

# ฉบับย่อ

## แนวทางการตอบข้อสอบ และกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์

(ปรับปรุงล่าสุด วันที่ 28 สิงหาคม 2551)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

ในการศึกษาไม่ว่าระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอก จะมีการตอบข้อสอบอัตนัยหรือข้อสอบที่ต้องเขียนบรรยาย แสดงความคิดเห็น และวิเคราะห์ รวมทั้งทำรายงาน ทำวิทยานิพนธ์ (thesis) หรือทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ (independent study) มีผู้ตอบจำนวนไม่น้อยตอบข้อสอบ ทำรายงาน ทำวิทยานิพนธ์หรือทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ โดยขาดแนวทางการตอบและขาดกรอบแนวคิดที่เป็นระบบ ทำให้ผลงานเขียนที่ออกมาไม่ชัดเจน ไม่ตรงประเด็น และไม่มีวิชาการรองรับมากเพียงพอ อย่างไรก็ตาม มีผู้ตอบบางคนมีเทคนิคการตอบของตัวเองและไม่ยอมบอกหรือเผยแพร่ให้ใครรู้ โดยอาจเกรงว่าผู้อื่นจะได้คะแนนมากกว่า ซึ่งทำให้ความรู้ถูกจำกัดอยู่ในวงแคบ ประกอบกับจุดมุ่งหมายสำคัญของการเรียนหรือการศึกษา คือ เพื่อให้ผู้ศึกษารู้จักหาเหตุผลมาสนับสนุนความคิด การกระทำ หรือสร้างความชอบธรรมให้กับตนเองรวมทั้งเพื่อให้ผู้อื่นยอมรับ และเมื่อใดก็ตามที่ผู้ตอบนำหลักวิชาการที่เป็นระบบมาใช้ ย่อมมีแนวโน้มที่จะทำให้ความคิดและการกระทำเป็นที่ยอมรับมากขึ้น จากเหตุผลดังกล่าวนี้ จึงนำมาสู่การเขียนแนวทางการตอบข้อสอบและกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์นี้ขึ้น

ก่อนอื่น พึงเข้าใจว่า **ธรรมชาติของวิชาทางสังคมศาสตร์ (social science)** หมายถึง **ความรู้ที่เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับสังคม** ครอบคลุมศาสตร์ (science)<sup>1</sup> ด้านศาสนา การศึกษา การบริหาร นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น ศาสตร์เหล่านี้ไม่เป็นสูตรสำเร็จที่ใช้ได้ทุกหนทุกแห่งและไม่อาจเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ง่าย ส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากเป็นวิชา

<sup>1</sup> คำว่า “science” มิใช่หมายความว่า “วิทยาศาสตร์” เท่านั้น แต่ยังหมายถึง “ศาสตร์” คือ วิชาความรู้หรือความรู้ที่เป็นระบบที่มีรากฐานมาจากการสังเกต ศึกษา ค้นคว้า และทดลอง ตรงกันข้ามกับ สัญชาตญาณหรือการรู้โดยความรู้สึกนึกคิด หรือการรู้โดยความรู้สึกที่เกิดขึ้นเองในใจ (intuition) คำว่า ศาสตร์ นั้น แบ่งเป็น 2 แขนงใหญ่ ๆ (branch) คือ สังคมศาสตร์ และศาสตร์ธรรมชาติ (natural science)

