

# การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายของการบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ

(ปรับปรุงล่าสุด วันที่ 28 สิงหาคม 2551)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

(หากประสงค์จะได้รับเอกสารหรือข้อมูลทั้งหมดนี้ในรูปแบบของ Microsoft Word  
ที่นำไปปรับแต่งแก้ไขได้สะดวก โปรดส่งอีเมลมายัง [wiruchmail@wiruch.com](mailto:wiruchmail@wiruch.com) หรือ  
[wirmail@yahoo.com](mailto:wirmail@yahoo.com) จะจัดส่งให้ฟรีทันทีที่ได้รับอีเมล หรือภายใน 3 วัน)

ทุกวันนี้หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ได้ใช้คำที่มีความหมายทำนองเดียวกับคำว่า การบริหาร หลายคำ เช่น การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ ในบางครั้งเกิดการถกเถียงกันว่าควรจะใช้คำใด บางคนได้ให้ความหมายโดยใช้ “ความรู้สึก” มากกว่าใช้เหตุผลหรือ “ความรู้ทางวิชาการ” อีกทั้งความหมายของแต่ละคนให้ย่อมแตกต่างกันไปตามพื้นฐานความรู้และประสบการณ์ ตลอดจนสถานการณ์ บทความนี้ ขอมีส่วนร่วมในการให้ความหมายของการบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการสำหรับการบริหารภาครัฐ โดยนำมาศึกษาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ รวมทั้งนำความรู้ทางวิชาการมาปรับใช้ควบคู่กับข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง (fact) และยังได้แสดงความคิดเห็น (opinion) ไว้ด้วย แน่นอน การให้ความหมายในเชิงเปรียบเทียบในบทความนี้ ไม่อาจให้คำตอบที่เป็นข้อยุติจนเป็นที่ยอมรับของทุกคนได้ เพราะเป็นธรรมดาหรือเป็นธรรมชาติที่แม้กระทั่งทุกวันนี้ ยังไม่มีนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญคนใดที่สามารถให้ความหมายคำว่า การบริหาร หรือคำที่มีความหมายทำนองเดียวกันได้อย่างเป็นสากลหรือเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ แต่อย่างไรก็ดี เนื้อหาสาระในบทความนี้น่าจะเป็นประโยชน์ ลดความสับสน และมีส่วนในการพัฒนาความรู้ด้านการบริหารภาครัฐในทางวิชาการเพิ่มมากขึ้น

เนื้อหาสาระการวิเคราะห์เปรียบเทียบครั้งนี้ ครอบคลุม 8 หัวข้อ ดังนี้

1. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหาร
2. ความสำคัญของการบริหารภาครัฐ
3. ภาพรวมความเป็นมาของคำที่หมายถึงการบริหารภาครัฐ

4. ความหมายของการบริหาร
5. ความหมายของการจัดการ
6. ความหมายของการบริหารการพัฒนา
7. ความหมายของการบริหารจัดการ
8. การสรุปและวิเคราะห์เปรียบเทียบ

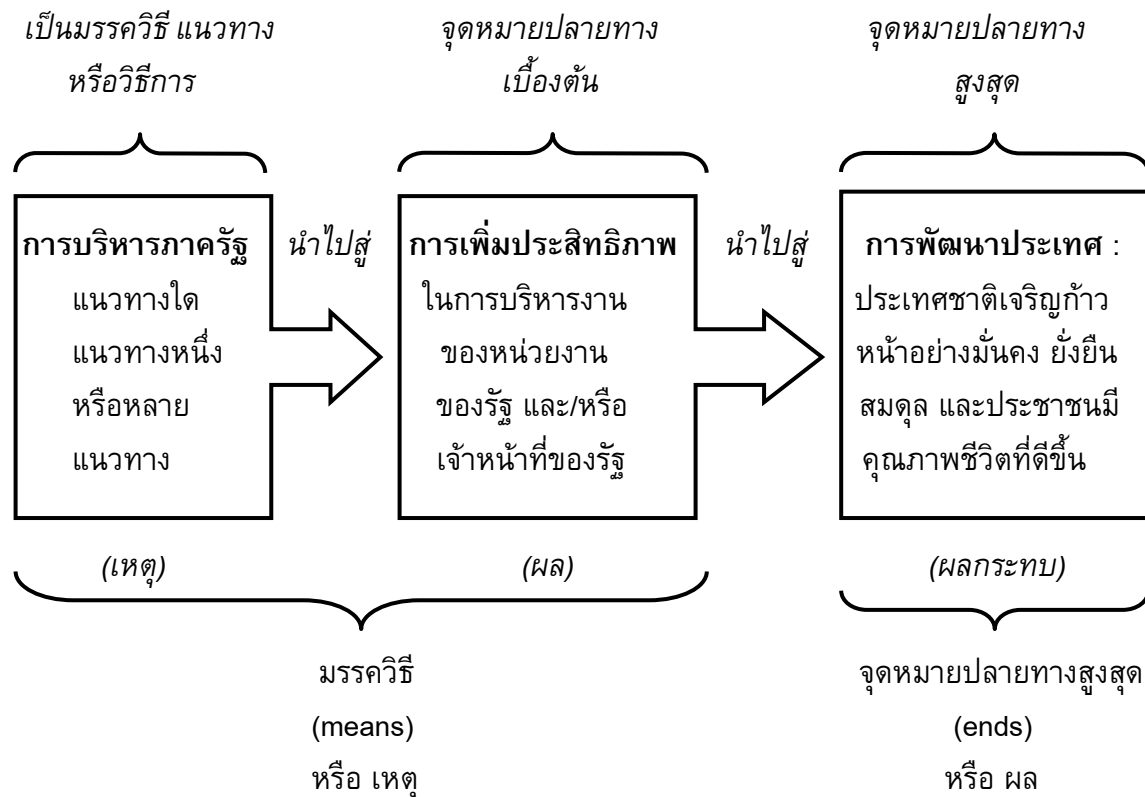
## 1. แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหาร

ก่อนการวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายของการบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ ควรทำความเข้าใจแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหาร กล่าวคือ สืบเนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม (social animal) ซึ่งหมายถึง มนุษย์โดยธรรมชาติย่อมอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม ไม่อยู่อย่างโดดเดี่ยว แต่อาจมีข้อยกเว้นน้อยมากที่มนุษย์อยู่โดดเดี่ยวตามลำพังเช่น ฤๅษี การอยู่รวมกันเป็นกลุ่มของมนุษย์อาจมีได้หลายลักษณะ หลายระดับ และเรียกแตกต่างกัน เป็นต้นว่า ครอบครัว (family) เผ่า (tribe) ชุมชน (community) สังคม (society) ประเทศ (country) ประเทศในภูมิภาค (regional country) องค์การสหประชาชาติ (United Nations Organization) หรือประชาคมโลก (world community) เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันเป็นกลุ่มย่อมเป็นธรรมชาติที่ในแต่ละกลุ่มจะต้องมี “ผู้นำกลุ่ม” รวมทั้งมี “การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน หรือการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่ม” เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความสุข สภาพเช่นนี้ถ้าได้มีวิวัฒนาการตลอดมา จนเกิดการรวมกลุ่มกันมากขึ้นและมีขนาดใหญ่ขึ้น โดยผู้นำกลุ่มขนาดใหญ่ เช่น ในระดับประเทศของภาครัฐ อาจเรียกว่า ผู้บริหาร ขณะที่การดำเนินงาน การปฏิบัติงาน หรือการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มของภาครัฐนั้น อาจเรียกว่า การปกครอง การบริหารราชการ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นต้น ในเวลาเดียวกัน ย่อมต้องมีการดำเนินงาน การปฏิบัติงาน หรือการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มหรือภายในหน่วยงานของภาคเอกชน ซึ่งอาจเรียกว่า การควบคุมดูแลการบริหารงาน การจัดการ หรือการบริหารจัดการ เกิดควบคู่ไปกับภาครัฐด้วย ด้วยเหตุผลเช่นนี้ มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากการบริหารทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้ง่าย และทำให้กล่าวได้ว่า ที่ใดมีประเทศ ที่นั่นย่อมมีการบริหาร

## 2. ความสำคัญของการบริหารภาครัฐ

การบริหารภาครัฐมีความสำคัญและจำเป็นยิ่งต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชน และประเทศชาติ เห็นตัวอย่างได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น ฉบับปี พ.ศ. 2540 และฉบับปี พ.ศ. 2550 ได้มีบทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน บทบัญญัติในส่วนนี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารภาครัฐ แต่ในทางปฏิบัติ กลับปรากฏว่า การอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนและประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ได้ ตัวอย่างเช่น หน่วยงานของรัฐบางแห่งนำการบริหารภาครัฐตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) ไปปรับใช้อย่างไม่เหมาะสม หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นกลไกสำคัญของการบริหารภาครัฐขาดคุณธรรม ขาดจิตสำนึก หรือขาดจิตวิญญาณในการให้บริการประชาชน เป็นต้น นอกจากนี้ ความสำคัญและจำเป็นของการบริหารภาครัฐ ยังเห็นได้จากการที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้การบริหารภาครัฐแนวทางใดแนวทางหนึ่งหรือหลายแนวทาง เช่น แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (sufficiency economy) หรือแนวทางคุณธรรม (virtue administration หรือ morality administration) เป็นมรรควิธี (means) แนวทางหรือวิธีการ เพื่อนำไปสู่ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็น จุดหมายปลายทางเบื้องต้น (primary goal) และในที่สุด จะนำไปสู่การพัฒนาประเทศ ซึ่งแบ่งเป็น การทำให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง ยั่งยืน และสมดุล รวมทั้งการทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่นนี้ ถือเป็นจุดหมายปลายทางสูงสุด (ultimate goal) โปรดดูภาพที่ 1

**ภาพที่ 1** ความสำคัญของการบริหารภาครัฐรวมทั้งความสัมพันธ์ของการบริหารภาครัฐ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานภาครัฐ และการพัฒนาประเทศ ในลักษณะที่เป็นมรรควิธีและจุดหมายปลายทาง รวมตลอดทั้งเหตุ ผล และผลกระทบ



### 3. ภาพรวมความเป็นมาของคำที่หมายถึงการบริหารภาครัฐ

การบริหารภาครัฐ หรือ “การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้” มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัย การเรียกชื่อแตกต่างกันนั้นเกิดจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ ปัจจัยภายนอก เช่น กระแสโลกหรืออิทธิพลของประเทศมหาอำนาจที่แพร่กระจายหรือส่งออกแนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงาน โดยส่วนหนึ่งเข้ามาทางวิชาการหรือตำราหนังสือที่นักวิชาการได้รับอิทธิพลหรือนำเข้า

มาจากต่างประเทศ สำหรับปัจจัยภายใน เช่น นายกรัฐมนตรีได้ให้ความสำคัญหรือยึดถือการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ในสมัยที่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ใช้คำว่า "การพัฒนา" อย่างแพร่หลาย รวมทั้ง "การพัฒนาชนบท" เพราะได้เห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาชนบท ขณะที่สมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ใช้คำว่า "การบริหารจัดการ" อย่างกว้างขวาง จริงจัง และต่อเนื่อง เพราะได้นำแนวคิดการจัดการของภาคธุรกิจมาปรับใช้ในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาศึกษาภาพรวมความเป็นมาของคำที่หมายถึงการบริหารภาครัฐหรือคำที่หมายถึง "การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้" ทำให้กล่าวได้ว่า ก่อนที่จะใช้คำว่า การบริหารจัดการ (management administration) ของภาครัฐ มีคำหลายคำที่รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยได้นำมาใช้ (การนำคำแต่ละคำมาใช้อาจดูได้จากหลายแห่ง เช่น คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา และพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ออกในแต่ละรัฐบาลซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย) เช่น การปกครอง (government) การบริหารราชการ การบริหารราชการแผ่นดิน<sup>1</sup> และการบริหารภาครัฐ (public administration) การบริหาร (administration) การพัฒนา (development) การพัฒนาชุมชน (community development) การบริหารการพัฒนา (development administration) การจัดการ (management) การบริหารและการจัดการ (administration and management) และยังใช้คำอื่นอีก เป็นต้นว่า การพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) การพัฒนาแบบพอเพียง (sufficient development) การพัฒนาแนวพุทธ (Buddhistic development) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) และการบริหารจัดการ ซึ่งคำนี้หลายรัฐบาลได้นำมาใช้ เช่น รัฐบาลที่มี พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2539<sup>2</sup> และรัฐบาลที่มี นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ใน

---

<sup>1</sup> การบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนใหญ่ใช้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับชาติ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน (โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 201 และมาตรา 211) ส่วนการบริหารราชการ ใช้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ

<sup>2</sup> โปรดดู คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา วันพุธที่ 11 ธันวาคม 2539

ปี พ.ศ. 2540<sup>3</sup> จนกระทั่งรัฐบาลที่มี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งเป็น นายกรัฐมนตรี ได้ใช้คำว่า การบริหารจัดการ<sup>4</sup> อย่างกว้างขวาง จริงจัง และต่อเนื่อง โดยส่วนหนึ่ง นำมาจากแนวคิดผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) หรือซีอีโอ (CEO) ของภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจและนำมาปรับใช้ในภาครัฐหรือในวงราชการ โดยมุ่งหวังให้การบริหารภาครัฐเกิดความรวดเร็ว ลดขั้นตอน ลดพิธีการที่ไม่จำเป็นและจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น แม้กระทั่งรัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และบริหารประเทศภายหลังจากที่คณะทหารได้ยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ก็ยังคงใช้คำนี้เช่นกัน<sup>5</sup> สำหรับในอนาคตอาจมีคำอื่นเกิดขึ้นอีกก็ได้ เช่น การบริหารการบริการ (service administration) ซึ่งเน้นเรื่องการบริหารเพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน ตลอดจนตอบสนองความต้องการของประชาชนการบริหารการเมือง (politics administration) ที่เน้นการบริหารด้านการเมืองให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการจัดการบริหารจิตสำนึก หรือการบริหารความรู้ฝังรู้ชอบ (consciousness administration) และการบริหารคุณธรรม (virtue หรือ morality administration) ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารด้านจิตใจหรือการคิดและการกระทำที่ดีงาม

#### 4. ความหมายของการบริหาร

ก่อนอื่น ควรทำความเข้าใจให้ตรงกัน 2 ประการ  
 ประการแรก ทุกวันนี้ ยังไม่มีนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญคนใดที่สามารถให้ความหมาย “การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้” หรือ ที่เรียกว่า การบริหาร หรือคำที่มีความหมายทำนองเดียวกัน อย่างเป็นสากลหรือเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ การให้ความหมายของคำดังกล่าวนี้ ทำนอง

---

<sup>3</sup>โปรดดู คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2540; พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542; และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

<sup>4</sup>โปรดดู คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 และ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา วันพุธที่ 23 มีนาคม 2548

<sup>5</sup>โปรดดู คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ วันศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2549

เกี่ยวกับการให้ความหมายของคำอื่นทั้งหลายในทางสังคมศาสตร์ที่อาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับนักวิชาการหรือผู้รู้แต่ละคน

อีกประการหนึ่ง เนื่องจากคำว่า การบริหาร มีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกับคำว่า การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ แต่ในท้ายที่สุด ในที่นี้ขอใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” เป็นหลัก เนื่องจากทันสมัยและใช้กันอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม จำเป็นที่จะต้องศึกษาความหมายของคำอื่นที่คล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันดังกล่าวด้วย

มีนักวิชาการให้ความหมายของการบริหารไว้ ในที่นี้ได้นำมาแสดงไว้เป็นตัวอย่าง โดยเรียงตามปีเก่าสุดถึงปีล่าสุด เริ่มจากนักวิชาการไทยและตามด้วยนักวิชาการต่างประเทศ จากนั้น ก็จะสรุปความหมายของคำนี้

**4.1 สมพงษ์ เกษมสิน** ในปี พ.ศ. 2514 มีความเห็นว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร (administrative resource) เช่น คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (process of administration) เช่น POSDCoRB Model ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>6</sup>

**4.2 สมพงษ์ เกษมสิน** ในปี พ.ศ. 2523 กล่าวไว้ว่า คำว่า การบริหารนิยมใช้กับการบริหารราชการ หรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งมีศัพท์บัญญัติ ว่า รัฐประศาสนศาสตร์ (public administration) และคำว่า การจัดการ (management) นิยมใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชน หรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ สมพงษ์ เกษมสิน ยังให้ความหมายการบริหารไว้ว่า การบริหารมีลักษณะเด่นเป็นสากลอยู่หลายประการ ดังนี้

4.2.1 การบริหารย่อมมีวัตถุประสงค์

4.2.2 การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบ

4.2.3 การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน

4.2.4 การบริหารมีลักษณะการดำเนินการเป็นกระบวนการ

4.2.5 การบริหารเป็นการดำเนินการร่วมกันของกลุ่มบุคคล

4.2.6 การบริหารอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคคล กล่าวคือ ความร่วมมือ (collective mind) จะก่อให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม (group cooperation) อันจะนำไปสู่พลังของกลุ่ม (group effort) ที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์

4.2.7 การบริหารมีลักษณะการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล

4.2.8 การบริหารมีลักษณะเป็นการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์

---

<sup>6</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เกษมสุวรรณ, 2514), หน้า 13-14.

4.2.9 การบริหารไม่มีตัวตน (intangible) แต่มีอิทธิพลต่อความเป็นอยู่ของมนุษย์<sup>7</sup>

**4.3 อนันต์ เกตุวงศ์** ในปี พ.ศ. 2523 ให้ความหมายการบริหารว่า เป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ (อย่างน้อย 2 คน) และทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ<sup>8</sup>

**4.4 ไพบุลย์ ช่างเรียน** ในปี พ.ศ. 2532 ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุและคนมาดำเนินการ

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล<sup>9</sup>

**4.5 ดิน ปรัชญพฤทธิ** ในปี พ.ศ. 2535 มองการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยหมายถึงกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหารรัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ<sup>10</sup>

**4.6 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ** ในปี พ.ศ. 2545 แบ่งการบริหารตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงานไว้ 6 หน่วยงาน ดังนี้

**4.6.1 หน่วยงานภาครัฐ** โดยการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ เรียกว่า การบริหารภาครัฐ หรือการบริหารรัฐกิจ (public administration) มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือ การให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (public services) ซึ่งครอบคลุมถึงการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ตลอดจนการพัฒนาประชาชนและประเทศชาติ เป็นต้น การบริหารของหน่วยงานดังกล่าวนี้เป็นการบริหารของหน่วยงานของภาครัฐ (public or governmental organization) ซึ่งรวมทั้งหน่วยงานของรัฐ (state agencies) ด้วย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง กรม หรือเทียบเท่า การบริหารงานของจังหวัดและอำเภอ การบริหารงานของหน่วยการบริหารท้องถิ่น หน่วยงานบริหารเมืองหลวง รวมตลอดทั้งการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

<sup>7</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 5-6.

<sup>8</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, การบริหารการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523 หน้า 27.

<sup>9</sup> ไพบุลย์ ช่างเรียน, วัฒนธรรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2532), หน้า 17.

