองบประมาณขององค์กร การงบประมาณเป็นการวางแผนเพื่อการบริหารทรัพยากรการเงินและการดำเนินงาน ซึ่งการงบประมาณและการเงินนี้เป็นเครื่องมือในการควบคุมงานอย่างหนึ่งด้วย

นอกจากนี้นักวิชาการบางท่านได้ให้หลักการเพิ่มเติม คือ ได้เพิ่ม "PA" เข้าไปเป็น PAFOSDCORB<sup>๑</sup> โดย P. คือ Policy (นโยบาย) และ A คือ Authority (อำนาจหน้าที่) แต่โดยทั่วไปแล้ว ขั้นตอนของกระบวนการบริหารที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับ คือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การสั่งการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling) ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

#### ๑. แผนงาน หรือการวางแผน (Planning)

การวางแผน เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการเตรียมการ การวินิจฉัย และตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในอนาคต เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยวิธีการที่ดีที่สุด<sup>๒</sup>

มาลัย หุวะนันทน์ ให้ความหมายของแผนงานว่า แผน คือ กระบวนการขั้นหนึ่งในการบริหารงานให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์และนโยบายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความรู้ทางวิทยาการและวิจารณ์แผนวิสัยทัศน์เหตุการณ์

<sup>๑</sup> ชูบ กาญจนประกร, หลักการรัฐประศาสนศาสตร์ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๐), หน้า ๔๗.

<sup>๒</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ พิมพ์ครั้งที่ ๑, หน้า ๒๒.

ในอนาคต แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องและมีเหตุผล เพื่อให้การดำเนินงานตามแผนเป็นไปได้โดยเรียบร้อยสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพสูงสุด ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่จะต้องการจะให้มีขึ้น การกำหนดให้มีแผนเป็นการแสดงออกให้เห็นอัจฉริยภาพของมนุษยชาติที่ใช้ความเพียรพยายามปรับสิ่งแวดล้อมให้เป็นประโยชน์แก่การดำรงชีพ<sup>๑</sup>

ตามที่ บิลเลย์ อี. โกดี้ (Billay E. Goety) ได้ให้ความหมายของแผนงานไว้ว่าเป็นการ เชื่อมโยงสิ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับสิ่งที่คาดหวังจะดำเนินงานให้สำเร็จ ซึ่งก็คือการคาดคะเนในอนาคตต่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการ<sup>๒</sup>

นอกจากนี้แผนงานยัง เป็นส่วนสำคัญที่สุดประการหนึ่งของกระบวนการบริหารงาน เมื่อมีแผนที่จะสามารถช่วยให้การบริหาร เป็นไปโดยสอดคล้องกัน ทำให้การปฏิบัติงานดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ประหยัดทั้งกำลังคน กำลังงบประมาณ และเวลา<sup>๓</sup>

ในกระบวนการวางแผนการบริหารงานทุกระดับนั้น จะต้องตระหนักถึงความสำคัญต่าง ๆ ตั้งแต่การเตรียมการ คือ การกำหนดแผนงาน (plan formulation) อันประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมาย ขอบเขตของงาน การรวบรวมข้อมูลประกอบการวิเคราะห์ เพื่อจัดทางเลือกอย่างมีเหตุผลก่อนกำหนดเป็นแผนขึ้น และในประการต่อมา

<sup>๑</sup> วัลย์ หุระนันท์, "วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน" กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หลักการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๔), หน้า ๒๐.

<sup>๒</sup> Billay E. Goety, Management Planning and Control (New York : Mc Graw - Hill Book Company Inc., 1949), p.2.

<sup>๓</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๔, หน้า ๔๓.

คือ การปฏิบัติตามแผน (plan implementation) ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจส่วนประกอบของแผนทั้งด้านการกำหนดตัวผู้ปฏิบัติงาน วิธีติดต่อประสานงานหรือการสื่อสาร (Communication) และการกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติตามแผนเป็นขั้นตอนไป และแผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับอนาคต ซึ่งเกี่ยวข้องกับช่วงระยะเวลา (period of time) ระหว่างการกำหนดแผนกับขั้นการปฏิบัติตามแผน ซึ่งมีทั้งแผนระยะสั้น แผนระยะกลาง และแผนระยะยาว ซึ่งมีผลกระทบต่อความสำเร็จของแผนงานได้ ทั้งนี้ ในแต่ละช่วงระยะเวลาจึงจำเป็นต้องให้มีการประเมินผลการปฏิบัติตามแผน รวมถึงการควบคุมด้วย (plan evaluation and control) อยู่ตลอดเวลา เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องและปัญหาให้สมบูรณ์และทันต่อเหตุการณ์

อย่างไรก็ดี ในการวางแผนนั้นอาจแยกแยะรายละเอียดของกระบวนการวางแผนออกเป็นขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ คือ ๑

๑. พิจารณาความจำเป็นที่จะต้องทำการวางแผน โดยพิจารณาความสำคัญของเรื่องที่จะดำเนินการวางแผนว่า สมควรจะกำหนดเป็นแผนหรือไม่
๒. เตรียมทำเค้าโครงของแผนอย่างกว้างโดยกล่าวถึงความจำเป็นชนิดของโครงการ ผลที่คาดว่าจะได้รับ ค่าใช้จ่ายทั้งหมด และกำหนดขั้นตอนระยะเวลา เพื่อสะดวกแก่หน่วยที่จะพิจารณารับหลักการ
๓. กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนที่จะเตรียมทำโดยชัดเจน โดยคำนึงว่าจะไม่ขัดกับนโยบายใหญ่

---

อมร รักษาศักดิ์, "การปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการกับกระบวนการวางแผน," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ (๒ เมษายน ๒๕๐๘) : ๕๑๘.

๔. ขึ้นเสนอขอเสนอเพื่อรับอนุมัติ
๕. จัดเจ้าหน้าที่วางแผนและมอบหมายรับผิดชอบ
๖. กำหนดเค้าโครงเฉพาะของแผน คือ การแบ่งแผนใหญ่ ๆ ออกเป็นส่วน ๆ แล้วทำเค้าโครงโดยละเอียดในทุกส่วน
๗. ศึกษาขอความร่วมมือและขอข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ต้องการ  
ข้อมูล
๘. รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อจะประเมินน้ำหนักและพิจารณาหาทางเลือกที่จะปฏิบัติ
๙. ประเมินค่าข้อมูล เมื่อไม่พอต้องรวบรวมข้อมูลที่ขาดไปเพิ่มขึ้นอีก
๑๐. เรียบเรียงข้อสรุปชั่วคราว และเตรียมแผนชั่วคราว
๑๑. ทดสอบส่วนต่าง ๆ ของแผนชั่วคราวต่าง ๆ และทำการปรับแก้ตาม  
ความจำเป็น
๑๒. เตรียมแผนสุดท้าย เมื่อได้ข้อมูลมาตลอดแล้วก็พร้อมที่จะทำแผนสุดท้ายได้ โดยควรมีข้อความครอบคลุมถึงวัตถุประสงค์ของแผน ผลที่คาดว่าจะได้รับ ทรัพยากรที่ต้องใช้ กำหนดเวลา บุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ รวมทั้งพยานหลักฐานที่จะสนับสนุนแผนการนั้น
๑๓. ทดสอบแผนและทำการปรับปรุงแก้ไขตามความจำเป็น
๑๔. เสนอแผนเพื่อรับอนุมัติ

โดยสรุปแล้ว แผนจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างปัจจุบันกับอนาคต จะเป็นเข็มทิศชี้ทางในการดำเนินงานขององค์การต่าง ๆ แผนที่ดีจะช่วยให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพลดความสับสนเกิดความสามัคคี ประหยัดกำลังคน เงิน และเวลา ช่วยทำงานเกิดความรวดเร็ว มีการตรวจสอบควบคุม ซึ่งจะทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระของผู้บังคับบัญชาและสามารถระดมทรัพยากรต่าง ๆ ขององค์การมาใช้ได้อย่างทั่วถึง และเกิดประโยชน์มากที่สุด การปรับปรุงหรือขยายงานขององค์การจะทำให้สะดวกขึ้น และสามารถคาดถึงผลงานตามแผนได้ถูกต้อง และหาทางป้องกันปัญหาอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

ดังนั้น การวางแผนจะต้องตระหนักว่า จะกระทำเมื่อใดต้องทราบถึงสภาพการณ์ในปัจจุบันว่าควรวางแผนไปในทิศทางใด ต้องมีวัตถุประสงค์ (Objective) จุดมุ่งหมาย (Goal) และเป้าหมาย (Target) ที่แน่นอนชัดเจน เพราะเป็นหลักฐานเบื้องต้นในการวางแผน ถ้าหากไม่ทำความเข้าใจให้ชัดเจน ความนึกฟลาคย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย และแผนงานจะล้มเหลวโดยสิ้นเชิง จะต้องมี การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ตลอดจน คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ สถานที่และเวลาจะต้องเตรียมให้พร้อม เพื่อนำมาใช้ในการวางแผน นอกจากนี้จะต้องวางแผนแนวทาง หรือวิธีดำเนินการตามแผนที่กำหนดขึ้นด้วย และจะต้องมีการควบคุมติดตามประเมินผลเพื่อปรับปรุงแก้ไขทุกขั้นตอนอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้ทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตามการวางแผนจะต้องคำนึงถึงสภาพภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ทัศนภาพอากาศ คุณค่าทางสังคม พฤติกรรมของคน และขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคมนั้นด้วย \*

## ๒. การจัดองค์การ (Organizing)

ก่อนที่จะกล่าวถึงการจัดองค์การ ในที่นี้ขอพูดถึงความหมายขององค์การตามที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายเอาไว้เสียก่อน ทั้งนี้เพราะองค์การมีความสำคัญต่อการดำเนินวิถีชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก

โดยที่จริงแล้ว มนุษย์เป็นสัตว์สังคมอยู่กันเป็นหมู่เหล่า มนุษย์ไม่สามารถอยู่โดดเดี่ยวโดยลำพังได้ ดังนั้น ในสังคมของมนุษย์จึงประกอบไปด้วยองค์การต่าง ๆ และองค์การต่าง ๆ เหล่านี้มีกิจกรรมเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ทั้งสิ้น มนุษย์ต้องการ

---

\* อายา เมฆสวรรค์, "การวางแผน" กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย  
หลักบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๐), หน้า ๓๕-๔๐.



ที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นกว่าเดิม ต้องการที่จะได้รับความสุขทั้งกายและใจ รวมถึงความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างปลอดภัยที่มากขึ้น ซึ่งแต่ละคนจะหาได้จากองค์การ ทั้งนี้เพราะมนุษย์แต่ละคนมีความสามารถ กำลังกาย กำลังความคิดอันจำกัด จึงไม่สามารถทำทุกอย่างให้สำเร็จโดยลำพังตนเองได้ หรือได้ก็มีปริมาณและคุณภาพที่น้อย จึงจำเป็นต้องร่วมมือตกลงกับบุคคลอื่นเพื่อเอาชนะข้อจำกัดโดยการรวมกลุ่มตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมมือกันทำงานเป็นกลุ่มในลักษณะขององค์การ เพื่อใช้ในการเป็นสื่อ (means) ในการนำเอาทรัพยากรต่าง ๆ มาร่วมกันผลิตและนำผลผลิตนั้นมาซื้อขายแลกเปลี่ยนกับบุคคลและองค์การอื่น ๆ

#### ความหมายขององค์การ

เชสเตอร์ ไอ. บาร์นาร์ด (Chester I. Barnard) ได้สรุปความหมายขององค์การว่า "องค์การ เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้มนุษย์สามารถเอาชนะอุปสรรคซึ่งเกินกำลังความสามารถของแต่ละคนได้ ดังนั้น องค์การจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้คนสามารถตอบสนองความต้องการต่าง ๆ ของตนได้" <sup>๑</sup> ส่วน คริส อาร์จิริส (Chris Argyris) กล่าวว่า "องค์การถูกจัดขึ้นเพื่อช่วยให้ทุกฝ่ายสามารถตอบสนองความพอใจร่วมกันได้อย่างดีที่สุด" <sup>๒</sup>

---

<sup>๑</sup> Chester I. Barnard, The Function of the Executive. (Cambridge, Mass : Harvard University Press, 1956), pp.23-37.

<sup>๒</sup> Chris Argyris, Integrating the Individual and the Organization. (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1964), p.37.

นอกจากนี้ เฮอเบอร์ท จี. ฮิกส์ (Herbert G. Hicks) ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับ "องค์การ" ไว้ว่า

๑. องค์การมักประกอบด้วยคนหลายคน
๒. บุคคลต่าง ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องกับคนอื่น ๆ ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง  
ดังนั้น แสดงว่า บุคคลต่าง ๆ ในองค์การเกี่ยวพันกันอยู่ตลอดเวลา
๓. ความเกี่ยวพันต่าง ๆ เหล่านี้สามารถจัดลำดับหรือระเบียบหรือบรรยาย  
เป็นโครงสร้างได้
๔. บุคคลแต่ละคนในองค์การต่าง ๆ ก็มีจุดมุ่งหมายของตนเอง ซึ่งบางส่วน  
ก็เป็นเหตุเป็นผลโดยตรงสำหรับการกระทำของเขา บุคคลแต่ละคนมักจะมุ่งหวังว่า  
การเข้าร่วมในองค์การจะช่วยให้เขาสามารถบรรลุถึงจุดมุ่งหมายของตนได้
๕. ความเกี่ยวพันดังกล่าวจะสามารถช่วยให้บรรลุถึงจุดหมายรวมที่เข้ากันได้  
และจุดมุ่งหมายรวมดังกล่าว แม้จะมีลักษณะแตกต่างไปจากจุดมุ่งหมายของตัวบุคคล  
บ้างก็ตาม แต่ก็นับว่าสัมพันธ์กันโดยตรง

จากลักษณะดังกล่าว ฮิกส์ (Hicks) ได้สรุปว่า "องค์การคือโครงสร้าง  
ที่ได้จัดทำขึ้นตามกระบวนการสำหรับให้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ เข้าร่วมกันปฏิบัติ เพื่อ  
ความสำเร็จตามจุดมุ่งหมายต่าง ๆ ได้" (An Organization is structured  
in which persons interact for objectives)

มาร์แชล อี. ดีม็อก (Marshall E. Dimock) <sup>๒</sup> ได้เน้นความหมาย  
ขององค์การไว้ว่า "องค์การ คือ การจัดระเบียบโดยนำเอาส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

---

<sup>๑</sup> Herbert G. Hicks, The Management of Organization :  
A Systems and Human Resources Approach. (2 nd.ed., New York :  
Mc Graw - Hill Book Company, 1972), pp.22-23.

