

การบริหารการพัฒนา : แนวคิด ความหมาย ความสำคัญ และตัวแบบการประยุกต์

(ปรับปรุงล่าสุด วันที่ 28 สิงหาคม 2551)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

(หากประสงค์จะได้รับเอกสารหรือข้อมูลทั้งหมดนี้ในรูปแบบของ Microsoft Word
ที่นำไปปรับแต่งแก้ไขได้สะดวก โปรดส่งอีเมลมายัง wiruch@wiruchmail.com
หรือ wirmail@yahoo.com จะจัดส่งให้ฟรีทันที หรือภายใน 3 วัน)

1. บทนำ

แนวทางหรือวิธีการบริหารของหน่วยงานภาครัฐมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัย และเกิดจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ ปัจจัยภายนอก เช่น กระแสโลกหรืออิทธิพลของประเทศมหาอำนาจที่แพร่กระจายหรือส่งออกแนวทางหรือวิธีการบริหารงาน โดยส่วนหนึ่งเข้ามาทางวิชาการหรือตำราหนังสือที่นักวิชาการได้รับอิทธิพลหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศ ส่วนปัจจัยภายใน เช่น หัวหน้ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญหรือยึดถือแนวทางหรือวิธีการใด ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ในสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้นำคำว่า "การพัฒนา" มาใช้กันอย่างแพร่หลาย ขณะที่สมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นำคำว่า "การบริหารจัดการ" มาใช้อย่างแพร่หลาย

แนวทางหรือวิธีการบริหารงานที่หน่วยงานภาครัฐนำมาใช้นั้น มีวิวัฒนาการพอสรุปได้ว่า ก่อนที่จะใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (development administration) มีคำหลายคำที่รัฐบาลได้นำมาใช้ เช่น การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารราชการ หรือการบริหารภาครัฐ (public administration) การบริหาร (administration) การพัฒนา (development) การพัฒนาชุมชน (community development) การพัฒนาชนบท (rural development) จากนั้น จึงมาใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (development administration) ในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2509 โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration หรือ NIDA) ในปี พ.ศ. 2509 และมีการสอนหลักสูตร

ปริญญาโทด้านการบริหารการพัฒนาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์¹ และยังใช้คำอื่นต่อมาอีก เป็นต้นว่า การพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) การพัฒนาแบบพอเพียง (sufficient development) การพัฒนาแนวพุทธ (Buddhistic development) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) การจัดการ (management) การบริหารและการจัดการ (administration and management) จากนั้น รัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้ใช้คำว่า การบริหารจัดการ (management administration) อย่างแพร่หลาย ล่าสุด พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้นำคำว่า การบริหารจัดการมาใช้เช่นกัน (โปรดดูคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549) ในอนาคต อาจเกิดคำว่า การบริหารการบริการ (service administration) การบริหารจิตสำนึกหรือการบริหารความรู้ผิดรู้ชอบ (consciousness administration) การบริหารคุณธรรม (morality administration) และการบริหารการเมือง (politics administration) ขึ้นมาอีก

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้มีความเห็นว่า ไทยได้ผ่านพ้นสภาพที่เป็นประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนามาแล้ว และกำลังจะก้าวไปสู่สภาพของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่มีเทคโนโลยีสูงก็ตาม แต่แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ยังไม่หมดสิ้นไปได้ เพราะในสภาพความเป็นจริงทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยยังคงมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาตราบใดที่การพัฒนายังมีความหมายครอบคลุมถึงการเปลี่ยนไปสู่สภาพที่ดีขึ้น (change for the better) ด้วย

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดหรือลักษณะสำคัญของแนวทางหรือวิธีการบริหารใด ๆ ก็ตาม ซึ่งรวมทั้งการบริหารการพัฒนา ไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนและตายตัวเหมือนกับการให้ความหมายของคำทั้งหลายในทางสังคมศาสตร์ที่ขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิด และประสบการณ์ของนักปรัชญา ผู้รู้ นักวิชาการ นักกฎหมาย และนักบริหาร แต่ละคน อย่างไรก็ดี การบริหารการพัฒนามีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังจะได้กล่าวต่อไป โดยอาจเรียกว่า การบริหารจัดการ หรือการบริหาร และในอนาคตอาจเรียกเป็นอย่างอื่นได้ แนวคิดบริหารการพัฒนา นั้น แพร่หลายอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมทั้งในเอเชีย สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาปรับใช้อย่างแพร่หลายในช่วงที่เน้น

¹เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2509 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้จัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration หรือ NIDA) ขึ้น โดยพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509 และใน หมวด 1 บททั่วไป “มาตรา 5 ให้จัดตั้งสถาบันวิชาการชั้นสูงขึ้นเรียกว่า สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาวิชาการบริหารและการพัฒนา ทำการวิจัย ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง” จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นผู้ลงนามสนองพระราชโองการ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 2509/29/4/31 มีนาคม 2509) พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นคณะหนึ่งในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทำการเรียนการสอนเพื่อผลิตพัฒนบริหารศาสตร มหาบัณฑิต (ปริญญาโทด้านการบริหารการพัฒนา) ทางรัฐประศาสนศาสตร์เรื่อยมา ต่อมา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้เริ่มเปิดการศึกษาชั้นปริญญาเอกทางการบริหารการพัฒนาขึ้นในภาค 1 ปีการศึกษา 2527

การพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท ต่อจากนี้ไป เป็นการนำเสนอสาระสำคัญ 3 ส่วนตามลำดับ คือ (1) แนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา (2) ความสำคัญของการบริหารการพัฒนา และ (3) ตัวแบบการประยุกต์การบริหารการพัฒนา กับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

2. แนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา

ในทางสังคมศาสตร์ เป็นธรรมดาที่การแสดงแนวคิดหรือการให้ความหมายของคำใดคำหนึ่งย่อมหลากหลายและแตกต่างกันเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะผู้แสดงแนวคิดหรือผู้ให้ความหมายมีประสบการณ์หรือมีพื้นฐานการศึกษาในสาขาเดียวกันหรือไม่ก็ตาม การให้แนวคิดและความหมายของการบริหารพัฒนามีลักษณะเช่นว่านี้เหมือนกัน คำว่า การบริหารการพัฒนา นั้น เขียนเป็นภาษาอังกฤษได้ว่า development administration หรือ administration of development แต่ในที่นี้ยึดถือคำแรก และเนื่องจากเป็นการให้ความหมายของคำในทางสังคมศาสตร์ จึงควรทำความเข้าใจเรื่องการให้ความหมายของคำหรือถ้อยคำในทางสังคมศาสตร์ก่อน กล่าวคือ

“ศาสตร์” มาจากคำว่า “science” ซึ่งมีใช้หมายความว่า “วิทยาศาสตร์” เท่านั้น แต่ยังหมายถึง วิชาความรู้ หรือความรู้ที่เป็นระบบที่มีรากฐานมาจากการสังเกต ศึกษา ค้นคว้า และทดลอง ตรงกันข้ามกับ สัญชาติญาณ หรือการรู้โดยความรู้สึกนึกคิด หรือการรู้โดยความรู้สึกที่เกิดขึ้นเองในใจ (intuition) คำว่า ศาสตร์ นั้น แบ่งเป็น 2 แขนงใหญ่ ๆ (branch) คือ สังคมศาสตร์ (social science) และศาสตร์ธรรมชาติ (natural science)

ในทางสังคมศาสตร์ ซึ่งหมายถึง ความรู้ที่เป็นระบบที่เกี่ยวกับสังคม ครอบคลุมศาสตร์ (science) ด้านศาสนา การศึกษา นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น ศาสตร์เหล่านี้ไม่เป็นสูตรสำเร็จที่ใช้ได้ทุกหนทุกแห่งและไม่อาจเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ง่าย เหตุผลสืบเนื่องมาจากการเป็นวิชาความรู้ที่มีลักษณะไม่ตายตัว เกี่ยวข้องกับความรู้สึกนึกคิด การคาดการณ์ คาดคะเน หรือการคาดว่าจะเป็น อีกทั้งอคติของผู้ให้ความหมายความสามารถเข้าไปสอดแทรกอยู่ในความหมายที่ให้ รวมทั้งไม่อาจสัมผัสพิสูจน์และตรวจสอบได้ง่าย นอกจากนี้ ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์เป็นจำนวนมากมีลักษณะที่เรียกว่า ทฤษฎี

ปทัสสถาน (normative theories) ดังเช่น ทฤษฎีทิวสิทท์ ทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ ตลอดจนทฤษฎีหรือแนวคิดประชาธิปไตย หรือแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจ เป็นต้น ลักษณะของศาสตร์ทางสังคมศาสตร์แขนง (branch) นี้ ค่อนข้างจะตรงกันข้ามกับศาสตร์อีกแขนงหนึ่ง คือ ศาสตร์ธรรมชาติ (natural science) ซึ่งหมายถึง ความรู้ที่เป็นระบบเกี่ยวกับธรรมชาติและโลกทางวัตถุที่ชัดเจนและจับต้องได้ เช่น เคมี ฟิสิกส์ คณิตศาสตร์ พฤกษศาสตร์ และธรณีวิทยา ที่มีลักษณะ