<sup>10</sup> ดิน ปรัชญพฤทธิ, ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 8.



**4.6.2 หน่วยงานของภาคธุรกิจ** การบริหารงานของหน่วยงานภาคธุรกิจ เรียกว่า การบริหารธุรกิจ (business administration) หรือการบริหารภาคเอกชนหรือการบริหารของ หน่วยงานของเอกชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งเพื่อการแสวงหากำไร หรือแสวงหากำไร สูงสุด (maximum profits) ในการทำธุรกิจ การค้าขาย การผลิตอุตสาหกรรม หรือให้บริการ เห็น ตัวอย่างได้อย่างชัดเจนจากการบริหารงานของ บริษัท ห้างร้าน และห้างหุ้นส่วนทั้งหลาย

**4.6.3 หน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ** การบริหารของหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ (non-governmental organization) เรียกว่า หน่วยงานเอ็นจีโอ (NGO.) เป็นการบริหารงานของ หน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร (non-profit administration) มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้ง คือ การไม่แสวงหาผลกำไร (non-profit) เช่น การบริหารของมูลนิธิ และสมาคม

**4.6.4 หน่วยงานระหว่างประเทศ** การบริหารงานของหน่วยงานระหว่างประเทศ (international organization) มีวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น การบริหารงานของสหประชาชาติ (United Nations Organization) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization) และกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN)

**4.6.5 หน่วยงานที่เรียกว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ** การบริหารงานขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องคุ้มครองและรักษาสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การ บริหารงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ซึ่งได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้น เช่น การบริหารงานของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นต้น<sup>11</sup> องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐเช่นกัน แต่มีลักษณะพิเศษ เช่น เกิดขึ้นตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และมีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งดังกล่าว

**4.6.6 หน่วยงานของภาคประชาชน** การบริหารงานของหน่วยงานภาคประชาชน มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมซึ่งเป็น

---

<sup>11</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้ถูกล้มล้างไปโดยคณะทหารที่ยึดอำนาจการ ปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ประกาศใช้ ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน โดยส่วนแรก เรียกว่า องค์กร อิสระตาม

รัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย 4 องค์กร อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วย 3 องค์กร

ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศและถูกเอาเปรียบตลอดมา เช่น การบริหารงานของหน่วยงานของเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และกลุ่มผู้ให้บริการ<sup>12</sup>

**4.7 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ** ในปี พ.ศ. 2545 มีความเห็นว่า การบริหารในฐานะที่เป็นกระบวนการ หรือกระบวนการบริหาร เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โปสคอร็บ (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของ ลูเทอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และ ลินดอล เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหาร 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารตามแนวคิดของ

ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค (POCCC)<sup>13</sup>

**4.8 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ** ในปี พ.ศ. 2549 คำว่า การบริหาร (administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “administatrae” หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรืออำนวยการ (direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ<sup>14</sup>

**4.9 เฮอเบิร์ต เอ. ซีมอน (Herbert A. Simon)** กล่าวถึงการบริหารว่าหมายถึง กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์<sup>15</sup>

**4.10 เฟรดเดอริค ดับบลิว. เทเลอร์ (Frederick W. Taylor)** ให้ความหมายการบริหารไว้ว่า งานบริหารทุกอย่างจำเป็นต้องกระทำโดยมีหลักเกณฑ์ ซึ่งกำหนดจากการวิเคราะห์ศึกษาโดย

---

<sup>12</sup>วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2545), หน้า 36-38.

<sup>13</sup>Ibid., หน้า 39.

<sup>14</sup>วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การพัฒนาเมืองและชนบทประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2549), หน้า 29-31.

<sup>15</sup>Herbert A. Simon, **Administrative Behavior** (New York: Macmillan, 1947), p. 3.

รอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้มีวิธีที่ดีที่สุดในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตมากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สำหรับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง<sup>16</sup>

**4.11 ปีเตอร์ เอฟ. ดรักเกอร์ (Peter F. Drucker)** กล่าวว่า การบริหาร คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น การทำงานต่าง ๆ ให้ลุล่วงไปโดยอาศัยคนอื่นเป็นผู้ทำภายในสภาพองค์กรที่กล่าวนั้น ทรัพยากรด้านบุคคลจะเป็นทรัพยากรหลักขององค์กรที่เข้ามาทำงานร่วมกันทำงานในองค์กร ซึ่งคนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรด้านวัตถุอื่น ๆ เครื่องจักร อุปกรณ์ วัตถุดิบ เงินทุน รวมทั้งข้อมูลสนเทศต่าง ๆ เพื่อผลิตสินค้าหรือบริการออกจำหน่ายและตอบสนองความพอใจให้กับสังคม<sup>17</sup>

**สรุป** จากความหมายของนักวิชาการข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่า การบริหาร หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายปลายทางที่ได้กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ คำว่า การบริหาร เป็นคำที่นิยมใช้ในการบริหารภาครัฐโดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารนำไปใช้กันอย่างกว้างขวางอย่างน้อยใน 6 หน่วยงานซึ่งจัดแบ่งตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงาน ได้แก่ การบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคธุรกิจ หน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ หน่วยงานระหว่างประเทศ หน่วยงานที่เรียกว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานภาคประชาชน

## 5. ความหมายของการจัดการ

คำว่า การจัดการ (management) นิยมใช้ในหน่วยงานและบุคลากรของภาคเอกชน ภาคธุรกิจ และภาคอุตสาหกรรม มีนักวิชาการให้ความหมายของการจัดการ ไว้ดังนี้

**5.1 สมคิด บางโม** ในปี พ.ศ. 2539 มีความเห็นว่า การจัดการ คือ ศิลปะในการใช้คน เงิน วัสดุ อุปกรณ์ขององค์กรและนอกองค์กรเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ มี

<sup>16</sup> Frederick W. Taylor อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 27.

<sup>17</sup> Peter F. Drucker อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 6.

องค์ประกอบที่สำคัญ (1) การจัดการเป็นศิลปะในการใช้คนทำงาน (2) การจัดการต้องอาศัย ปัจจัยพื้นฐาน คือ คน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ (3) การจัดการเป็นการดำเนินงานของกลุ่มคน<sup>18</sup>

**5.2 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ** ในปี พ.ศ. 2549 ได้กล่าวไว้ว่า การจัดการ (management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (profits) หรือกำไรสูงสุด (maximum profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (by product) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (public services) แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐทุกวันนี้หรืออาจเรียกว่า การบริหารจัดการ (management administration) เกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด หรือ ซีอีโอ (chief executive officer) มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอน การปฏิบัติราชการ และการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น นอกเหนือจากการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐ เช่น ให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การขนส่ง เหล้า บุหรี่ ไร่ อย่างไรก็ดี ภาคธุรกิจก็ได้ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะหรือประชาชนได้เช่นกัน เช่น จัดโครงการคืนกำไรให้สังคมด้วยการลดราคาสินค้า ขายสินค้าราคาถูก หรือการบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม เป็นต้น<sup>19</sup>

**5.3 แฮร์โรลด์ คูนต์ซ์ (Harold Koontz)** ให้ความหมายของการจัดการ หมายถึง การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอาศัยปัจจัยทั้งหลาย ได้แก่ คน เงิน วัสดุสิ่งของ เป็นอุปกรณ์การจัดการนั้น<sup>20</sup>

**5.4 เออร์เนสต์ เดล (Ernest Dale)** กล่าวว่า การจัดการ คือ กระบวนการจัดองค์การและการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า<sup>21</sup>

**5.5 ปีเตอร์ ดรักเกอร์ (Peter Drucker)** ให้ความหมายว่า การจัดการ คือ ศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น<sup>22</sup>

<sup>18</sup> สมคิด บางโม, *หลักการจัดการ* (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2539), หน้า 29.

<sup>19</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การพัฒนาเมืองและชนบทประยุกต์* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ฟอร์เพช, 2549), หน้า 29-31.

<sup>20</sup> Harold Koontz อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, *การบริหาร* (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 6.

<sup>21</sup> Ernest Dale อ้างถึงใน สมคิด บางโม, *หลักการจัดการ* (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, 2539), หน้า 29.

**5.6 เฟรนช์ และ ซาวอด (French and Saward)** ในปี ค.ศ. 1983 ให้ความหมายของการจัดการ ไว้ใน Dictionary of Management ว่า การจัดการ คือ กระบวนการ กิจกรรม หรือการศึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่จะเชื่อมั่นได้ว่า กิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินไปในแนวทางที่จะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน้าที่ในอันที่จะสร้างและรักษาไว้ซึ่งสภาวะที่จะเอื้ออำนวยต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยความพยายามร่วมของกลุ่มบุคคล<sup>23</sup>

**5.7 มิเชล เอ. ฮิตท์ และคณะ (Michael A. Hitt et al)** ในปี ค.ศ. 1979 ได้ให้ความหมายการจัดการไว้ในหนังสือ Effective Management ว่า การจัดการ คือ การประสมประสานทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปเพื่อบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>24</sup>

**สรุป** จากความหมายของนักวิชาการข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่า การจัดการ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานและบุคลากรของหน่วยงานนำมาใช้เพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทางที่ได้กำหนดไว้ คำนี้ส่วนใหญ่ใช้ในหน่วยงานและบุคลากรของภาคเอกชน แต่ทุกวันนี้ ได้มีการนำคำนี้มาปรับใช้ในการบริหารภาครัฐด้วย

## 6. ความหมายของการบริหารการพัฒนา

คำว่า การบริหารการพัฒนา (development management) นิยมใช้ในหน่วยงานและบุคลากรของภาครัฐ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลายแก่ประชาชน ก่อนที่จะใช้ “การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้” ที่เรียกว่า การบริหารการพัฒนา นั้น มีคำหลายคำที่รัฐบาลหลายยุคสมัยได้นำมาใช้ เช่น การบริหารราชการ การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารภาครัฐ การบริหาร จากนั้น จึงใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา ในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2509 โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration หรือ NIDA) และต่อมา ได้เปิดสอน

---

<sup>22</sup> Peter Drucker อ้างถึงใน สมคิด บางโม, หลักการจัดการ (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2539), หน้า 28.

<sup>23</sup> Derek French and Saward Heather, **Dictionary of Management** (Second Edition, Aldershot: Gower, 1983.

<sup>24</sup> Michael A. Hitt et al., **Effective Management**, West Pub Co. (January 1979).

หลักสูตรปริญญาโทด้านการบริหารการพัฒนาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์<sup>25</sup> และถึงแม้บางคนมีความเห็นว่า ประเทศไทยได้ผ่านพ้นสภาพที่เป็นประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนามาแล้ว และกำลังจะก้าวไปสู่สภาพของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่มีเทคโนโลยีสูงก็ตาม แต่แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ยังไม่หมดสิ้นไปได้ เพราะในสภาพความเป็นจริง ทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยยังคงมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาตราบใดที่การพัฒนายังมีความหมายครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพที่ดีขึ้น (change for the better) ด้วย

อาจกล่าวได้ว่า การให้ความหมายของ “การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้” แบบใดก็ตาม ซึ่งรวมทั้งการบริหารการพัฒนาด้วย ไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนและตายตัว ทำนองเดียวกับการให้ความหมายของคำอื่นทั้งหลายในทางสังคมศาสตร์ เนื่องจากขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิด และประสบการณ์ของนักปรัชญา ผู้รู้ นักวิชาการ นักกฎหมาย และนักบริหารแต่ละคน แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารพัฒนามีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังจะได้อธิบายต่อไป โดยอาจเรียกว่า การบริหารจัดการ หรือการบริหาร และในอนาคตอาจเรียกเป็นอย่างอื่นได้ แนวคิดบริหารพัฒนานั้น แพร่หลายอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมทั้งในเอเชีย สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาปรับใช้อย่างแพร่หลายในช่วงที่เน้นการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท

การนำเสนอในหัวข้อนี้ แบ่งย่อยเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) แนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา และ (2) ความสำคัญของการบริหารการพัฒนา

### 6.1 แนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา

คำว่า การบริหารการพัฒนา ตรงกับเขียนเป็นภาษาอังกฤษว่า development administration หรือ administration of development แต่ในที่นี้ยึดถือคำแรก

---

<sup>25</sup> เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2509 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้จัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ขึ้น โดยพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 5 บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 5 ให้จัดตั้งสถาบันวิชาการชั้นสูงขึ้นเรียกว่า สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาวิชาการบริหารและการพัฒนา ทำการวิจัย ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง” จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้เป็นผู้ลงนามสนองพระราชโองการ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 2509/29/4/31 มีนาคม 2509) พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นคณะหนึ่งในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทำการเรียนการสอนเพื่อผลิตพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (ปริญญาโทด้านการบริหารการพัฒนา) ทางรัฐประศาสนศาสตร์เรื่อยมา ต่อมา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้เริ่มเปิดการศึกษาชั้นปริญญาเอกทางการบริหารการพัฒนาขึ้นในภาค 1 ปีการศึกษา 2527

ในส่วนนี้มุ่งศึกษาแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาทั้งของต่างประเทศและของไทยรวมกันไปจำนวน 20 คน เริ่มจากการนำเสนอวรรณกรรมหรือข้อความที่แสดงถึงแนวคิดและ/หรือ ความหมายของการบริหารการพัฒนาของนักวิชาการหรือผู้รู้ต่างประเทศและไทย ตามลำดับ จากนั้นจึงสรุป และท้ายสุดได้แสดงตารางเปรียบเทียบแนวคิดและความหมายดังกล่าวไว้ด้วย

**6.1.1 จอร์จ เอฟ. แกนท์ (George F. Gant)** นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา (development administration) เป็นคนแรก ๆ โดยมีประสบการณ์มาจากการปฏิบัติงานที่ Tennessee Valley Authority (TVA.) ว่า การบริหารการพัฒนาเป็นคำที่ให้ความสำคัญกับหน่วยงาน ระบบการจัดการ และกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา พร้อมกันนี้ การบริหารการพัฒนายังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่กำหนดให้เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ของการพัฒนาเพื่อทำการเชื่อมโยงและทำให้วัตถุประสงค์ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้การบริหารการพัฒนายังช่วยปรับให้ระบบราชการและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตอบสนองต่อการพัฒนาอีกด้วย ดังนั้น การบริหารการพัฒนาจึงหมายถึง การบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา<sup>26</sup>

การบริหารการพัฒนาของแกนท์ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ “การบริหารงานภายใน (internal administration) หมายถึงว่าการบริหารงานใด ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีองค์การบริหารงานนั้น ๆ สามารถเป็นกลไกการบริหารที่ดีเสียก่อน จึงจำเป็นจะต้องจัดการภายในองค์การให้ดีให้มีประสิทธิภาพที่สุดซึ่งอาจทำได้ด้วยการจัดองค์การบริหารงานบุคคลลงงานคลัง งานวางแผน การตัดสินใจ ฯลฯ อันเป็นสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ดีที่สุด ส่วนการบริหารงานภายนอก (external administration) ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยนอกทั้งหมด ทั้งนี้ด้วยการที่ค้นพบว่า ในการบริหารงานนั้น มิใช่แต่จะมุ่งถึงประสิทธิภาพของการบริหารภายในองค์การอย่างเดียว เพราะองค์การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้เป็นผลสำเร็จอย่างดีที่สุด ซึ่งหมายถึงว่า นอกเหนือไปจากการจัดการภายในที่ดีแล้ว ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาช่องทางที่ดีติดต่อกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ให้ปัจจัยเหล่านั้นมารวมมือกับองค์การของตนเพื่อช่วยให้งานที่ได้รับมอบหมายสัมฤทธิ์ผล ความสามารถในเชิงบริหารขององค์การที่จะบริหารปัจจัย

---

<sup>26</sup>George F. Gant, **Development Administration : Concepts, Goals, Methods** (Madison, Wisconsin : The University of Wisconsin Press, 1979), p. 20.

ภายนอกนี้ มีผลเกี่ยวกับความเป็นตายขององค์การส่วนมาก เพราะองค์การบริหารต้องมีส่วนปฏิบัติการติดต่อกับคนหรือปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ด้วยกันแทบทั้งนั้น<sup>27</sup>

**6.1.2 เออร์วิง สเวดโลว์ (Irving Swerdlow)** นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายว่าการบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารในประเทศที่ยากจนหรือประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะการบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาย่อมมีความแตกต่างกันกับการบริหารราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอาจพิจารณาและสังเกตเห็นได้จากลักษณะของความแตกต่างกันหลายแง่หลายมุม อาทิ พิจารณาจากลักษณะและแบบแผนของการบริหาร บทบาทของรัฐบาลและบทบาทของข้าราชการ เป็นต้น<sup>28</sup>

โดยนัยเดียวกัน สเวดโลว์ ยังได้กล่าวอีกว่า ประเทศที่ยากจนทั้งหลายมีลักษณะพิเศษหลายประการซึ่งทำให้รัฐบาลต้องมีบทบาทแตกต่างกัน ลักษณะนี้และบทบาทของรัฐดังกล่าวทำให้การทำงานของนักบริหารมีลักษณะแตกต่างออกไป ในที่ใดก็ตามที่มีความแตกต่างกันอยู่ การบริหารรัฐกิจจะต้องถือได้หรือเรียกได้ว่าเป็นการบริหารการพัฒนา<sup>29</sup>

**6.1.3 เมอร์ล เฟนสออด (Merle Fainsod)** นักวิชาการชาวอเมริกันได้ให้แนวคิดหรือความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า โดยปรกติ การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกลไกเพื่อการวางแผนให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การระดมและจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้เกิดการแผ่ขยายรายได้ของชาติ<sup>30</sup> จะเห็นได้ว่า การบริหารการพัฒนาตามความคิดของ เฟนสออด นั้น เกี่ยวข้องอย่างมากกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ

**6.1.4 พอล มิวโดส์ (Paul Meadows)** นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายว่า การบริหารการพัฒนาถือได้ว่าเป็นการจัดการทางภาครัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทาง

<sup>27</sup> อมร รัชศาสตร์, "พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา" *พัฒนาบริหารศาสตร์* 3, 3 (มกราคม 2506) : 403-404 และ โปรดดูเพิ่มเติม George F. Gant, *op.cit.*, p. 22.

<sup>28</sup> Irving Swerdlow (ed.), *Development Administration : Concepts and Problems* (Syracuse, New York : Syracuse University Press, 1963), pp. ix-xii, อ้างถึงใน อาษา เมฆสวรรค์, "หลักการบริหารการพัฒนา" ใน อมร รัชศาสตร์ และชัตติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ), *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ* (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 270.

<sup>29</sup> Ferrel Heady, *Public Administration : A Comparative Perspective* (New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1966), p. 10. อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, *การบริหารการพัฒนา* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 27.

<sup>30</sup> Irving Swerdlow (ed.), *op.cit.*, p. 2. อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, *op.cit.*, หน้า 27-28.



เศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ นักบริหารการพัฒนาจึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำการเปลี่ยนแปลง<sup>31</sup>

**6.1.5 แฮร์รี่ เจ. ฟรายด์แมน (Harry J. Friedman)** นักวิชาการชาวอเมริกันอีกคนหนึ่งอธิบายว่า การบริหารการพัฒนา ประกอบด้วยปัจจัย 2 อย่าง คือ (1) การปฏิบัติงานตามแผนงานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้เพื่อก่อให้เกิดความทันสมัย (Modernity) (2) การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายในระบบบริหารเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามแผนงานต่าง ๆ ดังกล่าว<sup>32</sup>

**6.1.6 จอห์น ดี. มอนโกเมอรี (John D. Montgomery)** นักวิชาการชาวอเมริกันกล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามแผนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐ โดยปรกติ จะไม่เกี่ยวข้องกับความพยายามเพิ่มความสามารถทางการเมือง<sup>33</sup> เห็นได้ว่า มอนโกเมอรี มีความคิดว่าการบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก

**6.1.7 เอ็ดเวิร์ด ดับบลิว. ไวต์เนอร์ (Edward W. Weidner)** นักวิชาการชาวอเมริกันกล่าวว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การปรับมรรควิธี (means) ของการบริหารให้เข้ากับจุดมุ่งหมายต่าง ๆ ของแผนงานของรัฐบาล ซึ่งก่อนอื่น ต้องทราบถึงความต้องการของรัฐบาลว่ามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างไรก่อน แล้วจึงนำการบริหารมาช่วยปฏิบัติการให้สำเร็จผลตามความมุ่งหมายนั้น<sup>34</sup>

นอกจากนี้ ไวต์เนอร์ ได้แบ่งการบริหารการพัฒนา เป็น 2 ส่วน คือ กระบวนการและความรู้ทางวิชาการ (area of study) ส่วนที่เป็นกระบวนการนั้น ไวต์เนอร์ มีความเห็นว่าการบริหารการพัฒนาเป็นกระบวนการบริหารงานของรัฐบาลที่นำองค์กรไปสู่การประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง ส่วนที่เป็นความรู้ทางวิชาการ ไวต์เนอร์ มองว่า การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการศึกษาหาความรู้ทางวิชาการ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจที่มุ่งแสวงหา

<sup>31</sup> Paul Meadows, "Motivation for Change and Development Administration," in Irving Swerdlow (ed.), *op.cit.*, p. 86.

<sup>32</sup> Harry J. Friedman, "Administrative Roles in Local Governments," in Edward W. Weidner (ed.), *Development Administration in Asia* (Durham, North Carolina : Duke University Press, 1970), p. 254.

<sup>33</sup> John D. Montgomery and William J. Siffin (ed.), *Approaches to Development : Politics, Administration and change* (New York : McGraw-Hill Books Company, 1966), p. 259.

<sup>34</sup> อมร รักษาสัตย์, "พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และ รัฐประศาสนพัฒนา," *op.cit.*, หน้า 405.

ความรู้ในเรื่องบางเรื่อง และเรื่องดังกล่าวจะเป็นที่ยอมรับกันได้มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความศรัทธาของบุคคล กลุ่มบุคคลและประเทศนั้น ๆ<sup>35</sup>

**6.1.8 เฟรด ดับบลิว. ริกส์ (Fred W. Riggs)** นักวิชาการชาวอเมริกันมีความเห็นว่าการบริหารการพัฒนามีความหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ การบริหารการพัฒนาหมายถึง (1) การบริหารแผนงานพัฒนา (development programs) ทั้งหลายด้วยวิธีการต่าง ๆ ขององค์การขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานของรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้นซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนา (developmental objectives) การเสริมสร้างสมรรถนะของการบริหาร<sup>36</sup>

ริกส์ ยังมีความเห็นว่า การบริหารการพัฒนาไม่เพียงแต่ครอบคลุมถึงการบริหารแผนงานพัฒนาต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐบาลให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงการเพิ่มสมรรถนะของการบริหารด้วย ซึ่งหมายความว่า การบริหารการพัฒนาจะสมบูรณ์ได้นั้น จะต้องคำนึงถึงสมรรถนะของการบริหาร คือ ต้องทำให้เข้มแข็งขึ้นด้วย และเมื่อการบริหารงานมีสมรรถนะเพิ่มมากขึ้น ก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การพัฒนาบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ความคิดเห็นของ ริกส์ ดังกล่าวนี้เป็นการให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาที่ครอบคลุมเรื่องการพัฒนาการบริหารหรือเพิ่มพูนสมรรถนะของระบบบริหารด้วย<sup>37</sup>

**6.1.9 ชู เซ็ง สู (Shou-Sheng Hsueh)** เป็นนักวิชาการที่เกิดในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน อธิบายว่า การบริหารการพัฒนามีใช้การบริหารชนิดใหม่ ซึ่งแยกออกมาจากการบริหารรัฐกิจ ในความหมายอย่างกว้าง แต่การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่ยึดจุดมุ่งหมาย (goal-oriented) เป็นหลักและต้องการที่จะเน้นหนักบทบาทเฉพาะอย่างของการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารเพื่อการพัฒนา (administration for development)<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Edward W. Weidner, "Development Administration : A New Focus for Research", in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes (ed.), **Papers in Comparative Administration** (Ann Arbor, Michigan : The University of Michigan, 1962), pp. 98-100.

<sup>36</sup> Fred W. Riggs, "Introduction," in Fred W. Riggs (ed.), **Frontiers of Development Administration** (Durham, North Carolina : Duke University Press, 1970), pp. 6-7.

<sup>37</sup> ปฐม มณีโรจน์, **ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร** (กรุงเทพมหานคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2518), หน้า 5.

<sup>38</sup> Shou-Sheng Hsueh, "Technical Co-operation in Development Administration in South and Southeast Asia," in Edward W. Weidner (ed.), **op.cit.**, pp. 339-340.

**6.1.10 ฮัน บีห์ ลี (Hahn-Been Lee)** นักวิชาการชาวเกาหลีใต้กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็น การเพิ่มสมรรถนะ (capability) ของระบบบริหารที่จะรับมืออย่างไม่หยุดยั้งกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทางในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม<sup>39</sup>

**6.1.11 โจเซ่ เวลโลโซ อบูเวา (Jose Veloso Abueva)** นักวิชาการชาวฟิลิปปินส์ “มีข้อสันนิษฐาน (assumption) ว่า การบริหารการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารแผนงานพัฒนาต่าง ๆ ที่ประสบผลสำเร็จได้นั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาการบริหาร (administrative development)<sup>40</sup>

ดังนั้น การบริหารการพัฒนา จึงเป็นการเพิ่มความสามารถของระบบการเมืองหรือของรัฐของประเทศใดประเทศหนึ่ง เพื่อดำเนินการตามที่ได้ร่วมกันตัดสินใจไว้แล้ว<sup>41</sup> นอกจากนี้ ยังได้ให้คำจำกัดความของการบริหารการพัฒนาว่า หมายถึง การบริหารแผนงานพัฒนาทั้งหลายในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการปรับปรุงแผนงานต่าง ๆ ขององค์การและการบริหารระบบราชการซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาชาติ<sup>42</sup>

**6.1.12 บี. เอส. คาร์ห์นา (B.S. Khanna)** นักวิชาการชาวอินเดียมีความคิดเห็นว่าการบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มุ่งดำเนินงานพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งริเริ่มโดยชนชั้นผู้นำและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ<sup>43</sup>

**6.1.13 จูเยี่ยน ดู ซวน (Nguyen-Duy Xuan)** นักวิชาการชาวเวียดนามอธิบายว่าการบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารบรรดาแผนงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นแผนงานที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการสร้างชาติ และเพื่อสนับสนุนให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ-สังคม การบริหารการพัฒนาจะประสบผลสำเร็จได้ จะต้องดำเนินงาน 2 ประการ คือ (1)

<sup>39</sup> Hahn-Been Lee, “The Role of the Higher Civil Service Under Rapid Social and Political Change,” in Edward W. Weidner (ed.), **Development Administration in Asia, op.cit.**, p. 108.

<sup>40</sup> Jose Veloso Abueva, “Administrative Culture and Behavior and Middle Civil Servants in the Philippines,” in Edward W. Weidner, **op.cit.**, p. 132.

<sup>41</sup> **Ibid.**

<sup>42</sup> Shou-Sheng Hsueh, “Technical Co-operation in Development Administration in South and Southeast Asia,” in Edward W. Weidner (ed.), **op.cit.**, p. 341.

<sup>43</sup> **Ibid.**

จัดให้มีการฝึกอบรมแก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม และ (2) ปรับปรุงองค์การบริหารทั้งหลายที่มีอยู่ และจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานตามแผนงานพัฒนาต่าง ๆ<sup>44</sup>

**6.1.14 อาษา เมฆสวรรค์** ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า แบ่งเป็น 2 ทรรศนะ ตามทรรศนะประการแรกนั้น ถือว่า การบริหารการพัฒนา หรือ Development Administration คือ การบริหารงานหรือการบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาที่มุ่งมั่นที่จะดำเนินการพัฒนา ดังที่เขียนในภาษาอังกฤษ ว่า administration in poor developed countries which are committed to development ส่วนอีกทรรศนะหนึ่งเห็นว่า การบริหารการพัฒนา ได้แก่ การบริหารเพื่อการพัฒนาหรือการบริหารตามโครงการพัฒนาของประเทศ หรือ administration in development or administration of a program of national development ตามความเข้าใจอย่างง่าย ๆ ทั่ว ๆ ไป<sup>45</sup>

**6.1.15 ปฐม มณีโรจน์** ไม่ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้โดยตรง แต่ได้กล่าวถึงแนวคิดของการบริหารการพัฒนา ว่า แนวคิดนี้ได้สำรวจพิจารณากันมาอย่างค่อนข้างละเอียดแล้วในข้อเขียนทั้งภาษาต่างประเทศและภาษาไทย คำนิยามที่มีผู้ให้ไว้ต่าง ๆ กันก็มีพิสัยครอบคลุมตั้งแต่ที่หมายถึงการบริหารรัฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา จนถึงการบริหารขององค์การ โครงการ หรืองานใด ๆ ที่มีลักษณะเกี่ยวข้อง หรือเป็นงานพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีความเจริญในระดับใด โดยปรกติจะเป็นงานที่มีลักษณะบุกเบิก มีการใช้ความคิดประดิษฐ์สร้างสรรค์สูง และเกี่ยวพันกับปัจจัยหรือตัวแปรนานาชาติที่มีลักษณะพลวัต และไม่แน่นอนสูงกว่าการบริหารในองค์การธรรมดา พอจะประมวลสรุปสาระสำคัญได้ว่า เป็นการบริหารการพัฒนาประเทศ<sup>46</sup>

**6.1.16 อนันต์ เกตุวงศ์** มีความเห็นว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ถือว่า การบริหารการพัฒนา มีขอบเขต ครอบคลุมไปถึงการเมืองด้วย และบางคนมีแนวคิดกว้างมากถึงขนาดที่กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาหมายถึงการบริหารการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ไม่ว่าจะกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เป็นไปตามนโยบายและแผน ย่อมถือว่าอยู่ในขอบเขตของการบริหารการพัฒนาทั้งสิ้น โดยมีขอบเขตทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร<sup>47</sup> ฉะนั้น การบริหารการพัฒนา จึงย่อหมายถึง การบริหารของงานพัฒนา หรือการนำเอาโครงการพัฒนาด้าน

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 342.

<sup>45</sup> อาษา เมฆสวรรค์, “หลักการบริหารการพัฒนา” ใน อมร รักษาสัตย์ และ ชัดติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ), *op.cit.*, หน้า 270.

<sup>46</sup> ปฐม มณีโรจน์, *op.cit.*, หน้า 3-4.

<sup>47</sup> อนันต์ เกตุวงศ์, *op.cit.*, หน้า 28-29.

ต่าง ๆ ไปดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งการพัฒนาการบริหาร หรือการทำให้การบริหารมีขีดความสามารถเพิ่มมากขึ้น และอาจเขียนเป็นรูปสมการดังนี้

development administration (การบริหารการพัฒนา) = administration of development (การบริหารเพื่อการพัฒนา) + development of administration (การพัฒนาการบริหาร)

หรือ  $DA = A \text{ of } D + D \text{ of } A$ <sup>48</sup>

**6.1.17 อุทัย เลาหวิเชียร** เขียนบรรยายถึงการบริหารการพัฒนาว่าหมายถึงหน่วยงานทางราชการ หรือกระบวนการของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารการพัฒนาจะช่วยให้กลไกต่าง ๆ ของรัฐเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของงานพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ<sup>49</sup> การบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ อุทัย เลาหวิเชียร นั้นยังมีความหมายรวมไปถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการควบคุมการบริหารโดยประชาชนหรือผู้รับบริการด้วย<sup>50</sup>

**6.1.18 กมล อุดลพันธุ์** อธิบายถึงความหมายของคำว่าบริหารพัฒนาว่า “เมื่อนำมาใช้ในภาษาไทยได้มีผู้บัญญัติศัพท์ต่าง ๆ กัน แต่ที่เป็นที่นิยมกันนั้น ใช้คำว่าบริหารการพัฒนาเมื่อเป็นการปฏิบัติการ และใช้คำว่า พัฒนบริหารศาสตร์ หรือ วิชาการบริหารการพัฒนา เมื่อเป็นหลักวิชาที่นำมาใช้เรียนใช้สอนกันได้ (a field of study)<sup>51</sup>

**6.1.19 ดิน ปรัชพฤทธิ** อธิบายว่า การบริหารการพัฒนา (development administration, administration of development, หรือ a of d) หมายถึง การนำเอาความสามารถที่มีอยู่ในการพัฒนาการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบายแผน แผนงาน หรือโครงการพัฒนาประเทศจริง ๆ เพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า และความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า นี้ จะมุ่งความเจริญของงานทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศอัน

<sup>48</sup> Ibid., หน้า 29.

<sup>49</sup> อุทัย เลาหวิเชียร, “แนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้าง” ใน บทความวิชาการพัฒนาพัฒนบริหารรอบสองศตวรรษรัตนโกสินทร์ (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525), หน้า 89.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> กมล อุดลพันธุ์, “บทนำ” ใน กมล อุดลพันธุ์ เชิดวิทย์ ฤทธิประศาสน์ และ สุจิตรา ธานันท์ (บรรณาธิการ), การบริหารการพัฒนา (พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2527), หน้า 9.

จะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์กร (ข้าราชการ) และที่อยู่ภายนอกองค์กร (ประชาชน)<sup>52</sup>

**6.1.20 ชัยอนันต์ สมุทวณิช** ได้กล่าวสรุปถึงการบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ จอร์จ เอฟ. แกนต์ ข้างต้นว่า การบริหารการพัฒนานั้นถูกสร้างขึ้นเพื่อแยกเป้าหมายของการบริหารเพื่อให้การสนับสนุนและการจัดการสำหรับการพัฒนา ออกจากการบริหารกฎหมาย และความเป็นระเบียบ และเนื่องจากการบริหารเพื่อการพัฒนาไม่ใช่จะรวมถึงเฉพาะสมรรถนะที่จะเติบโตและเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และเป้าหมายอันสูงสุดของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าอีกด้วย ดังนั้น การบริหารการพัฒนาจึงมีความเกี่ยวพันกับการบริหารทั้งด้านภายในและภายนอก<sup>53</sup>

จากแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาของนักวิชาการหรือผู้รู้ของต่างประเทศและของไทยรวม 20 คน ข้างต้น ทำให้กล่าวได้ว่า คำว่า การบริหารการพัฒนา นั้นเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1950 โดย จอร์จ เอฟ. แกนต์ ได้เริ่มใช้ความหมายนี้ในปี ค.ศ. 1955 หรือ ค.ศ. 1956 เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวทางพื้นฐานสำหรับการวิจัยทางการบริหารและเพื่อใช้ในโครงการฝึกอบรมสำหรับสถาบันการศึกษาด้านการพัฒนาชนบท ซึ่งต่อมาได้จัดตั้งขึ้นที่ คามิลลา (Comilla) ในปากีสถานตะวันออก (บังกลาเทศ) และที่ปาชาวา (Pashawar) ในปากีสถานตะวันตก ความหมายเริ่มแรกของคำว่า การบริหารการพัฒนา ของแกนต์ นั้น ต้องการแสดงให้เห็นถึงข้อแตกต่างที่สำคัญของการบริหารที่เน้นการสนับสนุน และการจัดการสำหรับงานพัฒนา กับการบริหารที่เน้นในเรื่องกฎหมายและความเป็นระเบียบ<sup>54</sup>

เพื่อช่วยให้เข้าใจแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาอย่างชัดเจนขึ้น จึงนำแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาทั้งหมดข้างต้นมาเปรียบเทียบไว้ในตารางที่ 1

<sup>52</sup> ดิน ปรัชญพุทธิ, “การพัฒนาการบริหารและการบริหารการพัฒนา” ใน อุทัย เลหาวิเชียร (บรรณาธิการ), การบริหารการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพานิช, 2528), หน้า 163.

<sup>53</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 22.

<sup>54</sup> George F. Gant, *op.cit.*, pp. xi, 19-20.