ความรู้ที่มีลักษณะไม่ตายตัว และเกี่ยวข้องกับความรู้สึกรู้สึกนึกคิด การคาดการณ์ คาดคะเน หรือการคาดว่าจะเป็น อีกทั้งอคติหรือความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของผู้ให้ความหมายหรือผู้ตัดสินสามารถเข้าไปสอดแทรกอยู่ในความหมายหรือในการตัดสินที่ให้ไว้ได้ง่าย ยิ่งไปกว่านั้น ยังไม่อาจสัมผัส พิสูจน์ และตรวจสอบได้ง่ายอีกด้วย ทฤษฎีทางสังคมศาสตร์เป็นจำนวนมากมีลักษณะเป็นทฤษฎีปทัสสถาน (normative theories) คือ เป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ คาดคะเน หรือการใช้ความรู้สึกรู้สึกนึกคิดของผู้บัญญัติทฤษฎี ดังเช่น ทฤษฎีทิวาลีทซ์ ทฤษฎีพฤติกรรมศาสตร์ ทฤษฎีหรือแนวคิดประชาธิปไตย หรือแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตย เป็นต้น ลักษณะของศาสตร์ทางสังคมศาสตร์แขนง (branch) นี้ ค่อนข้างจะตรงกันข้ามกับศาสตร์อีกแขนงหนึ่ง คือ ศาสตร์ธรรมชาติ (naturalscience) ซึ่งหมายถึง ความรู้ที่เป็นระบบเกี่ยวกับธรรมชาติและโลกทางวัตถุที่ชัดเจนและจับต้องได้ (the systematized knowledge of nature and the physical world) เช่น เคมี ฟิสิกส์ คณิตศาสตร์ พฤกษศาสตร์ และธรณีวิทยา ที่มีลักษณะแน่นอน ตายตัว สัมผัสได้ เป็นระบบ ทดสอบและพิสูจน์ได้ง่ายกว่าศาสตร์แขนงแรก รวมทั้งอคติของผู้เกี่ยวข้องเข้าไปสอดแทรกได้ยาก ศาสตร์ธรรมชาตินี้สอดคล้องกับแนวคิดของทฤษฎีที่แน่นอนชัดเจน (positive theories) ซึ่งทดสอบและตรวจสอบได้ ดังเช่น ทฤษฎีเส้นตรงทางเรขาคณิต และทฤษฎีทางคณิตศาสตร์ เป็นต้น

จากเหตุผลข้างต้น ทำให้กล่าวได้ว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่จำเป็นต้องอยู่ในสังคม โดยเฉพาะในสังคมของวิชาความรู้ มนุษย์จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงจากวิชาความรู้ทางสังคมศาสตร์ได้ สังคมศาสตร์นั้น แม้เป็นศาสตร์หรือเป็นวิชาความรู้ที่เป็นระบบ เช่นเดียวกับศาสตร์ธรรมชาติ แต่สังคมศาสตร์ก็มีธรรมชาติหรือมีลักษณะเฉพาะที่เรียกว่า ดิ้นได้ โต้แย้งได้ง่าย และยากพอสมควรที่จะให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย เมื่อเป็นเช่นนั้น การตอบข้อสอบและกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์ รวมตลอดถึงการให้ความหมายของคำศัพท์ทางสังคมศาสตร์ในเรื่องเกี่ยวกับความเชื่อ แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ เช่น แนวคิดอนุรักษนิยม (conservative) เสรีนิยม (liberal) และประชานิยม (populist) หรือแนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมและเป็นธรรมในสังคม เหล่านี้ จึงไม่อาจตัดสินได้อย่างเด็ดขาดว่า ถูกหรือผิด ดีหรือไม่ดี หรือทำให้เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ง่าย ไม่ว่าผู้ตัดสินจะเป็นผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ นักกฎหมาย หรือนักบริหารในระดับใดก็ตาม ประกอบกับการตัดสินขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ การให้เหตุผล มุมมอง และการใช้ดุลพินิจของแต่ละคน (value judgment) ซึ่งมีทั้งเหมือนกัน คล้ายกัน หรือแตกต่างกันได้เสมอ อย่างไรก็ตาม ข้อยุติโดยทั่วไปจะอยู่ที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในแต่ละสถานการณ์ หรือในแต่ละกรณี เช่น ศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการผู้ตรวจข้อสอบของแต่ละสถาบันการศึกษาในกรณีการกำหนดหลักเกณฑ์การวัดผลการสอบหรือการตรวจข้อสอบ เป็นต้น