<sup>๒</sup> Marshall E. Dimock & Gladys O. Dimock, Public Administration.  
(New York : Rinehart & Co., 1953), pp.121-129.

มารวมกันในรูปของส่วนรวม เพื่อให้มีการใช้อำนาจบริหารงาน และเป็นศูนย์อำนวยการ  
ให้งานดำเนินลุล่วง เป้าหมายที่กำหนดไว้"

(Organization is the systematic bringing together of independent parts  
to form a unified whole through which authority, coordination, and  
control may be exercised to achieve a given purpose)

จอห์น เอ็ม. พ็ฟเฟอร์ (John M. Pfiffner) และ แฟรงค์  
พี. เชอร์วูด (Frank P. Sherwood)<sup>๑</sup> ได้ให้ความหมายของ "องค์การ" ว่า  
"องค์การ เป็นรูปแบบของวิธีการต่าง ๆ ในการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างบุคคลต่าง ๆ  
โดยมีการติดต่อสัมพันธ์ในแบบซึ่งหน้าและเกี่ยวข้องกันในงานซึ่งมีความสลับซับซ้อน  
ของงาน อย่างมีระบบและมีจุดมุ่งหมายหลายอย่างต่อความสำเร็จร่วมกัน"

"Organization is the pattern of ways in which large numbers of  
people, too many to have intimate face to face contact with  
all others, and engaged in a complexity of tasks relate themselves  
to each other in the conscious, systematic establishment and  
accomplishment of mutually agreed purposes"

สำหรับ ชงชัย สันติวงษ์<sup>๒</sup> ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับองค์การว่า เป็นการ  
รวมกลุ่มของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปที่จะเข้าร่วมกันทำงานในลักษณะกลุ่ม เพื่อให้สามารถ

---

<sup>๑</sup> John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood, Administrative  
Organization. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall Inc., 1960),  
p.30.

<sup>๒</sup> ชงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช,  
๒๕๑๕), หน้า ๑๗.

ทำงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่สูงขึ้นและยากขึ้น เพื่อให้ได้ผลผลิตมาตอบสนองความต้องการในระหว่างวามนุษย์ได้มากขึ้น

นอกจากนี้ สุชาติ ประชากุล<sup>๑</sup> ได้ให้ข้อสรุปความหมายของคำว่า องค์การว่า "องค์การ" คือ หน่วยงานที่มีคนจำนวนมากร่วมมือร่วมใจกันที่จะทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์ชัดเจนอย่างมีระเบียบแบบแผนและมีเหตุผล ทั้งมีกฎหมายยอมรับให้จัดตั้งขึ้นได้ ดังนั้น การจัดองค์การก็คือ การวางระเบียบให้กิจกรรมและปัจจัยต่าง ๆ ขององค์การประสานกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

#### ความหมายของการจัดองค์การ

การจัดองค์การคืออะไร ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้

"การจัดองค์การ" หมายถึง การกำหนดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะสามารถทำให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุเป้าหมายที่วางไว้<sup>๒</sup>

เอ็ดวิน บี.ฟลิปโป (Edwin B. Flippo)<sup>๓</sup> ได้ให้ความหมายของการจัดองค์การ (Organizing) ว่าหมายถึง กระบวนการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่จะสามารถทำให้การประกอบการขององค์การบรรลุเป้าหมาย

---

<sup>๑</sup> สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารงานแผนใหม่ พิมพ์ครั้งที่ ๒ (พระนคร : แพรวพิทยา, ๒๕๑๒), หน้า ๑๒๐.

<sup>๒</sup> ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ พิมพ์ครั้งที่ ๑, หน้า ๒๔.

<sup>๓</sup> Edwin B. Flippo, Management : A Behavioral Approach. (Boston, Mass : Allyn and Bacon, Inc., 1966), p.103.

ที่กำหนดไว้ และเขายังได้ให้ความเห็นว่ากระบวนการในการจัดองค์การนั้น มักจะประกอบด้วยความสัมพันธ์ขั้นมูลฐาน ๓ ประการ คือ ความรับผิดชอบ (Responsibility) อำนาจหน้าที่ (Authority) และความพร้อมในการตรวจสอบ (Accountability) ทั้งนี้เพราะว่าในทุกองค์การย่อมต้องประกอบด้วยคน (People) หน้าที่การงาน (Function) และปัจจัยทางกายภาพต่าง ๆ (Physical factors) ขององค์การ

วิลเลียม เจ. แมคแลนนี่ (William J. Mc Lamey) ได้ให้

ความหมายของการจัดองค์การว่า คือ การวางระเบียบให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การ สัมพันธ์กัน โดยกำหนดว่าใครมีหน้าที่ทำอะไรมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามแผนที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่า "การจัดองค์การ คือ การจัดสร้างสัมพันธภาพระหว่างอำนาจหน้าที่การงาน บุคคล และทรัพยากรการบริหารอื่น ๆ ให้สามารถดำเนินการได้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์"<sup>๑</sup>

นอกจากนี้ บางท่านได้กล่าวว่า "การจัดองค์การ" หมายถึงภาระหน้าที่ ในการกำหนดจัดเตรียมและจัดความสัมพันธ์ของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๒</sup>

### ความสำคัญของการจัดองค์การ

ปุตตรา วิมลศิริ<sup>๓</sup> ได้กล่าวถึงความสำคัญหรือประโยชน์ของการจัดองค์การไว้ว่า

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๒ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๑), หน้า ๑๑๐.

<sup>๒</sup> ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า ๒๕.

<sup>๓</sup> ปุตตรา วิมลศิริ, คำบรรยายวิชาการบริหารธุรกิจ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๑), หน้า ๒๕-๓๒.



๒. ช่วยให้การบริหารงานสะดวกราบรื่นขึ้น คือ

- ช่วยให้เห็นความสำคัญของงาน เพราะการจัดองค์การมีการจัดแบ่งงานออกเป็นแผนกต่าง ๆ สามารถที่จะมองเห็นได้ง่าย และไปทำให้งานบางอย่างถูกมองข้ามไป

- ช่วยให้เกิดคุณภาพของงาน ทั้งในค่านปริมาณและลักษณะของงาน รวมถึงความเหมาะสมของปฏิบัติ

- ช่วยกำจัดงานที่ซ้ำซ้อนกัน

- ช่วยให้ปฏิบัติเกิดความเข้าใจในงานต่าง ๆ ของตนได้ดีขึ้นและสามารถรู้งานของแผนกอื่นได้ด้วย

- ช่วยให้ผู้บริหารสามารถมอบหมายงานได้ถูกต้อง

๒. ช่วยให้การขยายงานและกิจการดำเนินไปได้ด้วยดี เพราะมีการจัดองค์การไว้ล่วงหน้า สามารถที่จะรับการขยายตัวในอนาคตได้

๓. ช่วยให้สามารถใช้ประโยชน์ของความก้าวหน้าทางวิชาการและวิทยาการใหม่ ๆ ได้เหมาะสม เพราะมีการแบ่งแยกงานเตรียมไว้อย่างถูกต้องแล้ว

๔. ช่วยให้สามารถใช้บุคคลได้เหมาะสมกับงานที่มีอยู่ในองค์การนั้น ๆ เพราะมีการแบ่งงานไว้แล้ว

### หลักการและองค์ประกอบในการจัดองค์การ

การที่จะให้องค์การสามารถดำเนินกิจกรรมของตนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีการจัดระเบียบบริหาร โดยคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญต่าง ๆ หลายประการด้วยกัน ซึ่งในองค์การต่าง ๆ มักจะมีองค์ประกอบการจัดองค์การดังนี้

๑. อำนาจบริหาร ( Authority ) ขององค์การย่อมมีอำนาจบริหาร ครอบคลุมตามตำแหน่งในระดับชั้นต่าง ๆ กันจากมากไปหาน้อย เช่น อำนาจการ บังคับบัญชา อำนาจวินิจฉัยสั่งการ หรืออำนาจที่คนงานจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ภายในขอบเขตที่กำหนด

๒. หน่วยงานหลัก ( Line ) และหน่วยงานช่วย ( Staff ) หน่วยงานหลักจะทำหน้าที่ส่วนใหญ่ซึ่งจะก่อให้เกิดผลงานหรือบริการแก่คนภายนอก ส่วน หน่วยงานช่วยจะทำหน้าที่ศึกษาวิจัยปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงาน การวางแผนงาน รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะต่อหัวหน้าหน่วยงานหลัก แต่หน่วยงานช่วยนี้จะไม่ทำหน้าที่ อำนาจการ ( Direct ) ในสายงานหลักหน่วยงานช่วยอีกอย่างหนึ่ง คือ auxilliary จะทำหน้าที่เป็นหน่วยบริการหรือแม่บ้านให้แก่ Line และ Staff ซึ่งอาจ จะอยู่รวมใน Line หรือแยกเป็นเอกเทศก็ได้ จะทำหน้าที่ด้านบุคคลลาภีบาล พัสดุ การเบิกจ่ายเงิน เป็นต้น โดยสรุปแล้วทั้ง Staff กับ auxilliary จะให้บริการช่วยเหลือแก่ Line และจะทำหน้าที่บริการต่อประชาชน

๓. สายการบังคับบัญชา ( Hierarchy ) เป็นสัมพันธ์ภาพระหว่าง ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงกับผู้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ลงมา

๔. ขวางของการควบคุม ( Span of Control ) ขอบเขตของการ ควบคุมบังคับบัญชาจะมีมากน้อย หรือกว้างขวางแค่ไหนย่อมขึ้นอยู่กับขนาดขององค์การ และความรู้ความสามารถของผู้บังคับบัญชา ตลอดจนการร่วมมือประสานงานภายใน องค์การนั้นด้วย

อย่างไรก็ดี แนวความคิดในหลักการจขององค์การที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไปนั้น มีดังนี้ °

---

มัลลีย์ หุระนันท์, "วัตถุประสงค์ นโยบาย และแผน" กรมการปกครอง, หลักบริหาร, หน้า ๒๐.

๑. ต้องมีนโยบายชัดเจน ผู้ปฏิบัติงานจะต้องทราบนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การ ไม่เช่นนั้นการปฏิบัติงานจะผิดพลาดได้ง่ายและไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้

๒. มีศูนย์กลางอำนาจ การบริหารงานขององค์การจะต้องมีหัวหน้ารับผิดชอบและอำนาจการโดยตรง

๓. มีการระบุหน้าที่การงานอย่างกระจ่างแจ้ง จะต้องมีภาระงานให้เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายขององค์การ ระบุอำนาจหน้าที่ในแต่ละตำแหน่งให้ละเอียด ถูกต้อง ชัดเจน มีระเบียบที่แน่นอนทั้งในเรื่องทรัพยากร ความสัมพันธ์ในการปฏิบัติงานและการประสานงานด้วย

๔. จัดให้มีระบบการทำงานอย่างเหมาะสม คือ การเลือกวิธีการและจัดวางระบบการบริหารให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และลักษณะของงาน

๕. มีการอำนาจการที่ดี มีหลักการและกฎเกณฑ์ในการสั่งการ งานประเภทใดควรสั่งด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร รวมทั้งการติดต่อสื่อสารแบบสองทาง (Two - way Communication) ด้วย

วิลเลียม เอช. นิวแมน (William H. Newman)<sup>๑</sup> ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับองค์ประกอบของการจัดองค์การหรือส่วนราชการไว้ว่าจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ คือ

---

<sup>๑</sup> William H. Newman, Administrative Action : The Techniques of Organization and Management. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall. Inc., 1951), p.125.