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาของนักวิชาการและผู้รู้  
จำแนกตาม การบริหารเพื่อการพัฒนา การพัฒนาหรือการปรับปรุงการบริหาร การมีเป้าหมายหรือ  
วัตถุประสงค์ และลักษณะเด่นอื่น ๆ

นักวิชาการ หรือผู้รู้	การบริหาร เพื่อ การพัฒนา	การพัฒนาหรือ การปรับปรุง การบริหาร	การมี เป้าหมาย หรือ วัตถุประสงค์	ลักษณะเด่น อื่น ๆ
1. Gant, 1979	3	3	3	แบ่งการบริหารการ พัฒนาเป็นการบริหาร ภายในและภายนอก
2. Swerdlow, 1963	3	-	-	เป็นการบริหารงานใน ประเทศด้อยพัฒนา

<b>3. Fainsod, 1963</b>	3	-	3	การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการแผ่ขยายรายได้ของชาติ
<b>4. Meadows, 1963</b>	3	-	3 (นโยบายของรัฐ)	ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งนี้กับการบริหารการพัฒนา
<b>5. Friedman, 1970</b>	3	3	3 (ความทันสมัย)	-
<b>6. Montgomery, 1966</b>	3	-	-	สนับสนุนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมโดยไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง
<b>7. Weidner, 1962</b>	3	3	3	แบ่งการบริหารการพัฒนาเป็นกระบวนการและความรู้ทางวิชาการ

นักวิชาการ หรือผู้รู้	การบริหาร เพื่อ การพัฒนา	การพัฒนาหรือ การปรับปรุง การบริหาร	การมี เป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์	ลักษณะเด่น อื่น ๆ
<b>8. Riggs, 1970</b>	3	3	3	การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพจะทำให้การพัฒนาประสบผลสำเร็จ
<b>9. Shou-Sheng Hsueh, 1962</b>	3	-	3	เน้นบทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารเพื่อการพัฒนา



10. Hahn-Been Lee, 1962	3	3	3 (ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง)	-
11. Abueve, 1962	3	3	3	ให้ความสำคัญกับการบริหารแผนงานพัฒนา
12. Khanna, 1962	3	-	-	เน้นการดำเนินงานพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่ริเริ่มโดยชนชั้นผู้นำ และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ
13. Nquyen-Duy Xuan, 1962	3	3	3 (การสร้างชาติและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม)	สนับสนุนให้มีการปรับปรุงองค์การที่มีอยู่ และจัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมาปฏิบัติงานตามแผนงานพัฒนาต่าง ๆ
14. อาษา, 2515 (1972)	3	-	-	เป็นการบริหารงานในประเทศด้อยพัฒนาที่มุ่งมั่นพัฒนาตนเอง
15. ปฐม, 2518 (1975)	3	-	-	เป็นการบริหารรัฐกิจของทั้งประเทศพัฒนาและด้อยพัฒนา
นักวิชาการ หรือผู้รู้	กิจกรรม การบริหาร การพัฒนา	การพัฒนาหรือ การปรับปรุง การบริหาร	การมี เป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์	ลักษณะเด่น อื่น ๆ
16. อนันต์, 2523 (1980)	3	3	3	ขอบเขตของการบริหาร การพัฒนาครอบคลุม ด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร

17. อุทัย, 2525 (1982)	3	3	3	ขอบเขตของการบริหาร การพัฒนาครอบคลุมด้าน เศรษฐกิจ และ สังคม รวมทั้งให้ ความสำคัญกับการมีส่วน ร่วมและการควบคุมการ บริหารโดยประชาชน
18. กมล, 2527 (1984)	3	-	-	แบ่งการบริหารการ พัฒนา เป็นการ ปฏิบัติการ และเป็น วิชาการ บริหารการพัฒนา
19. ดิน, 2528 (1985)	3	-	3 (ความเจริญ งอกงามทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อัน จะนำไปสู่การลด ความทุกข์ยาก ของข้าราชการ และประชาชน)	การนำเอาความรู้ ความสามารถในการ พัฒนา บริหารที่มีอยู่มาใช้
20. ชัยอหันท, 2531 (1988)	3	3	3	แบ่งการบริหารการพัฒนา เป็นการบริหารภายในและ ภายนอก โดยการบริหาร ภายในที่มีประสิทธิภาพ เป็นเงื่อนไขสำคัญของ การบริหารภายนอก

ความหมายของคำที่ใช้ในตารางข้างต้น มีดังนี้

การบริหารเพื่อการพัฒนา (administration of development) หรือ a of d หรือ การบริหารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนา หมายถึง การที่นักวิชาการหรือผู้รู้ให้ความสำคัญกับการบริหารที่ต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการปฏิบัติการ (action) หรือเป็นกิจกรรม (activity) หรือการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่าง ๆ

ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามนโยบาย หรือแผนหรือแผนงาน หรือโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปฏิบัติงานตามแผนงานพัฒนาทั้งหลาย (development programs) ด้วยวิธีการต่าง ๆ

**การพัฒนาหรือการปรับปรุงการบริหาร** (development of administration) หรือ d of a หมายถึง การที่นักวิชาการหรือผู้รู้ให้ความสำคัญกับการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยเน้นไปที่การพัฒนาหรือปรับปรุงบริหารงานของหน่วยงาน เช่น การพัฒนาระบบราชการ ปรับปรุงประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน การปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการบริหาร ตลอดจนบุคลากรของหน่วยงาน เป็นต้น

**การมีเป้าหมายหรือบรรลุวัตถุประสงค์** (goal-oriented) หมายถึง การที่นักวิชาการหรือผู้รู้ให้ความสำคัญกับการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐโดยเน้นไปที่การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการบริหารการพัฒนาที่ได้กำหนดขึ้นโดยผู้มีอำนาจหน้าที่และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เช่น การบริหารการพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การแผ่ขยายรายได้ของชาติ ความทันสมัย การสร้างชาติ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสังคม หรือการลดความทุกข์ยากของข้าราชการและประชาชน เป็นต้น

**ลักษณะเด่นอื่น ๆ** หมายถึง เนื้อหาสาระสำคัญที่นักวิชาการหรือผู้รู้แต่ละคนได้กล่าวไว้ในความหมายหรือในแนวคิดของการบริหารการพัฒนาของตน

3 หมายถึง การที่นักวิชาการหรือผู้รู้แต่ละคนได้ให้แนวคิดหรือความหมายที่ครอบคลุมเรื่องนั้น ๆ

- หมายถึง การที่นักวิชาการหรือผู้รู้แต่ละคนไม่ได้ให้แนวคิดหรือความหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ<sup>55</sup>

หากแยกความหมายและแนวคิดการบริหารการพัฒนาข้างต้น เป็นข้อ ๆ เพื่อให้เข้าใจง่าย และชัดเจนยิ่งขึ้น การบริหารการพัฒนา มีความหมายครอบคลุมลักษณะสำคัญอย่างน้อย 12 ประการ ดังนี้

หนึ่ง การบริหารการพัฒนาเป็นแนวคิด วิธีการ หรือแนวทางการบริหารภาครัฐอย่างหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการ

---

<sup>55</sup>วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารการพัฒนาชนบทเปรียบเทียบ : การบริหารการพัฒนาชนบทตามแนวทางแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง ความจำเป็นพื้นฐาน และโครงการอีสานเขียว (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2534), หน้า 6-23.

สอง เป็นการบริหารเพื่อการพัฒนา หรือการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการกิจกรรมการพัฒนา

สาม เป็นการพัฒนาการบริหารหรือการปรับปรุงการบริหารของหน่วยงาน

สี่ มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ (goal or objective) เพื่อการพัฒนาหรือการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้นหรือเจริญขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน

ห้า เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผน หรือกำหนดทิศทางการเปลี่ยนแปลงไว้ล่วงหน้า (planned change)

หก เป็นกระบวนการ (process) โดยกระบวนการมี 4 องค์ประกอบ ได้แก่ มีขั้นตอนในการดำเนินงาน มีการดำเนินงานหรือมีกิจกรรม มีระบบ และถูกกฎหมาย

เจ็ด เน้นการลงมือปฏิบัติจริง หรือเน้นกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ (actions or activities)

แปด เป็นการบริหารงานราชการทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน (internal and external administration)

เก้า เป็นการปฏิบัติงานตามนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการต่าง ๆ (policy, plan, program, project)

สิบ เป็นการปฏิบัติงานที่ให้ความสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร (economic, social, political, and administrative aspects)

สิบเอ็ด การปฏิบัติงานต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน (serve people needs)

สิบสอง เป็นการพัฒนาเฉพาะด้านเฉพาะเรื่อง (sectoral development) เช่น พัฒนาเมือง พัฒนาชนบท หรือการพัฒนาเศรษฐกิจ

นอกจากนั้น แม้นักวิชาการหรือผู้รู้ที่อ้างถึงข้างต้นได้กล่าวถึงแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาที่คล้ายคลึงกันหรือแตกต่างกันบ้าง แต่ได้ปรากฏชัดเจนว่า นักวิชาการและผู้รู้ดังกล่าวโดยเฉพาะนักวิชาการชาวเอเชีย ได้ให้ความหมายร่วมหรือลักษณะร่วมที่เห็นพ้องต้องกันหรือคล้ายคลึงกันไว้ด้วย ลักษณะร่วมดังกล่าวมี 4 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง การบริหารการพัฒนาเป็น “การบริหารงานภาครัฐ” โดยเป็นวิธีการหนึ่งหรือแนวทางหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ทำนองเดียวกับคำว่า “การบริหารงาน” หรือ “การบริหารจัดการ” ซึ่งครอบคลุมการบริหารงานที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การดำเนินงานในลักษณะเป็นเครือข่าย และการผสมผสานกับแนวทางการบริหารการพัฒนาอื่น เช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) เป็นต้น ตามความเหมาะสม

ประการที่สอง การบริหารการพัฒนาเป็น “การบริหารเพื่อการพัฒนา” (administration of development) หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับกิจกรรมการพัฒนา เช่น การพัฒนาเมือง การพัฒนา

ชนบท การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนารัฐวิสาหกิจ การพัฒนาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการพัฒนาโครงการ ทั้งนี้ เป็นการให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการหรือกิจกรรม (action or activity oriented) ที่เกี่ยวกับการพัฒนา

**ประการที่สาม** การบริหารการพัฒนาเป็น “การพัฒนาการบริหาร” (development of administration) ที่หมายถึง การพัฒนาหรือปรับปรุงการบริหารภายในของหน่วยงาน เช่น ปรับปรุงที่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการ และตัวบุคคล โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย

**ประการที่สี่** การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญกับ “การมีวัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทาง (goal oriented) ที่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง หรือการมีวัตถุประสงค์ที่เน้นการอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น (change for the better) ไม่ใช่เพื่อการรักษาสถานภาพเดิม (status quo)

เหตุผลที่มีลักษณะร่วมดังกล่าวเกิดขึ้น เนื่องจากนักวิชาการหรือผู้รู้บางส่วนเป็นชาวเอเชีย ซึ่งสนใจและให้ความสำคัญอย่างยิ่งในเรื่องการพัฒนา นอกจากนี้ นักวิชาการชาวตะวันตกทุกคนก็ให้แนวคิดและความหมายเป็นลักษณะร่วมดังกล่าวก็ล้วนสนใจศึกษาค้นคว้าหรือมีประสบการณ์จากการปฏิบัติงานพัฒนาในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในเอเชียทั้งสิ้น

ผู้เขียนได้นำลักษณะร่วม 4 ประการนี้ มาผนวกกับแนวคิดและความหมายของ อนันต์ เกตุวงศ์ และ ดิน รัชฎพฤษ์ ข้างต้น เพื่อกำหนดความหมายของการบริหารการพัฒนา เพราะความหมายของการบริหารการพัฒนาของนักวิชาการ 2 คนนั้น ชัดเจนและมีขอบเขตกว้างขวาง โดยไม่เพียงหมายถึง การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหรือกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังมีความหมายรวมไปถึงการพัฒนาการบริหารหรือการปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพหรือมีขีดความสามารถสูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ ความหมายยังครอบคลุมถึงสภาพแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารอีกด้วย

สำหรับความหมายของการบริหารพัฒนา ในที่นี้หมายถึง วิธีการ หรือแนวทางการบริหารจัดการอย่างหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการบริหารราชการหรือในการบริหารงานของภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับ (1) “การบริหารการพัฒนา” ซึ่งหมายถึง การบริหารที่ต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนามาตามนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร ตัวอย่างเช่น การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการพัฒนาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พร้อมกันนี้ ยังครอบคลุมถึง (2) “การพัฒนาการบริหาร” ภายใน เช่น อาจจัดแบ่งเป็น การพัฒนาที่ระบบใหญ่ คือ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และที่ระบบย่อย คือ ตัวบุคคลทั้งด้านพฤติกรรมและจิตใจ หรือจัดแบ่งเป็นการพัฒนาหรือปรับปรุงที่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการบริหารงาน ตลอดจนการเพิ่มขีด

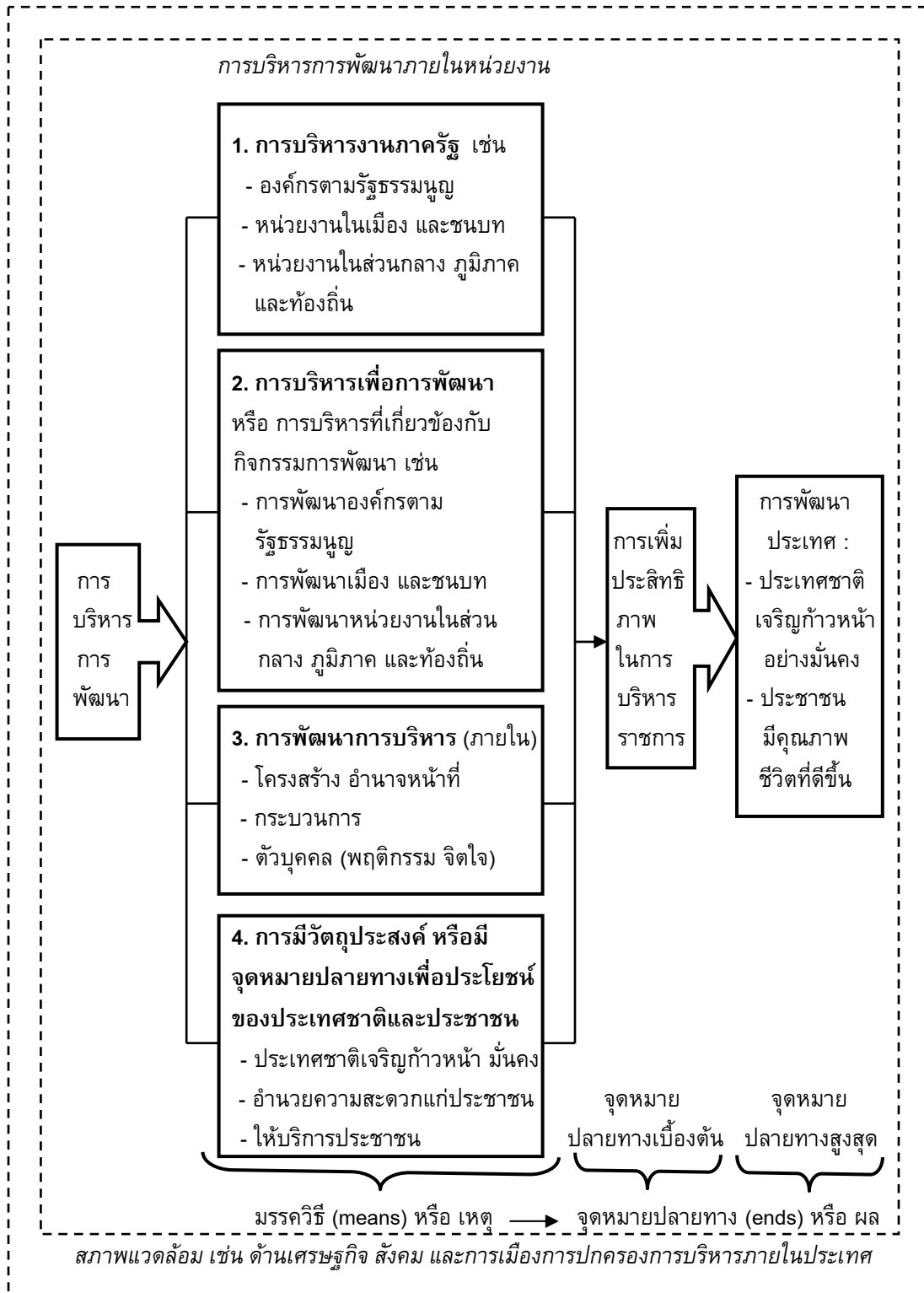
ความสามารถในการบริหาร เป็นต้น โดยคำนึงถึงปัจจัยภายนอกหรือสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการเพิ่มขึ้น สามารถช่วยให้เกิดการพัฒนา ดำเนินงาน หรือเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นตามวัตถุประสงค์ หรือจุดหมายปลายทางของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่าง มั่นคงและยั่งยืน รวมทั้งประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับการสาธารณสุขและการอำนวยความสะดวกที่สอดคล้องกับความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชน

เมื่อเป็นเช่นนั้น การบริหารการพัฒนา จึงเป็น มรรควิธี (means) แนวทาง หรือวิธีการหนึ่ง หรือ "เหตุ" เพื่อนำไปสู่ จุดหมายปลายทาง (ends หรือ goals) หรือ "ผล" ซึ่งจุดหมายปลายทาง แบ่งเป็น จุดหมายปลายทางเบื้องต้น (primary goal) คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ และจุดหมายปลายทางสูงสุด (ultimate goal) คือ การพัฒนาประเทศชาติ ซึ่งอาจแบ่งเป็น ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและยั่งยืน รวมทั้งประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สรุป การบริหารการพัฒนาเป็นการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมพัฒนา รวมทั้งการพัฒนาหรือปรับปรุง การบริหารภายในของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการดำเนินงาน และตัวบุคคล โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ มีจุดหมายปลายทาง เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประเทศชาติและประชาชนไปในทิศทางที่ดีขึ้น โปรดดูภาพที่ 2

ภาพที่ 2 ลักษณะสำคัญ 4 ประการของการบริหารการพัฒนาไทย





สภาพแวดล้อม เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองการบริหารภายนอกประเทศ เพื่อช่วยให้เข้าใจแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาเพิ่มขึ้น จึงขอแนะนำแนวคิดและความหมายของ “การบริหาร” มาเปรียบเทียบกับ “การบริหารการพัฒนา” ไว้ในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบแนวคิดและความหมายระหว่าง “การบริหาร” กับ “การบริหารการพัฒนา” หรือระหว่าง นักบริหาร กับ ผู้นำ

การบริหาร (ของนักบริหาร)	การบริหารการพัฒนา (ของผู้นำ)
1. มุ่งรักษาและยึดถือกฎเกณฑ์และระเบียบวินัยค่อนข้างเคร่งครัด (strict)	1. ยืดหยุ่น (flexible) กฎ ระเบียบ เพื่อผลสำเร็จของงาน โดยยังคงคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม
2. ยึดถือขั้นตอนหรือกระบวนการ (process) ของทางราชการเป็นหลัก	2. พยายามลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน โดยเน้นความสำเร็จหรือผลงาน (product)
3. มีจิตใจที่มุ่งปฏิบัติงานตามระบบราชการ (bureaucratic consciousness)	3. มีจิตใจที่มุ่งความสำเร็จ (achievement consciousness)
4. ส่วนใหญ่มีแนวคิดอนุรักษนิยม และรักษาสถานภาพเดิม (status quo)	4. ส่วนใหญ่มีแนวคิดที่ก้าวหน้าเน้นการเปลี่ยนแปลงและการริเริ่มทำสิ่งใหม่
5. เน้นการจัดการภายในหน่วยงานของตนให้มีประสิทธิภาพ	5. เน้นการประสานงาน ร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ
6. ในการปฏิบัติงานกับประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของการปกครอง บังคับบัญชา ควบคุม กำกับ ดูแล และชี้แนะ	6. สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยนักบริหารการพัฒนาเป็นผู้ประสานงาน ผู้ให้บริการ ผู้อำนวยการความสะดวก หรือผู้อำนวยการ
7. ต้องการให้ผู้บังคับบัญชาหรือลูกน้องที่อยู่ภายในหน่วยงานให้มีความสุข ความเจริญ	7. เน้นการให้บริการประชาชนที่อยู่ภายนอกหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนมีความสุข
8. ให้บริการสาธารณะทั่วไปแก่ประชาชน	8. เน้นกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ เพื่อประชาชน
9. ให้ความสำคัญกับการบริหารมากกว่าการพัฒนา	9. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาหรือการปรับปรุงมากกว่าหรือควบคู่ไปกับการบริหาร
10. มุ่งบริหารหรือปฏิบัติงานประจำที่มีอยู่ภายในหน่วยงานให้ดำเนินต่อไปอย่างราบเรียบ	10. มุ่งประดิษฐ์คิดค้น ใช้ความคิดริเริ่ม และการสร้างสรรค์
11. ให้ความสำคัญกับงานด้านการบริหารเป็นหลัก	11. ไม่เน้นเฉพาะงานด้านบริหารเท่านั้น แต่รวมด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วย
12. การแก้ไขปัญหาเป็นการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากงานภายในหน่วยงาน	12. เป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภายในและภายนอกหน่วยงาน
13. เป็นการบริหารงานที่มีวัตถุประสงค์ ขอบเขต และความสลับซับซ้อนไม่มาก	13. เป็นการบริหารงานที่มีวัตถุประสงค์ ขอบเขต และความสลับซับซ้อนมาก
14. ปฏิบัติงานโดยยึดถือตัวบุคคล	14. ปฏิบัติงานเป็นทีม มีทีมงานร่วมมือกัน
	15. ใช้ทั้งความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ หลัก