ขอย้ำอีกว่า แนวทางการตอบข้อสอบและกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์นี้ มิใช่สูตรสำเร็จที่สามารถนำไปใช้ได้กับทุกวิชา ทุกสถานการณ์ และไม่สมบูรณ์ที่สุด แต่อย่างน้อยน่าจะเป็นประโยชน์หรือเป็นนิยามทานต่อผู้ตอบบางส่วนที่ไม่เคยมีแนวทางการตอบข้อสอบหรือกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์อยู่ในใจแม้แต่น้อย หรือเพื่อเป็นเชื้อให้ผู้อื่นต่อเติมเสริมแต่งให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

แนวทางการตอบข้อสอบและกรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์ในที่นี้ ประกอบด้วย 4 หัวข้อ ได้แก่ (1) การสรุปประเด็นคำถาม (2) การนำเสนอแนวคิด ทฤษฎี หลักการ หรือหลักกฎหมาย (3) การนำกรอบแนวคิดทางวิชาการมาใช้ ซึ่งหัวข้อนี้มีจำนวนหน้ามากเป็นพิเศษ และ (4) การวิเคราะห์ สรุป และเสนอข้อเสนอนะ (โปรดดูภาพที่ 3 ประกอบ) นอกจากนี้ หัวข้อท้ายสุด ยังได้นำเสนอการวิเคราะห์และการสังเคราะห์ทางรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ด้วย

## 1. การสรุปประเด็นคำถาม

บางคำถามอาจจะบรูประเด็นที่ถามไว้อย่างชัดเจน แต่บางคำถามมีลักษณะเป็นกรณีศึกษา จึงจำเป็นต้องค้นหาประเด็นที่ถามให้พบ ซึ่งอาจมีเพียงประเด็นเดียวหรือหลายประเด็นก็ได้

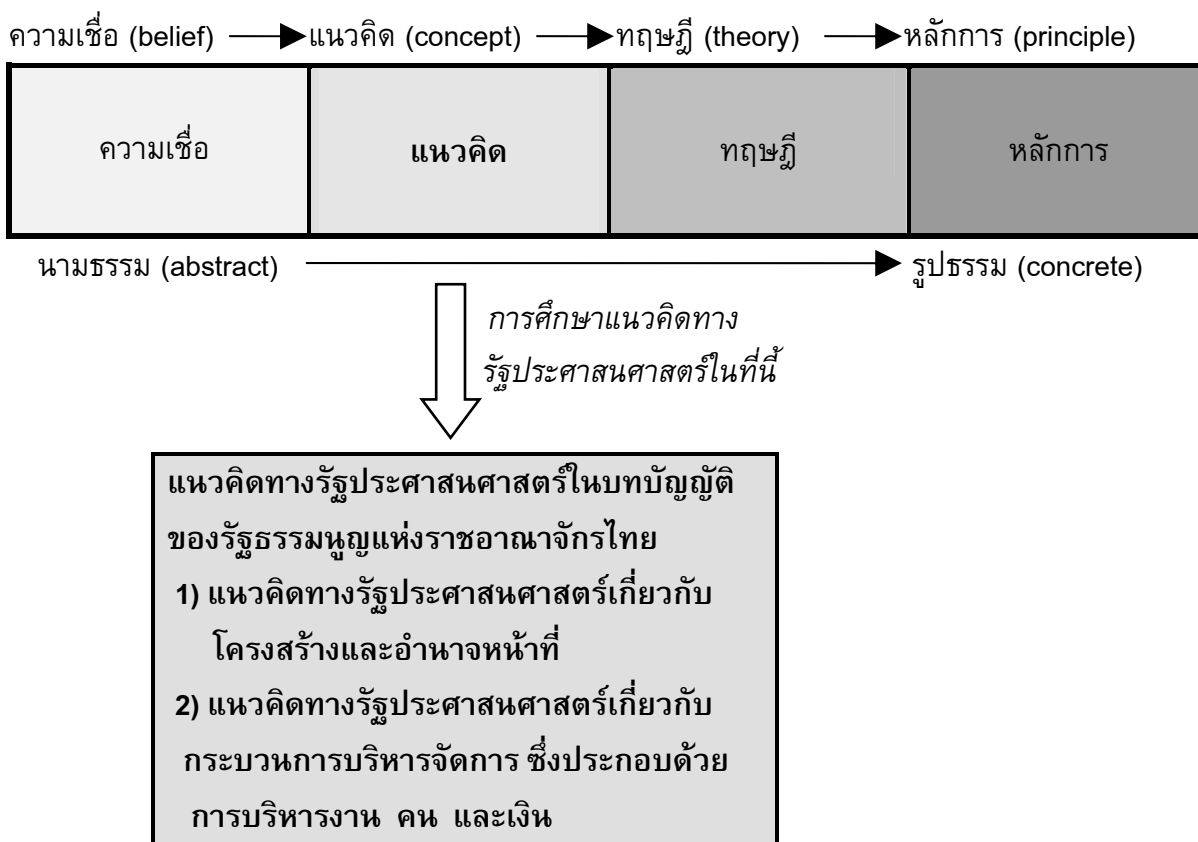
## 2. การนำเสนอแนวคิด ทฤษฎี หลักการ หรือหลักกฎหมาย