๑. จะต้องจัดให้มีการแบ่งส่วนตามลักษณะและคุณภาพของงาน
๒. จัดส่วนต่าง ๆ ให้มีลักษณะ เอื้ออำนวยต่อการควบคุมงานให้เป็นไปได้อย่างดี
๓. จัดให้มีหน่วยย่อยต่าง ๆ ตามลักษณะและคุณภาพของงานนั้นให้เป็นอุปกรณ์ช่วยในการร่วมมือประสานงาน
๔. องค์การนั้นจะต้องได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง
๕. จะต้องให้เข้ากันได้กับสภาพการณ์ของแต่ละท้องถิ่น
๖. ถือหลักประหยัด

กล่าวโดยสรุปแล้ว การจัดองค์การ เป็นสิ่งสำคัญขั้นพื้นฐานของการบริหารงาน ทั้งนี้เพราะการจัดองค์การจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชา ช่วงของการบังคับบัญชา การประสานงาน การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่าง เมื่อมีการรวมกันเข้าอย่าง เป็นระบบถูกต้อง ก็จะสามารถบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เป็นอย่างดี

### ๓. การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing)

ในการบริหารงานใด ๆ ก็ตาม "คน" นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด เพราะงานจะสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับคนเป็นสำคัญ ดังนั้น ในการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจึงต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับบุคคล และในเรื่องเกี่ยวกับบริหารงานบุคคล ก็เป็นที่ยอมรับกันว่ามีความยุ่งยากและเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะคนมีชีวิตจิตใจและมีความแตกต่างกันมากทั้งระดับการศึกษา สภาพครอบครัว ลักษณะนิสัย และพื้นฐานของชีวิตในค่านต่าง ๆ จึงเป็นการยากที่จะนำกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ไปใช้ปฏิบัติได้โดยทั่วไปทุกคน ทุกหมู่เหล่า และนอกจากนี้การที่จะผลิตคนสร้างคนให้มีฝีมือและให้มีความรู้ความชำนาญต้องใช้เวลายาวนาน

ความหมายของการจัดคนเข้าทำงาน

การจัดการเกี่ยวกับผู้ร่วมงาน (Staffing) หน้าที่ให้กำหนดอย่างกว้างก็คือ หน้าที่ในการบริหารงานบุคคลโดยส่วนรวมทั้งหมดนั่นเอง หรือคำในภาษาอังกฤษว่า "Personnel Administration" ซึ่งหมายถึงการบริหารหรือการจัดการงาน ในด้านที่เกี่ยวกับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้าทำงานให้มีจำนวนเพียงพอ เพื่อให้การใช้กำลังคน (manpower) ให้เกิดประโยชน์เต็มที่ เพื่อรักษากำลังแรงงานบำรุง ส่งเสริมสมรรถภาพและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จสัมฤทธิ์ผลขององค์การ อันถือได้ว่าเป็นเรื่องเดียวกันกับ หน้าที่ของนักบริหารที่เกี่ยวกับ Staffing นั้นเอง \*

การจัดคนเข้าทำงานนี้ถือว่าเป็นความสำคัญต่อจากการจัดองค์การซึ่งผู้บริหาร จะต้องจัดการวางแผนกำลังคนสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ และประเมินกำลังคนที่มีอยู่แล้ว และดำเนินการคัดเลือกหาบุคคลที่มีความสามารถเหมาะสม รวมตลอดถึงการแนะนำ คนให้เข้าใจถึงสิ่งต่าง ๆ ก่อนการทำงาน การฝึกอบรมและพัฒนาคนงานเพื่อให้สามารถ ทำงานได้ดีขึ้น เพราะผลการดำเนินงานจะเป็นไปในรูปโดยขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถของคนงานซึ่งจะเป็นผู้ปฏิบัติงานต่าง ๆ และการสั่งการจะเป็นไปได้ รวดเร็วเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับคุณภาพของคนงานที่มีอยู่เช่นเดียวกันด้วย การมีคนงาน ที่ดียอมช่วยให้องค์การมีทางได้ประโยชน์จากการช่วยคิดริเริ่ม การร่วมมือ และการได้ ประสิทธิภาพในงานที่เขาปฏิบัติ <sup>๒</sup>

\* สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารงานแผนใหม่, หน้า ๒๒๘-๒๓๐.

<sup>๒</sup> ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า ๒๗.

### หลักการจัดคนเข้าทำงาน

เลียมานาร์ค ดี.ไวท์ (Leonard D. White) \* ไต่ถามหลักเกี่ยวกับการจัดคนเข้าทำงาน หรือการบริหารงานบุคคลเอาไว้ว่าจะต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ คือ

๑. หลักความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคล (The merit principles)
๒. ต้องคำนึงถึงหลักการฝึกอบรมที่ดี (Career based on training)
๓. ต้องคำนึงถึงหลักเงินเดือนและสภาพการทำงานที่ดี (Fair pay and good working conditions)
๔. หลักของการบำรุงขวัญที่ดีและยึดมั่นในระเบียบวินัย (Good discipline and morale)
๕. ยึดถือหลักความยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงให้เป็นที่ไปตามกาลสมัยได้อย่างดี และมีเหตุผล (Good flexibility and responsibility)

หรืออาจจะกล่าวอย่างกว้าง ๆ ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การวางแผนโครงการระเบียบและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ กระบวนการที่ว่านี้จึงรวมหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งหมดนับตั้งแต่การสรรหาและรับคนเข้าทำงาน จนกระทั่งออกจากงานไป ดังนั้นหน้าที่สำคัญจึงมีดังต่อไปนี้ <sup>๒</sup>

---

\* Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration. (New York : The Macmillan Company, 1954), p.306.

<sup>๒</sup> สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารงานแผนใหม่, หน้า ๒๓๕-๒๔๑.

๑. การวางนโยบายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับตัวบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ

๒. การวางแผนเกี่ยวกับการจัดกำลังผู้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย
๓. การวางโครงการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผน
๔. การกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ
๕. การจัดชั้นตำแหน่งงาน
๖. การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง
๗. การสรรหาคนเข้าทำงานและการสอบไล่
๘. การคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้ง
๙. การทดลองปฏิบัติราชการ
๑๐. การจัดทำทะเบียนและประวัติ
๑๑. การย้าย โอน
๑๒. การฝึกอบรม
๑๓. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
๑๔. การพิจารณาความดีความชอบ
๑๕. การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง
๑๖. การรักษาสุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงาน
๑๗. การจัดสวัสดิการ
๑๘. การปกครองบังคับบัญชา
๑๙. การรักษาวินัย
๒๐. การให้พ้นจากงาน
๒๑. การจักรระบบบำเหน็จบำนาญ
๒๒. การวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล

นอกจากนี้ ธงชัย สันติวงษ์ ได้กล่าวถึงหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่สำคัญไว้ ๔ ขั้นตอน พอสรุปได้ดังนี้ คือ

๑. การวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) เป็นการคาดการณ์ในอนาคตว่าองค์กรมีความต้องการตัวบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ เป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด และบุคคลเหล่านั้นจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไร ผู้บริหารจะต้องทำการวิเคราะห์งาน (Job Analysis) ต่าง ๆ โดยละเอียด

๒. การเสาะหา (Recruitment) เป็นการพยายามที่จะต้องเสาะหาให้ได้มาซึ่งจำนวนและคุณสมบัติของบุคคลตรงตามความต้องการจากที่ได้วางแผนกำลังคนแล้ว และการเสาะหานี้จะหาจากแหล่งภายนอกและหรือโดยวิธีการเลื่อนชั้นจากภายในก็ได้เช่นกัน

๓. การคัดเลือก (Selection) เป็นกระบวนการคัดเลือกเพื่อหาคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และส่อไปในทางที่จะสามารถพัฒนาและก้าวหน้าได้ แต่เทคนิคและวิธีการในการคัดเลือกต่าง ๆ ไม่สามารถเป็นเรื่องตัดสินอย่างแน่นอนได้เสมอไป อย่างไรก็ตามวิธีที่มิใช่อยู่เสมอ คือ การดูประวัติส่วนตัว (Past Records) การสัมภาษณ์ (Interview) และการทดสอบ (Testing) ต่าง ๆ

๔. การอบรมและการพัฒนาตัวบุคคล (Training and Development) เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องพยายามรักษาคุณสมบัติของคนงานให้มีคุณภาพสูงอยู่เสมอ เพราะสภาพแวดล้อมและความก้าวหน้าทางวิทยาการเปลี่ยนแปลงไป คนงานอาจตามไม่ทันจึงต้องมีการจัดเตรียมการอบรมให้ทันเหตุการณ์และพัฒนาบุคคลให้มีคุณภาพอยู่เสมอ

โดยสรุปแล้ว การจัดคนเข้าทำงานเป็นหน้าที่ที่จะต้องจัดทำหลังจากได้มี การจัดองค์การแล้ว ได้แก่ การคัดเลือกและบรรจุคนเข้าทำงานในตำแหน่งที่เหมาะสม และชำระรักษาให้มีความที่มีประสิทธิภาพในตำแหน่งต่าง ๆ ภายในองค์การ และ ให้มีจำนวนครบถ้วนตามที่ได้จัดองค์การไว้ รวมถึงการเพิ่มพูนขีดความรู้ความสามารถ เพื่อการปฏิบัติงานนั้นให้เกิดประสิทธิภาพด้วย

#### ๔. การอำนวยการและสั่งการ (Directing)

การอำนวยการ เป็นภาระหน้าที่อันจำเป็นและสำคัญของนักบริหารหรือ หัวหน้างาน และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการจัดองค์การ เพราะเมื่อ ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวเสร็จแล้ว ก็ถึงขั้นที่จะอำนวยการให้งานเหล่านั้น ดำเนินไปตามแผน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการอำนวยการ เป็นการใช้ภาวะผู้นำวินิจฉัยสั่งการ ตรวจสอบ และจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ร่วมงานได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มกำลังความรู้ความสามารถ เพื่อให้หน่วยงาน หรือองค์การบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๑</sup>

#### ความหมายของการอำนวยการ

เออร์เนสต์ เดล (Ernest Dale) ให้ความหมายของการอำนวยการ ว่า "การอำนวยการหมายถึงการที่ผู้บังคับบัญชานำแนะและตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงาน ของพนักงานเจ้าหน้าที่" ส่วน คริส อาร์จิริส (Chris Argyris) ได้ให้ ความเห็นว่า "การอำนวยการนั้นมีความเกี่ยวข้องกับกำลังขวัญ การเพิ่มผลผลิต และ ความพึงพอใจในงานของผู้ปฏิบัติ" อย่างไรก็ตามก็อาจกล่าวได้ว่า การอำนวยการ

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๖, หน้า ๑๕๓.

คือการใช้ภาวะผู้นำในการวินิจฉัยสั่งการและจูงใจให้ผู้ร่วมงานได้มีส่วนร่วม (participation) ในการทำงาน<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ตาม การอำนวยการที่ดีควรจะประกอบด้วยปัจจัยสำคัญที่พอสรุปตามที่ จอห์น เอ. วิก (John A. Vieg)<sup>๒</sup> ได้ให้ข้อเสนอไว้ดังนี้

๑. ในการบริหารงานขององค์การจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การและตัวบุคคล และที่สำคัญคือในแต่ละบุคคลนั้นมีพฤติกรรมและแรงจูงใจที่ผลักดันให้เกิดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไปอีกด้วย ดังนั้น การจะ "อำนวยการ" บริหารให้ประสบความสำเร็จได้ จึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงบทบาทในฐานะตัวเชื่อมประสานสัมพันธ์ให้ผู้ปฏิบัติงานมีพฤติกรรมสอดคล้องต่อความต้องการขององค์การด้วย

๒. ความเป็นผู้นำ (Leadership) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ขององค์การ การอำนวยการต่อบุคคลในองค์การซึ่งมีความแตกต่างกันย่อมต้องเลือกใช้สภาวะการเป็นผู้นำที่แตกต่างกันออกไปหรือตามแต่สถานการณ์จะกำหนดอีกด้วย

๓. ผู้นำหรือผู้บริหารจะประสบความสำเร็จในการอำนวยการได้มากน้อยและมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับระบบการติดต่อสื่อสาร (The process of communication) ที่นำมาใช้ในองค์การว่ามีความสมบูรณ์และชัดเจนเพียงใด เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันและรู้ถึงปัญหาอุปสรรคข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่จะนำมาแก้ไขและดำเนินการให้เป็นไปตามแผนและบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ด้วย

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๒, หน้า ๑๔๓-๑๔๔.

<sup>๒</sup> John A. Vieg, "The Chief Executive" in Elements of Public Administration. ed. by Fritz Mortein Mark (New Delhi : Prentice Hall of India Private Ltd., 1968), pp.147 - 168.

### การสั่งการ

การสั่งการหรือการสั่งงาน เป็นวิธีการที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยการ การวินิจฉัยสั่งการ การติดต่อสื่อสารและการจูงใจ โอ. เกลน สตาห์ล (O. Glenn Stahl) กล่าวว่า การอำนวยการเป็นหน้าที่ของนักบริหาร โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการจูงใจและการสั่งการโดยแท้<sup>๑</sup>

### ความหมายของการสั่งการ

"การสั่งการ" หมายถึง ความพยายามที่จะให้การกระทำต่าง ๆ ของทุกฝ่ายในองค์การ เป็นไปในทางที่จะส่งเสริมให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ<sup>๒</sup>

นอกจากนี้ เออร์เนสต์ เกล<sup>๓</sup> ยังได้ให้คำจำกัดความของการสั่งการว่า "การสั่งการหมายถึง การที่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานปฏิบัติจัดทำ โดยอาจแนะนำวิธีปฏิบัติไปด้วย เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยดีและบรรลุเป้าหมายขององค์การ การสั่งงานนั้นถ้าพิจารณาในลักษณะของการปฏิบัติงานก็ประจักษ์ว่าเป็นการแจ้งให้ผู้ปฏิบัติทราบว่า เขาจะต้องทำอะไร ต้องทำที่ไหน จะต้องทำอย่างไรและจะให้ทำเมื่อใด"

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๒, หน้า ๑๕๕.

<sup>๒</sup> ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า ๒๗.

<sup>๓</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๒, หน้า ๑๕๕.