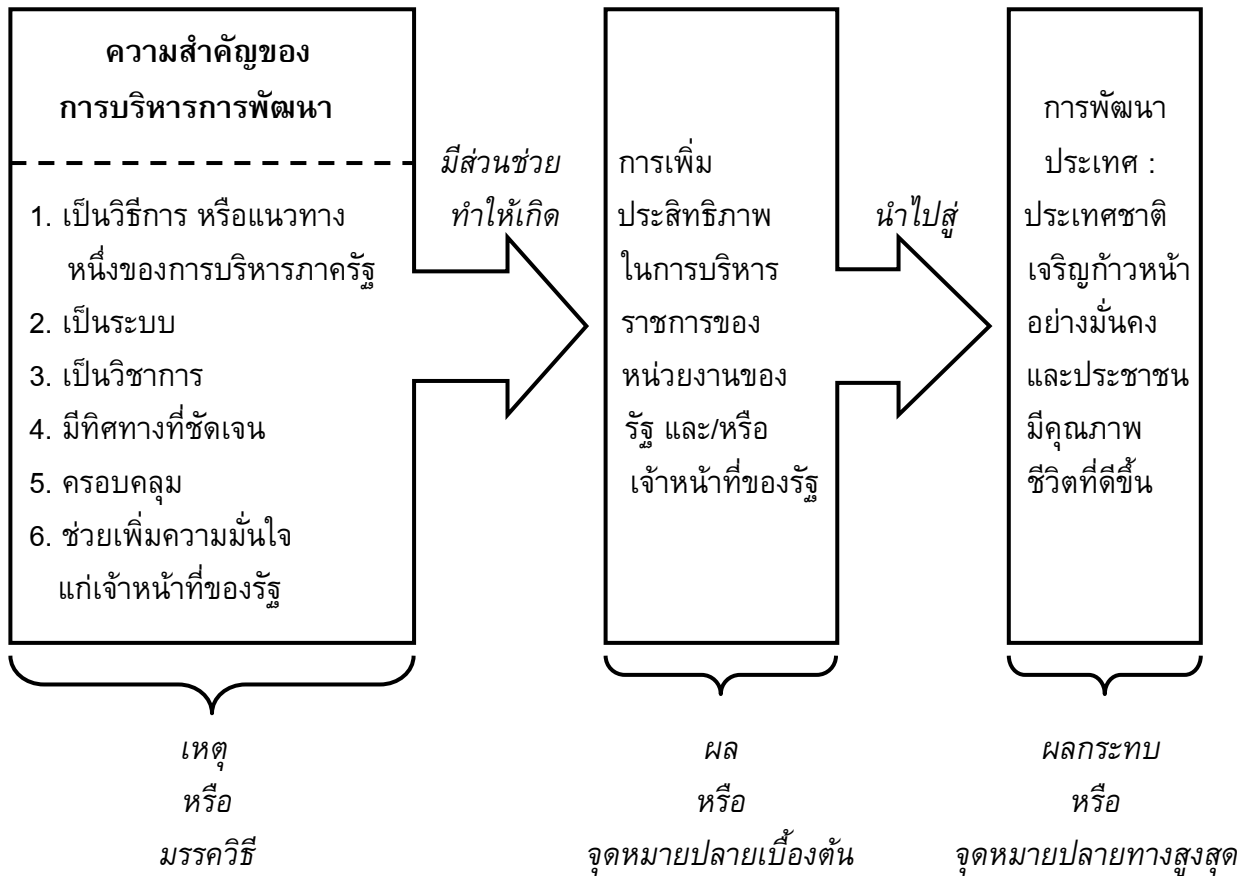
<p>15. ใช้ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เท่าที่มีอยู่</p> <p>16. ยึดการจ้ดต้งการตามแนวตั้ง หรือการบริหารที่สั่งการมาจากบนลงล่าง (top down) เป็นหลัก พร้อมกับเน้นสายการบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด</p> <p>17. ไม่สนใจการประชาสัมพันธ์</p> <p>18. ไม่มีจิตใจของการให้บริการ</p> <p>19. ไม่เห็นการแสวงหาผู้รับบริการเพิ่ม หรือการให้บริการเพิ่ม</p> <p>20. ไม่เห็นการช้กุงใจและการให้รางวัล</p>	<p>วิชาการ ข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีสมัยใหม่</p> <p>16. จัดต้งการตามแนวนอนที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานมากกว่าการบังคับบัญชา อันเป็นลักษณะของการสั่งการจากบนลงล่างและล่างขึ้นบน (top down &amp; bottom up) มาประสานกัน</p> <p>17. เน้นการประชาสัมพันธ์</p> <p>18. มีจิตใจของการให้บริการ (service minded)</p> <p>19. ให้ความสำคัญกับการเพิ่มปริมาณของผู้รับบริการหรือการตลาด (marketing)</p> <p>20. เน้นการช้กุงใจและการให้รางวัลตอบแทน</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 6.2 ความสำคัญของการบริหารการพัฒนา

ในทุกประเทศจำเป็นต้องมีการบริหารราชการหรือการบริหารภาครัฐ และเป็นธรรมดาที่การบริหารภาครัฐย่อมมีได้หลายวิธีการหรือหลายแนวทาง เช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารแบบยั่งยืน และการบริหารการพัฒนา เป็นต้น

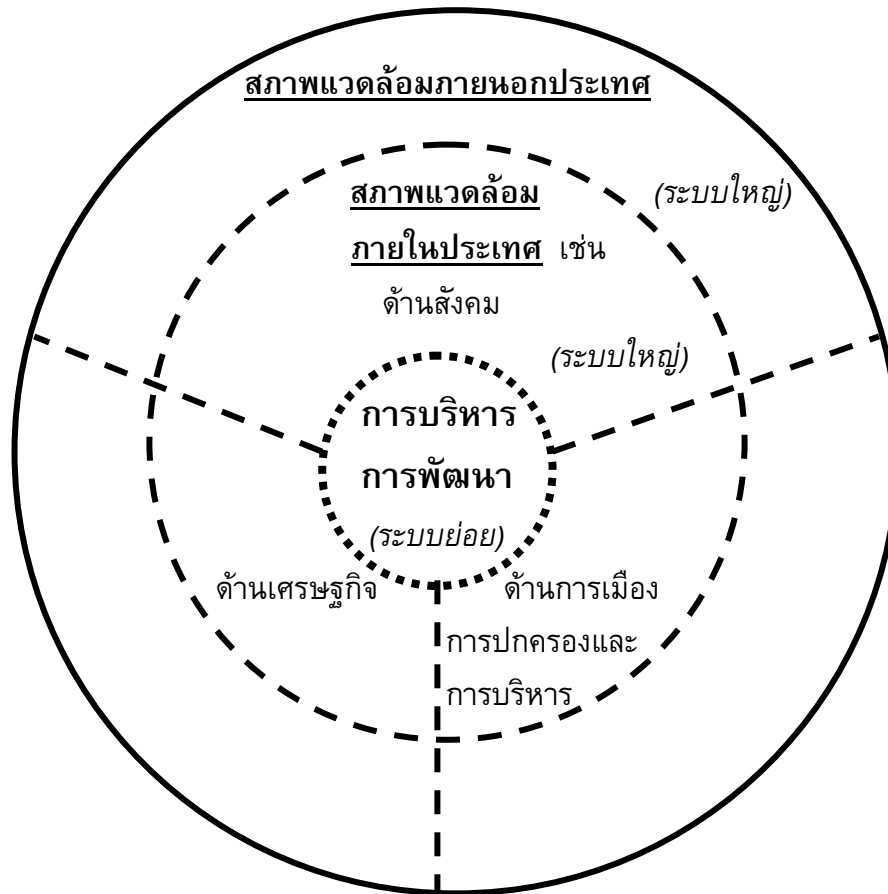
ความสำคัญของการบริหารพัฒนานั้น ไม่เพียง (1) เป็นวิธีการหรือแนวทางหนึ่งของการบริหารภาครัฐซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนเท่านั้น แต่การบริหารการพัฒนายังมีความสำคัญในลักษณะที่มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการให้ (2) เป็นระบบ (3) เป็นวิชาการ (4) มีทิศทางที่ชัดเจน (5) มีความครอบคลุมครบถ้วนทั้งการบริหารเพื่อการพัฒนาและการพัฒนาการบริหารเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ตลอดทั้ง (6) ช่วยเพิ่มความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการอีกด้วย ความสำคัญของการบริหารพัฒนาดังกล่าวนี้ (เหตุ) จะมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผล) และในที่สุด จะมีส่วนทำให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (ผลกระทบ) หรือ อาจกล่าวได้ว่า การบริหารการพัฒนา เป็น มรรควิธี ที่นำไปสู่ จุดหมายปลายทางซึ่งแบ่งเป็นจุดหมายปลายทางเบื้องต้นและจุดหมายปลายทางสูงสุด โปรดดูภาพที่ 3

**ภาพที่ 3** ความสัมพันธ์ของความสำคัญของการบริหารการพัฒนา การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ รวมทั้งการพัฒนาประเทศที่ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้ ในลักษณะที่เป็น เหตุ ผล และผลกระทบ และในลักษณะที่เป็น มรรควิธี จุดหมายปลายทางเบื้องต้น และจุดหมายปลายทางสูงสุด



นอกจากที่กล่าวมาแล้ว การบริหารการพัฒนายังคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย เช่น สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการเมืองการปกครองและการบริหารภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งหากพิจารณาในภาพรวมทั้งระบบ จะเห็นได้ว่า การบริหารการพัฒนามีลักษณะย่อยหรือเป็นส่วนย่อยของระบบใหญ่ ซึ่งครอบคลุมสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการเมืองการปกครองและการบริหารทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยทั้งระบบย่อยและระบบใหญ่ล้วนมีความสัมพันธ์กันและส่งผลต่อกัน พร้อมกับปรับตัวเพื่อความสมดุล (equilibrium) และเพื่อให้อยู่รอด โปรดดูภาพที่ 4

ภาพที่ 4 การบริหารการพัฒนาและสภาพแวดล้อม



**สรุป** การบริหารการพัฒนา เป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกับ “การบริหาร” “การจัดการ” และ “การบริหารจัดการ” โดยการบริหารการพัฒนาเป็นการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ การบริหารการพัฒนามีความสำคัญไม่เพียงเป็นการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังมีความสำคัญในลักษณะที่มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการอีกด้วย ซึ่งในที่สุด จะมีส่วนสำคัญทำให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง รวมทั้งประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ในเวลาเดียวกัน การบริหารการพัฒนายังคำนึงถึงสภาพแวดล้อม เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการเมืองการปกครองและการบริหาร ทั้งภายในและภายนอกประเทศด้วย

## 7. ความหมายของการบริหารจัดการ

คำว่า การบริหารจัดการ (management administration) นำไปใช้ทั้งในหน่วยงานและบุคลากรของภาครัฐและภาคเอกชน เป็นการผสมผสานแนวคิดการบริหารภาครัฐและการจัดการภาคเอกชนเข้าด้วยกัน ถ้านำคำนี้ไปใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ชัดเจนมากขึ้น อาจใช้คำว่า การบริหารจัดการภาครัฐ (public management administration)

ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และแคนาดา ได้นำคำว่า การบริหารจัดการ ซึ่งตรงกับคำว่า management administration มาใช้ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น ใช้ในวงการศึกษาหรือมหาวิทยาลัย ในหน่วยงานของรัฐ และในหน่วยงานของเอกชน ตัวอย่างเช่น

1) หนังสือ เรื่อง “Union-Management Administration of Employee Training: the Experience of T[ennessee] V[alley] A[uthority]” เขียนโดย William J. McGlothlin ในปี ค.ศ. 1943

2) หนังสือ เรื่อง “Organizational Management Administration for Athletic Program” เขียนโดย Thomas M. Kinder จัดพิมพ์โดย Eddie Bowers Publishing, U.S.; พิมพ์ครั้งที่ 4, ธันวาคม ค.ศ. 1998

3) หนังสือ เรื่อง “Guide to Collection Development and Management Administration, Organization, and Staffing” เขียนโดย Mary H. Munroe, John M. Haar, Peggy Johnson จัดพิมพ์โดย Lanham, Md. : Scarecrow Press, 2001

4) วารสาร “Educational Management Administration & Leadership” Tony Bush (บรรณาธิการ) จาก University of Lincoln, UK (สหราชอาณาจักร) จัดพิมพ์โดย Sage Publications และได้ความร่วมมือจาก British Educational Leadership, Management & Administration Society, 2005-2007

5) มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้นำคำว่า Management Administration มาใช้ เช่น

5.1) Fairleigh Dickinson University ในแวนคูเวอร์ (Vancouver)

ประเทศแคนาดา

5.2) Missouri State University ในมลรัฐมิสซูรี สหรัฐอเมริกา

5.3) Villanova University ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย สหรัฐอเมริกา

5.4) University of Northwestern Connecticut ในมลรัฐคอนเนทิคัต

สหรัฐอเมริกา

5.5) University of West Texas A&M ในมลรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา

5.6) University of Southwestern Medical Center ในดัลลัส (Dallas)

มลรัฐเท็กซัส สหรัฐอเมริกา

6) หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยราชการของสหรัฐอเมริกา ได้นำมาใช้ เช่น

6.1) กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Department of the Environment) ในมลรัฐแมรี

แลนด์

6.2) หน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ Jackson County ในมลรัฐฟลอริดา

7) หน่วยงานของเอกชน ในสหรัฐอเมริกา

7.1) บริษัท Hewlet Packard

7.2) บริษัท คอมพิวเตอร์ของเอกชน ชื่อ Novell

7.3) บริษัท คอมพิวเตอร์ของเอกชน ชื่อ Knowledgestorm

7.4) บริษัท Gemalto

7.5) บริษัท ViaNett

สำหรับความหมาย มีนักวิชาการให้ความหมายของการบริหารจัดการ ไว้ดังนี้

**7.1 ธงชัย สันติวงษ์** ในปี พ.ศ. 2543 กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ

7.1.1 ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์การ

7.1.2 ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ และการประสานกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

7.1.3 ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน<sup>56</sup>

**7.2 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ** ในปี พ.ศ. 2545 มีความเห็นว่า การบริหารจัดการในฐานะที่เป็นกระบวนการ หรือกระบวนการบริหารจัดการ เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โปสเตอร์บ (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของ ลูเทอร์ กุลลิค (Luther Gulick) และ ลินดอล เออร์วิก (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหารจัดการ 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดการคน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารจัดการตามแนวคิดของ เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การ

---

<sup>56</sup> ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 11, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2543), หน้า 21-22.

วางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค์ (POCCC)<sup>57</sup>

**7.3 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ** ในปี พ.ศ. 2548 กล่าวไว้ว่า การบริหารจัดการ การบริหารการพัฒนา (development administration) แม้กระทั่ง การบริหารการบริการ (service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ หนึ่ง ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ สอง มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ การคิด (thinking) หรือการวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) และ สาม มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงเพิ่มขึ้น รวมทั้งทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน กล่าวคือ การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการ เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การประชาสัมพันธ์ การจูงใจด้วยค่าตอบแทน การลดขั้นตอน และการลดพิธีการ เป็นต้น ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารรวมทั้งการพัฒนานโยบาย แผน แผนงาน โครงการ (policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน<sup>58</sup>

นอกเหนือจากความหมายของคำว่า การบริหารจัดการ ที่นักวิชาการหรือผู้รู้ได้ให้ไว้แล้วข้างต้น ในที่นี้ขอความหมายของการบริหารจัดการมาจากบทความ เรื่อง “ผู้ว่าฯ ซีอีโอด้านลบ”<sup>59</sup> ในปี พ.ศ. 2546 มาเพิ่มเติมไว้ด้วย บทความนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงาน การปฏิบัติงานหรือการบริหารจัดการของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าฯ ซีอีโอ ด้วย คำว่า ผู้ว่าฯ ซีอีโอ นั้น ได้ถูกรัฐบาลภายใต้การนำของ พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

<sup>57</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2545), หน้า 39.

<sup>58</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548), หน้า 5.

<sup>59</sup> วิรัช วิรัชนิภาวรรณ "ผู้ว่าฯ ซีอีโอด้านลบ" รัฐสภาสาร 51, 9 (กันยายน 2546) : 27-42; วิรัช วิรัชนิภาวรรณ "ผู้ว่าฯ ซีอีโอด้านลบ" รัฐสภาสาร 45, 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2546) : 62-74; เว็บไซต์ [www.wiruch.com](http://www.wiruch.com) วันที่ 27 พฤษภาคม 2550.