แน่นอน ตายตัว สัมผัสได้ เป็นระบบ ทดสอบและพิสูจน์ได้ง่ายกว่าศาสตร์แขนงแรก รวมทั้งอคติของผู้เกี่ยวข้องเข้าไปสอดแทรกได้ยาก ศาสตร์ธรรมชาตินี้สอดคล้องกับแนวคิดของทฤษฎีที่แน่นอนชัดเจน (positive theories) ดังเช่น ทฤษฎีเส้นตรงทางเรขาคณิต และทฤษฎีทางคณิตศาสตร์ เป็นต้น

กล่าวโดยย่อ การให้ความหมายของคำในทางสังคมศาสตร์นั้น ไม่อาจให้ความหมายได้อย่างแน่นอนตายตัว จนเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ง่าย เหตุผลสำคัญสืบเนื่องจากธรรมชาติของลักษณะวิชาซึ่งแตกต่างจากศาสตร์ธรรมชาติดังกล่าว รวมทั้งขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิด และประสบการณ์ของผู้ให้ความหมายแต่ละคน ดังนั้น จึงควรหลีกเลี่ยงหรือไม่ควรมาเสียเวลาถกเถียงกันในเรื่องการให้ความหมายของคำแต่ละคำว่าความหมายของใครถูกหรือผิด

ในส่วนนี้มุ่งศึกษาแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาทั้งของต่างประเทศและของไทยรวมกันไปจำนวน 20 คน เริ่มจากการนำเสนอวรรณกรรมหรือข้อความที่แสดงถึงแนวคิดและ/หรือ ความหมายของการบริหารการพัฒนาของนักวิชาการหรือผู้รู้ต่างประเทศและไทย ตามลำดับ จากนั้น จึงสรุป และทำยสรุปได้แสดงตารางเปรียบเทียบแนวคิดและความหมายดังกล่าวไว้ด้วย

2.1 จอร์จ เอฟ. แกนท์ (George F. Gant) นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา (development administration) เป็นคนแรก ๆ โดยมีประสบการณ์มาจากการปฏิบัติงานที่ Tennessee Valley Authority (TVA.) ว่า การบริหารการพัฒนาเป็นคำที่ให้ความสำคัญกับหน่วยงานระบบการจัดการ และกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา พร้อมกันนี้ การบริหารพัฒนายังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่กำหนดให้เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ของการพัฒนาเพื่อทำการเชื่อมโยงและทำให้วัตถุประสงค์ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้การบริหารพัฒนายังช่วยปรับให้ระบบราชการและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตอบสนองต่อการพัฒนาอีกด้วย ดังนั้น การบริหารการพัฒนาจึงหมายถึง การบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา²

การบริหารการพัฒนาของแกนท์ แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ “การบริหารงานภายใน (internal administration) หมายถึงว่าการบริหารงานใด ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีองค์การบริหารงานนั้น ๆ สามารถเป็นกลไกการบริหารที่ดีเสียก่อน จึงจำเป็นจะต้องจัดการภายในองค์การให้ดีให้มีประสิทธิภาพที่สุดซึ่งอาจทำได้ด้วยการจัดองค์การบริหารงานบุคคลงานคลัง งานวางแผน การตัดสินใจ ฯลฯ อันเป็นสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ดีที่สุด ส่วนการบริหารงานภายนอก

²George F. Gant, *Development Administration : Concepts, Goals, Methods* (Madison, Wisconsin : The University of Wisconsin Press, 1979), p. 20.

(external administration) ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยนอกทั้งหมด ทั้งนี้ด้วยการที่ค้นพบว่า ในการบริหารงานนั้น มิใช่แต่จะมุ่งถึงประสิทธิภาพของการบริหารภายในองค์กรอย่างเดียว เพราะองค์การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้เป็นผลสำเร็จอย่างดีที่สุด ซึ่งหมายถึงว่า นอกเหนือไปจากการจัดการภายในที่ดีแล้ว ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาช่องทางที่ดีติดต่อกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ให้ปัจจัยเหล่านั้นมาร่วมมือกับองค์การของตนเพื่อช่วยให้งานที่ได้รับมอบหมายสัมฤทธิ์ผล ความสามารถในเชิงบริหารขององค์การที่จะบริหารปัจจัยภายนอกนี้ มีผลเกี่ยวกับความเป็นตายขององค์การส่วนมาก เพราะองค์การบริหารต้องมีส่วนปฏิบัติการติดต่อกับคนหรือปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ด้วยกันแทบทั้งนั้น³

2.2 เออร์วิง สเวดโลว์ (Irving Swerdlow) นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารในประเทศที่ยากจนหรือประเทศด้วยพัฒนาทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะการบริหารราชการในประเทศด้วยพัฒนาย่อมมีความแตกต่างกันกับการบริหารราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอาจพิจารณาและสังเกตเห็นได้จากลักษณะของความแตกต่างกันหลายแง่มุม อาทิ พิจารณาจากลักษณะและแบบแผนของการบริหาร บทบาทของรัฐบาลและบทบาทของข้าราชการ เป็นต้น⁴

โดยนัยเดียวกัน สเวดโลว์ ยังได้กล่าวอีกว่า ประเทศที่ยากจนทั้งหลายมีลักษณะพิเศษหลายประการซึ่งทำให้รัฐบาลต้องมีบทบาทแตกต่างกัน ลักษณะนี้และบทบาทของรัฐดังกล่าว ทำให้การทำงานของนักบริหารมีลักษณะแตกต่างออกไป ในที่ใดก็ตามที่มีความแตกต่างกันอยู่ การบริหารรัฐกิจจะต้องถือได้หรือเรียกได้ว่าเป็นการบริหารการพัฒนา⁵

2.3 เมิร์ล เฟนสอด (Merle Fainsod) นักวิชาการชาวอเมริกันได้ให้แนวคิดหรือความหมายของการบริหารการพัฒนาว่า โดยปรกติ การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างกลไกเพื่อการวางแผนให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การระดมและจัดสรรจัดสรรทรัพยากร

³ อมร รักษาสัตย์, "พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา" *พัฒนาบริหารศาสตร์* 3, 3 (มกราคม 2506) : 403-404 และ โปรดดูเพิ่มเติม George F. Gant, *op.cit.*, p. 22.

⁴ Irving Swerdlow (ed.), *Development Administration : Concepts and Problems* (Syracuse, New York : Syracuse University Press, 1963), pp. ix-xii, อ้างถึงใน อาษา เมฆสวรรค์, "หลักการบริหารการพัฒนา" ใน อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ), *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ* (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย, 2515), หน้า 270.

⁵ Ferrel Heady, *Public Administration : A Comparative Perspective* (New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1966), p. 10. อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, *การบริหารการพัฒนา* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 27.

เพื่อให้เกิดการแผ่ขยายรายได้ของชาติ⁶ จะเห็นได้ว่า การบริหารการพัฒนาตามความคิดของเฟนสลด นั้น เกี่ยวข้องอย่างมากกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ

2.4 พอล มิวโดส์ (Paul Meadows) นักวิชาการชาวอเมริกันอธิบายว่า การบริหารการพัฒนาถือได้ว่าเป็นการจัดการทางภาครัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ นักบริหารการพัฒนาจึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำการเปลี่ยนแปลง⁷

2.5 แฮร์รี เจ. ฟรายด์แมน (Harry J. Friedman) นักวิชาการชาวอเมริกันอีกคนหนึ่งอธิบายว่า การบริหารการพัฒนา ประกอบด้วยปัจจัย 2 อย่าง คือ (1) การปฏิบัติงานตามแผนงานต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้เพื่อก่อให้เกิดความทันสมัย (Modernity) (2) การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ภายในระบบบริหารเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานตามแผนงานต่าง ๆ ดังกล่าว⁸

2.6 จอห์น ดี. มอนโกเมอรี (John D. Montgomery) นักวิชาการชาวอเมริกัน กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามแผนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐ โดยปรกติ จะไม่เกี่ยวข้องกับความพยายามเพิ่มความสามารถทางการเมือง⁹ เห็นได้ว่า มอนโกเมอรี มีความคิดว่าการบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นหลัก

2.7 เอ็ดเวิร์ด ดับบลิว. ไวต์เนอร์ (Edward W. Weidner) นักวิชาการชาวอเมริกันกล่าวไว้ว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การปรับมรรควิธี (means) ของการบริหารให้เข้ากับจุดมุ่งหมายต่าง ๆ ของแผนงานของรัฐบาล ซึ่งก่อนอื่น ต้องทราบถึงความต้องการของรัฐบาลว่ามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างไรก่อน แล้วจึงนำการบริหารมาช่วยปฏิบัติการให้สำเร็จผลตามความมุ่งหมายนั้น¹⁰

⁶ Irving Swerdlow (ed.) , *op.cit.*, p. 2. อ้างถึงใน อนันต์ เกตุวงศ์, *op.cit.*, หน้า 27 – 28.

⁷ Paul Meadows, "Motivation for Change and Development Administration," in Irving Swerdlow (ed.), *op.cit.*, p. 86.

⁸ 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.

⁹ John D. Montgomery and William J. Siffin (ed.), *Approaches to Development : Politics, Administration and change* (New York : McGraw-Hill Books Company, 1966) , p. 259.

¹⁰ อมร รักษาสัตย์, "พัฒนา พัฒนาศาสตร์ และ รัฐประศาสนพัฒนา," *op.cit.*, หน้า 405.