เป็นการนำหลักวิชาการของผู้อื่นที่มีอยู่แล้วในอดีตหรือปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับคำถามมาปรับใช้ โดยจะเป็นพื้นฐานเพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ สรุป และเสนอข้อเสนอนะในหัวข้อ 4 ต่อไป

เพื่อป้องกันความสับสนและเข้าใจความหมายของแนวคิดเพิ่มขึ้น ควรทำความเข้าใจกลุ่มคำที่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า แนวคิด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำว่า ความเชื่อ ทฤษฎี และหลักการ คำเหล่านี้ต่างแสดงให้เห็นถึงความชัดเจนของสิ่งที่กล่าวถึงน้อยมากแตกต่างกัน เริ่มจากคำที่เป็นนามธรรม (abstract) ซึ่งมองเห็นและจับต้องได้ยาก จากนั้น จึงเป็นคำที่แสดงให้เห็นถึงสิ่งที่กล่าวถึงชัดเจนมากขึ้น ๆ จนเป็นรูปธรรม (concrete) ซึ่งมองเห็นและจับต้องได้มากขึ้น คำ

ในกลุ่มที่กล่าวมานี้ได้นำมาเรียงตามลำดับไว้ในภาพที่ 1 โดยนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>2</sup> (พ.ศ. 2540) มาเป็นตัวอย่าง

**ภาพที่ 1** กลุ่มคำที่มีความหมายใกล้เคียงกับแนวคิด โดยนำแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาเป็นตัวอย่าง



### 3. การนำกรอบแนวคิดทางวิชาการมาใช้

<sup>2</sup>วิรัช วิรัชนิการวรรณ, แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), หน้า 19-20.

โดยทั่วไป ในการตอบคำถาม หากไม่จำกัดขอบเขตหรือตีกรอบไว้จะทำให้การตอบคำถามนั้น ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ซึ่งอาจทำให้คำตอบกว้างขวางหรือแคบเกินไปก็ได้ การนำกรอบแนวคิดทางวิชาการมาใช้เป็นวิธีหนึ่งที่จะจำกัดขอบเขตของการตอบคำถามให้รัดกุม ตรงประเด็น เป็นวิชาการ และเป็นระบบมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ อาจกล่าวได้ว่า การศึกษาหรือการทำวิจัยที่มีกรอบแนวคิดทางวิชาการ ถือว่า เป็นจุดแบ่งจุดหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างการศึกษาระดับปริญญาตรีกับปริญญาโท