ยกเลิกหรือไม่นำมาใช้ตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2549 ภายหลังจากที่คณะทหารได้ยึดอำนาจการปกครอง ความหมายของการบริหารจัดการในบทความมีจำนวน 26 ประการ ดังต่อไปนี้

“.....ภายใต้รัฐบาลในปัจจุบันมีผลงานชิ้นโบว์แดงในระดับจังหวัดที่สามารถดำเนินงานสำเร็จโดยไม่ได้นำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอไปใช้ เห็นได้อย่างชัดเจนและปฏิเสธได้ยาก คือ นโยบายปราบปรามยาเสพติดหรือยาบ้าในทุกจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 75 จังหวัดสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย ทำให้ได้รับการยกย่องทั้งจากภายในและต่างประเทศ ความสำเร็จดังกล่าวมิได้เกิดจากการนำแนวคิดผู้ว่าฯ ซีอีโอไปใช้แม้แต่น้อย เบื้องหลังความสำเร็จนี้เกิดจากผู้นำรัฐบาลหรือนายกรัฐมนตรีเป็นหลัก รวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ควบคุมดูแลอย่างเข้มงวดและใกล้ชิด จึงยังไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะนำแนวคิดซีอีโอไปใช้ให้เสียชื่อเสียง

เป็นที่เชื่อแน่ว่า ในอนาคตหากนายกรัฐมนตรีคนเดิมนั้นพ้นจากตำแหน่งไป มีแนวโน้มว่าแนวคิดนี้ก็จะต้องถูกยกเลิกไปด้วย หรือถ้าไม่ถูกยกเลิกก็จะต้องถูกลดลงปลละเลย ความเข้มงวดเอาจริงเอาจังในการบริหารงานของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนก็ไม่เท่ากัน ความรู้ความสามารถและความเป็นมืออาชีพก็แตกต่างกัน แต่ผู้ที่ยังคงได้รับประโยชน์โดยตรงและถาวร คือ ผู้ว่าฯ ซีอีโอหรือกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุผลเหล่านี้ แทนที่จะให้มีผู้ว่าฯ ซีอีโอในทุกจังหวัด ควรที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอยู่เดิมนั้นปฏิบัติงานโดยยึดถือวิสัยทัศน์หรือแนวทางการบริหารจัดการ 26 ประการ ของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ธรรมดา (*extraordinary person*) แทน ก็น่าจะได้ผลไม่แตกต่างกัน ทั้ง 26 ประการมีดังนี้

1) มีผู้รับผิดชอบหรือมีเจ้าภาพในทุกกิจกรรมหรือในการปฏิบัติงานทุกขั้นตอน

2) ปฏิบัติงานอย่างท้าทายด้วยการกำหนดนโยบายหลักหรืองานชิ้นโบว์แดงที่ต้องทำ และพยายามทำให้สำเร็จ หรือปฏิบัติงานให้เสร็จก่อนกำหนดเวลาที่ได้ประกาศไว้

3) กำหนดกรอบเวลาในการทำงาน เช่น ระบุเวลาการปฏิบัติงานว่าจะแล้วเสร็จภายในกี่วันกี่เดือน หลีกเลี่ยงการพูดว่าจะพยายามให้เร็วที่สุด โดยไม่ระบุเวลา

4) ตั้งเป้าหมายหรือระบุจำนวนปริมาณงานที่จะทำให้สำเร็จไว้อย่างชัดเจน เช่น จะสร้างบ้านเอื้ออาทร หรือสร้างโรงเรียนจำนวนเท่าใด จะสร้างกลุ่มพลังประชาชนจำนวนกี่กลุ่ม

5) มุ่งผลสำเร็จของงาน โดยเริ่มจากจิตใจที่มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่มุ่งความสำเร็จ (achievement consciousness) มิใช่มีจิตสำนึกในการปฏิบัติงานที่อยู่ภายใต้การครอบงำของระบบราชการ (bureaucracy consciousness) สำหรับการปฏิบัติงาน ต้องเป็นลักษณะมุ่งผลผลิต (product) เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ไม่ติดยึดอยู่กับกระบวนการ (process) หรือระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานมากเกินไป พร้อมกันนั้นควรหลีกเลี่ยงการบริหารงานด้วยปากที่อ้างประชาชนพร่ำเพรื่อโดยผลงานไม่ปรากฏชัดเจน และพยายามหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำพูดดังต่อไปนี้ "การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง" แต่ไม่ได้บอกว่าทั้งหมดมีกี่ระดับ "เรื่องนี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องใช้เวลามากในการแก้ไขปัญหา" หรือบริหารงานด้วยการตั้ง "คณะกรรมการซื้อเวลา" ขึ้นมาเพื่อถ่วงเวลาหรือปล่อยให้เวลาเป็นผู้แก้ไขปัญหาแทน

6) ยึดถือประชาชนหรือผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นเป้าหมายหลัก

7) แสดงลักษณะผู้นำที่กล้าได้กล้าเสีย ไม่แทงกั๊ก หลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานแบบพบกันครึ่งทาง หรือมุ่งรับแต่ความชอบอย่างออกนอกหน้า โดยไม่กล้ารับผิดชอบเมื่อผิดพลาด กล้าให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้กระทำความดี เช่น ผู้แจ้งเบาะแส ผู้นำจับและผู้เสียสละชีวิตเพื่อชาติ



8) กล้าคิด ตัดสินใจ และลงมือปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว ลดขั้นตอน ลดพิธีการ ตลอดจนติดตามงานอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งในช่วงเวลาวิกฤตด้วย

9) กล้าคิดและทำนอกกรอบ ซึ่งอาจยึดถือคำกล่าวที่ว่า "ประวัติศาสตร์ของชาติบ้านเมืองจำนวนมากไม่ห้อยเกิดขึ้นจากการกระทำของผู้แหกกฎ" (history is made by those who break the rules)

10) กล้าคาดการณ์หรือทำนายเหตุการณ์ล่วงหน้าเพื่อสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ทั้งยังเป็นการแสดงความมั่นใจให้ปรากฏ

11) บริหารจัดการในเชิงรุกทั้งภายในและภายนอกประเทศด้วยความคิดริเริ่ม พร้อมนำเสนอสิ่งแปลกใหม่อยู่ตลอดเวลา โดยค่อย ๆ ปล่อยออกมาตามจังหวะเวลา

12) ประชาสัมพันธ์ผลงานอย่างสม่ำเสมอ โดยใช้มืออาชีพ (professional) มิใช่ใช้มือสมัครเล่น (amateur)

13) ตอบโต้หรือสวนผู้ต่อต้านอย่างทันทีทันควันเพื่อสกัดกั้นและกำราบผู้ต่อต้าน ในเวลาเดียวกัน ก็เป็นการสร้างกำลังใจให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและตนเองด้วย

14) จัดตั้งทีมตรวจสอบและติดตามผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชารวมทั้งทำวิจัยเพื่อตรวจสอบข้อมูล ความนิยมและความต้องการของประชาชน

15) เลือกผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีฝีมือและความซื่อสัตย์ได้

16) วางตำแหน่งคนของตัวเองไว้ในตำแหน่งสำคัญและในทุกวงการ

17) ไม่เปิดโอกาสให้มีคู่แข่งหรือให้ใครมามีชื่อเสียงเทียบเท่าหรือมาทาบบารมี

18) นำข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้อย่างจริงจัง

19) มีไมตรีจิต (courtesy) ซึ่งครอบคลุมถึงการมีมารยาท ความสุภาพ ความเอื้อเฟื้อ และมีอัธยาศัยดี

- 20) มีการบริหารจัดการที่แสดงถึงความเป็นมืออาชีพ (professionalism) โดยนำหลักวิชาการมาประยุกต์ใช้ประกอบด้วย
- 21) เป็นที่ยอมรับ (respect) หรือได้รับความศรัทธาจากประชาชนส่วนใหญ่
- 22) มีความยืดหยุ่น (flexible) ซึ่งต้องเป็นการยืดหยุ่นเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น
- 23) เสียสละประโยชน์และความสุขส่วนตัวเพื่อส่วนรวม มีความเป็นผู้ให้มากกว่าผู้รับ
- 24) ดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อย่างภาคภูมิใจ มีเกียรติ และมีศักดิ์ศรี
- 25) ให้เกียรติและยกย่องครอบครัว
- 26) ตีตดิน ไม่สำรวย ไม่วางฟอร์ม วางก้าม ไม่ติดยึดกับตำแหน่ง รู้จักพอและพร้อมที่จะลงจากตำแหน่ง ขณะเดียวกัน ก็ตั้งความปรารถนาสำหรับอนาคตของตนเองไว้ด้วย เช่น มิได้มุ่งเป็นแค่รัฐบุรุษ (statesman) หรือเป็นผู้นำของประเทศเท่านั้น แต่ปรารถนาที่จะเป็นมหาบุรุษของโลก (the great man)”

สรุป จากความหมายของการบริหารจัดการข้างต้น ทำให้สรุปได้ว่า คำว่า การบริหารจัดการอาจให้ความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบได้ การให้ความหมายอย่างกว้างครอบคลุมไปถึงการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานและบุคลากรของทุกภาค เช่น ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคหน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ (Non Government Organization หรือ NGO) เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้ ความหมายอย่างกว้างนี้ เห็นตัวอย่างได้จากการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและการบริหารจัดการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง<sup>60</sup> ที่ไม่จำกัดเฉพาะภาครัฐที่ประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ได้ครอบคลุมไปถึงหน่วยงานและบุคลากรของภาคอื่น ๆ ดังกล่าวด้วย โดยทุกภาคซึ่งรวมทั้งประชาชนแต่ละคน อาจนำการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้ได้

---

<sup>60</sup> วิชา วิชา นิภาวรรณ, การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (กรุงเทพมหานคร : กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์ของสำนักพิมพ์ จะแล้วเสร็จภายในปี 2550), 197 หน้า.

ในชีวิตประจำวัน ในครอบครัว หน่วยงาน ชุมชน สังคม และประเทศชาติได้ด้วย สำหรับความหมายของการบริหารจัดการในความหมายอย่างแคบ เช่น หมายถึง การบริหารจัดการภาครัฐเท่านั้น ซึ่งหมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงาน กิจการสาธารณะ หรือการให้บริการสาธารณะทั้งหลายของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในทุกระดับ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่ได้กำหนดไว้

## 8. การสรุปและวิเคราะห์เปรียบเทียบ

หลังจากได้ศึกษาแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหาร ความสำคัญของการบริหารภาครัฐ ภาพรวมความเป็นมาของคำที่หมายถึงการบริหารภาครัฐ ตลอดจนความหมายของการบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ ผ่านมาแล้ว ทำให้สรุปและวิเคราะห์เปรียบเทียบได้รวม 10 หัวข้อ ดังนี้

**8.1 การบริหารเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในทุกสังคม** ผลจากการศึกษาแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารทำให้พบว่า ธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์สังคมทำให้ต้องอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม และมีผู้นำกลุ่ม ซึ่งอาจเรียกว่า ผู้บริหาร พร้อมกับมีการดำเนินงาน การปฏิบัติงาน หรือการควบคุมดูแลกันภายในกลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่า การบริหารจากธรรมชาติของมนุษย์เช่นนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นของการบริหาร ถึงกับกล่าวได้ว่า ที่ใดมีกลุ่ม ที่นั้นย่อมมีการบริหาร หรือกล่าวกลับกันได้ว่า ที่ใดมีการบริหาร ที่นั้นย่อมมีกลุ่ม

**8.2 การวิเคราะห์เปรียบเทียบความหมายอย่างง่ายของการบริหารและการจัดการ**  
เมื่อศึกษาเปรียบเทียบความหมายของคำดังกล่าวตามที่ปรากฏอยู่ในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและอาจลดข้อโต้แย้งลงได้บ้าง เนื่องจากพจนานุกรมดังกล่าวเป็นเอกสารของทางราชการที่ประกาศใช้หรือเผยแพร่อย่างกว้างขวาง ตรงกันข้าม หากให้ความหมายอย่างยาก โดยนำความหมายของนักวิชาการต่างประเทศมาวิเคราะห์ อาจเกิดข้อโต้แย้งได้ง่ายเพราะไม่สอดคล้องและอาจไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมไทย

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หน้า 609 ได้ให้ความหมายของ คำว่า “การบริหาร” หมายถึง “ปกครอง เช่น บริหารส่วนท้องถิ่น; การดำเนินการ, จัดการ เช่น บริหารธุรกิจ;” และในหน้า 298 ได้ให้ความหมายของ คำว่า “จัดการ” หมายถึง “สั่งงาน ควบคุมงาน, ดำเนินงาน” เมื่อเป็นเช่นนี้ คำว่า การบริหาร และการจัดการ จึงมีความหมายใกล้เคียงกัน

โดย หนึ่ง พจนานุกรมได้บัญญัติว่า การบริหาร คือ การปกครอง การดำเนินการ และการจัดการ สอง ทั้งคำว่า การบริหาร และการจัดการ มีความหมายร่วมหรือมีคำที่มีความหมายคล้ายคลึงกันที่ พจนานุกรมได้บัญญัติไว้ คือ การดำเนินการ หรือ การดำเนินงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงขอสรุปบนพื้นฐานของความหมายที่ระบุอยู่ในพจนานุกรมว่า คำว่า **การบริหารและการจัดการมีความหมายใกล้เคียงกัน** ซึ่งหมายถึง **“การดำเนินงาน”**

**8.3 การบริหารอาจเรียกแตกต่างกันแต่มีความหมายคล้ายคลึงกัน** ในการบริหารภาครัฐ “การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้ หรือเพื่อทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น” อาจเรียกแตกต่างกันได้ เช่น เรียกว่า การบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ การเรียกแตกต่างกันนั้น ขึ้นอยู่กับยุคสมัย เช่น ในอดีตใช้คำว่า การบริหาร แต่ในปัจจุบันใช้คำว่า การบริหารจัดการ ทั้งนี้ เห็นได้จาก **“การวิเคราะห์วิวัฒนาการของคำว่าการบริหารและคำที่มีความหมายคล้ายคลึงกัน”** ต่อไปนี้

เมื่อนำ “การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้” ซึ่งเรียกว่า การบริหาร มาวิเคราะห์ในเชิงวิวัฒนาการพบว่า ในภาพรวม “การดำเนินงาน” ของหน่วยงานภาครัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัยหรือตามรัฐบาลแต่ละยุค กล่าวคือ

8.3.1 ในสมัยสุโขทัยและอยุธยา ได้ใช้คำว่า การปกครอง (government) ต่อมา ในสมัยรัตนโกสินทร์ ยังคงใช้คำว่า การปกครอง และยังใช้คำว่า การบริหาร การบริหารราชการ การบริหารราชการแผ่นดิน และการบริหารภาครัฐอีกด้วย

8.3.2 ในสมัย จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2509 ได้ใช้คำว่า “การบริหารการพัฒนา” (development administration) โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration หรือ NIDA) ตามพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509 และต่อมา ได้เปิดสอนหลักสูตรปริญญาโทด้านการบริหารการพัฒนาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์<sup>61</sup>

8.3.3 ในสมัย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ใช้คำว่า “การบริหาร” และ “การจัดการ” (โปรดดู คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523) และต่อมา ได้ใช้ทั้งคำว่า “การบริหาร” “การบริหารราชการ” “การบริหารราชการแผ่นดิน” “การจัดการ” และ “การบริหารและการจัดการ” (administration and management) (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2529)

<sup>61</sup>โปรดดู พระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509 มาตรา 5

8.3.4 ในสมัย พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2531 (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 25 สิงหาคม 2531) รวมทั้งสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2535 (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่พุธที่ 21 ตุลาคม 2535) ได้ใช้ทั้งคำว่า “การบริหาร” “การจัดการ” และ “การบริหารและการจัดการ”

8.3.5 ในสมัย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2539 (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อพุธวันที่ 11 ธันวาคม 2539) ได้นำคำว่า "การบริหารจัดการ" (management administration) มาใช้

8.3.6 ในสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2540 ได้ใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” เช่นกัน (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2540)

8.3.7 ในสมัย พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” อย่างมาก โดยนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนมาปรับใช้ (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่พุธที่ 23 มีนาคม 2548)

8.3.8 ในสมัย พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี 2549 ใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” เช่นกัน (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ศุกร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2549)

8.3.9 ในอนาคต อาจมีการนำคำว่า การบริหารการบริการ (service administration) การบริหารจิตสำนึกหรือการบริหารความรู้จิตรู้ชอบ (consciousness administration) และการบริหารคุณธรรม (viutue หรือ morality administration) มาใช้ ก็ได้ ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจ เช่น นายกรัฐมนตรีในแต่ละยุคสมัยจะนำคำใดมาใช้

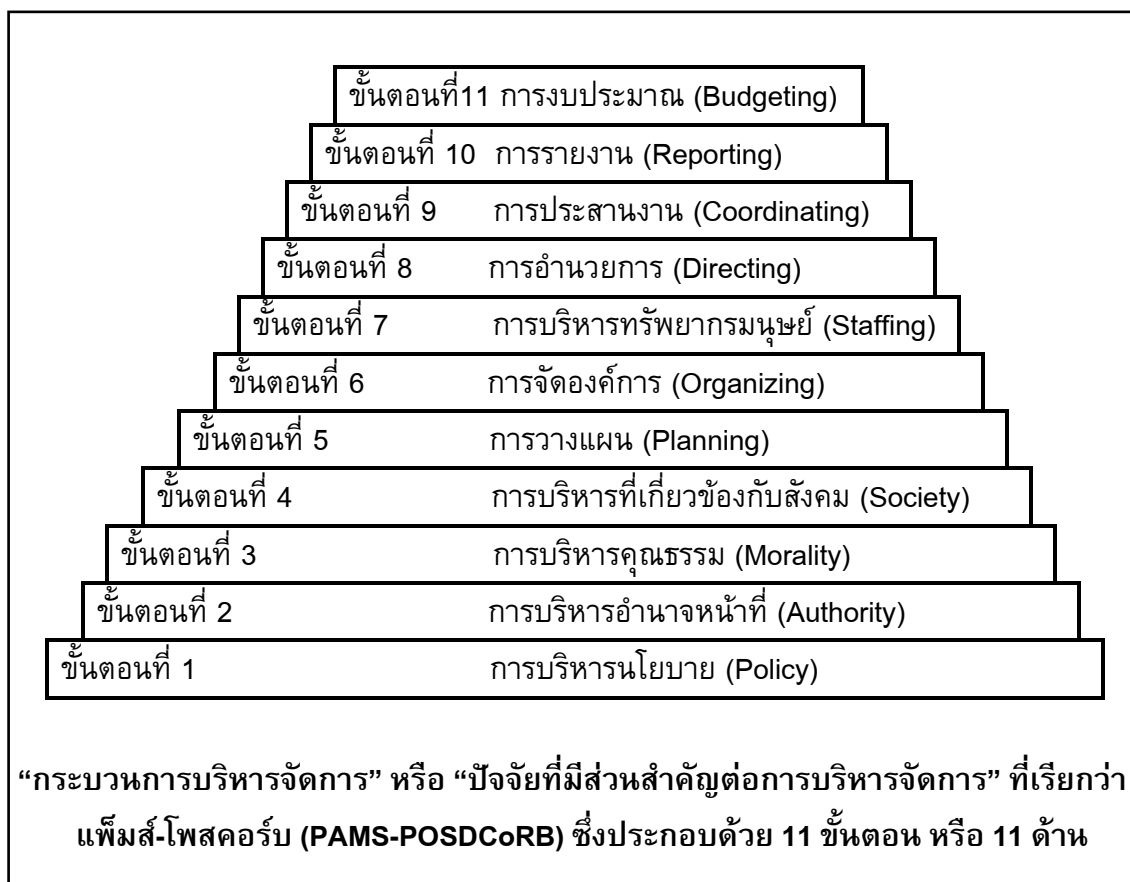
เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงกล่าวได้ว่า มีคำหลายคำซึ่งหมายถึงการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความหมายใกล้เคียงกันหรือคล้ายคลึงกัน และในบางครั้งอาจนำมาใช้แทนกันได้ เช่น การบริหาร การบริหารราชการ การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารภาครัฐ การบริหารการพัฒนา การจัดการ การพัฒนา และการบริหารจัดการ เหล่านี้เป็นต้น

**8.4 การให้ความหมายคำว่าบริหารจัดการมีได้หลากหลาย อาจเหมือนหรือแตกต่างกันได้ ในที่นี้ยกตัวอย่างให้เห็น 2 ตัวอย่าง ดังนี้**

**8.4.1 ตัวอย่างที่หนึ่ง** การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือสร้างความสุขความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง ยั่งยืน และสมดุลงของประเทศชาติและประชาชน โดย

เกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารนโยบาย (Policy) (2) การบริหารอำนาจหน้าที่ (Authority) (3) การบริหารคุณธรรม (Morality) (4) การบริหารที่เกี่ยวข้องกับสังคม (Society) (5) การวางแผน (Planning) (6) การจัดองค์การ (Organizing) (7) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) (8) การอำนวยการ (Directing) (9) การประสานงาน (Coordinating) (10) การรายงาน (Reporting) และ (11) การงบประมาณ (Budgeting) เช่นนี้เป็นการนำ “กระบวนการบริหารจัดการ” ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอร์ด (PAMS-POSDCoRB)<sup>62</sup> แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมายของคำว่าบริหารจัดการด้วย โปรดดูภาพที่ 5

**ภาพที่ 5** การนำ “กระบวนการบริหารจัดการ” หรือ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ” ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอร์ด (PAMS-POSDCoRB) ซึ่งประกอบด้วย 11 ขั้นตอน หรือ 11 ด้าน มาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายของการบริหารจัดการ

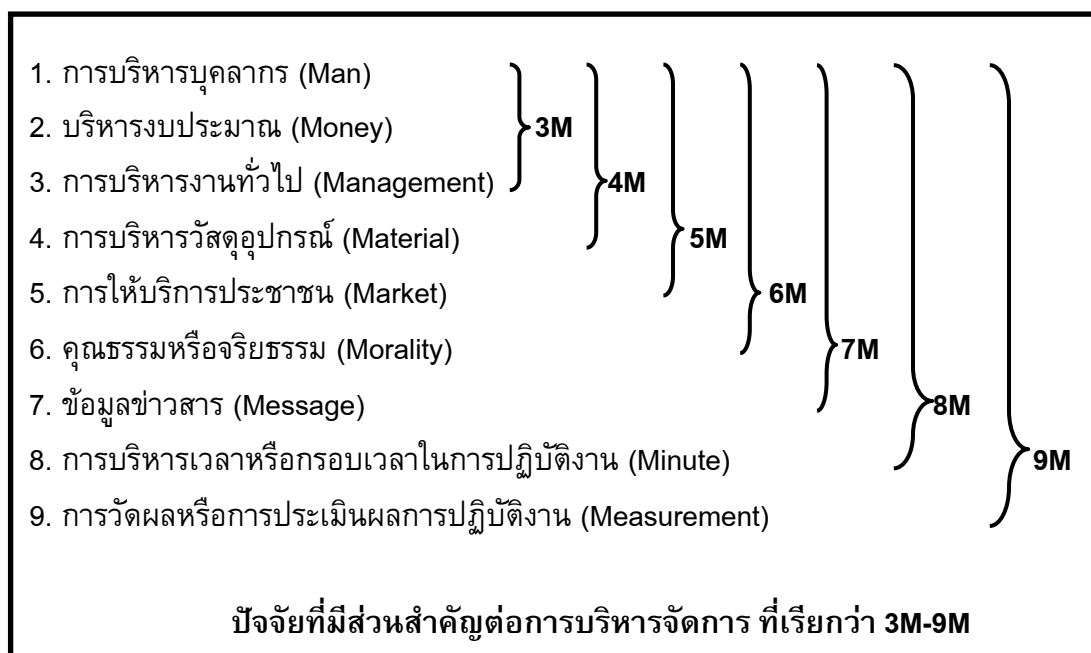


<sup>62</sup>วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กซเปอร์เน็ท จำกัด, 2549), หน้า 22-23.