นอกจากนี้ ไวต์เนอร์ ได้แบ่งการบริหารการพัฒนา เป็น 2 ส่วน คือ กระบวนการ และ ความรู้ทางวิชาการ (area of study) ส่วนที่เป็นกระบวนการนั้น ไวต์เนอร์ มีความเห็นว่าการบริหาร การพัฒนาเป็นกระบวนการบริหารงานของรัฐบาลที่นำองค์กรไปสู่การประสบความสำเร็จตาม วัตถุประสงค์ในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ถูกกำหนดโดย ผู้มีอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง ส่วนที่เป็นความรู้ทางวิชาการ ไวต์เนอร์ มองว่า การบริหารการ พัฒนาเป็นเรื่องของการศึกษาหาความรู้ทางวิชาการ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจที่มุ่งแสวงหา ความรู้ในเรื่องบางเรื่อง และเรื่องดังกล่าวจะเป็นที่ยอมรับกันได้มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ ความศรัทธาของบุคคล กลุ่มบุคคลและประเทศนั้น ๆ¹¹

2.8 เฟรด ดับบลิว ริกส์ (Fred W. Riggs) นักวิชาการชาวอเมริกันมีความเห็นว่าการ บริหารการพัฒนาที่มีความหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ การบริหารการพัฒนาหมายถึง (1) การ บริหารแผนงานพัฒนา (development programs) ทั้งหลายด้วยวิธีการต่าง ๆ ขององค์การขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยของของรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้นซึ่ง สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนา (developmental objectives) การเสริมสร้างสมรรถนะของ การบริหาร¹²

ริกส์ ยังมีความเห็นว่า การบริหารการพัฒนาไม่เพียงแต่ครอบคลุมถึงการบริหารแผนงาน พัฒนาต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐบาลให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเท่านั้น แต่หมายความรวม ไปถึงการเพิ่มสมรรถนะของการบริหารด้วย ซึ่งหมายความว่า การบริหารการพัฒนาจะสมบูรณ์ได้ นั้น จะต้องคำนึงถึงสมรรถนะของการบริหาร คือ ต้องทำให้เข้มแข็งขึ้นด้วย และเมื่อการบริหารงาน มีสมรรถนะเพิ่มมากขึ้น ก็จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การพัฒนาบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ความคิดเห็นของ ริกส์ ดังกล่าวนี้นี้เป็นการให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาที่ครอบคลุมเรื่อง การพัฒนาการบริหารหรือเพิ่มพูนสมรรถนะของระบบบริหารด้วย¹³

2.9 ชู เซ็ง สู่ (Shou-Sheng Hsueh) เป็นนักวิชาการที่เกิดในประเทศสาธารณรัฐประชาชน จีน อธิบายว่า การบริหารพัฒนามีใช้การบริหารชนิดใหม่ ซึ่งแยกออกมาจากการบริหารรัฐกิจ

¹¹ 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.

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

¹³ ปฐม มณีโรจน์, *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร* (กรุงเทพมหานคร : คณะ รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2518) , หน้า 5.

ในความหมายอย่างกว้าง แต่การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่ยึดจุดมุ่งหมาย (goal-oriented) เป็นหลักและต้องการที่จะเน้นหนักบทบาทเฉพาะอย่างของการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาท ที่เกี่ยวกับการบริหารเพื่อการพัฒนา (administration for development)¹⁴

2.10 ฮัน บีน ลี (Hahn-Been Lee) นักวิชาการชาวเกาหลีใต้กล่าวว่า การบริหารการพัฒนาเป็น การเพิ่มสมรรถนะ (capability) ของระบบบริหารที่จะรับมืออย่างไม่หยุดยั้งกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทางในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม¹⁵

2.11 โจเซ เวลโลโซ อบูวา (Jose Veloso Abueva) นักวิชาการชาวฟิลิปปินส์ “มีข้อสันนิษฐาน (assumption) ว่า การบริหารการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารแผนงานพัฒนาต่าง ๆ ที่ประสบผลสำเร็จได้นั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาการบริหาร (administrative development)¹⁶

ดังนั้น การบริหารการพัฒนา จึงเป็นการเพิ่มความสามารถของระบบการเมืองหรือของรัฐของประเทศใดประเทศหนึ่ง เพื่อดำเนินการตามที่ได้ร่วมกันตัดสินใจไว้แล้ว¹⁷ นอกจากนี้ ยังได้ให้คำจำกัดความของการบริหารการพัฒนาว่า หมายถึง การบริหารแผนงานพัฒนาทั้งหลายในด้าน เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการปรับปรุงแผนงานต่าง ๆ ขององค์การและการบริหารระบบราชการซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาชาติ¹⁸

2.12 บี. เอส. คาร์นา (B.S. Khanna) นักวิชาการชาวอินเดีย มีความคิดเห็นว่า การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มุ่งดำเนินงานพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งริเริ่มโดยชนชั้นผู้นำและประชาชนกลุ่มต่าง ๆ¹⁹

¹⁴ Shou-Sheng Hsueh, “Technical Co-operation in Development Administration in South and Southeast Asia,” in Edward W. Weidner (ed.), *op.cit.*, pp. 339-340.

¹⁵ 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.

¹⁶ Jose Veloso Abueva, “Administrative Culture and Behavior and Middle Civil Servants in the Philippines,” in Edward W. Weidner, *op.cit.*, p. 132.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Shou-Sheng Hsueh, “Technical Co-operation in Development Administration in South and Southeast Asia,” in Edward W. Weidner (ed.), *op.cit.*, p. 341.

¹⁹ *Ibid.*

2.13 จูเยิน ดู ซวน (Nguyen-Duy Xuan) นักวิชาการชาวเวียดนามอธิบายว่า การบริหาร การพัฒนา หมายถึง การบริหารบรรดาแผนงานต่าง ๆ ซึ่งเป็นแผนงานที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ในการสร้างชาติ และเพื่อสนับสนุนให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ-สังคม การบริหารการพัฒนาจะประสบผลสำเร็จได้ จะต้องดำเนินงาน 2 ประการ คือ (1) จัดให้มีการ ฝึกอบรมแก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม และ (2) ปรับปรุงองค์การบริหารทั้งหลายที่มีอยู่ และจัดตั้ง หน่วยงานใหม่ ๆ ขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานตามแผนงานพัฒนาต่าง ๆ²⁰

2.14 อาษา เมฆสวรรค์ ได้กล่าวถึงความหมายของการบริหารการพัฒนาว่าแบ่งเป็น 2 ทรรศนะ ตามทรรศนะประการแรกนั้น ถือว่า การบริหารการพัฒนา หรือ Development Administration คือ การบริหารงานหรือการบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาที่มุ่งมั่นที่จะ ดำเนินการพัฒนา 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 ตามความเข้าใจอย่าง ง่าย ๆ ทั่ว ๆ ไป²¹

2.15 ปฐม มณีโรจน์ ไม่ได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาไว้โดยตรง แต่ได้ กล่าวถึงแนวคิดของการบริหารการพัฒนา ว่า แนวคิดนี้ได้สำรวจพิจารณากันมาอย่างค่อนข้าง ละเอียดแล้วในข้อเขียนทั้งภาษาต่างประเทศและภาษาไทย คำนิยามที่มีผู้ให้ไว้ต่าง ๆ กันก็มีพิสัย ครอบคลุมตั้งแต่ที่หมายถึงการบริหารรัฐกิจของประเทศด้วยพัฒนา จนถึงการบริหารขององค์การ โครงการ หรืองานใด ๆ ที่มีลักษณะเกี่ยวข้อง หรือเป็นงานพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่มีความ เจริญในระดับใด โดยปกติจะเป็นงานที่มีลักษณะบุกเบิก มีการใช้ความคิดประดิษฐ์สร้างสรรค์สูง และเกี่ยวพันกับปัจจัยหรือตัวแปรนานาชาติที่มีลักษณะพลวัต และไม่แน่นอนสูงกว่าการบริหารใน องค์การธรรมดา พอจะประมวลสรุปสาระสำคัญได้ว่า เป็นการบริหารการพัฒนาประเทศ²²

2.16 อนันต์ เกตุวงศ์ มีความเห็นว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ถือว่า การบริหารการพัฒนามี ขอบเขต ครอบคลุมไปถึงการเมืองด้วย และบางคนมีแนวคิดกว้างมากถึงขนาดที่กล่าวว่าการบริหาร การพัฒนาหมายถึงการบริหารการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ไม่ว่าจะกระทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เป็นไปตามนโยบายและแผน ย่อมถือว่าอยู่ในขอบเขตของการบริหารการพัฒนาทั้งสิ้น โดยมี

²⁰ *Ibid.*, p. 342.

²¹ อาษา เมฆสวรรค์, “หลักการบริหารการพัฒนา” ใน อมร รักษาสัตย์ และ ชัดติยา กรรณสูต (บรรณาธิการ), *op.cit.*, หน้า 270.

²² ปฐม มณีโรจน์, *op.cit.*, หน้า 3-4.

ขอบเขตทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการบริหาร²³ ฉะนั้น การบริหารการพัฒนา จึง ย่อมหมายถึง การบริหารของงานพัฒนา หรือการนำเอาโครงการพัฒนาด้านต่าง ๆ ไปดำเนินการให้ บรรลุผลสำเร็จ รวมทั้งการพัฒนาการบริหาร หรือการทำให้การบริหารมีขีดความสามารถเพิ่มมากขึ้น และอาจเขียนเป็นรูปสมการดังนี้

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

หรือ $DA = A \text{ of } D + D \text{ of } A$ ²⁴

2.17 อุทัย เลาหวิเชียร เขียนบรรยายถึงการบริหารการพัฒนาว่าหมายถึง หน่วยงานทางราชการ หรือกระบวนกรของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารการพัฒนาจะช่วยให้กลไกต่าง ๆ ของรัฐเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของงานพัฒนาเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ²⁵ การบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ อุทัย เลาหวิเชียร นั้นยังมีความหมายรวมไปถึงการให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและการควบคุมการบริหารโดยประชาชนหรือผู้รับบริการด้วย²⁶

2.18 กมล อุดลพันธุ์ อธิบายถึงความหมายของคำว่า การบริหารพัฒนาว่า “เมื่อนำมาใช้ในภาษาไทยได้มีผู้บัญญัติศัพท์ต่าง ๆ กัน แต่ที่เป็นที่นิยมกันนั้น ใช้คำว่า การบริหารการพัฒนาเมื่อเป็นการปฏิบัติการ และใช้คำว่า พัฒนบริหารศาสตร์ หรือ วิชาการบริหารการพัฒนา เมื่อเป็นหลักวิชาที่นำมาใช้เรียนใช้สอนกันได้ (a field of study)²⁷

2.19 ดิน ปรังพฤทธิ อธิบายว่า การบริหารการพัฒนา (development administration, administration of development, หรือ a of d) หมายถึง การนำเอาความสามารถที่มีอยู่ในการพัฒนาการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบายแผน แผนงาน หรือโครงการพัฒนาประเทศจริง ๆ

²³ อนันต์ เกตุวงศ์, *op.cit.*, หน้า 28-29.

²⁴ *Ibid.*, หน้า 29.

²⁵ อุทัย เลาหวิเชียร, “แนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้าง” ใน *บทความวิชาการพัฒนาพัฒนบริหารรอบสองศตวรรษรัตนโกสินทร์* (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2525), หน้า 89.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ กมล อุดลพันธุ์, “บทนำ” ใน กมล อุดลพันธุ์, *เชิดวิทย์ ฤทธิประศาสน์ และ สุจิตรา ธานินทร์* (บรรณาธิการ), *การบริหารการพัฒนา* (พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, 2527), หน้า 9.

เพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า และความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า นี้ จะมุ่งความเจริญของงานทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศอันจะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์การ (ข้าราชการ) และที่อยู่ภายนอกองค์การ (ประชาชน)²⁸

2.20 ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวสรุปถึงการบริหารการพัฒนาตามแนวคิดของ จอร์จ เอฟ. แกนท์ ข้างต้นว่า การบริหารพัฒนานั้นถูกสร้างขึ้นเพื่อแยกเป้าหมายของการบริหาร เพื่อให้การสนับสนุนและการจัดการสำหรับการพัฒนา ออกจากการบริหารกฎหมาย และความเป็นระเบียบ และเนื่องจากการบริหารเพื่อการพัฒนาไม่ใช่จะรวมถึงเฉพาะสมรรถนะที่จะเติบโตและเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่ยังมีหมายถึงทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และเป้าหมายอันสูงสุดของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าอีกด้วย ดังนั้น การบริหารการพัฒนาจึงมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารทั้งด้านภายในและภายนอก²⁹

จากแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาของนักวิชาการหรือผู้รู้ของต่างประเทศและของไทยรวม 20 คน ข้างต้น ทำให้กล่าวได้ว่า คำว่า การบริหารการพัฒนา นั้นเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1950 โดย จอร์จ เอฟ. แกนท์ ได้เริ่มใช้ความหมายนี้ในปี ค.ศ. 1955 หรือ ค.ศ. 1956 เพื่อแสดงให้เห็นถึงแนวทางพื้นฐานสำหรับการวิจัยทางการบริหารและเพื่อใช้ในโครงการฝึกอบรมสำหรับสถาบันการศึกษาด้านการพัฒนาชนบท ซึ่งต่อมาได้จัดตั้งขึ้นที่ คามิลลา (Comilla) ในปากีสถานตะวันออก (บังคลาเทศ) และที่ปาชาวา (Pashawar) ในปากีสถานตะวันตก ความหมายเริ่มแรกของคำว่า การบริหารการพัฒนา ของแกนท์ นั้น ต้องการแสดงให้เห็นถึงข้อแตกต่างที่สำคัญของการบริหารที่เน้นการสนับสนุน และการจัดการสำหรับงานพัฒนา กับการบริหารที่เน้นในเรื่องกฎหมายและความเป็นระเบียบ³⁰

เพื่อช่วยให้เข้าใจแนวคิดและความหมายของการบริหารพัฒนาอย่างชัดเจนขึ้น จึงนำแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาทั้งหมดข้างต้นมาเปรียบเทียบไว้ในตารางที่ 1

²⁸ ดิน ปรัชญพฤกษ์, "การพัฒนาการบริหารและการบริหารการพัฒนา" ใน อุทัย เลหาวิเชียร (บรรณาธิการ), *การบริหารการพัฒนา* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สามเจริญพานิช, 2528) , หน้า 163.

²⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, *การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม* (กรุงเทพมหานคร : มาสเตอร์เพรส, 2531), หน้า 22.

³⁰ 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
3. Fainsod, 1963	3	-	3	การเจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจและการแผ่ ขยายรายได้ของชาติ
4. Meadows, 1963	3	-	3 (นโยบายของรัฐ)	ให้ความสำคัญกับการ เปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งนักบริหารการ พัฒนา
5. Friedman, 1970	3	3	3 (ความทันสมัย)	-
6. Montgomery, 1966	3	-	-	สนับสนุนการ เปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม โดยไม่ เกี่ยวข้องกับการเมือง
7. Weidner, 1962	3	3	3	แบ่งการบริหารการ พัฒนาเป็น กระบวนการและ ความรู้ทาง วิชาการ

นักวิชาการ หรือผู้รู้	การบริหาร เพื่อ การพัฒนา	การพัฒนาหรือ การปรับปรุง การบริหาร	การมี เป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์	ลักษณะเด่น อื่น ๆ
8. Riggs, 1970	3	3	3	การบริหารงานที่มี ประสิทธิภาพจะทำให้ การพัฒนาประสบ ผลสำเร็จ
9. Shou-Sheng Hsueh, 1962	3	-	3	เน้นบทบาทที่เกี่ยวกับการ บริหารเพื่อการพัฒนา
10. Hahn-Been Lee, 1962	3	3	3 (ความก้าวหน้า ทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมือง)	-
11. Abueve, 1962	3	3	3	ให้ความสำคัญกับการ บริหารแผนงานพัฒนา
12. Khanna, 1962	3	-	-	เน้นการดำเนินงาน พัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่ ริเริ่มโดยชนชั้นผู้นำ และประชาชนกลุ่มต่าง ๆ
13. Nquyen- Duy Xuan, 1962	3	3	3 (การสร้างชาติ และความ ก้าวหน้าทาง เศรษฐกิจ สังคม)	สนับสนุนให้มีการ ปรับปรุงองค์การที่มีอยู่ และจัดตั้งหน่วยงาน ใหม่ขึ้นมาปฏิบัติงาน ตามแผนงานพัฒนา ต่าง ๆ
14. อาษา, 2515 (1972)	3	-	-	เป็นการบริหารงานใน ประเทศด้อยพัฒนาที่

				มุ่งมั่นพัฒนาตนเอง
15. ปฐม, 2518 (1975)	3	-	-	เป็นการบริหารรัฐกิจ ของทั้งประเทศพัฒนา และด้อยพัฒนา
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 การ เมือง และการบริหาร
17. อุทัย, 2525 (1982)	3	3	3	ขอบเขตของการบริหาร การพัฒนาครอบคลุมด้าน เศรษฐกิจ และ สังคม รวมทั้งให้ ความสำคัญกับการมีส่วนร่วม 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. ชัยอนันต์, 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 ๆ³¹

หากแยกความหมายและแนวคิดการบริหารการพัฒนาข้างต้น เป็นข้อ ๆ เพื่อให้เข้าใจง่าย และชัดเจนยิ่งขึ้น การบริหารการพัฒนา มีความหมายครอบคลุมลักษณะสำคัญอย่างน้อย 12 ประการ ดังนี้

หนึ่ง การบริหารการพัฒนาเป็นแนวคิด วิธีการ หรือแนวทางการบริหารจัดการของภาครัฐอย่างหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการ

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

³¹วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารการพัฒนาชนบทเปรียบเทียบ : การบริหารการพัฒนาชนบทตามแนวทางแผ่นดินธรรม แผ่นดินทอง ความจำเป็นพื้นฐาน และโครงการอีสานเขียว* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2534), หน้า 6-23.