กรอบแนวคิด อาจจัดแบ่งเป็น 2 แบบ โดยทั้ง 2 แบบนี้ ล้วนเป็นกรอบแนวคิดทางวิชาการ กล่าวคือ

**แบบที่หนึ่ง** กรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ หรือ กรอบแนวคิดทางการบริหารจัดการ กรอบแนวคิดแบบนี้ ส่วนใหญ่จะเป็น “กลุ่มคำ” หรือ “ขั้นตอนหลายขั้นตอน” กรอบแนวคิดแบบนี้นำมาใช้ได้หลายกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นำไปใช้ใน "การจัดกลุ่มปัญหา" ตัวอย่างเช่น

1) ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ (หรือทรัพยากรบริหารจัดการ หรือทรัพยากรการจัดการ (management resources)) ที่เรียกว่า 3M 4M 5M 6M 7M 8M 9M หรือ 11M

2) ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า ซอฟท์ (SOFT)

3) ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า สวอท (SWOT)

4) การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 6 ประการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.)

5) การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 7 ประการ

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546<sup>3</sup>

6) การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 5 ประการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545<sup>4</sup>

7) การบริหารจัดการตามแนวทางการบริหารราชการ 11 ประการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

8) การจัดกลุ่มปัญหาด้วยการบริหารจัดการด้วยการเปรียบเทียบ ที่เรียกว่า เป็นช้มาคกิง (benchmarking) ที่ประกอบด้วย 5 ประการ

<sup>3</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ดังนี้

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

2) ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 78 (4)) ดังนี้ “มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ ..... (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ”

<sup>4</sup>“มาตรา 3/1\* การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและการยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือ ปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของ แต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการ ปฏิบัติก็ได้”

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

**9) การบริหารจัดการหน่วยงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard, BSC)** หมายความว่ารวมถึง การวิเคราะห์หรือการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานแบบสมดุลด้วย 4 ปัจจัยหรือ 4 ด้าน ตามแนวคิดของ โรเบิร์ต เอส. แคปเพลน และ เดวิด พี. นอร์ตัน (Robert S. Kaplan และ David P. Norton)<sup>5</sup>

**10) การบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management, RBM)**

**11) หลักการสำคัญของการบริหารจัดการคุณภาพโดยรวม (Total Quality Management, TQM) 10 ประการ**

**12) การจัดกลุ่มปัญหาด้วยหลักการสำคัญขององค์การแห่งการเรียนรู้ หรือ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อองค์การแห่งการเรียนรู้ (learning organization) 5 ประการ** ตามแนวคิดของ ปีเตอร์ เอ็ม. เซ็งกี (Peter M. Senge)

**13) ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า แพมส์-โพสคอร์บ (PAMS-POSDCoRB) ประกอบด้วย 11 เรื่อง**

**14) ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ ที่เรียกว่า 7S ของบริษัท แมคคินซี (McKinsey) หรือกรอบแนวคิด 7S ของแมคคินซี (McKinsey 7-S Framework)**

**15) 6ป** ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ประสานงาน ประชาสัมพันธ์ และประชาชน

**16) 5ส** ซึ่งประกอบด้วย สะสาง สะอาด สะดวก สบาย สุขลักษณะ และสร้างนิสัย

**17) 3 ด้าน** ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้าง (Structure) อำนาจหน้าที่ (Authority) และ กระบวนการดำเนินงาน (Process) หรือเรียกว่า SAP

**18) 3 ด้าน** ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้าง (Structure) อำนาจหน้าที่ (Authority) และการบริหารงานบุคคล (Man) หรือเรียกว่า SAM

**19) กระบวนการ 3 ขั้นตอน** ได้แก่ การคิด หรือการวางแผน หรือการเตรียมการ (thinking หรือ planning หรือ preparing) การลงมือปฏิบัติจริง (acting) และการประเมินผล (evaluating)

**20) กระบวนการ 7 ขั้นตอน** ได้แก่ การวินิจฉัยเบื้องต้น (initial diagnosis) การรวบรวมข้อมูล (data collection) การตรวจสอบข้อมูล (data confrontation) การวางแผนปฏิบัติงาน (action planning) การสร้างทีมงาน (team building) การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม (intergroup development) และการติดตามผลและการประเมินผล (follow up and evaluation)

---

<sup>5</sup>โปรดดูเพิ่มเติม Robert S. Kaplan and David P. Norton, *The Balanced Scorecard: Translation Strategy into Action* (Massachusetts: The President and Fellows of Harvard College, 1996).