**8.4.2 ตัวอย่างที่สอง** การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือสร้างความสุขความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง ยั่งยืน และสมดุลต่อประเทศชาติและประชาชน โดย

เกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ เช่น (1) การบริหารคน (Man) (2) การบริหารเงิน (Money) (3) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) (4) การบริหารงานทั่วไป (Management) (5) การบริหารการให้บริการประชาชน (Market) (6) การบริหารคุณธรรม (Morality) (7) การบริหารข้อมูล (Message) (8) การบริหารเวลา (Minute) และ (9) และการบริหารการวัดผล (Measurement) เช่นนี้ เป็นการนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ” ที่เรียกว่า 9M แต่ละตัวมาเป็นแนวทางในการให้ความหมายของคำว่าบริหารจัดการ โปรดดูภาพที่ 6

**ภาพที่ 6** ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า 3M-9M



การให้ความหมายทั้ง 2 ตัวอย่างที่ผ่านมานี้ เป็นการให้ความหมายในลักษณะที่ หนึ่ง การบริหารจัดการเป็นกระบวนการที่มีระบบและมีขั้นตอนในการดำเนินงานหลายขั้นตอน ในเวลาเดียวกัน สอง ได้นำหลักวิชาการ คือ “กระบวนการบริหารจัดการ” และ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ” มาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายด้วย การให้

ความหมายเช่นนี้ น่าจะมีส่วนทำให้การให้ความหมายคำว่าบริหารจัดการดังกล่าวนี้ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการได้ชัดเจน เข้าใจง่ายขึ้น เป็นวิชาการ และมีกรอบแนวคิดด้วย นอกจากนี้ตัวอย่างดังกล่าวนี้แล้ว ยังอาจนำหลักวิชาการหรือปัจจัยอื่นมาใช้เป็นแนวทางในการให้ความหมายของการบริหารจัดการได้อีกด้วย ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคน เช่น (1) 3M 4M หรือ 6M ซึ่งประกอบด้วย การบริหารคน (Man) การบริหารเงิน (Money) การบริหารวัสดุ อุปกรณ์ (Material) การบริหารงานทั่วไป (Management) การบริหารการให้บริการประชาชน (Market) และการบริหารคุณธรรม (Morality) (2) 5ป ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์ และ (3) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งประกอบด้วย 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

**8.5 ความหมายอย่างแคบและอย่างกว้างของการบริหารจัดการ** คำว่า การบริหารจัดการอาจให้ความหมายอย่างกว้างหรืออย่างแคบก็ได้ ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคน การบริหารจัดการในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานและบุคลากรของทุกภาค เช่น ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประเทศชาติและประชาชนในทิศทางที่ดีขึ้น ส่วนการบริหารจัดการในความหมายอย่างแคบ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของบางหน่วยงาน เช่น ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น หรือนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น

**8.6 การบริหารจัดการและการพัฒนามีความหมายใกล้เคียงกัน** หากนำคำว่า การบริหารจัดการและคำว่า การพัฒนามาเปรียบเทียบกันก็จะพบว่า คำว่า การบริหารจัดการ หมายถึง การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐไปในทิศทางที่ดีขึ้นซึ่งครอบคลุมทั้งการดำเนินการหรือการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของประเทศชาติและประชาชนไปในทิศทางที่เจริญขึ้น รวดเร็วขึ้น ประหยัดขึ้น มีประสิทธิภาพขึ้น มั่นคงขึ้น และยั่งยืนขึ้นด้วย ส่วนคำว่า การพัฒนา หมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ คำว่า “การบริหารจัดการ” และคำว่า “การพัฒนา” จึงมีความหมายใกล้เคียงกันหรือคล้ายคลึงกัน และอาจมองต่อไปได้อีกว่า การพัฒนาคือส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการ หรือในทางตรงกันข้าม อาจมองกลับกันก็ได้ว่า การบริหารจัดการคือส่วนหนึ่งของการพัฒนา ในสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้ใช้คำว่า “การพัฒนา” อย่างมาก รวมทั้งใช้คำว่า “การพัฒนาชนบท” (rural development) ด้วย (โปรดดู คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523) โดยมีนโยบายพัฒนาชนบท และถือว่า “ชนบทไทย เป็นหัวใจของประเทศ”



**8.7** คำว่า การบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ มีความสำคัญและถูกนำไปใช้อย่างกว้างขวาง มีอย่างน้อย 6 หน่วยงานซึ่งจัดแบ่งตามวัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้งหน่วยงานได้นำคำดังกล่าวนี้ไปใช้ ได้แก่ (1) หน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวง กรม และหน่วยการปกครองท้องถิ่น (2) หน่วยงานของภาคธุรกิจ เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด (3) หน่วยงานที่ไม่สังกัดภาครัฐ เช่น มูลนิธิ และสมาคม (4) หน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น สหประชาชาติ (United Nations Organization) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (World Trade Organization) (5) หน่วยงานที่เรียกว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติองค์กรตามรัฐธรรมนูญไว้ เช่น ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้บัญญัติให้มี

องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน โดย ส่วนที่ 1 เรียกว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย 4 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับ ส่วนที่ 2 เรียกว่า องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย 3 องค์กร ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ (6) หน่วยงานของภาคประชาชน เช่น กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มออมทรัพย์

### **8.8 การวิเคราะห์เปรียบเทียบความคล้ายคลึงและความแตกต่าง หากนำการ**

ดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อนำไปสู่จุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้ จำนวน 5 คำ ได้แก่ การบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา การบริหาร

จัดการ และการบริหารการบริการ มาวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ พบว่า

**8.8.1 ความคล้ายคลึงกัน** ทั้ง 5 คำนี้ มีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกันและบางครั้งใช้แทนกันได้ กล่าวคือ ไม่เพียงเป็นการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการเท่านั้น แต่ทั้ง 5 คำนี้ ยังเป็นกระบวนการดำเนินงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน อันได้แก่ หนึ่ง การคิด (thinking) หรือการวางแผน (planning) สอง การดำเนินงานหรือการลงมือปฏิบัติ (acting) และ สาม การประเมินผล (evaluating) อีกด้วย นอกจากนั้น ยังมีจุดหมายปลายทางคล้ายคลึงกัน โดยแบ่งเป็นจุดหมายปลายทางเบื้องต้น (primary goal) คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และจุดหมายปลายทางสูงสุด (ultimate goal) คือ การ

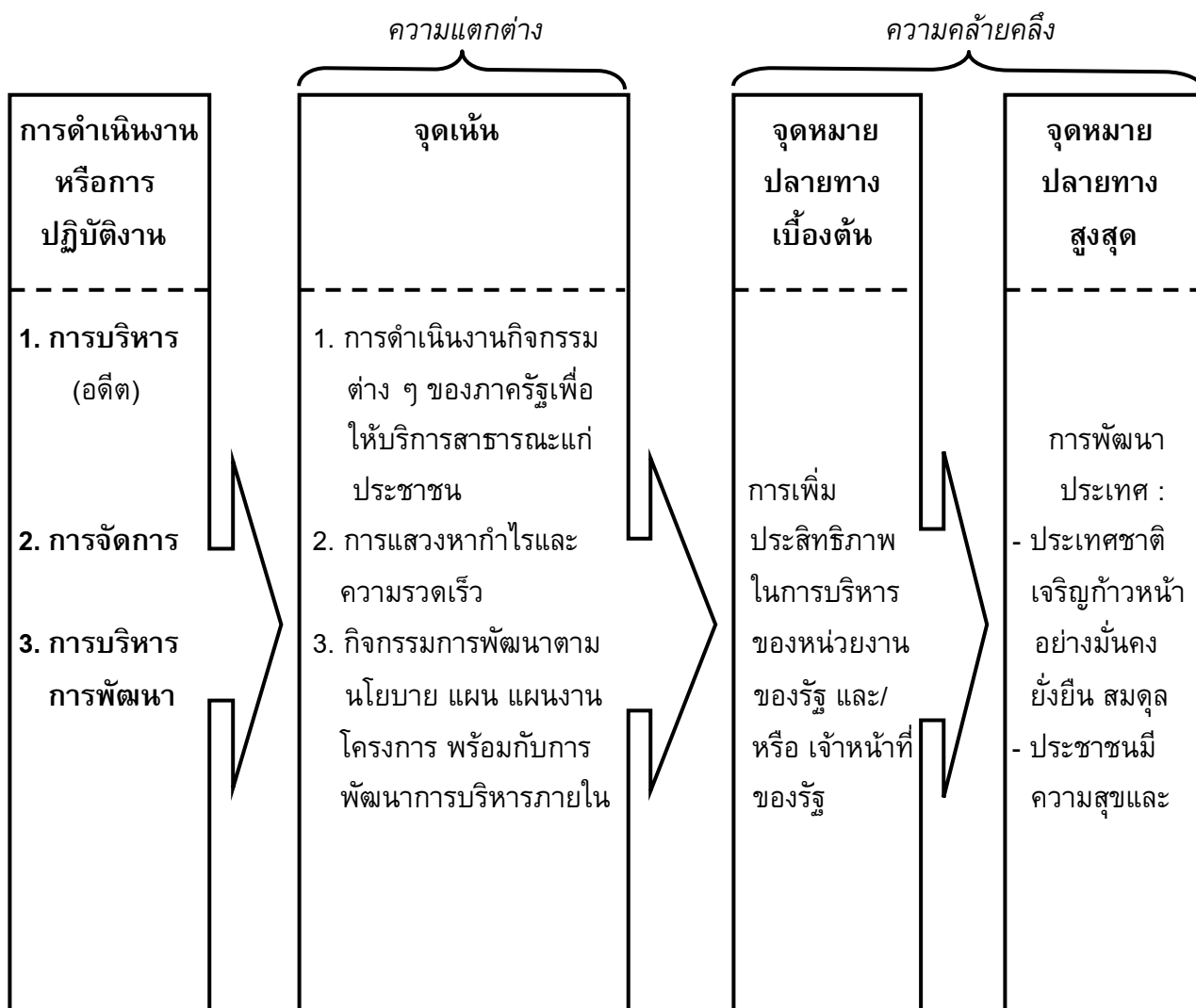
พัฒนาประเทศที่แบ่งเป็น ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง ยั่งยืน และสมดุล รวมทั้งประชาชนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

**8.8.2 ความแตกต่างกัน** แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน นั่นก็คือ (1) การบริหาร (คำที่ใช้ในอดีต) เน้นการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลายแก่ประชาชน ส่วนใหญ่นิยมใช้ในภาครัฐหรือในวงราชการ ขณะที่ (2) การจัดการเน้นการแสวงหากำไร ความรวดเร็ว นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร หรือกำไรสูงสุด โดยผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็น

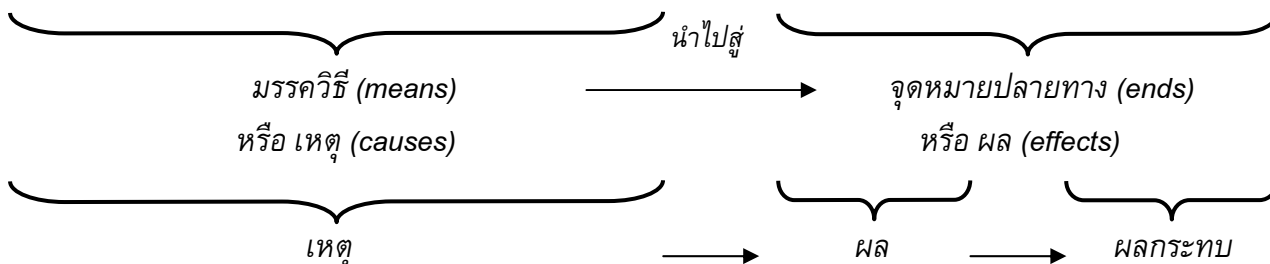
ผลพลอยได้ (by product) อย่างไรก็ดี ภาคธุรกิจก็ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะหรือประชาชนได้เช่นกัน เช่น จัดโครงการคืนกำไรให้สังคมและประชาชนด้วยการลดราคาสินค้า ขายสินค้าราคาถูก หรือการบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม เป็นต้น สำหรับ (3) การบริหารการพัฒนาเน้นกิจกรรมการพัฒนาตามนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการต่าง ๆ พร้อมกับการพัฒนาการบริหารภายในหน่วยงาน ส่วน (4) การบริหารจัดการเน้นการนำแนวคิดการจัดการของภาคธุรกิจ เช่น แนวคิดผู้บริหารสูงสุด หรือ ซีอีโอ (CEO) การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การลดต้นทุน ลดพิธีการ และการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น มาปรับใช้ในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การบริหารราชการเกิดประสิทธิภาพสูงขึ้น นอกจากนี้แล้ว (5) การบริหารการบริการ (คำที่ใช้อาจนำมาใช้ในอนาคต) เน้นการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน ตลอดทั้งการให้บริการที่สนองความต้องการของประชาชน

ทั้งนี้ ถือว่า การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้ง 5 คำดังกล่าว เป็น มรรควิธี (means) หรือ เหตุ (causes) ที่นำไปสู่ จุดหมายปลายทาง (ends) หรือ ผล (effects) หรือในอีกมุมมองหนึ่ง อาจถือได้ว่า การดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานรวมทั้งจุดเน้น เป็น เหตุ (causes) ที่นำไปสู่ ผล (effects) และผลกระทบ (impacts) ก็ได้ โปรดดูภาพที่ 7

ภาพที่ 7 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 5 คำ ได้แก่ การบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา การบริหารจัดการ และการบริหารการบริการ จำแนกตาม จุดเน้น จุดหมายปลายทางเบื้องต้น และจุดหมายปลายทางสูงสุด



4. การบริหาร จัดการ (ปัจจุบัน)	4. การนำแนวคิดการจัดการ ของภาครัฐกิจมาใช้เพื่อ ให้บริหารราชการ	มีคุณภาพ ชีวิตที่ดีขึ้น
5. การบริหาร การบริการ (อนาคต)	5. การอำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ ประชาชน	



**8.9 การประยุกต์หรือผสมผสานการบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ กับแนวทางอื่น** คำเหล่านี้เป็น “แนวทาง” “วิธีการ” หรือ “กระบวนการ” ที่หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากรของหน่วยงานนำมาใช้ในการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน กล่าวได้ว่า คำว่า การบริหาร การจัดการ การบริหารการพัฒนา และการบริหารจัดการ ล้วนเป็นคำที่มีความหมายกลาง ๆ หรือมีความหมายกว้าง เมื่อเป็นเช่นนั้น ในทางปฏิบัติจริง จึงได้นำมารวม ประยุกต์ หรือผสมผสานกับ “แนวทางอื่น” เช่น แนวทางคุณธรรม แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นต้น

ในที่นี้ได้้นำ 3 แนวทางดังกล่าวนี้มาเป็นตัวอย่าง โดยนำคำว่า “การบริหารจัดการ” หรือ “ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการ 3 ประการ” มาประยุกต์หรือผสมผสานกับ “หลักการสำคัญของแต่ละแนวทาง” เรียกว่า การประยุกต์หรือผสมผสานการบริหารจัดการกับแนวทางคุณธรรม แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามลำดับ คำว่า “การบริหารจัดการ” หรือ “ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการ 3 ประการ” นั้น ประกอบด้วย (1) เป็นแนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงาน และ/หรือ บุคลากรของหน่วยงาน (2) หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากรของหน่วยงานนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ดำเนินงาน หรือเปลี่ยนแปลงต่อประเทศชาติและประชาชนไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม และ (3) มีวัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทางเพื่อการพัฒนาประเทศและประชาชนให้ยั่งยืนเป็นสุขอย่างมั่นคง ยั่งยืน และสมดุล ในส่วนของ “หลักการสำคัญของแต่ละแนวทาง” จะได้กล่าวต่อไป

การศึกษาการประยุกต์หรือการผสมผสานการบริหารจัดการกับแนวทางอื่นรวม 3 แนวทางนี้ จะเป็นประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติ ประโยชน์ในทางวิชาการ เช่น จะช่วยให้ทราบ