### ประเภทของการสั่งการ

การสั่งการอาจจำแนกตามลักษณะของการปฏิบัติงานได้ ๔ ประเภท คือ \*

๑. การสั่งการโดยตรง (Command or Direct) ใช้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินต้องการให้ปฏิบัติงานโดยฉับพลันทันที หรือเมื่อต้องการให้มีการควบคุมโดยเคร่งครัด

๒. การสั่งการแบบขอร้อง (Request) เป็นการสั่งงานไปในเชิงขอร้องหรือจูงใจให้ปฏิบัติงาน มักใช้ในงานปกติเพื่อให้ผู้รับมอบหมายงานได้ใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติงานได้บ้าง หรือใช้การสั่งงานแบบนี้กับผู้เข้าปฏิบัติงานใหม่ ๆ เพื่อไม่ให้เกิดความตื่นกลัวมากเกินไป

๓. การสั่งการแบบเสนอแนะ (Suggest) เป็นการสั่งการที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความคิดริเริ่มในการทำงาน และควรใช้กับผู้ที่เคยปฏิบัติงานอยู่ก่อนแล้ว หรือมีความรู้ความเข้าใจอยู่แล้ว

๔. การสั่งการแบบอาสาสมัคร (Volunteer) เป็นการสั่งการที่นิยมใช้กับงานที่ต้องปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ เช่น การอยู่ปฏิบัติงานนอกเวลา งานเลี้ยงอันตราย หรืองานที่ต้องการมีมือประณีต

ที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การอำนวยการและสั่งการ เป็นศิลปะและเทคนิคในการบริหารงานที่สำคัญอย่างหนึ่ง การออกคำสั่งจะต้องระมัดระวังการใช้อภัยคำทำที่ และประสบการณ์ให้ประสานสอดคล้องกัน ผู้บริหารจะต้องรู้หลักวิธีในการชี้แนะและควบคุมบังคับบัญชา (Guiding and supervising) ให้การทำงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามต้องการมากที่สุด นอกจากนี้ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างานจะต้องรู้จักการมอบหมายงานเข้าใจหลักและวิธีจูงใจคน กระตุ้นให้คนกระตือรือร้น

สามารถประสานงานให้สอดคล้องเข้ากันได้ มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีความรู้ทางด้าน  
พฤติกรรม รวมถึงตลอดถึงความสามารถในการกระตุ้นส่งเสริมให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความคิด  
ริเริ่มและอุทิศร่างกายแรงใจให้แก่องค์กร

อย่างไรก็ดี ในการสั่งการนั้น ผู้สั่งจะต้องคำนึงถึงองค์ประกอบต่าง ๆ  
เหล่านี้ด้วย คือ

๑. ความสามารถในการทำงานของผู้รับคำสั่ง
๒. ภาระหน้าที่การงานหรือปริมาณงานที่ผู้รับคำสั่งจะต้องนำไปปฏิบัติจัดทำมีอยู่
๓. อุปกรณ์ในการปฏิบัติงานมีพร้อมหรือไม่ เพียงพอที่จะดำเนินการหรือไม่
๔. การสั่งงานควร เป็นการสื่อสารสองทาง (Two - way communication)  
ที่ต้องการความเข้าใจทั้งสองฝ่าย

๕. ควรเปิดโอกาสให้ผู้รับฟังคำสั่งได้ใช้ความคิดสร้างสรรค์ในการปฏิบัติงานบ้าง

โดยสรุปแล้ว การสั่งการเป็นเรื่องของผู้บังคับการ หรือผู้มีอำนาจในการ  
สั่งการกับผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้รับคำสั่งไปปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมีการ  
ติดต่อสื่อสาร เป็นเครื่องมือในการสื่อความหมายทำความเข้าใจต่อกัน การสั่งการอาจ  
ทำได้ทั้งลายลักษณ์อักษรและโดยวาจา เมื่อมีการสั่งการเกิดขึ้น การปฏิบัติงานต่าง ๆ  
ก็จะเริ่มเกิดขึ้นภายในองค์กร

๕. การประสานงาน (Coordinating)

ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือองค์กรธุรกิจ การประสานงานมักเป็น  
ปัญหาที่มีการขัดแย้งอยู่เสมอ เนื่องจากการประสานงานนับว่าเป็นหลักและมีความสำคัญ  
ต่อการบริหารอยู่มาก เป็นสิ่งที่นักบริหารจำต้องพยายามหาวิธีการที่จะสร้างการ  
ประสานงานให้เกิดขึ้น เพื่อลดหรือขจัดปัญหาข้อขัดแย้งต่าง ๆ ภายในองค์กรให้  
ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไป

โดยทั่วไปแล้ว การประสานงานการบริหารองค์การจะมีอยู่สองลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรกเป็นการพิจารณาแคบ ๆ เฉพาะภายในองค์การใดองค์การหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง และลักษณะที่สอง เป็นการพิจารณาถึงการประสานงานระหว่างองค์การจากภายนอกทั้งสองลักษณะจะแสดงให้เห็นได้จากแผนภูมิการจัดองค์การแบบรูปนี้ แต่การประสานงานนอกแบบจะต้องศึกษาวิเคราะห์ตามแนวพฤติกรรมซึ่งมองไม่เห็นชัด และมีความผันแปรสูงกว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดองค์การอย่าง เป็นพิธีการ ๑

#### ความหมายของการประสานงาน

การประสานงาน หมายถึง การจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายร่วมมือปฏิบัติงานเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน ชัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ นโยบายขององค์การ นั้นอย่างสมานกันและมีประสิทธิภาพ ๒

เจมส์ ดี. มูนีย์ (James D. Mooney)<sup>๓</sup> ให้ความหมายว่า การประสานงาน หมายถึงวิธีที่ใ้การร่วมมือประสานงานกันเป็นกลุ่มเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์การ

<sup>๑</sup> Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, op.cit., Chapter 17.

<sup>๒</sup> ชูบ กาญจนประกร, ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ "การประสานงาน" วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๓ (พระนคร : มงคลการพิมพ์, ๒๕๐๘) : ๒๗.

<sup>๓</sup> James D. Mooney, Principles of Management. (New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1964), p.86.

สมพงษ์ เกษมสิน<sup>๑</sup> ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการประสานงานว่า การประสานงานเป็นเรื่องของความร่วมมือ เป็นเรื่องเกี่ยวกับภาวะทางใจเป็นสำคัญ ดังนั้น ข้อตกลงขั้นปฐมของการประสานงาน คือ "จิตใจ" อันหมายถึงความร่วมมือ และเพื่อเกิดความร่วมมือแล้ว การดำเนินงานให้ประสานสอดคล้องก็จะติดตามมา โดยนัยนี้ จึงอาจให้ความหมายของการประสานงานได้ดังนี้ว่า "การประสานงาน คือ ความร่วมมือร่วมกันในการปฏิบัติกิจกรรมที่มอบหมายให้เรียบร้อยและสอดคล้องกลมกลืนกัน เพื่อให้งานสมบูรณ์และสำเร็จเป้าหมายในเวลาที่กำหนด"

และในทำนองเดียวกัน อาจกล่าวได้ว่า การประสานงานหมายถึงการร่วมจิตความใจพร้อมทั้งกำลังกายด้วยความสมัครใจโดยเสรีที่จะมาร่วมกันประกอบกิจกรรมเพื่อไพบรลุความวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้ง เอาไว้ให้ลุล่วงด้วยดี<sup>๒</sup>

#### วัตถุประสงค์ของการประสานงาน

จุดประสงค์ของการประสานงานที่สำคัญ คือ ต้องการให้ผลและคุณภาพของงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และ เป้าหมายขององค์การ เพราะถ้าขาดการประสานงานแล้วงานย่อมขาดคุณลักษณะที่เหมาะสมหรือไม่ได้รับผลเลย ดังนั้น ผลสำเร็จของงานจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การประสานงาน และในการประสานงานนี้มีจุดมุ่งหมายอีกประการหนึ่ง คือ เป็นการช่วยในการประหยัดเวลาและทรัพยากรอันได้แก่ปัจจัยการบริหารต่าง ๆ มี คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ เป็นต้น ซึ่งจะต้องมีการวางแผนล่วงหน้าด้วย ทั้งนี้ย่อมมีผลในการลดหรือขจัดการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันโดยไม่จำเป็น

<sup>๑</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๖, หน้า ๑๕๔-๑๕๕.

<sup>๒</sup> เสถียร เหลืองอร่าม, หลักมนุษยสัมพันธ์ต่อการบริหารงานในองค์การ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิตยา, ๒๕๑๕), หน้า ๒๓๓.

เป็นการประหยัด นอกจากนี้แล้ว การประสานงานยังมุ่งผลถึงการลดการขัดแย้งระหว่าง  
ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน การประสานงานจะช่วยให้  
ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ เข้าใจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย เป็นอย่างที่ไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน

### หลักและวิธีการประสานงาน

การประสานงานมีทั้งสองระบบ คือ จากข้างบนลงมาข้างล่างหรือจาก  
ข้างล่างไปสู่ข้างบน กับอีกวิธีหนึ่ง คือ จากระดับแนวเดียวกัน หมายถึง ตำแหน่ง  
เท่าเทียมกัน จากตำแหน่งหนึ่งไปยังอีกตำแหน่งหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีที่ใดกล่าวแล้วว่า  
การประสานงานอาจเป็นการประสานงานภายในองค์การ เดียวกันอย่างหนึ่ง และ  
การประสานงานระหว่างองค์การหลายองค์การที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกันอีกอย่างหนึ่ง °

๑. วิธีประสานงานภายในองค์การเดียวกัน (Coordination within our  
activity) สมพงษ์ เกษมสิน ๒ ได้กล่าวถึงการประสานงานภายในองค์การนี้ว่า  
จำเป็นต้องอาศัยปัจจัยและเทคนิคหลายประการโดยสังเขปดังนี้ คือ

- การจัดแผนผังและกำหนดหน้าที่การงาน เป็นการแบ่งแยกงานตาม  
ลักษณะเฉพาะ ของงาน และกำหนดหน้าที่ เพื่อไม่ให้งานก้าวก่ายซ้ำซ้อนกัน
- การใช้คณะกรรมการ (Committee) โดยจัดให้มีการประชุม  
หรือเพื่อกำหนดระเบียบวิธีให้การบริหารของฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปในลักษณะการ  
บริหารที่ดี อาจจะช่วยในการประสานงานโดยตรงหรือปริยายก็ได้

° เสถียร เหลืองอร่าม, หลักมนุษยสัมพันธ์ต่อการบริหารงานในองค์การ,  
หน้า ๒๓๒-๒๓๓.

๒ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๒, หน้า ๑๒๐-๑๒๒.

- การใช้วิธีงบประมาณ (Budgeting) เป็นการควบคุมการใช้จ่ายหรือวิธีควบคุมอื่น ๆ ทางการเงิน (Financial control) เพื่อให้การปฏิบัติงานในส่วนต่าง ๆ ของแต่ละโครงการให้ประสานกันโดยบรรลุเป้าหมายอย่างมีเอกภาพ

- การติดตามสอดส่องทั้งภายในและภายนอก (Follow up) เป็นการติดตามงานในหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบว่ามีข้อขัดข้องผิดพลาดอย่างไร เป็นไปตามกำหนดเวลาหรือไม่ การติดตามระหว่างฝ่ายเป็นไปอย่างไร เพื่อหาทางให้ประสานกัน

- การใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อเฉพาะ (Liaison officer) งานบางอย่างต้องใช้เจ้าหน้าที่ติดต่อโดยเฉพาะ หรือต้องการความชำนาญพิเศษ เช่น มีบุคคลิกดี หรือมีความรู้ทางภาษาต่างประเทศ ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่เหล่านี้ด้วย

- การจัดให้มีการประชุมผู้ใต้บังคับบัญชา (Meeting) เพื่อช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบถึง การกระทำเพื่อประโยชน์แก่การประสานงานโดยตรงหรือโดยปริยาย คือ การทำความสนิทสนม สัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงาน

- การฝึกอบรมพัฒนาบุคคล (Training) เป็นการพัฒนาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้รู้และเข้าใจงานอย่างแท้จริง ให้มีทัศนคติที่ดี มีความคิดสร้างสรรค์ มีกำลังใจ รักงาน หาวิธีการสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเอง

- จัดให้มีหน่วยแนะแนวทางวิชาการ (Technical Staff) เพื่อให้ศึกษาค้นคว้าหาข้อขัดข้องและวิธีแก้ไขปรับปรุงให้มีการประสานงานในหน่วยงานนั้น

- จัดให้มีการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) เป็นการกระจายงานให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ร่วมงานไปปฏิบัติจัดทำ เป็นการแบ่งเบาภาระและช่วยเสริมสร้างความเข้าใจอันดีและความสามัคคีธรรมในหมู่ผู้ร่วมงาน

- จัดให้มีการบำรุงขวัญ (Morale) เป็นวิธีการอันหนึ่งที่จะทำให้เกิดความร่วมมือและการประสานงานที่ดีในองค์กรได้

๒. วิธีประสานงานระหว่างองค์การ (Coordination outside our activity) เทคนิคการประสานงานบางประเภทที่ใช้ภายในองค์การอาจนำมาใช้ระหว่างองค์การได้ เทคนิคการประสานงานระหว่างองค์การที่ควรทราบ คือ

- การประสานงานโดยการกำหนดคสิทธิและหน้าที่ (Function) การกำหนดคสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การแต่ละองค์การควรชัดเจน เพื่อป้องกันความเข้าใจความหมายผิดที่จะนำไปสู่การเสื่อมล้ำซ้ำซ้อน และอาจเกิดการขัดแย้งกันได้

- การใช้คณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง (Inter-departmental Committee) จะช่วยกลั่นกรองและจัดข้อมูลเหตุขัดแย้ง และจะช่วยให้มีการประสานงานดีขึ้น