นอกจากนี้ 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 การพัฒนาชนบท 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 การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหรือกิจกรรม

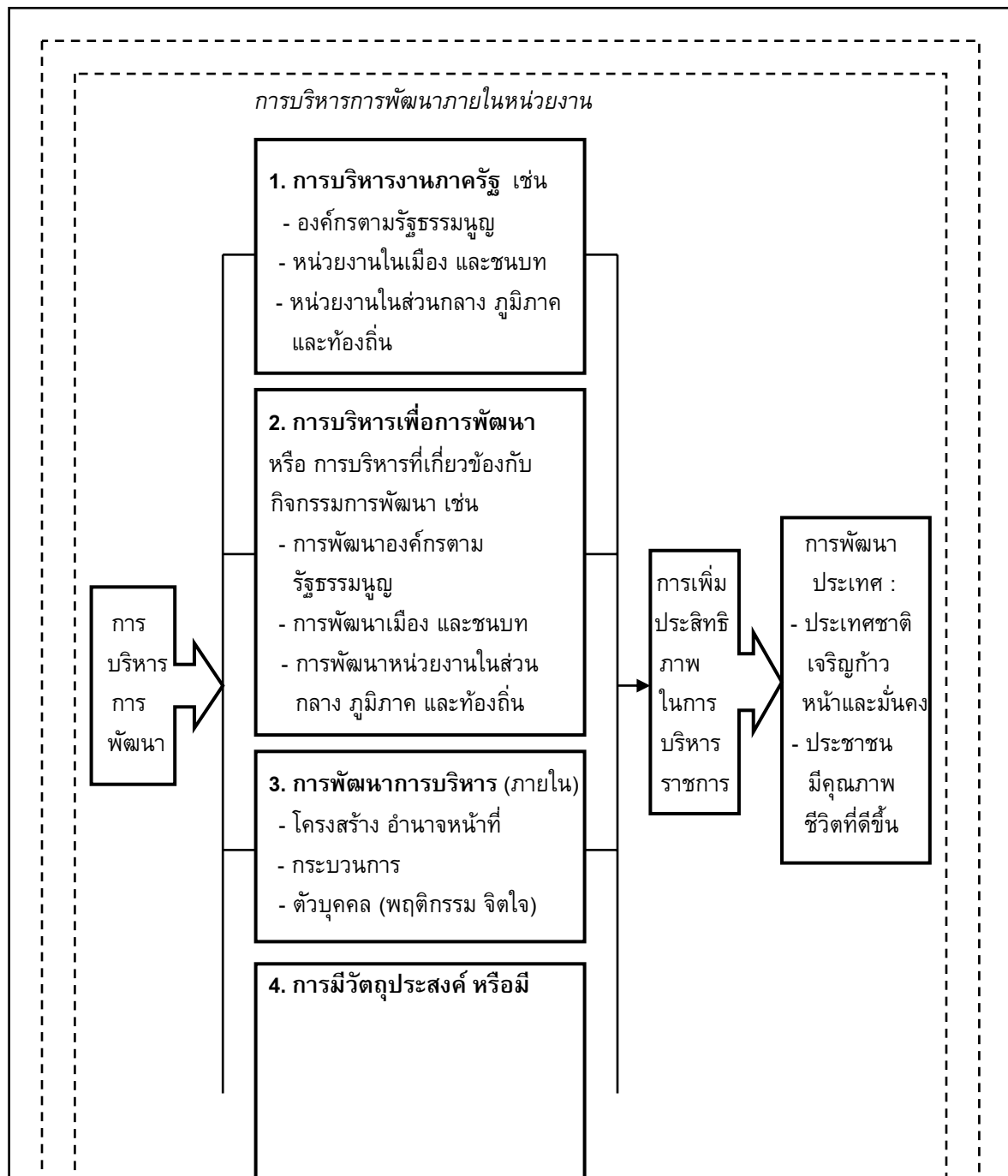
พัฒนาต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังมีความหมายรวมไปถึงการพัฒนาการบริหารหรือการปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพหรือมีขีดความสามารถสูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ความหมายยังครอบคลุมถึงสภาพแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารอีกด้วย

สำหรับความหมายของการบริหารพัฒนา ในที่นี้หมายถึง วิธีการ หรือแนวทางการบริหารจัดการอย่างหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการบริหารราชการหรือในการบริหารงานของภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับ (1) “การบริหารการพัฒนา” ซึ่งหมายถึง การบริหารที่ต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาตามนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร ตัวอย่างเช่น การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการพัฒนาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พร้อมกันนี้ ยังครอบคลุมถึง (2) “การพัฒนากิจการ” ภายใน เช่น อาจจัดแบ่งเป็น การพัฒนาที่ระบบใหญ่ คือ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และที่ระบบย่อย คือ ตัวบุคคลทั้งด้านพฤติกรรมและจิตใจ หรือจัดแบ่งเป็นการพัฒนาหรือปรับปรุงที่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการบริหารงาน ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหาร เป็นต้น โดยคำนึงถึงปัจจัยภายนอกหรือสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการเพิ่มขึ้น สามารถช่วยให้เกิดการพัฒนาหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นตามวัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทางของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับบริการสาธารณะและการอำนวยความสะดวกที่สอดคล้องกับความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชน

เมื่อเป็นเช่นนี้ การบริหารการพัฒนา จึงเป็น มรรควิธี (means) แนวทาง หรือวิธีการหนึ่ง หรือ "เหตุ" เพื่อนำไปสู่ จุดหมายปลายทาง (ends หรือ goals) หรือ "ผล" ซึ่งจุดหมายปลายทางแบ่งเป็น จุดหมายปลายทางเบื้องต้น (primary goal) คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ และจุดหมายปลายทางสูงสุด (ultimate goal) คือ การพัฒนาประเทศชาติ ซึ่งอาจแบ่งเป็น ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สรุป การบริหารการพัฒนา เป็นแนวทางหรือวิธีการหนึ่งของการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐที่นำมาใช้ในการบริหารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมพัฒนารวมทั้งการพัฒนาหรือปรับปรุงการบริหารภายในของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการ และบุคคล โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ มีจุดหมายปลายทางเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของประเทศชาติและประชาชนไปในทิศทางที่ดีขึ้น โปรดดูภาพที่ 1

ภาพที่ 1 ลักษณะสำคัญ 4 ประการของการบริหารการพัฒนาไทย



จุดหมายปลายทางเพื่อประโยชน์
ของประเทศชาติและประชาชน

- ประเทศชาติเจริญก้าวหน้า มั่นคง
- อำนาจความสะอาดแก่ประชาชน
- ให้บริการประชาชน

จุดหมาย
ปลายทางเบื้องต้น

จุดหมาย
ปลายทางสูงสุด

มรรควิธี (means) หรือ เหตุ → จุดหมายปลายทาง (ends) หรือ ผล

สภาพแวดล้อม เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองการบริหารภายในประเทศ

สภาพแวดล้อม เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองการบริหารภายนอกประเทศ

เพื่อช่วยให้เข้าใจแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาเพิ่มขึ้น จึงขอแนะนำแนวคิดและความหมายของ “การบริหารงาน” มาเปรียบเทียบกับ “การบริหารการพัฒนา” ไว้ในตารางที่ 2

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

การบริหารงาน (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. ส่วนใหญ่มีแนวคิดอนุรักษ์นิยม และรักษาสถานภาพเดิม (status quo)	4. ส่วนใหญ่มีแนวคิดที่ก้าวหน้าเน้นการเปลี่ยนแปลงและการริเริ่มทำสิ่งใหม่
5. เน้นการจัดการภายในหน่วยงานของตนให้มีประสิทธิภาพ	5. เน้นการประสานงาน ร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ
6. ในการปฏิบัติงานกับประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของการปกครอง บังคับบัญชา ควบคุม กำกับ ดูแล และชี้แนะ	6. สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยนักบริหารการพัฒนาเป็นผู้ประสานงาน ผู้ให้บริการ ผู้อำนวยความสะดวก หรือผู้อำนวยความสะดวก
7. ต้องการให้ผู้บังคับบัญชาหรือลูกน้องที่อยู่ภายในหน่วยงานให้มีความสุข ความเจริญ	7. เน้นการให้บริการประชาชนที่อยู่ภายนอกหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนมีความสุข
8. ให้บริการสาธารณะทั่วไปแก่ประชาชน	8. เน้นกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ เพื่อประชาชน
9. ให้ความสำคัญกับการบริหารมากกว่าการ	9. ให้ความสำคัญกับการพัฒนาหรือการปรับปรุง