**21) กระบวนการ 8 ขั้นตอน** ได้แก่ การพัฒนาตนเอง หรือการเตรียมตัวเองให้พร้อม (self-development) การศึกษาข้อเท็จจริง (fact finding) การรวมกลุ่มอภิปรายถกเถียงปัญหา (group discussion) การวิเคราะห์ปัญหาและจัดลำดับความสำคัญของปัญหา (problem analysis and priority) การร่วมกันวางแผน (planning) การระดมทรัพยากร (mobilization) การลงมือปฏิบัติงาน (action) และการติดตามผลและประเมินผล (follow up and evaluation)

**22) การบริหารจัดการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ( Sufficiency Economy)**

**8 ประการ** ได้แก่ (1) ความพอประมาณ (2) ความมีเหตุผล (3) การมีภูมิคุ้มกัน (4) การพึ่งตนเอง (5) การเสริมสร้างคุณภาพคนให้มีทั้งความรู้และคุณธรรมควบคู่กัน (6) การรวมกลุ่ม (7) การสร้างเครือข่าย และ (8) ความสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืน

**23) การบริหารจัดการตามแนวทางคุณธรรม 10 ประการ** ได้แก่ (1) การรักษาความสัจ (2) การรู้จักข่มใจตนเอง (3) ความอดทน (4) การละความชั่ว (5) การเสียสละ (6) ความเมตตา (7) ความสามัคคี (8) ความสุจริต (9) ความเที่ยงธรรม และ (10) การส่งเสริมคนดี

**24) การบริหารจัดการตามแนวทางทศพิธราชธรรม 10 ประการ (the Ten Perfections Guideline)** ได้แก่ (1) ทาน (charity) (2) ศีล (morality) (3) บริจาค (donation) (4) ความซื่อตรง (honesty) (5) ความอ่อนโยน (gentleness) (6) ความเพียร (assiduity) (7) ความไม่โกรธ (no hard feeling) (8) ความไม่เบียดเบียน (no exploitation) (9) ความอดทน (tolerance) และ (10) ความเที่ยงธรรม (uprightness)

**หมายเหตุ** กลุ่มคำต่าง ๆ ที่เรียกว่า (1) ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ (2) ทรัพยากรการบริหารจัดการ (3) กระบวนการบริหารจัดการ และ (4) หลักการสำคัญต่าง ๆ ที่นำมาแสดงไว้ทั้งหมดข้างต้นนี้ อาจเรียกว่าเป็น “ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ” หรือ “ตัวชี้วัดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ” ก็ได้ เนื่องจากกลุ่มคำที่กล่าวมานี้ทั้งหมดสามารถนำมาปรับไปใช้เป็น “ตัวชี้วัดการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ได้ แม้แต่ละกลุ่มคำจะมีจุดเริ่มต้นหรือที่มาแตกต่างกัน โดย “ตัวชี้วัดการบริหารจัดการ” ดังกล่าวนี้นี้ ถือว่า “เป็นตัวชี้วัดหลัก” เมื่อนำไปปรับใช้ ก็จะต้องสร้างหรือกำหนด “ตัวชี้วัดรอง” ขึ้นมา

**แบบที่สอง** กรอบแนวคิดทางวิชาการทางสังคมศาสตร์ที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ กรอบแนวคิดแบบนี้เป็นตัวแบบ (model) หรือเป็นกรอบแนวคิดที่นำมาใช้ใน "การศึกษาวิเคราะห์" เรื่องที่ศึกษาหรือทำวิจัย ตัวอย่างเช่น