- การใช้วิธีงบประมาณ (Budgeting) นับเป็นเครื่องมือประสานงานของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งสามารถแยกและป้องกันปัญหาการท่างานซ้ำซ้อนได้ดีที่สุด

### ประเภทของการประสานงาน

ในการบริหารงานนั้น องค์การย่อมมุ่งหวังความสำเร็จเป็นสำคัญ จึงต้องมี การประสานงานเพื่อให้บรรลุผลตามความต้องการ แต่การประสานงานนั้นสิ่งแวดล้อม ก็เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่มีผลต่อภาระและประเภทของการประสานงาน หากภาวะแวดล้อมค่อนข้างคงที่การประสานงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ เรียกว่า "การประสานงานโดยแผน" (Coordination by Plan) แต่ถ้าวสถานการณ์

เปลี่ยนแปลงไปมาก จำต้องปรับปรุงแผนการประสานงานให้สอดคล้องกับภาวะการณ์ เรียกว่า "การประสานงานโดยผลที่เกิดขึ้น" (Coordination by Feedback) แต่อย่างไรก็ดี การประสานงานดังกล่าวจะมีมูลฐานอยู่ ๒ ลักษณะ คือ

๑. การประสานงานโดยความสมัครใจ (Voluntary Coordination)

เพราะบุคคลแต่ละคนหรือกลุ่มบุคคลต่างก็มีความต้องการ และพยายามแสวงหาวิธีการที่จะนำไปประยุกต์ใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แต่มักจะเกิดในบางระดับขององค์การ เท่านั้น จะไม่เกิดในองค์การขนาดใหญ่ และจะเกิดก็ต่อเมื่อแต่ละบุคคลรู้วัตถุประสงค์ของหน่วยงานที่ตนปฏิบัติงานอยู่ รู้ตำแหน่งหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ และรู้ถึงภาวะการณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์การ เป็นอย่างดี และที่สำคัญจะต้องมีแผนการปฏิบัติงานไปในทางกระตุ้นให้บุคคลทำงานตามหน้าที่ด้วยความสนใจ และให้บุคคลเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานหรือองค์การ ให้มีความพึงใจและพร้อมที่จะทำงานให้เกินกว่าในส่วนที่ตนรับผิดชอบอยู่

๒. การประสานงานตามสายการบังคับบัญชา (Directive Coordination)

แต่ละคนจะถูกกำหนดให้รู้ว่าจะต้องทำอะไร เมื่อใด การประสานงานในประเภทนี้มีสองประการ คือ การประสานงานตามลำดับชั้นของการบังคับบัญชา และการประสานงานตามระบบบริหาร

นอกจากนี้ยังมีการประสานงานที่ได้จัดจำแนกประเภทไว้อีก โดยอาศัยปัจจัยในการบริหาร เป็นหลัก อันได้แก่ วัตถุประสงค์ขององค์การ เจ้าหน้าที่ กระบวนการปฏิบัติ และ เงินกับวัสดุซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ °



๑. การประสานนโยบายหรือวัตถุประสงค์ ซึ่งนโยบายหรือวัตถุประสงค์จะเป็นเครื่องชี้ว่าองค์กรใดจะดำเนินงานในด้านใด มีขอบเขตเพียงใด เจ้าหน้าที่จะใ้ปฏิบัติใ้ถูกต้องตามนโยบายที่วางไว้ วัตถุประสงค์อาจมีวัตถุประสงค์หลัก วัตถุประสงค์ในการบริหาร วัตถุประสงค์เฉพาะกรณีหรือวัตถุประสงค์ปลีกย่อยแตกออกไป จึงมีความจำเป็นต้องมีการประสานระหว่างวัตถุประสงค์และหน้าที่ให้สอดคล้องกัน

๒. ประสานผู้ปฏิบัติ ต้องพยายามสร้างความสามัคคีให้เกิดขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้เกิดการประสานงาน และลดความขัดแย้งให้น้อยลงหรือหมดไป

๓. ประสานกระบวนการปฏิบัติงาน หมายถึง การจัดวางรูปแบบของงาน และแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ ตลอดจนกำหนดสถานที่ให้เหมาะสม และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือนโยบาย

๔. ประสานการใช้เงินกับวัสดุ การประสานงานที่ดีจะช่วยให้การใช้เงินกับวัสดุเหมาะสมกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และได้สัดส่วนกับเจ้าหน้าที่ทั้ง เป็นการประหยัดค่าย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในการบริหารงานนั้น การประสานงานมีความจำเป็น และเป็นประโยชน์ในอันที่จะช่วยให้งานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ไม่เกิดความขัดแย้งกัน เป็นการประหยัดทั้งเงินและเวลา การประสานงานจะช่วยลดการขัดแย้งระหว่างผู้ปฏิบัติงานเป็นประโยชน์ในการวางแผน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสามัคคีและทำงานเป็นทีมได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้การประสานงานจะช่วยให้คนในองค์กรเกิดความเข้าใจ โครงการ นโยบาย ปัญหาของหน่วยงาน และสามารถหาทางแก้ไขได้อย่างเหมาะสม และมีเหตุผลที่สำคัญ คือ จะทำให้ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชามีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

### การควบคุมงาน (Controlling)

การควบคุมงานเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงาน เพราะการบริหารงานโดยทั่วไปไม่อาจปฏิบัติจัดทำโดยลำพังคนเดียวได้ ต้องมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ใ้ปฏิบัติลั่นกันลงไปตามลำดับชั้นและสายบังคับบัญชา เมื่อมีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ใ้ปฏิบัติจัดทำแล้วก็ย่อมต้องมีการติดตามหรือควบคุมการปฏิบัติงาน

ที่ได้มอบหมายไป ทั้งนี้เพราะการติดตามควบคุมงานหรือผลการปฏิบัติงานแต่ละขั้นตอน จะช่วยแก้ไขปัญหาคอขวดที่ติดขัดที่ทราบผลการปฏิบัติงานซึ่งจะสามารถนำไปปรับปรุงงานในส่วนอื่น ๆ ให้ได้ผลดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังจะช่วยให้เกิดพลังกลุ่มให้ร่วมมือประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ และให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ จึงพอจะกล่าวได้ว่าการควบคุมงานนั้นก็เพื่อต้องการให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปตามที่ที่กำหนดหรือมุ่งหวังไว้ และต้องการให้เกิดประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้งานของส่วนรวม คือ องค์การ บรรลุวัตถุประสงค์หลักที่กำหนดไว้<sup>๑</sup>

#### ความหมายของการควบคุมงาน

เฮนรี ฟาโยล์ ให้ความหมายของการควบคุมว่า "คือสิ่งที่จะบอกให้ทราบว่า ทุกสิ่งทุกอย่างได้เกิดขึ้นตามแผนงานที่เตรียมไว้มา ตลอดจนคำสั่งและหลักการที่ตั้งขึ้น การควบคุมยังชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนและข้อบกพร่อง เพื่อจะได้แก้ไขและไปให้เกิดขึ้นอีก และการควบคุมนี้จะควบคุมทุกอย่างทั้งสิ่งของบุคคล ตลอดจนการปฏิบัติงาน"<sup>๒</sup>

อีคส์ ให้ความหมายของการควบคุมว่า "เป็นส่วนหนึ่งของผู้จัดการ ซึ่งเป็นการตรวจสอบงานที่มอบหมายไปตรวจดูว่า ได้มีการปฏิบัติอะไรไปบ้างแล้ว โดยการเปรียบเทียบกับสิ่งที่น่าจะต้องกระทำเสร็จ ก็ต้องทำอย่างไรอย่างหนึ่ง ถ้าหากว่าสิ่งที่น่าจะต้องทำไม่เหมือนกับสิ่งที่ได้ทำไปแล้ว"<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> Edwin B. Flipppo, Management : A Behavioral Approach.  
p. 152.

<sup>๒</sup> Henri Fayol, General and Industrial Management. p.107.

<sup>๓</sup> อ่างใน วุฒิชัย จำนงค์, การกระจายการควบคุมในองค์การ  
(พระนคร : แพรวพิทยา, ๒๕๒๐), หน้า ๓๓๗).

ดักลาส เอส. เซอร์วิน (Douglas S. Sherwin) ให้ความหมายของการควบคุมงานไว้ว่า "คือการดำเนินงานเพื่อที่จะปรับปรุงให้งานนั้นเข้ากับระดับมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยอาศัยการรายงานเป็นเครื่องมือ" <sup>๑</sup>

หรืออาจกล่าวได้ว่า การควบคุมงาน คือ การใช้ศิลปะการบริหารเพื่อตรวจตราดูว่า การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามวิธีการหรือไม่ และผลของการปฏิบัติงานถึงมาตรฐานเพียงใดหรือไม่ <sup>๒</sup>

นอกจากนี้ คิม็อค (Dimock) ยังได้กล่าวว่า การตรวจควบคุมงานคือหน้าที่ตามประมุขศิลป์ ซึ่งถูกนำมาใช้ปฏิบัติในการสั่งการในหน่วยงานทุกระดับและมีหน้าที่ในการสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด พร้อมกับต้องคอยให้ความช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชาเหล่านั้นภายในขอบเขตการบริหาร การตรวจควบคุมงานเป็นวิธีที่สำคัญยิ่งที่จะทำให้การประสานงานบรรลุผล รวมตลอดถึงการฝึกอบรมและการให้คำแนะนำแก่คนงาน อันจะเป็นรากฐานของการควบคุมอย่างไคณล ดังนั้น การควบคุมงานก็คือจุดศูนย์กลางของการปฏิบัติการในการบริหารซึ่ง เป็นการ เปลี่ยนนโยบายและแผนทั่ว ๆ ไปมาเป็นแผนการปฏิบัติงานและเป็นหน่วยผลิตรายงาน <sup>๓</sup>

---

<sup>๑</sup> Douglas S. Sherwin, "The Meaning of Control" Koontz and O'Donnel (des.) Management : A Book of Reading, (San Francisco : McGraw-Hill Book Company, 1964), p.426.

<sup>๒</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร พิมพ์ครั้งที่ ๒, หน้า ๒๖๘.

<sup>๓</sup> รายละเอียดโปรดดู สุชาติ ประชากุล, หลักการบริหารงานแผนใหม่, หน้า ๓๖๔-๓๖๕.



### วัตถุประสงค์ของการควบคุมงาน

การควบคุมงานเป็นความประสงค์ขององค์การที่จะให้ปฏิบัติงานใ้รู้ถึงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมาตรฐาน และมีการตรวจสอบการทำงานให้ได้สัดส่วนสมดุลกัน และพิจารณาว่างานนั้นได้ดำเนินไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด การควบคุมงานจึงต้องมีระเบียบและมาตรฐานการทำงาน และมาตรฐานการทำงานที่สำคัญขั้นมูลฐานคือการวางแผนงาน ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือควบคุมงานอย่างหนึ่งที่จะให้มีการดำเนินการไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ เครื่องมืออีกอันหนึ่งคืองบประมาณ ซึ่งเป็นหลักประกันและจะเป็นตัวตรวจสอบว่า การดำเนินงานเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้หรือไม่ จึงเป็นภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของนักบริหารหรือผู้นำองค์การที่จะต้องตราจรรยาควบคุม อาจจะโดยกรมมอบอำนาจให้มิใช่ตำแหน่งแล้วไ้ระบบรายงานและการตรวจสอบบัญชีการเงินทั้งภายในและภายนอก ทั้งนี้ การควบคุมจึงเกี่ยวข้องกับระบบรายงาน และการตรวจสอบบัญชีการเงินทั้งภายในและภายนอก ทั้งนี้ การควบคุมจึงเกี่ยวข้องกับระบบการสื่อสารอย่างสำคัญด้วยที่จะทำให้งานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจะเป็นการเชื่อมโยงการบริหารของหน่วยงานกลางกับหน่วยงานสาขา และอาจสรุปความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการควบคุมงานได้ดังนี้<sup>๑</sup>

๑. งานที่ได้มอบหมายให้ไปปฏิบัติจัดทำดำเนินไปตามแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่
๒. วิธีปฏิบัติงานดำเนินไปตามหลักการที่ดีหรือไม่เพียงไร
๓. เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้าของงานว่ามีเพียงใด
๔. มีอุปสรรคในการปฏิบัติงานประการใด เมื่อใด เพียงไร
๕. ผลงานถูกต้องและถึงมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่

๖. เพื่อติดตามผลงานและให้คำแนะนำเมื่อมีอุปสรรค และป้องกันการสูญเสียแรงงานโดยเปล่าประโยชน์

๗. เพื่อบำรุงขวัญของผู้ปฏิบัติงานและแสดงว่าไม่ถูกทอดทิ้ง

กล่าวโดยสรุปแล้ว วัตถุประสงค์ของการตรวจควบคุมงานก็คือ เพื่อให้เกิดการประสานงานในระหว่างหน่วยงานที่เป็นส่วนประกอบขององค์การ และเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นได้ว่า แต่ละหน่วยงานภายในองค์การได้ปฏิบัติงานของตนสำเร็จตามที่ได้รับมอบหมาย

#### กระบวนการควบคุมงาน

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ข้อเสนอเกี่ยวกับกระบวนการควบคุมงานอยู่หลายวิธี เพราะงานแต่ละชนิดแต่ละประเภทต่างกันออกไป และมีรายละเอียดมากมาย จึงขอนำเฉพาะสาระสำคัญมาสรุปไว้โดยสังเขป

วิลเลียม ที. กรีนวูด (William T. Greenwood) ได้ให้ลำดับขั้นการควบคุมงานไว้ดังนี้

๑. กำหนดเป้าหมายของการควบคุมงาน
๒. กำหนดเกณฑ์ควบคุมงานและมาตรฐาน
๓. เปรียบเทียบผลงานกับมาตรฐาน
๔. ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง

กล่าวคือ ในกระบวนการควบคุมงานนั้นจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานหรือวางแผนปฏิบัติได้ถูกต้อง ต้องมีเกณฑ์การควบคุม

หรือเรียกว่ามาตรฐานของงาน รวมถึงเกณฑ์ที่จะใช้ในการวินิจฉัยสั่งการและความคุมงานให้ เป็นไปตามกรอบที่กำหนด เมื่อปฏิบัติงานไปแล้วก็นำผลการปฏิบัติงานมาเทียบกับมาตรฐานที่กำหนดนั้น เป็นการประเมินหรือวัดผลงานหากมีข้อบกพร่องหรือมีปัญหาอุปสรรค รวมถึงคำแปรต่าง ๆ ที่มีผลทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพก็จะได้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงต่อไป

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการควบคุมงานที่มีขั้นตอนต่างออกไปบ้างคือ °

๑. การอนุมัติในหลักการแห่งโครงการย่อย ๆ ในการกำหนดแผนงานใหญ่ ๆ เป็นการควบคุมผู้ปฏิบัติงานในชั้นรอง ๆ ลงมาโดยการขออนุมัติของผู้บริหารระดับสูงสุดสำหรับโครงการย่อยเหล่านั้น

๒. การกำหนดมาตรฐานของงาน

๓. การจำกัดหรือกำหนดงบประมาณ เป็นการกำหนดขอบเขตของงานและระยะเวลาที่กำหนด

๔. การอนุมัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่สำคัญ เป็นการควบคุมที่หน่วยงานกลางมักใช้กับหน่วยงานสาขาหรือภูมิภาค โดยหน่วยงานกลางจะเป็นผู้อนุมัติเห็นชอบในการแต่งตั้งหัวหน้างานในภูมิภาค

๕. รายงาน เป็นการกำหนดให้หน่วยงานต้องส่งรายงานเป็นระยะ ๆ หรืออาจมีรายงานผลงานเป็นกรณีพิเศษ

๖. การตรวจงาน ผู้บังคับบัญชาต้องเสียสละเวลาอย่างมาก แต่ก็จะมีผลคานการนิเทศงานให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจได้ดี ใ้ครูเจตนาของนายเหนือได้ชัดเจน ผู้บังคับบัญชาที่ใ้ครูบัญชาจริง ๆ ทั้งจะเป็นการสร้างสัมพันธ์ระหว่างกันด้วย

อย่างไรก็ดี โดยทั่วไปแล้วมนุษย์มีแนวโน้มที่เกี่ยวกับการควบคุมงานอยู่ สองประการที่สำคัญ คือ ความต้องการที่จะปฏิบัติตามและความต้องการที่จะเป็นอิสระ ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ผู้ควบคุมงานจึงต้องมีคุณลักษณะหลายประการ เพื่อให้เกิดผลดี ในการควบคุมงาน และเกิดความเข้าใจอันดีระหว่างผู้ควบคุมกับผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ตรวจควบคุมงาน จึงน่าจะมีคุณสมบัติเหล่านี้ คือ ° ผู้ควบคุมจะต้องรอบรู้งานที่ ปฏิบัติอย่างดี เข้าใจเกี่ยวกับการจัดการ มีทักษะในการติดต่อแนะนำกับบุคคลอื่น มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี เข้าใจกับทุกคน มีวินัย และไม่เป็นผู้ที่คิดถึงแต่ความมั่นคงในตำแหน่ง ของตน

กล่าวโดยสรุปแล้ว การควบคุมงานจะเป็นประโยชน์ทั้งกับบุคคลและ ด้งานด้วย คือ ผู้บังคับบัญชาจะรู้ว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาของตนทำงานได้แค่ไหน มีความสามารถมากน้อยหรือจะต้องปรับปรุงเพียงใด เป็นการฝึกเพื่อให้เป็นหัวหน้า และบำเหน็จความดีความชอบต่อไป นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นและบำรุงขวัญ ในการทำงานให้ปฏิบัติงานอย่างจริงจังด้วย ในด้งานนั้นจะทราบได้ว่า ได้ทำไป ตามแผนที่กำหนดหรือไม่ ทำได้แค่ไหน มีปัญหาอุปสรรคอย่างไร เพื่อแก้ไขให้เกิด ประสิทธิภาพ ทั้งเป็นการประหยัดเวลา วัสดุ เงินและแรงงานด้วย

#### ขวัญและแรงจูงใจ (Morale and Motivation)

ในการบริหารงานนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในปัจจุบันว่า การจูงใจ ขวัญของคนงานและผลผลิตมีความสัมพันธ์ต่อกันอยู่ตลอดเวลา ถ้าหากขวัญของคนงานดี หรืออยู่ในระดับสูง จะทำให้ผลผลิตสูงตามไปด้วย คือ ถ้าหากผู้ปฏิบัติงานสามารถ มองเห็นโอกาสที่ตนสามารถตอบสนองสิ่งจูงใจที่ตนมีอยู่แล้วก็จะทำให้ขวัญของเขาดี

และอยู่ในระดับสูง การที่ฝ่ายบริหารจะสามารถให้คนงานหรือผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาส  
ตอบสนองสิ่งจูงใจของพวกเขาได้แล้ว ขวัญของพวกเขาจะสูงและผลผลิตหรือผลงาน  
ที่ได้จะสูงและมีประสิทธิภาพตามไปด้วย

จากการค้นคว้าทดลองของนักวิชาการหลายท่านได้พบว่า ผลตอบแทนที่  
มิได้เป็นตัวเงิน (Non - monetary incentives) มีความสำคัญต่อคนงาน  
ไม่แพ้ผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน (Monetary incentives) นักบริหารจึงให้ความ  
สนใจมุ่งไปในปัญหาที่เกี่ยวกับขวัญของคนงาน (Employee morale) ว่ามีความ  
เป็นมาอย่างไร และมีความสัมพันธ์กับวิธีจูงใจหรือไม่ และมีผลกระทบต่อผลผลิตอย่างไรบ้าง<sup>๑</sup>

#### ความหมายของขวัญ

ขวัญ (Morale) ในความหมายตามแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ<sup>๒</sup>  
ที่ได้ให้ไว้ คือ

ฮิลการ์ด (Hilgard) นักจิตวิทยาชาวอเมริกันได้ให้คำจำกัดความ  
ของขวัญว่าเป็น "ทัศนคติของหมู่คณะของแต่ละบุคคล ถ้าหากว่าขวัญของสมาชิกในหมู่นั้นสูง  
ความเชื่อมั่นในตนเองก็สูง ย่อมมีความจงรักภักดีต่อหมู่คณะที่ทำงานสูงไปด้วย  
และสามารถที่จะบังคับตนเองได้หรืออาจมีระเบียบวินัยอันดี"

<sup>๑</sup> ชงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า ๓๘๕.

<sup>๒</sup> สุรางค์ ไควตระกูล, "การบำรุงขวัญ" อมร รักษาสิทธิ์ และ  
โสรัจ สุจริตกุล (เรียบเรียง), การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (พระนคร:  
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๕), หน้า ๒๓๑-๒๓๓.



सान กิเซลส์ (Ghisels) และ บราวน์ (Brown) ให้คำจำกัดความว่า  
 หมายหมายถึง "ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของหมู่ หรือการที่สมาชิกจะทำงานให้ดีที่สุด  
 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทางที่หมู่นั้นได้ตั้งเอาไว้" และ บราวน์  
 ยังได้ให้ความหมายอีกว่า "ขวัญหมายถึงศัพท์ที่ทุกคนในกลุ่มทราบถึงวัตถุประสงค์ของ  
 การทำงานของกลุ่ม"

เดด โยเคอร์ (Dale Yoder) ให้ความหมายของขวัญว่า "ขวัญในการ  
 ทำงานหมายถึงองค์ประกอบแห่งพฤติกรรมของผูปฏิบัติงานที่แสดงออกในรูปความรู้สึก  
 ซึ่ง เมื่อรวมกันแล้วจะแสดงออกให้ทราบถึงความรู้สึกของผูปฏิบัติงานที่มีต่อการทำงานนั้น ๆ  
 เช่น ความสัมพันธ์ในการทำงานของผูบังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาหรือเพื่อนร่วมงานอื่น ๆ  
 เป็นต้น"

ราล์ฟ ซี. เดวิส (Ralph C. Davis) ให้ความหมายว่า "ขวัญ  
 หมายถึงสภาพที่เกิดขึ้นและสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการทำงาน เช่น ความกระตือรือร้น  
 อารมณ์ ความหวัง ความมั่นใจ และองค์ประกอบอื่น ๆ"

อเล็กซานเดอร์ ไลท์ตัน (Alexander Lighton) ให้ความหมาย  
 ของขวัญว่า "ขวัญคือความสามารถของกลุ่มที่จะดึงสมาชิกในกลุ่มให้ร่วมกันทำงาน  
 อย่างพร้อมเพรียงและไม่ย่อท้อ เพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ร่วมกัน"

สุรางค์ โค้วตระกูล ได้สรุปความหมายของขวัญว่า "ขวัญของหมู่ที่ดี  
 หมายถึงการที่สมาชิกของหมู่มิยังพยายามที่จะทำงานต่อไปอย่างไรเห็นแก่ความเหนื่อยยาก  
 แม้บางครั้งจะรู้แน่นอนว่างานที่กำลังทำนั้นทำอย่างไรก็คงจะไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์  
 เพราะมีอุปสรรค แต่ทุกคนจะไม่ยอมหยุดทำงาน พยายามต่อสู้ทำจนสุดความสามารถ  
 จนกระทั่งถึงวินาทีสุดท้าย" ๒

๑ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ (พระนคร :  
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๕๕๑.

๒ อมร รัชศาสตร์ และ โสรัจ สุจริตกุล (รวบรวม), การบริหารงาน  
 บุคคลในประเทศไทย (พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๓๖๘.

นอกจากนี้ เสถียร เหลืองอร่าม<sup>๑</sup> ได้ให้ความเห็นว่า "ขวัญคืออุดมคติ และหลักแห่งความเชื่อของบุคคลกลุ่มหนึ่งในองค์การที่ช่วยผลักดันให้เกิดความสามัคคีธรรม ช่วยเหลือกันและกัน โดยมองเห็นประโยชน์ของส่วนรวมและพยายามที่จะทำงานให้บรรลุตามเป้าหมายขององค์การที่ได้ตั้งจุดมุ่งหมายเอาไว้"

โดยสรุปแล้วจะเห็นได้ว่า ขวัญเป็นเรื่องของจิตใจ อาจจะเป็นทัศนคติของบุคคลในหมู่ที่มีต่อหมู่คณะ ซึ่งเป็นเรื่องของบุคคล (Individual morale) และหรือของหมู่คณะของกลุ่มบุคคลขององค์การ (Group morale) และตามความหมายของขวัญ จะพิจารณาได้ว่าขวัญจะมีส่วนประกอบเกี่ยวกับความเชื่อต่อทัศนคติของคนที่มีต่องาน หรือต่อองค์การของตนซึ่งจะโน้มไปในทางที่พอใจหรือไม่พอใจก็ได้ และจะมีส่วนเกี่ยวพันไปถึงการกระทำหรือการปฏิบัติต่อสิ่งดังกล่าวด้วยว่าจะมีหรือไม่ มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

#### ความสำคัญของขวัญ

ขวัญเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการทำงานของคนเป็นอย่างมาก เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับอยู่ในสัมพันธภาพระหว่างหน้าที่การงานกับคนงานและฝ่ายจัดการหรือบริษัท ถ้าหากคนงานไม่พอใจไม่ให้ความร่วมมือและขาดสิ่งจูงใจในตัวเองอย่างสูงแล้ว แม้จะมีการจัดรูปร่างอย่างดีที่สุดในโลก มีเครื่องจักร เครื่องมือและแบบแผนโรงงานที่เลิศลวยเพียงใด ก็คงไม่สามารถที่จะดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและก้าวหน้ามั่นคงได้ แต่ถ้าหากคนงานชาญดี แม้อุปกรณ์ในการทำงานจะค่อนข้างเลวผลผลิตก็อาจจะอยู่ในเกณฑ์สูงได้<sup>๒</sup> และสภาพของคนงานที่จะเข้า ๆ ออก ๆ การขาดงาน ความแตกแยก และความไม่เข้าใจกันของบุคคลในองค์การก็จะลดน้อยลงไปด้วย

<sup>๑</sup> เสถียร เหลืองอร่าม, หลักมนุษยสัมพันธ์ต่อการบริหารงานในองค์การ, หน้า ๓๓.

<sup>๒</sup> "การบำรุงขวัญ" องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์, คู่มือหัวหน้างาน (พระนคร : โรงพิมพ์ ร.ส.พ., ๒๕๑๑), หน้า ๔๔.