และเข้าใจอย่างชัดเจนถึงการนำการบริหารจัดการและแนวทางคุณธรรม การบริหารจัดการและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งการบริหารจัดการและแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาประยุกต์หรือผสมผสานกัน นอกจากนี้ สถาบันการศึกษายังนำการประยุกต์หรือการผสมผสานดังกล่าวนี้ไปใช้เป็นพื้นฐานหรือเป็นกรอบแนวคิดทางวิชาการสำหรับการเรียนการสอน การศึกษา และการทำวิจัยได้ด้วย ส่วนประโยชน์ในทางปฏิบัติ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐอาจนำตัวแบบการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรม แนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ไปปรับใช้หรือนำไปปฏิบัติจริง นำไปขยายผล หรือเพิ่มรายละเอียดสำหรับการปฏิบัติราชการได้

การประยุกต์หรือผสมผสานการบริหารจัดการกับแนวทางอื่นรวม 3 แนวทาง มีดังนี้

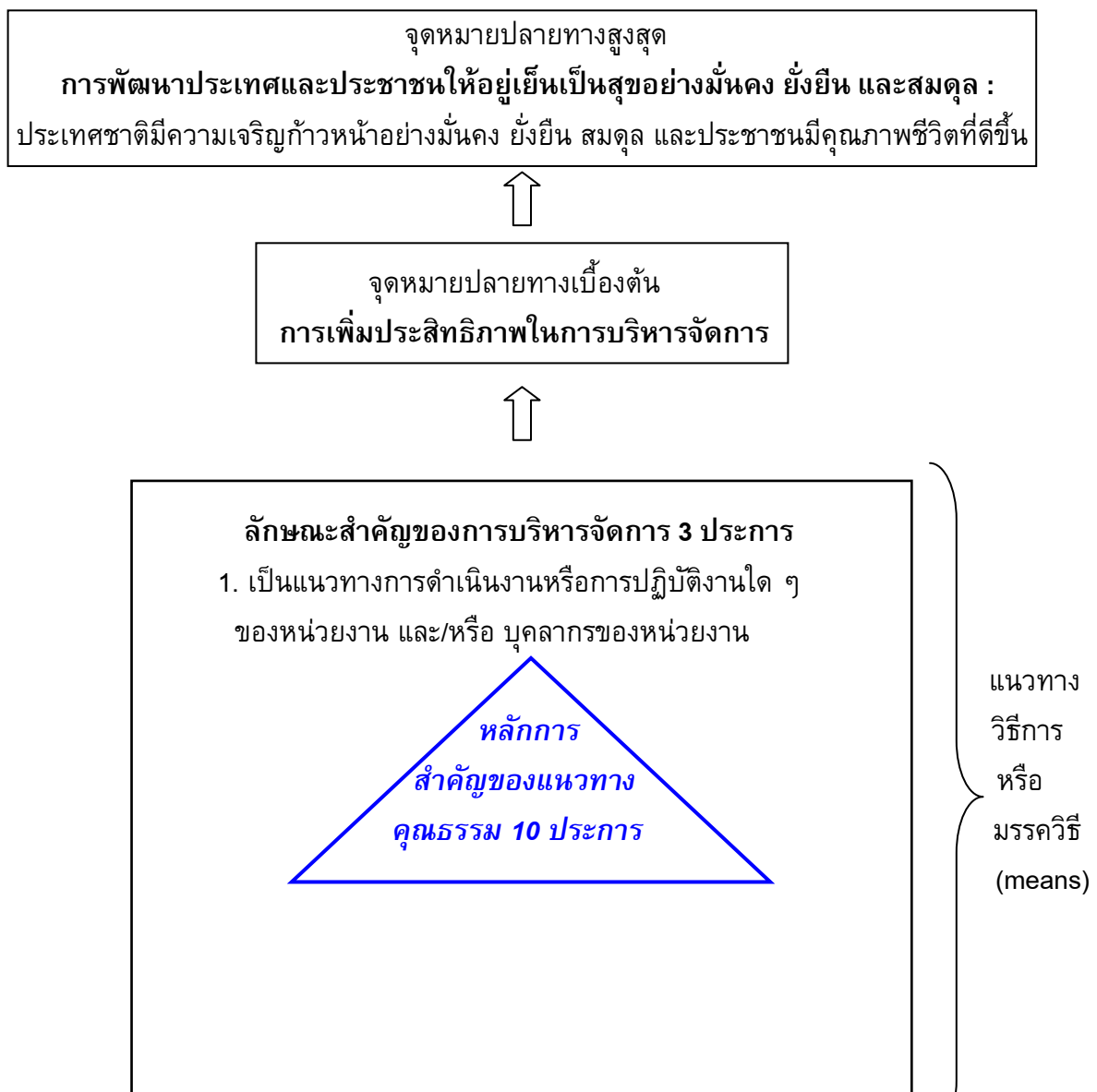
### **8.9.1 การประยุกต์หรือผสมผสานการบริหารจัดการกับแนวทางคุณธรรม**

เป็นการนำเสนอตัวแบบการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรม โดยแนวทางคุณธรรมนั้นประกอบด้วย “หลักการสำคัญของแนวทางคุณธรรม 10 ประการ” ได้แก่ (1) การรักษาความสัตย์ (2) การรู้จักข่มใจตนเอง (3) ความอดทน (4) การละความชั่ว (5) การเสียสละ (6) ความเมตตา (7) ความสามัคคี (8) ความสุจริต (9) ความเที่ยงธรรม และ (10) การส่งเสริมคนดี<sup>63</sup> ในการนำเสนอตัวแบบการบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมในที่นี่ ได้นำลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการ 3 ประการ และหลักการสำคัญของแนวทางคุณธรรม 10 ประการดังกล่าว มาประยุกต์หรือผสมผสานกัน โดยถือว่าทั้ง 2 ส่วนนี้ เป็นแนวทาง วิธีการ หรือ มรรควิธี (means) ไปสู่ จุดหมายปลาย (ends) ซึ่งแบ่งเป็น จุดหมายปลายทางเบื้องต้น คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ และในที่สุดจะนำไปสู่จุดหมายปลายทางสูงสุด คือ การพัฒนาประเทศและประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุขอย่างมั่นคง ยั่งยืน และสมดุล ตามแนวทางคุณธรรม ซึ่งอาจแบ่งเป็น ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง ยั่งยืน และสมดุล ขณะเดียวกัน ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วย โปร่งดูภาพที่ 8

---

<sup>63</sup>โปรดดูเพิ่มเติม วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ฟอร์เพช, กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์, 2550), 210 หน้า.

ภาพที่ 8 ตัวแบบการประยุกต์หรือการผสมผสานการบริหารจัดการกับแนวทางคุณธรรม

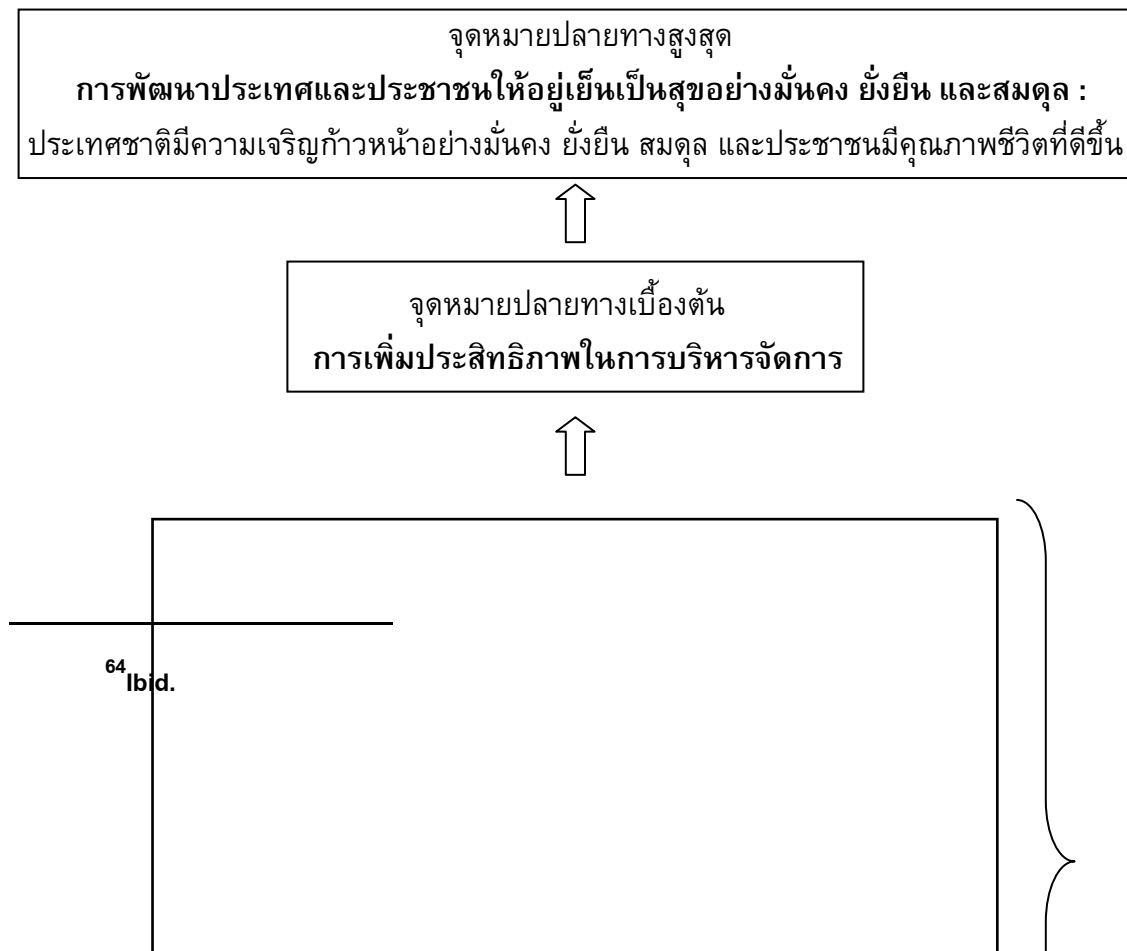


- |                                                                                                |                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศชาติ และประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุขอย่างมั่นคง ยั่งยืน สมดุล | 2. หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากรนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ตำแหน่งงาน หรือเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### 8.9.2 การประยุกต์หรือผสมผสานการบริหารจัดการกับแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

**พอเพียง** เป็นการนำเสนอตัวแบบการบริหารจัดการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง โดยทั่วไปแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงประกอบด้วย ความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการมีภูมิคุ้มกัน ทั้งนี้ อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการมีความรู้และคุณธรรม แต่ในที่นี้ แนวทางเศรษฐกิจพอเพียงประกอบด้วย “หลักการสำคัญของแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง 8 ประการ” ได้แก่ (1) ความพอประมาณ (2) ความมีเหตุผล (3) การมีภูมิคุ้มกัน (4) การพึ่งตนเอง (5) การเสริมสร้างคุณภาพคนให้มีทั้งความรู้และคุณธรรมควบคู่กัน (6) การรวมกลุ่ม (7) การสร้างเครือข่าย และ (8) ความสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืน<sup>64</sup> ในที่นี้ ได้นำลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการ 3 ประการ และหลักการสำคัญของแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง 8 ประการดังกล่าว มาประยุกต์หรือผสมผสานกัน โดยถือว่าทั้ง 2 ส่วนนี้เป็นแนวทาง วิธีการ หรือ มรรควิธี ไปสู่ จุดหมายปลาย โปรตุเกาภาพที่ 9

**ภาพที่ 9** ตัวแบบการประยุกต์หรือการผสมผสานการบริหารจัดการกับแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง



### ลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการ 3 ประการ

1. เป็นแนวทางการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงาน และ/หรือ บุคลากรของหน่วยงาน



แนวทาง  
วิธีการ  
หรือ  
มรรควิธี  
(means)

3. มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศชาติ และประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุขอย่างมั่นคง ยั่งยืน สมดุล
2. หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากรนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ดำเนินงาน หรือเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม

**8.9.3 การประยุกต์หรือผสมผสานการบริหารจัดการกับแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** เป็นการนำเสนอตัวแบบการบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี<sup>65</sup> นั้น ประกอบด้วย “หลักการสำคัญของ

<sup>65</sup> คำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี บางคนเรียกว่า ธรรมนูญ หรือ ธรรมนูญบริหาร โดยคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นคำที่มีระเบียบและกฎหมายของทางราชการรองรับและใช้อย่างเป็นทางการพร้อมกับมี “หลักการ” กำหนดไว้อย่างชัดเจนด้วย โดยมีอย่างน้อย 3 ฉบับ ดังนี้

1) การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการ ตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” ซึ่งเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักการพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม (rule of law) หลักคุณธรรม (ethics) หลักความโปร่งใส (transparency) หลักความมีส่วนร่วม (participation) หลักความรับผิดชอบ (accountability) และหลักความคุ้มค่า (value for money)

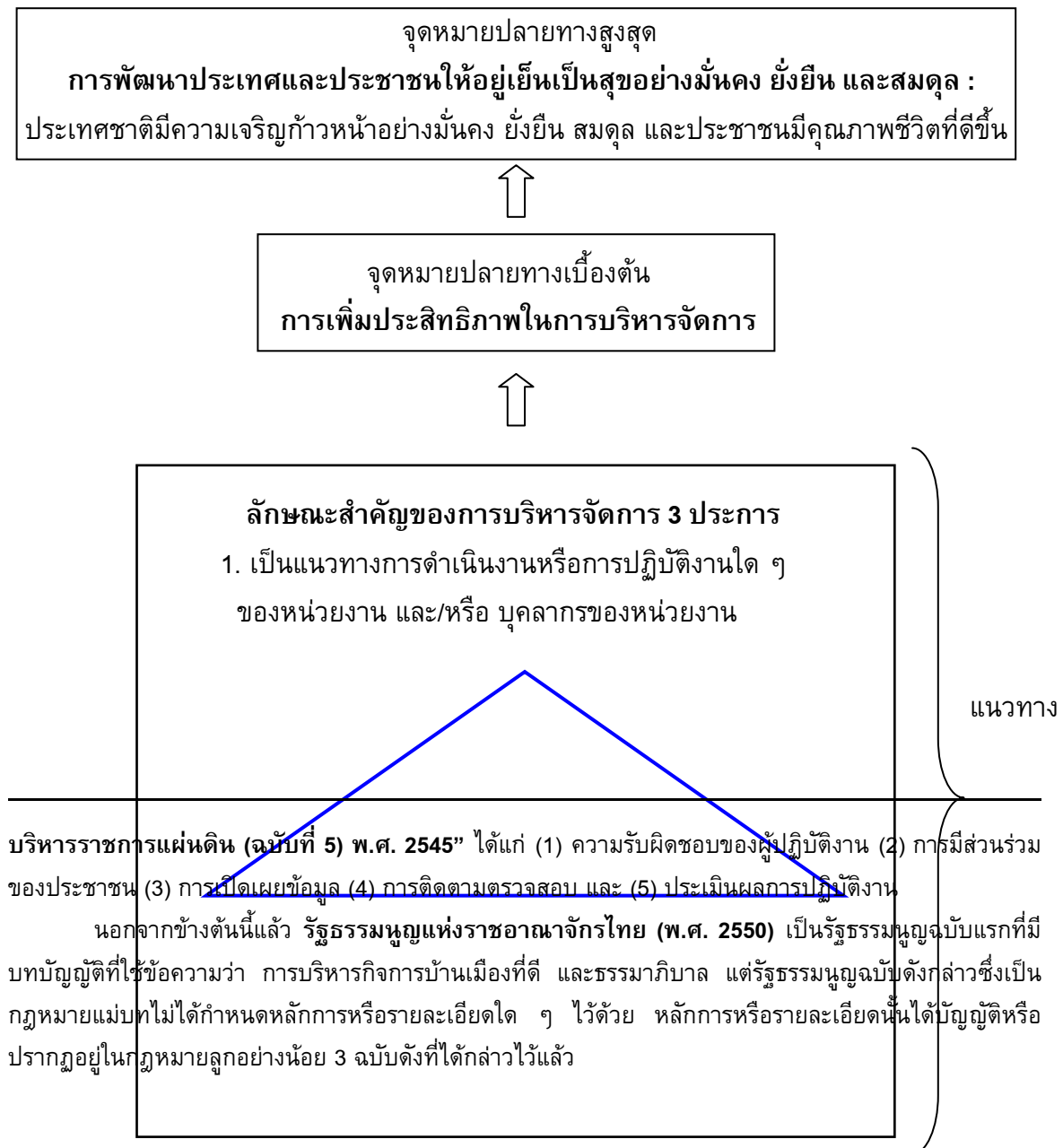
2) การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ประการ ตาม “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” ได้แก่ (1) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (5) การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ (6) การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน และ (7) การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

3) การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 5 ประการ ตาม “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติระเบียบ



แนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการ” ตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” กำหนดไว้ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ในที่นี้ได้นำลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการ 3 ประการ และหลักการสำคัญของแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการดังกล่าว มาประยุกต์หรือผสมผสานกัน โดยถือว่าทั้ง 2 ส่วนนี้ เป็นแนวทาง วิธีการ หรือ มรรควิธี ไปสู่ จุดหมายปลาย โปรตุคุณภาพที่ 10

**ภาพที่ 10** ตัวแบบการประยุกต์หรือการผสมผสานการบริหารจัดการกับแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี



**หลักการสำคัญ  
ของแนวทาง  
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการ**

วิธีการ  
หรือ  
มรรควิธี  
(means)

- |                                                                                                |                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาประเทศชาติ และประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุขอย่างมั่นคง ยั่งยืน สมดุล | 2. หน่วยงาน และ/หรือ บุคลากร นำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ดำเนินงาน หรือเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**8.10 การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวโน้มของคำว่า การบริหาร การจัดการ การบริหาร การพัฒนา และการบริหารจัดการ** ดังได้เคยกล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า ในอนาคต จะมีคำที่มีความหมายในทำนองเดียวกันกับคำที่กล่าวมานี้เกิดขึ้นอีก เป็นต้นว่า การบริหารการบริการ การบริหารจัดการสำนักหรือการบริหารความรู้ดีรู้ชอบ และการบริหารคุณธรรม อย่างไรก็ตาม ในที่สุดในอนาคตในภาพรวมมีแนวโน้มที่เป็นไปได้ว่า บุคลากรและหน่วยงานของภาคต่าง ๆ เช่น ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จะใช้คำเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำว่า การบริหารจัดการ โดยไม่แบ่งแยกกว่าเป็นคำของหน่วยงานภาคใด สำหรับเหตุผลที่แนวโน้มจะเป็นเช่นนี้เพราะบุคลากรและหน่วยงานของภาคต่าง ๆ นั้น จะโยกย้าย สับเปลี่ยน หมุนเวียน หรือแลกเปลี่ยนกันและกัน อีกทั้งบุคลากรและหน่วยงานของภาคต่าง ๆ จะมีจุดเน้นหรือจุดมุ่งหมายของการอำนวยความสะดวกและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในทิศทางที่เป็นสากล มีมาตรฐาน และมีระบบการควบคุมตรวจสอบเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

### บรรณานุกรม

วิรัช วิรัชนิการวรรณ. การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนา. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กชเปอร์เน็ท จำกัด, 2550.

----- . หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เอ็กชเปอร์เน็ท จำกัด, 2549.

[www.wiruch.com](http://www.wiruch.com) วันที่ 11 ตุลาคม 2550.

IIIIIIII