- 1) กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ได้แก่ ปัญหา (problem) → แนวทางแก้ไข (ซึ่งรวมทั้งการป้องกันด้วย) (suggestion)
- 2) กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ได้แก่ ตัวแปรอิสระ (independent variable) หรือเหตุ ตัวแปรตาม (independent variable) หรือผล
- 3) กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ได้แก่ หลักเกณฑ์ใหญ่หรือหลักการทั่วไป (general) → ส่วนย่อย (specific)
- 4) กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ปัญหา (problem) → สาเหตุ (cause) → แนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนา (suggestion หรือ development guideline) ที่สอดคล้องกัน ซึ่งเรียกว่า “กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา”
- 5) กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ เหตุ (cause) → ผล (effect) → ผลกระทบ (impact)
- 6) กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (input) → กระบวนการปรับเปลี่ยน (process) → ปัจจัยนำออก (output)
- 7) กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ปัจจัยสนับสนุน (thesis) → ปัจจัยต่อต้าน (antithesis) → ปัจจัยประนีประนอม (synthesis)
- 8) กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ สภาพแวดล้อม (context) → ปัจจัยนำเข้า (input) → กระบวนการ (process) → ผลผลิต (product)
- 9) กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ ปัญหา (problem) → สาเหตุ (cause) → แนวทางแก้ไข (suggestion) → ผลกระทบ (impact)
- 10) กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (input) → กระบวนการ (process) → ปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (output) → ผลลัพธ์ (outcome)
- 11) กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ได้แก่ ปัจจัยนำเข้า (input) → กระบวนการ (process) → ปัจจัยนำออกหรือผลผลิต (output) → ผลกระทบ (impact) เหล่านี้เป็นต้น

ข้อสังเกต กรอบแนวคิดทั้ง 2 แบบนี้ ได้จัดกลุ่มหรือจัดแบ่งขึ้นเพื่อให้ผู้ศึกษาหรือผู้อ่านเห็นภาพชัดเจนขึ้นและเข้าใจเรื่องกรอบแนวคิดได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดแบ่งเช่นนี้ไม่แน่นอนตายตัวเสมอไป กรอบแนวคิดแต่ละแบบดังกล่าว อาจนำไปจัดเป็นอีกแบบหนึ่งก็ได้ ขึ้นอยู่กับการจัดแบ่งและมุมมองของแต่ละคน

เนื่องจากความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการนำแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการทางวิชาการมาปรับใช้ของผู้ศึกษาแต่ละคน ย่อมแตกต่างกัน ดังนั้น จึงทำให้การเขียนหรือกำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาแตกต่างกันด้วย อย่างไรก็ตาม การทราบและเข้าใจถึงเทคนิคการเขียนกรอบแนวคิดจะมีส่วนช่วยให้ผู้ศึกษาสร้างกรอบแนวคิดขึ้นเองได้ (“เทคนิคการสร้างกรอบแนวคิด 6

ประการ” อาจศึกษาเพิ่มเติมหรือดาวน์โหลดได้จาก [www.wiruch.com](http://www.wiruch.com) หน้าแรก เมนู “แนวทางการเขียนงานวิจัยหรือวิทยานิพนธ์” หัวข้อ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา)

การนำกรอบแนวคิดทางวิชาการมาปรับใช้ ในที่นี้แบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) การจัดกลุ่มปัญหาโดยใช้ “กรอบแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์” หรือ “กรอบแนวคิดทางการบริหารจัดการ” (แบบที่หนึ่ง) และ (2) การศึกษาวิเคราะห์ โดยใช้ “กรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์ที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์” (แบบที่สอง)