<p>พัฒนา</p> <p>10. มุ่งบริหารหรือปฏิบัติงานประจำที่มีอยู่ภายในหน่วยงานให้ดำเนินต่อไปอย่างราบเรียบ</p> <p>11. ให้ความสำคัญกับงานด้านการบริหารเป็นหลัก</p> <p>12. การแก้ไขปัญหาเป็นการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากงานภายในหน่วยงาน</p> <p>13. เป็นการบริหารงานที่มีวัตถุประสงค์ ขอบเขต และความสลับซับซ้อนไม่มาก</p> <p>14. ปฏิบัติงานโดยยึดถือตัวบุคคล</p> <p>15. ใช้ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์เท่าที่มีอยู่</p> <p>16. ยึดการจ้องการตามแนวตั้ง หรือการบริหารที่สั่งการมาจากบนลงล่าง (top down) เป็นหลัก พร้อมกับเน้นสายการบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด</p> <p>17. ไม่สนใจการประชาสัมพันธ์</p> <p>18. ไม่มีจิตใจของการให้บริการ</p> <p>19. ไม่เน้นการแสวงหาผู้รับบริการเพิ่ม หรือการให้บริการเพิ่ม</p> <p>20. ไม่เน้นการชักจูงใจและการให้รางวัล</p>	<p>มากกว่าหรือควบคู่ไปกับการบริหาร</p> <p>10. มุ่งประดิษฐ์คิดค้น ใช้ความคิดริเริ่ม และการสร้างสรรค์</p> <p>11. ไม่เน้นเฉพาะงานด้านบริหารเท่านั้น แต่รวมด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองด้วย</p> <p>12. เป็นการแก้ไข้ปัญหาที่เกิดจากภายในและภายนอกหน่วยงาน</p> <p>13. เป็นการบริหารงานที่มีวัตถุประสงค์ ขอบเขต และความสลับซับซ้อนมาก</p> <p>14. ปฏิบัติงานเป็นทีม มีทีมงานร่วมมือกัน</p> <p>15. ใช้ทั้งความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ หลักวิชาการ ข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยีสมัยใหม่</p> <p>16. จัดองค์การตามแนวนอนที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานมากกว่าการบังคับบัญชา อันเป็นลักษณะของการสั่งการจากบนลงล่างและล่างขึ้นบน (top down & bottom up) มาประสานกัน</p> <p>17. เน้นการประชาสัมพันธ์</p> <p>18. มีจิตใจของการให้บริการ (service minded)</p> <p>19. ให้ความสำคัญกับการเพิ่มปริมาณของผู้รับบริการหรือการตลาด (marketing)</p> <p>20. เน้นการชักจูงใจและการให้รางวัลตอบแทน</p>
---	---

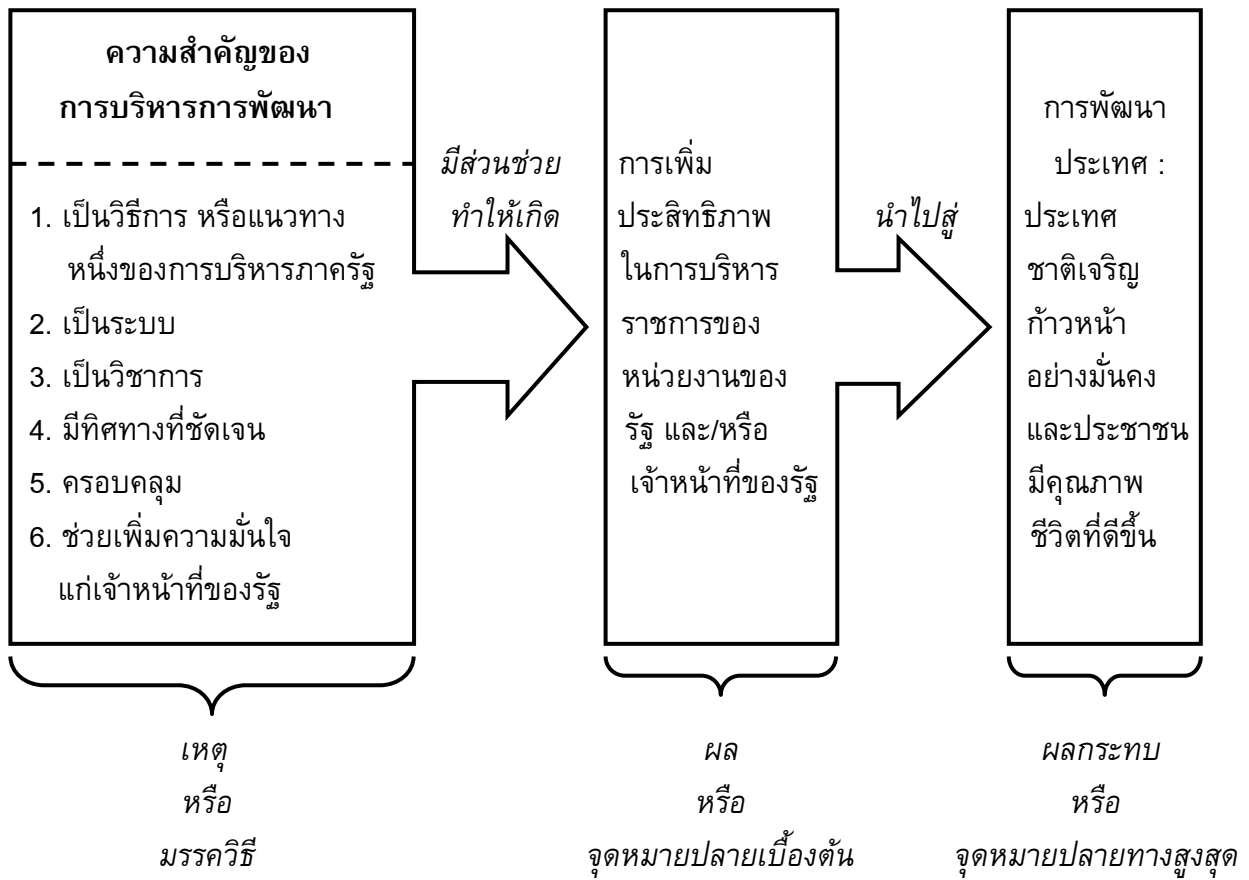
3. ความสำคัญของการบริหารการพัฒนา

ในทุกประเทศจำเป็นต้องมีการบริหารราชการหรือการบริหารภาครัฐ และเป็นธรรมดาที่การบริหารภาครัฐย่อมมีได้หลายวิธีการหรือหลายแนวทาง เช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารแบบยั่งยืน และการบริหารการพัฒนา เป็นต้น

ความสำคัญของการบริหารพัฒนานั้น ไม่เพียง (1) เป็นวิธีการหรือแนวทางหนึ่งของการบริหารภาครัฐซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนเท่านั้น แต่การบริหารการพัฒนายังมีความสำคัญในลักษณะที่มีส่วนช่วยเพิ่ม

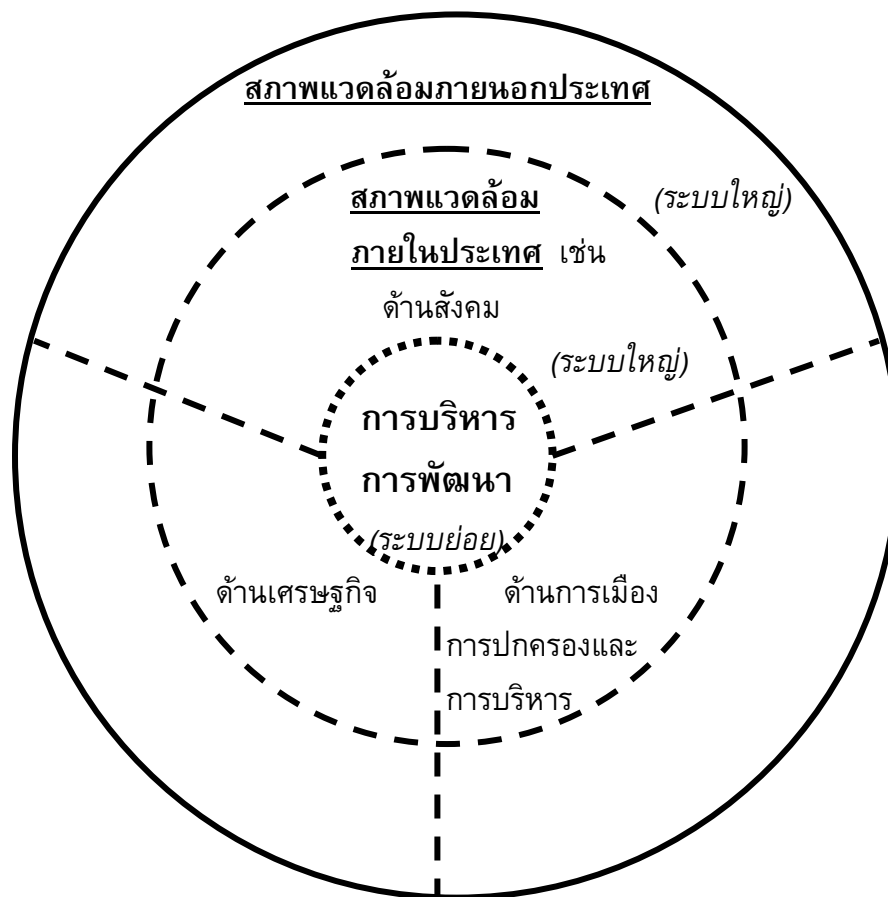
ประสิทธิภาพในการบริหารราชการให้ (2) เป็นระบบ (3) เป็นวิชาการ (4) มีทิศทางที่ชัดเจน (5) มีความครอบคลุมครบถ้วนทั้งการบริหารเพื่อการพัฒนาและการพัฒนาการบริหารเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ตลอดทั้ง (6) ช่วยเพิ่มความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ อีกด้วย ความสำคัญของการบริหารการพัฒนาดังกล่าวนี้ (เหตุ) จะมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผล) และในที่สุด จะมีส่วนทำให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น (ผลกระทบ) หรือ อาจกล่าวได้ว่า การบริหารการพัฒนา เป็น มรรควิธี ที่นำไปสู่ จุดหมายปลายทางซึ่งแบ่งเป็นจุดหมายปลายทางเบื้องต้นและจุดหมายปลายทางสูงสุด โปรดดูภาพที่ 2

ภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ของความสำคัญของการบริหารการพัฒนา การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ รวมทั้งการพัฒนาประเทศที่ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคงและประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้ ในลักษณะที่เป็น เหตุ ผล และผลกระทบ และในลักษณะที่เป็น มรรควิธี จุดหมายปลายทางเบื้องต้น และจุดหมายปลายทางสูงสุด



นอกจากที่กล่าวมาแล้ว การบริหารการพัฒนาบังคับถึงสภาพแวดล้อมด้วย เช่น สภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการเมืองการปกครองและการบริหารภายในและภายนอกประเทศ ซึ่งหากพิจารณาในภาพรวมทั้งระบบ จะเห็นได้ว่า การบริหารการพัฒนาเป็นระบบย่อยหรือเป็นส่วนย่อยของระบบใหญ่ ซึ่งครอบคลุมสภาพแวดล้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการเมืองการปกครองและการบริหารทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยทั้งระบบย่อยและระบบใหญ่ล้วนมีความสัมพันธ์กันและส่งผลต่อกัน พร้อมกับปรับตัวเพื่อความสมดุล (equilibrium) และเพื่อให้อยู่รอด โปรดดูภาพที่ 3

ภาพที่ 3 การบริหารการพัฒนาและสภาพแวดล้อม



สรุป การบริหารการพัฒนาที่มีความสำคัญ ไม่เพียงเป็นแนวทางหรือวิธีการหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการเท่านั้น แต่ยังมีความสำคัญในลักษณะที่มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการอีกที่จะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติและการเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน ในเวลาเดียวกัน การบริหารการพัฒนายังเป็นวิธีการหรือแนวทางการบริหารงานที่เป็นระบบ เป็นวิชาการ มีทิศทางที่ชัดเจน ครอบคลุม และช่วยเพิ่มความมั่นใจในการบริหารงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมตลอดถึงการคำนึงถึงสภาพแวดล้อม เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการเมืองการปกครองและการบริหารทั้งภายในและภายนอกประเทศอีกด้วย

4. ตัวแบบการประยุกต์การบริหารการพัฒนา กับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เป็นการนำเสนอตัวแบบการประยุกต์ 2 ตัวแบบ ตัวแบบแรก ประกอบด้วย “ลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนา 4 ประการ” กับ “แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง” โดยเรียกว่า ตัวแบบการบริหารการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง อีกตัวแบบหนึ่ง ประกอบด้วย “ลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนา 4 ประการ” กับ “แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยเรียกว่า ตัวแบบการบริหารการพัฒนาตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำหรับเหตุผลที่เลือกแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงและแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมและเป็นที่สนใจกันอย่างกว้างขวางตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา

การนำเสนอตัวแบบการประยุกต์ 2 ตัวแบบนี้จะเป็นประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติ ประโยชน์ในทางวิชาการ เช่น จะช่วยให้ทราบและเข้าใจอย่างชัดเจนถึงการนำการบริหารการพัฒนาและแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งการบริหารการพัฒนาและแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาประยุกต์หรือผสมผสานกัน นอกจากนี้ ยังอาจนำทั้ง 2 ตัวแบบนี้ไปใช้เป็นพื้นฐานหรือเป็นกรอบแนวคิดทางวิชาการสำหรับการเรียนการสอน การศึกษา และการทำวิจัยได้ด้วย ส่วนประโยชน์ในทางปฏิบัติ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐอาจนำตัวแบบการบริหารการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงและแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปรับใช้หรือนำไปปฏิบัติจริง นำไปขยายผล หรือเพิ่มรายละเอียดสำหรับการปฏิบัติราชการได้

สำหรับ “ลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนา 4 ประการ” นั้น ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น ซึ่งสรุปได้ว่า หนึ่ง เป็นการบริหารงานภาครัฐ ที่เป็นวิธีการหนึ่งหรือแนวทางหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารงานซึ่งครอบคลุมถึง การบริหารงานที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การดำเนินงานในลักษณะเป็นเครือข่าย และการผสมผสานกับแนวทางการบริหาร

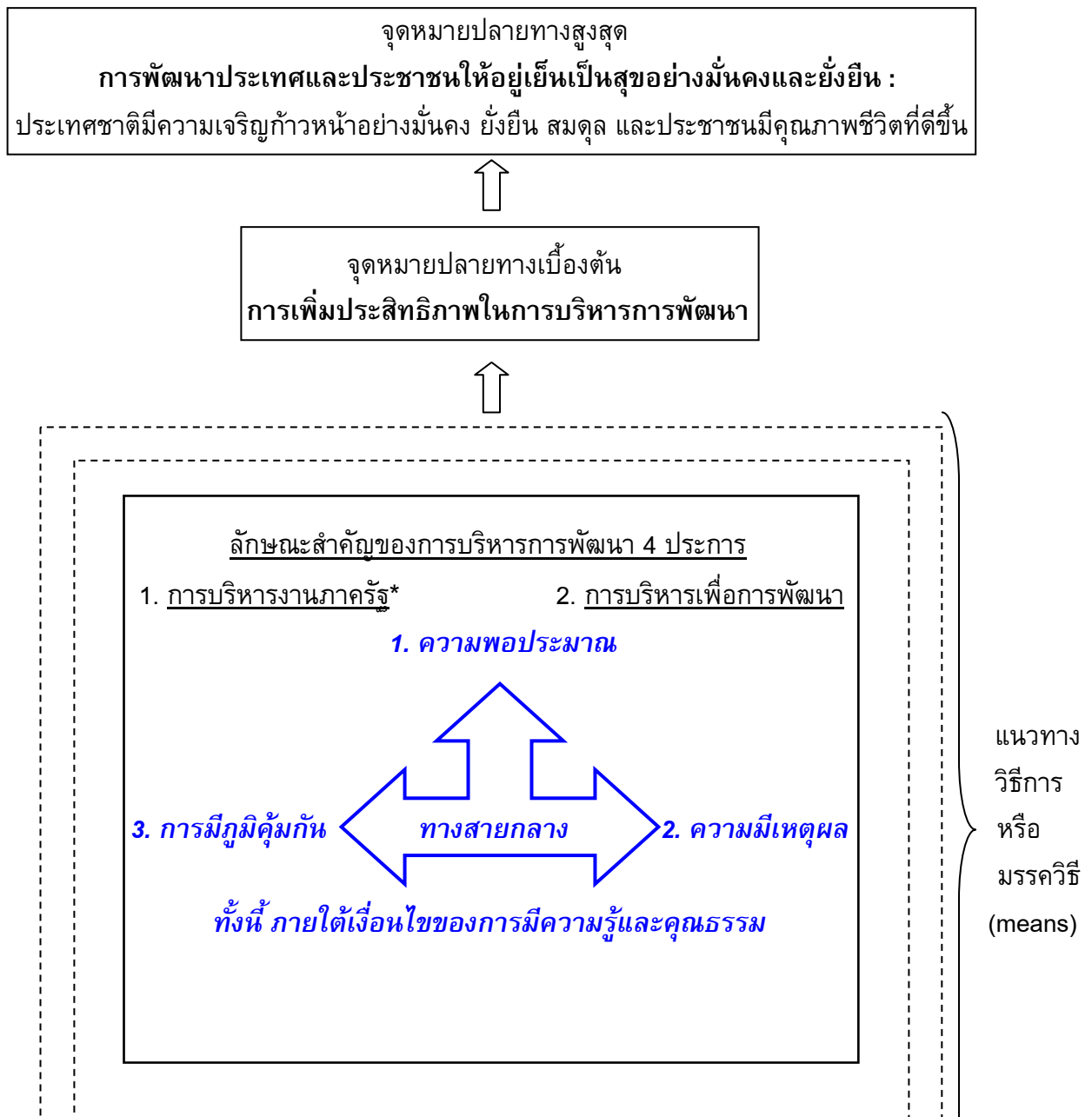
การพัฒนาอื่น เช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามความเหมาะสม สอง เป็นการบริหารเพื่อการพัฒนา ที่ให้ความสำคัญกับการบริหารที่เกี่ยวกับกิจกรรมการพัฒนา เช่น การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท และการพัฒนาเศรษฐกิจ สาม เป็นการพัฒนาการบริหาร ที่พัฒนาหรือปรับปรุงการบริหารภายในของหน่วยงาน เช่น ปรับปรุงที่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการ และตัวบุคคล โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย และ สี่ การมีวัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทางที่เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น ในส่วนของ “แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง” และ “แนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” นั้น จะได้อธิบายเฉพาะหลักการสำคัญของแต่ละตัวแบบข้างล่างนี้

4.1 ตัวแบบการประยุกต์การบริหารการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) ความพอประมาณ (2) ความมีเหตุผล (3) การมีภูมิคุ้มกัน ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการมีความรู้และคุณธรรม³² ในการนำเสนอตัวแบบการประยุกต์การบริหารการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงในที่นี้ ได้นำลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนา 4 ประการ และหลักการสำคัญของแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงดังกล่าวแล้ว มาประยุกต์หรือผสมผสานกัน โดยถือว่าทั้ง 2 ส่วนนี้ เป็นแนวทาง วิธีการ หรือ มรรควิธี (means) ไปสู่ จุดหมายปลาย (ends) ซึ่งแบ่งเป็น จุดหมายปลายทางเบื้องต้น คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนา และในที่สุดจะนำไปสู่จุดหมายปลายทางสูงสุด คือ การพัฒนาประเทศและประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุขอย่างมั่นคงและยั่งยืนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งอาจแบ่งเป็น ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง ยั่งยืน สมดุล ในเวลาเดียวกัน

ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วย โปรดดูภาพที่ 4

³² การบริหารจัดการหรือการบริหารการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงอาจประกอบด้วย 8 ประการ ได้แก่ (1) ความพอประมาณ (2) ความมีเหตุผล (3) การมีภูมิคุ้มกัน (4) การพึ่งตนเอง (5) การเสริมสร้างคุณภาพคนให้มีทั้งความรู้และคุณธรรมควบคู่กัน (6) การรวมกลุ่ม (7) การสร้างเครือข่าย และ (8) ความสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืน โปรดดู วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรมและแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ฟอร์เพช, 2550), 210 หน้า.