สมพงษ์ เกษมสิน ได้เขียนถึงกำลังขวัญในการทำงานในหนังสือการบริหารของท่านว่า กำลังขวัญในการทำงานหมายถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของหมู่คณะหรือสมาชิกทั้งมวลของหมู่คณะ ร่วมมือร่วมใจกันทำงานด้วยความเต็มใจ และพยายามที่จะสร้างไว้ซึ่งสัมพันธภาพระหว่างมวลหมู่สมาชิก ทั้งนี้ก็โดยมุ่งหวังจะให้ภาระหน้าที่การงานของหมู่คณะหรือขององค์การบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และในที่นี้โดยขวัญของหมู่คณะ สูงที่เน้นกำลังขวัญของสมาชิกส่วนใหญ่แต่ละบุคคลยกย่องสูงค่า ยกย่องว่ามีกำลังขวัญของหมู่คณะค่า กำลังขวัญของแต่ละคนในส่วนรวมจะต่ำลงด้วย ทั้งนี้เพราะกำลังขวัญเป็นกำลังใจของแต่ละบุคคลแต่ละหน่วยที่ประกอบขึ้นเป็นองค์การ

จึงกล่าวได้ว่า ขวัญมีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อองค์การและการปฏิบัติงานดังนี้<sup>๑</sup>

๑. ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ
๒. สร้างความจงรักภักดี มีความซื่อสัตย์ต่อหมู่คณะและองค์การ
๓. เกื้อหนุนให้ระเบียบข้อบังคับบังเกิดผล ในการควบคุมความประพฤติของพนักงานเจ้าหน้าที่
๔. สร้างความสามัคคีและก่อให้เกิดพลังร่วมในหมู่คณะ
๕. เสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างบุคคลในองค์การกับนโยบายและวัตถุประสงค์ขององค์การ
๖. เกื้อหนุนและจูงใจให้สมาชิกของหมู่คณะหรือองค์การ เกิดความคิดสร้างสรรค์ในกิจการต่าง ๆ ขององค์การ
๗. ทำให้เกิดความเชื่อมั่นและศรัทธาต่อองค์การที่ตนปฏิบัติงานอยู่

<sup>๑</sup> Edwin B. Flipppo, Principles of Personnel Administration.

(New York : McGraw - Hill Book Co., 1961), p.416.

### องค์ประกอบที่จะทำให้เกิดกำลังขวัญ

ในการที่จะให้องค์การดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีการตรวจตราดูแลกำลังขวัญในการทำงานของผู้ปฏิบัติงานในองค์การอยู่เสมอ การที่กำลังขวัญของบุคคลหรือของหมู่คณะในองค์การจะดีหรือมีกำลังขวัญที่สูงนั้น ราล์ฟ ซี. เดวิส<sup>๑</sup> ได้กล่าวว่า จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบดังต่อไปนี้ คือ

๑. ลักษณะท่าทีและบทบาทของผู้นำหรือหัวหน้างานที่มีต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงานจะต้องมีสัมพันธภาพที่ดี เพราะผู้นำจะเป็นสะพานเชื่อมโยงความเข้าใจอันดีขององค์การกับผู้ปฏิบัติงาน ถ้าสัมพันธภาพดีจะมีผลต่อการส่งเสริมกำลังขวัญและความสำเร็จขององค์การ

๒. ความพึงพอใจในหน้าที่การงานที่ปฏิบัติอยู่ คนที่ทำงานที่ตนพึงพอใจย่อมได้ผลมากกว่างานที่จะต้องฝืนใจทำ

๓. ความพึงพอใจต่อวัตถุประสงค์หลักและนโยบายดำเนินงานขององค์การของพนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ร่วมงาน ตลอดจนการจัดองค์การและระบบงานที่มีประสิทธิภาพขององค์การ

๔. การบำเหน็จรางวัล การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งแก่ผู้ปฏิบัติงานก็จะเป็นเครื่องจูงใจในการทำงานและกำลังขวัญอย่างดี

๕. สภาพของสุขลักษณะในการปฏิบัติงานต้องดี คือ มีเครื่องมือวัสดุอุปกรณ์ครบถ้วน การถ่ายเทอากาศและแสงสว่าง เพียงพอ

๖. สุขภาพทั้งด้านร่างกายและจิตใจของผู้ปฏิบัติงานต้องอยู่ในสภาพที่ดี เพราะถ้าเกิดปัญหาจะเป็นสุขภาพด้านร่างกายหรือจิตใจก็ตาม ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานอย่างยิ่ง

<sup>๑</sup> Ralph C. Davis, Fundamentals to Top Management.

(New York : Harper & Brothers Co., 1951), p.553.

ตามที่กล่าวมาทั้งหมดย่อมแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของขวัญในการปฏิบัติงานของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในองค์กรต่าง ๆ เพราะถ้าหากขวัญของคนในองค์กรที่แล้วย่อมนำมาซึ่งความสำเร็จและประสิทธิภาพของงาน ซึ่งจะเป็นผลโดยตรงต่อความคงอยู่และความเจริญก้าวหน้าขององค์กรนั้น แต่ถ้าขวัญของคนในองค์กรตกต่ำ จะนำมาซึ่งสภาพการณ์อันไม่พึงประสงค์ เช่น รั้งความสม่ำเสมอของผลงานลดลง การขาดงาน ความเฉื่อยชา การลาออกจากงาน หรือขอย้ายงานมีจำนวนมากขึ้น มีคำร้องทุกข์ร้องเรียนหรือบัตรสนเท่ห์กล่าวโทษคนในองค์กร การทะเลาะวิวาทในหมู่สมาชิกขององค์กร ความผิดพลาดของงาน ความกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา การแสดงออกซึ่งความไม่พอใจ ไม่มีการประสานงานกัน และไม่สนใจต่องาน สิ่งเหล่านี้แสดงออกถึงความไม่มีกำลังขวัญ ซึ่งเป็นอันตรายต่อการบริหารงานและความสำเร็จขององค์กรอย่างมาก ผู้ที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างานจะต้องให้ความเอาใจใส่ต่อสิ่งเหล่านี้เป็นพิเศษ

#### ความหมายของการจูงใจ (Motivation)

ในการบริหารนั้น ผู้บริหารย่อมต้องการเห็นผู้บังคับบัญชาแสดงออกซึ่งพฤติกรรมที่ดี คือ ปฏิบัติงานตามคำสั่งอย่างขยันขันแข็ง และทุ่มเทแรงกายแรงใจให้กับงานอย่างเต็มความสามารถ ดังนั้น การศึกษาถึงวิธีการจูงใจจะทำให้ผู้บริหารสามารถชักจูง กำกับ หรือผลักดันให้พฤติกรรมในการทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และจะช่วยให้การวินิจฉัยสั่งการทำได้เหมาะสม ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรได้

คำว่าจูงใจมาจากภาษาละติน คือ "Movere" มีความหมายว่า "การเคลื่อนไหว (To move)" คำนิยามดังกล่าวนี้ค่อนข้างกว้างขวางเกินไปที่จะอธิบายถึงกระบวนการจูงใจที่มีความซับซ้อนได้จากความสำคัญและความซับซ้อนของการจูงใจที่เห็นได้อย่างชัดเจน<sup>๑</sup> นักทฤษฎีการจูงใจได้พัฒนาทัศนะเกี่ยวกับ

<sup>๑</sup> สมยศ นาวิการ, การพัฒนาองค์กรและการจูงใจ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล, ๒๕๒๑), หน้า ๑๕๘.

การจูงใจต่าง ๆ ขึ้นมา โดยทั่วไปแล้วทัศนคติที่แตกต่างกันของการจูงใจเหล่านี้ย่อมนำไปสู่การสรุปที่แตกต่างกัน

๑. การวิเคราะห์การจูงใจควรจะทำให้ความสนใจกับปัจจัยที่กระตุ้นหรือผลักดันกิจกรรมของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

๒. การจูงใจเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งและให้ความสำคัญกับการเลือกทิศทางและเป้าหมาย<sup>๑</sup>

สมพงษ์ เกษมสิน<sup>๒</sup> ใ้กล่าวว่ "การจูงใจ" (Motivation) มีลักษณะเป็นนามธรรม กล่าวคือ เป็นวิธีการที่จะชักนำพฤติกรรมผู้อื่นให้ประพฤติปฏิบัติ ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ประสงค์พฤติกรรมของตนจะเกิดขึ้นได้ต้องมีแรงจูงใจ (Motive) เหตุนี้การจูงใจเป็นเรื่องเกี่ยวโยงกับสิ่งเร้าหรือแรงจูงใจ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การจูงใจหมายถึงความพยายามที่จะชักจูงให้ผู้อื่นแสดงออกหรือปฏิบัติตามต่อสิ่งจูงใจ สิ่งจูงใจอาจมีได้ทั้งจากภายในและภายนอกตัวบุคคลนั้น ๆ เอง แต่มูลเหตุจูงใจอันสำคัญของบุคคลคือความต้องการ"

ทฤษฎีการจูงใจของ มาสโลว์ (Maslow) และ เฮอร์ซเบอร์ก (Herzberg)

เป็นที่ยอมรับกันว่า ความสำเร็จขององค์การจะขึ้นอยู่กับความมากน้อยของการจูงใจที่ผูปฏิบัติงานในองค์การได้รับ แต่ก่อนนี้ผู้บริหารมักมองคนงานเสมือนสินค้าอย่างหนึ่งที่สามารถหาซื้อได้ในราคาถูก แต่ในปัจจุบันผู้บริหารจะปฏิบัติต่อคนงานในฐานะของความเป็นมนุษย์ที่มีชีวิตจิตใจเช่นกัน ให้ความสำคัญกับสวัสดิการของคนงาน เพิ่มค่าจ้างให้สูงขึ้น มีการปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานและการส่งเสริมขวัญหรือกำลังใจให้ดีขึ้น

<sup>๑</sup> สมยศ นาวิการ, การพัฒนาองค์การและการจูงใจ, หน้า ๑๕๕.

<sup>๒</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, หน้า ๒๔๔.

ทฤษฎีการจูงใจในสมัยเดิมนั้นตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานที่ว่า เงินเป็นตัวจูงใจเบื้องต้น และภายใต้ข้อสมมติฐานนี้ ผลตอบแทนทางด้านการเงินจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับผลการปฏิบัติงานและมีความเชื่อว่า ถ้าหากผลตอบแทนสูงเพียงพอแล้ว คนงานจะผลิตมากขึ้น<sup>๑</sup> พื้นฐานทางด้านทฤษฎีของการจูงใจคนภายในองค์กรนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาเมื่อไม่กี่ปีมานี้ และยังคงอยู่ในภาวะของการเปลี่ยนแปลง ข้อสมมติฐานของการจูงใจอย่างง่าย ๆ ในสมัยก่อนนี้อาจนำมาใช้กับการบริหารทรัพยากรกำลังคนในขณะนี้หรืออนาคตได้ ทฤษฎีการจูงใจโดยทั่วไปนั้นอาจแบ่งได้ภายใต้สองหัวข้อที่สำคัญ คือ Content Theory และ Process Theory

สำหรับ Content Theory จะพัฒนามาจาก มาสโลว์ , เฮอรัชเบอร์รก และแมคเคลแลนค์ (McClelland) ซึ่งพยายามจะชี้ให้เห็นว่าปัจจัยอะไรบางอย่างที่อยู่ในตัวบุคคลและสภาพแวดล้อมของเขาที่จะกระตุ้นผลการปฏิบัติงานและสิ่งจูงใจที่อยู่ภายนอกที่เกี่ยวข้อง เนื่องกับเป้าหมายหรือผลสุดท้ายที่บุคคลนั้นคาดหวังไว้ เพื่อความสำเร็จโดยอาศัยการกระทำของเขาหรือกล่าวได้ว่า

Content Theory ของมาสโลว์ และเฮอรัชเบอร์รกจะให้เค้าโครงสำหรับการพิจารณาทางด้านการเงิน ความมั่นคง สถานภาพ และอำนาจของบุคคลในองค์กร

ส่วน Process Theory นั้น จะอธิบายถึงกระบวนการของการกระตุ้นพฤติกรรมและอะไรเป็นสิ่งที่ให้ทิศทางกับพฤติกรรม<sup>๒</sup>

ในการศึกษานี้ ผู้เขียนจะพิจารณาเฉพาะส่วนของ Content Theory เท่านั้น

<sup>๑</sup> สมยศ นาวิกาน, การพัฒนาองค์กรและการจูงใจ, หน้า ๔๕.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕๔.

## ทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์ (Maslow's Theory of Motivation)

มาสโลว์ ได้ตั้งข้อสมมติฐานเกี่ยวกับความต้องการของคนที่เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการจูงใจไว้ดังนี้ คือ

๑. คนเป็นสัตว์อย่างหนึ่งที่มีความต้องการและความต้องการของตนไม่มีที่สิ้นสุด

๒. ความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ได้รับการตอบสนองความพอใจแล้ว จะไม่เป็นสิ่งจูงใจพฤติกรรมต่อไปอีก

๓. ความต้องการของคนจะเรียงลำดับความสำคัญ เมื่อความต้องการอย่างหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการอย่างอื่นจะเกิดขึ้นแทนที่

ความต้องการของคนจะเรียงลำดับไคดังนี้ คือ

๑. ความต้องการทางกาย (Physiological Needs)

เป็นความต้องการทางกายขั้นมูลฐานเพื่อความอยู่รอด เป็นความสำคัญในการดำรงชีวิต เช่น ในด้านอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย ความต้องการทางเพศ การพักผ่อน ฯลฯ และความต้องการนี้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมของคนก็ต่อเมื่อความต้องการทั้งหมดของคนยังไม่ได้รับการตอบสนองเลย ในบรรดาความต้องการอื่น ๆ ความต้องการด้านอาหารจะมาก่อน และจะมีอิทธิพลเหนือความต้องการอื่น

๒. ความต้องการด้านความปลอดภัย (Safety Needs) ความต้องการอันนี้อยู่ในระดับที่สูงขึ้น และจะมีความสำคัญขึ้นเมื่อความต้องการด้านร่างกายได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการความปลอดภัยจะเป็นเรื่องของการป้องกันอันตรายต่าง ๆ

---

A.H. Maslow, A Preface to Motivational Theory.