ภาพที่ 4 ตัวแบบการประยุกต์การบริหารการพัฒนากับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง



4. การมีวัตถุประสงค์3. การพัฒนาการบริหาร

สภาพแวดล้อมภายในประเทศ

สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ

*ครอบคลุมการบริหารงานที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การดำเนินงานในลักษณะเป็นเครือข่าย และการผสมผสานกับแนวทางการบริหารการพัฒนาอื่น เช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ตามความเหมาะสม

4.2 ตัวแบบการประยุกต์การบริหารการพัฒนาตามแนวทางการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักการสำคัญหลายประการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับระเบียบหรือกฎหมายแต่ละฉบับ กล่าวคือ คำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี บางคนเรียกว่า ธรรมนูญ หรือ ธรรมาภิบาล โดยคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นคำที่มีระเบียบและกฎหมายของทางราชการรองรับและใช้อย่างเป็นทางการพร้อมกันมี “หลักการ” กำหนดไว้ อย่างชัดเจนด้วย 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 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545” ได้แก่ (1) ความ

รับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน (2) การมีส่วนร่วมของประชาชน (3) การเปิดเผยข้อมูล (4) การติดตาม

ตรวจสอบ และ (5) ประเมินผลการปฏิบัติงาน³³

นอกจากข้างต้นนี้แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติซึ่งใช้ข้อความว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และธรรมาภิบาล แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดหลักการหรือรายละเอียดใด ๆ ไว้ด้วย (หลักการหรือรายละเอียดนั้นได้บัญญัติหรือปรากฏอยู่ในกฎหมายลูกอย่างน้อย 3 ฉบับที่ได้กล่าวไว้แล้ว) ดังนี้

1) ในหมวด 4 หน้าแรกของชนชาวไทย (มาตรา 74) ดังนี้ “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนาจความสะอาด และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

2) ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 78 (4)) ดังนี้ “มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ

³³พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 “มาตรา 3/1* การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและการยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือ ปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

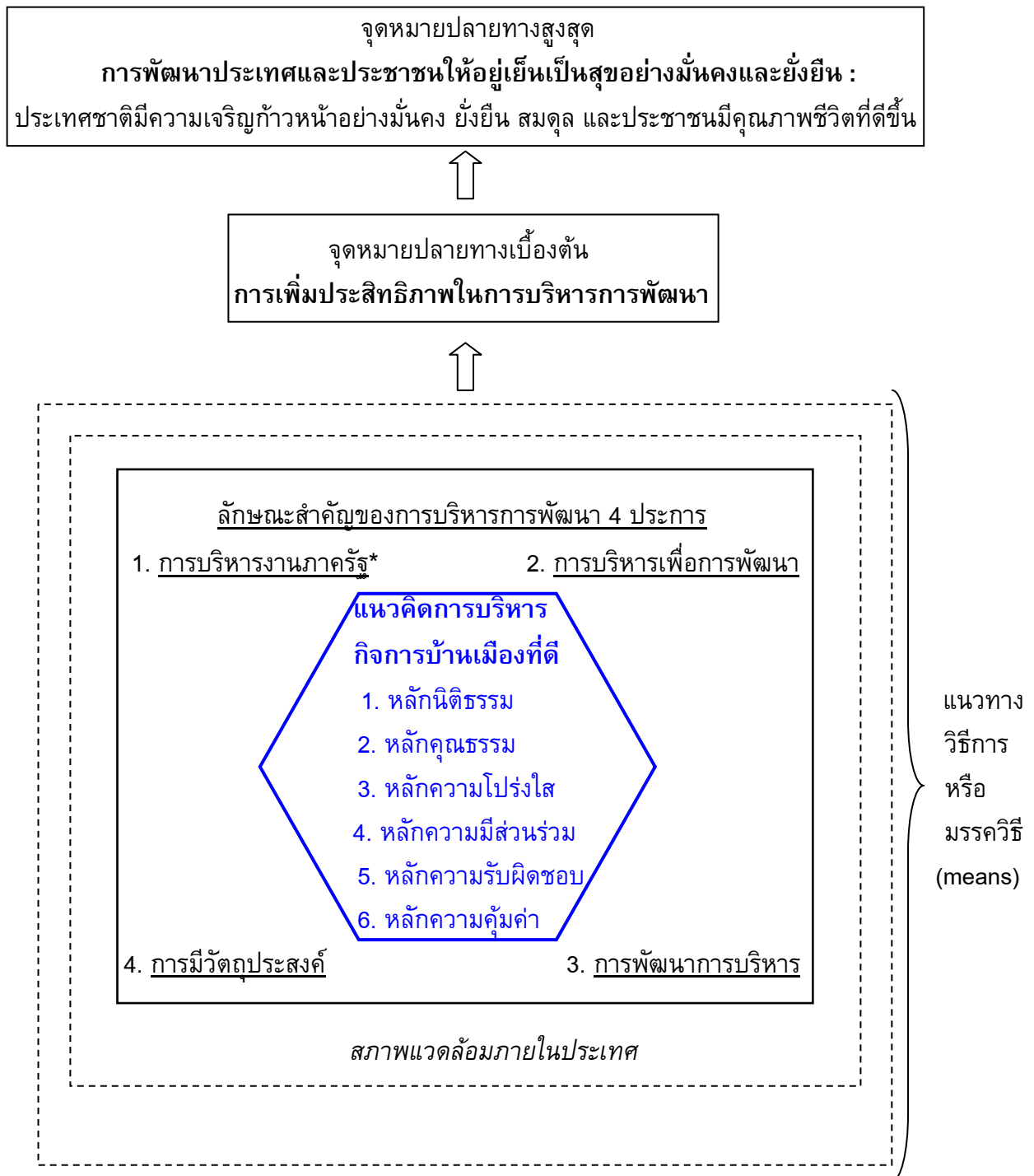
เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการ ปฏิบัติก็ได้”

*[มาตรา 3/1 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545]

คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ”

ในการนำเสนอตัวแบบการประยุกต์การบริหารการพัฒนาตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้นำลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนา 4 ประการ และหลักการสำคัญของแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการ ตาม “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542” ดังกล่าวแล้ว มาประยุกต์หรือผสมผสานกันเพื่อเป็นตัวอย่างเพียงตัวอย่างเดียว โดยถือว่าทั้ง 2 ส่วนนี้ เป็นแนวทาง วิธีการ หรือ มรรควิธี (means) ไปสู่ จุดหมายปลาย (ends) ซึ่งแบ่งเป็น จุดหมายปลายทางเบื้องต้น คือ การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนา และในที่สุดจะนำไปสู่จุดหมายปลายทางสูงสุด คือ การพัฒนาประเทศและประชาชนให้อยู่เย็นเป็นสุขอย่างมั่นคงและยั่งยืนตามแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งอาจแบ่งเป็น ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง ยั่งยืน และสมดุล ขณะเดียวกัน ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นด้วย โปรดดูภาพที่ 5

ภาพที่ 5 ตัวแบบการประยุกต์การบริหารการพัฒนา กับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี



สภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ

*กรอบคลุ่มการบริหารงานที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การดำเนินงานในลักษณะเป็นเครือข่าย และการผสมผสานกับแนวทางการบริหารการพัฒนาอื่น เช่น เศรษฐกิจพอเพียง ตามความเหมาะสม

สรุป แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง 3 ประการ และแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการ เป็นแนวคิดที่ได้รับความนิยมและเป็นที่สนใจกันอย่างกว้างขวางตั้งแต่ปี 2549 เป็นต้นมา การนำเสนอตัวแบบการประยุกต์การบริหารการพัฒนา กับแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง และตัวแบบการบริหารการพัฒนา กับแนวคิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยนำลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนา 4 ประการและแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์หรือผสมผสานกัน จึงก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในทางวิชาการและในทางปฏิบัติ การนำเสนอตัวแบบการประยุกต์ดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการศึกษาและเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการที่เกี่ยวกับแนวคิด ความหมาย ความสำคัญ ตลอดจนทั้งการประยุกต์การบริหารการพัฒนาในบทความนี้

บรรณานุกรม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนา*. กรุงเทพมหานคร : บริษัท

เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด, 2550.

www.wiruch.com วันที่ 11 ตุลาคม 2550.

|||||