(Psychosomatic Medicine, Jan 1943), pp.85-89 and A.H. Maslow, Motivation and Personality. (2 nd. ed., Harper and Row : New York, 1970)



ที่จะเกิดแก่ร่างกาย ความเจ็บป่วย อาชญากรรม และความสูญเสียทาง เศรษฐกิจ แต่หาพิจารณาทางด้านการบริหารจะหมายถึงความมั่นคงแน่นอน หรือหลักประกันความมั่นคงในหน้าที่การงาน และการส่งเสริมเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านการเงินมากขึ้น

๓. ความต้องการทางสังคม (Social Needs) เมื่อความต้องการตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการในระดับที่สูงขึ้นก็จะเข้าครอบงำพฤติกรรมของบุคคลนั้น ความต้องการทางสังคม คือ ความต้องการที่จะเป็น เข้าร่วม และได้รับการยอมรับความเป็นมิตรภาพ และความรักจากเพื่อนร่วมงาน ตลอดจนความรู้สึกจําตนเองเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มสังคมให้เพื่อนร่วมงานยอมรับความสำคัญของตนอยู่เสมอ

๔. ความต้องการที่จะมีฐานะเด่นหรือมีชื่อเสียง หรือได้รับการยกย่องในสังคม (Esteem Needs) เป็นความต้องการในระดับที่สูงขึ้นไปอีก ต้องการได้รับการยกย่องในสังคม รวมถึงความเชื่อมั่นในตนเอง ในเรื่องของการรู้ความสามารถ และความสำเร็จ การนับถือตนเอง ความมีอิสระเสรีภาพ รวมทั้งความต้องการที่จะมีฐานะเด่น เป็นที่ยอมรับนับถือและการยกย่องสรรเสริญจากบุคคลทั้งหลาย ตลอดจนตำแหน่งภาพหรือตำแหน่งสูง ๆ ในองค์การ และภาวะได้ใกล้ชิดกับบุคคลสำคัญ ๆ ที่จะทำให้ฐานะของตนเด่น

๕. ความต้องการความสมหวังในชีวิตหรือความสำเร็จตามความนึกคิด (Self-Actualization Needs) เป็นความต้องการระดับสูงสุดหรือความต้องการพิเศษ ต้องการความสำเร็จในทุกสิ่งทุกอย่างตามความนึกคิดของตนเองที่อยากจะเป็น อยากจะไ้ เขาจะผลักดันชีวิตของเขาไปในทางที่ดีที่สุดตามที่เขาคาดหมายเอาไว้ แต่ก้ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของเขาด้วย เมื่อเขาต้องการเป็นอะไรเขาจะพยายามเป็นให้ได้ การที่บุคคลใ้บรรลุถึงความต้องการในขั้นนี้ก็จะได้รับการยกย่องเป็นบุคคลพิเศษไป

## ลำดับความต้องการ ของมาสโลว์ เขียนเป็นรูปได้ดังนี้



จากลำดับขั้นตอมังกล่าวจะเห็นได้ว่า ความต้องการทางด้านร่างกาย จะมีความรุนแรงมากจนกว่าความต้องการ เหล่านี้ จะได้รับการตอบสนอง เป็นเบื้องต้น เพื่อการดำรงชีวิต เมื่อได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการระดับที่สูงขึ้นจะมีความสำคัญ และจะเป็นสิ่งจูงใจและครอบงำพฤติกรรมของคน และเมื่อความต้องการเหล่านี้ได้รับการตอบสนองความพอใจพอสมควรแล้ว ความต้องการอื่น ๆ จะเกิดขึ้นทันทีเรียงตามลำดับความต้องการ ซึ่งจะมีอิทธิพลเป็นแรงจูงใจต่อไปตามลำดับ นั่นก็หมายความว่า ความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองความพอใจ จะเป็นปัจจัยกระตุ้นพฤติกรรมของบุคคล แต่เมื่อความต้องการอย่างใดอย่างหนึ่งได้รับการตอบสนองความพอใจแล้ว ความต้องการดังกล่าวก็จะหยุดเป็นตัวจูงใจพฤติกรรม

อย่างไรก็ตามมาสโลว์ยอมรับว่า การเรียงลำดับความต้องการดังกล่าวนี้ ไม่ได้หมายความว่า จะนำไปใช้ เป็นประโยชน์ได้โดยทั่วไปเป็นสากล เป็นแต่เชื่อว่า เป็นแบบฉบับที่เกิดขึ้นเป็นส่วนใหญ่เท่านั้น อาจมีข้อยกเว้นในการเรียงลำดับได้ และข้อสมมติฐานที่ว่า เมื่อความต้องการ อย่างหนึ่งได้รับการตอบสนองแล้ว ความต้องการอย่างอื่นจะเกิดขึ้นเวลานั้นไม่ถูกต้องเสมอไป เพราะการตอบสนองความต้องการบางอย่าง

อาจจะยังไม่สมบูรณ์ก็อาจเกิดความต้องการอื่น<sup>๓</sup> ขึ้นมาได้ หรืออาจเกิดความต้องการหลายอย่างในเวลาเดียวกัน ความต้องการอย่างหนึ่งอาจจะยังไม่หมดไป ความต้องการอย่างอื่นก็อาจเกิดขึ้นได้ และความแตกต่างในลำดับอาจเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ทางด้านการเรียนรู้ของแต่ละบุคคล วัฒนธรรม การอบรมทางสังคมและค่านิยมค่านิยมอื่น ๆ ของแต่ละคนก็ได้ นอกจากนี้ทฤษฎีการจูงใจของมาสโลว์อาจใช้ได้เฉพาะสังคมที่เจริญแล้ว คนมีสุขภาพสมบูรณ์ไม่ขาดแคลนความต้องการด้านร่างกายและความปลอดภัยจึงไม่ใช่สิ่งจูงใจ แต่ในสังคมที่ยังขาดแคลนในเรื่องอาหาร ความต้องการของคนมักไม่พ้นไปจากความต้องการทางด้านร่างกาย ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจอันสำคัญ และถ้าจะกล่าวโดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่า ความต้องการทั้งหมดจะขึ้นอยู่กับระดับกัน และความต้องการทั้งหมดจะมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงความมากน้อยของความต้องการและพฤติกรรมของบุคคลหนึ่ง และการกระทำของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยมากที่จะมีแรงจูงใจด้วยความต้องการแต่เพียงอย่างเดียว<sup>๑</sup>

### ทฤษฎีการจูงใจของ เฮอร์ซเบอร์ก (Herzberg's Motivation Hygiene Theory)

ทฤษฎีการจูงใจ "สองปัจจัย" ของเฮอร์ซเบอร์ก<sup>๒</sup> ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากเมื่อประมาณ ๑๕ ปีมาแล้ว เขาชี้ให้เห็นความต้องการเบื้องต้นของมนุษย์สองประการในการทำงาน คือ

๑. ความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงความไม่พอใจในสภาพแวดล้อมของการทำงาน ความต้องการนี้อาจจะตอบสนองได้จากปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมในการทำงานประเภทต่าง ๆ เฮอร์ซเบอร์กเรียกปัจจัยเหล่านี้ว่า "สุขอนามัย" (Hygienes)

<sup>๑</sup> สมยศ นาวิกาน, การพัฒนาองค์การและการจูงใจ, หน้า ๕๓-๕๔.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๕.

๒. ความต้องการของพนักงานที่จะใช้ความสามารถของพวกเขาและ  
 ต้องการความก้าวหน้า ความต้องการนี้จะตอบสนองได้จากปัจจัยตัวกระตุ้น  
 ประเภทต่าง ๆ เฮอริช เบอร์กเรียกปัจจัยเหล่านี้ว่า "ตัวกระตุ้น" (Motivators)  
 ตัวกระตุ้นเหล่านี้จะทำให้เกิดความพอใจในงานที่ทำและจะนำไปสู่การปรับปรุงผล  
 การปฏิบัติงานที่ดีขึ้น

จากการวิเคราะห์ผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เฮอริช เบอร์ก และเพื่อนร่วมงาน  
 ของเขา คือ บาร์นาร์ด มอสเนอร์ (Barnard Mausner) และ บาบารา  
 ซินเดอร์แมน (Babara Synderman) ได้พบว่ามีปัจจัยต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับ  
 ความรู้สึกที่ดีของพนักงานแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทที่เป็นตัวจูงใจและ  
 ประเภทที่เป็นปัจจัยสุขอนามัย °

ปัจจัยสุขอนามัย จะประกอบไปด้วยแบบในการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์  
 ระหว่างบุคคล ความมั่นคงของงาน เงินเดือน นโยบายและการบริหารงาน  
 สภาพแวดล้อมในการทำงาน รวมทั้งสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ไม่ใช่สิ่งจูงใจ  
 ที่จะทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้น แต่จะเป็นข้อกำหนดเบื้องต้นเพื่อป้องกันไม่ไห้คนไม่พอใจ  
 ในงานที่ทำอยู่เท่านั้นเอง แต่ยังเป็นเงื่อนไขที่ไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการจูงใจ  
 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า แม้การตอบสนองความต้องการด้านนี้สมบูรณ์แล้ว แต่ปัญหา  
 ของการจูงใจยังคงมีอยู่

ตัวกระตุ้น ส่วนใหญ่จะเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ คนจะถูกจูงใจ  
 ให้เพิ่มผลผลิตด้วยปัจจัยเหล่านี้ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ ลักษณะของงานโดยตัวของมันเอง  
 ความรู้สึกที่เกี่ยวกับความสำเร็จของงาน ความรับผิดชอบที่มีมากขึ้น การยกย่องและ  
 โอกาสก้าวหน้า

° F. Herzberg, B. Mausner, and B. Synderman, The Motivation to Work, 2 nd.ed. (New York : John Wiley & Sons, 1959)

สิ่งที่ได้กล่าวมาหมายความว่า ปัจจัยทางค่านิยมไม่ได้เป็นสิ่งจูงใจคนงานภายในองค์กร แต่ถ้าวางค่านิยมเหล่านี้แล้วย่อมจะก่อให้เกิดความไม่พอใจกับคนงานได้ ส่วนปัจจัยที่เรียกว่าเป็นตัวกระตุ้นนั้น เป็นปัจจัยที่จูงใจบุคคลแต่ละคน และถ้าวางค่านิยมเหล่านี้ก็ไม่ได้หมายความว่าก่อให้เกิดความไม่พอใจกับพนักงาน หรือจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยค่านิยมนี้มีผลกระทบต่อความไม่พอใจในงานที่ทำ ส่วนตัวกระตุ้นจะมีผลกระทบต่อความพอใจในงานที่ทำ อย่างไรก็ตาม การมีปัจจัยค่านิยมจะช่วยให้คนพ้นจากสิ่งทำให้เกิดความไม่พอใจต่าง ๆ ส่วนการมีปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้นจะทำให้คนมีความสุขหรือมีความพอใจในงานที่ปฏิบัติอยู่ ดังนั้น ปัจจัยในประเภทแรกมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ดีขึ้น ส่วนปัจจัยหลังมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การปรับปรุงงาน และอาจกล่าวได้ว่า ข้อสมมติฐานของทฤษฎีการจูงใจในสมัยเดิมนั้นจะถือว่าเงิน ความสัมพันธ์กับคนอื่นและสภาพแวดล้อมในการทำงานเป็นสิ่งจูงใจที่จะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิต ลดการขาดงานและลดการออกจากงานให้น้อยลง ซึ่งถ้ามองจากทฤษฎีของเฮอรัช เบอร์กแล้ว สิ่งเหล่านี้เป็นแต่เพียงป้องกันไม่ให้เกิดความไม่พอใจในงานที่ทำเท่านั้นเอง แต่สิ่งจูงใจต่อการเพิ่มผลผลิตคือปัจจัยที่เป็นตัวกระตุ้น (Motivators) ๑

นอกจากนี้จากการแยกแยะทั้ง ๒ ปัจจัยดังกล่าวของเฮอรัช เบอร์กทำให้เกิดความคิดอีกอย่างหนึ่ง คือ "การเพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน" เป็นการทำให้งานมีปัจจัยเป็นตัวกระตุ้นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่จะเพิ่มปัจจัยการจูงใจเหล่านี้ ปัจจัยค่านิยมจะต้องได้รับการตอบสนองก่อน ไมเช่นนั้นแล้วคนงานจะให้การตอบสนองน้อยมากต่อการที่จะเพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบในงาน

ของพวก เขา และตามทฤษฎีของเฮอรัช เบอร์กมีความเชื่อว่าการ เพิ่มหน้าที่และ ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานนั้นประกอบขึ้นด้วยปัจจัยสำคัญดังนี้ ๑

๑. การควบคุมทรัพยากร คนงานควบคุมงานของเขาเอง
๒. ความรับผิดชอบ คนงานควรจะรับผิดชอบสำหรับผลการปฏิบัติงาน

ของพวก เขา

๓. สิ่งย้อนกลับ การประเมินผลการปฏิบัติงานควรจะชัดเจนสม่ำเสมอ
๔. ขั้นตอนของงาน คนงานควรจะมีขั้นตอนงานของพวกเขาเองภายใต้

เป้าหมายขององค์การ

๕. ความสำเร็จ ความรู้สึกทางด้านการประสบความสำเร็จในบางสิ่ง บางอย่างที่มีคุณค่าเกี่ยวกับงาน

๖. การพัฒนาและความเจริญเติบโตส่วนบุคคล งานควรจะให้โอกาส สำหรับการ เรียนรู้และสามารถใช้ระเบียบวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกันใหม่ ๆ เพื่อการพัฒนา ทักษะใหม่ ๆ กับคนงาน.

---

๑ Frederick Herzberg, "One More Time : How Do You Motivate Employees ?", Harvard Business Review, Vol.46, No.1 (January-February, 1968), p.53.