**3.1 การจัดกลุ่มปัญหา** การที่จะวิเคราะห์เรื่องใดในทางสังคมศาสตร์ ส่วนใหญ่จะต้องมีปัญหาก่อขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้น เช่น ได้เกิดปัญหาหรือความผิดปกติในหน่วยงานของรัฐก่อนแล้ว จึงนำมาสู่การวิเคราะห์ว่าได้เกิดปัญหาอะไรบ้าง ซึ่งอาจจัดกลุ่มเป็น ปัญหาเกี่ยวกับระบบงาน และปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล การจัดกลุ่มปัญหาจะมีส่วนช่วยให้การวิเคราะห์ชัดเจนและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ปัญหาที่จะนำมาจัดกลุ่มและวิเคราะห์มีเป็นจำนวนมาก และขึ้นอยู่กับการจัดแบ่งของนักวิชาการหรือผู้ศึกษาแต่ละคนว่าจะจัดแบ่งอย่างไร ในที่นี้นำมาเป็นตัวอย่าง 12 กลุ่มปัญหา และเมื่อเลือกจัดกลุ่มปัญหาแบบใด ควรให้เหตุผลไว้ด้วยว่า ทำไมจึงเลือกจัดกลุ่มปัญหาแบบนั้น ตัวอย่างการจัดกลุ่มปัญหา เช่น

- 1) ปัญหาด้านการบริหาร และปัญหาด้านตัวบทกฎหมาย
- 2) ปัญหาด้านโครงสร้าง และปัญหาด้านการปฏิบัติ
- 3) ปัญหาโครงสร้างใหญ่ และปัญหาโครงสร้างย่อย
- 4) ปัญหาเกี่ยวกับระบบ และปัญหาเกี่ยวกับบุคคล
- 5) ปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมาย
- 6) ปัญหาโครงสร้าง ปัญหากระบวนการปฏิบัติงาน และปัญหาตัวบุคคล เช่น จิตสำนึกในการปฏิบัติงาน ความรู้เนื้อรู้ตัวหรือความรู้ผิดรู้ชอบ (consciousness)
- 7) ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย
- 8) ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ
- 9) ปัญหาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>วิรัช วิรัชนิการวรรณ, *ศาลรัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), 516 หน้า.

10) ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานหลักหรือคณะกรรมการ และปัญหาเกี่ยวกับสำนักงานหรือหน่วยปฏิบัติงาน คำว่า คณะกรรมการ นั้น หมายถึง หน่วยงาน หรือคณะบุคคล ก็ได้

11) ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นฝ่ายการเมือง และปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นฝ่ายประจำ

12) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ขึ้นอยู่ว่าจะนำแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการส่วนใดหรือเรื่องใดมาจัดกลุ่ม เป็นต้นว่า

12.1) จัดกลุ่มปัญหาโดยนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ” 3 ด้าน หรือ 3M มาใช้ ได้แก่

- ปัญหาด้านการบริหารบุคลากร (Man)
- ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ (Money)
- ปัญหาด้านการบริหารงานทั่วไป (Management)

12.2) จัดกลุ่มปัญหาโดยนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ” 4 ด้าน หรือ 4M มาใช้ ได้แก่

- ปัญหาด้านการบริหารบุคลากร (Man)
- ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ (Money)
- ปัญหาด้านการบริหารงานทั่วไป (Management)
- ปัญหาด้านการบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material)

12.3) จัดกลุ่มปัญหาโดยนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ” 6 ด้าน หรือ 6M<sup>7</sup> หรือ 7M มาใช้ อันได้แก่

- ปัญหาด้านการบริหารบุคลากร (Man)
- ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ (Money)
- ปัญหาด้านการบริหารงานทั่วไป (Management)
- ปัญหาด้านการบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material)
- ปัญหาด้านการให้บริการประชาชน (Market)
- ปัญหาด้านคุณธรรมหรือจริยธรรม (Morality)

12.4) จัดกลุ่มปัญหาโดยนำ “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ” 11 ด้าน หรือ 11M มาปรับใช้ อันได้แก่

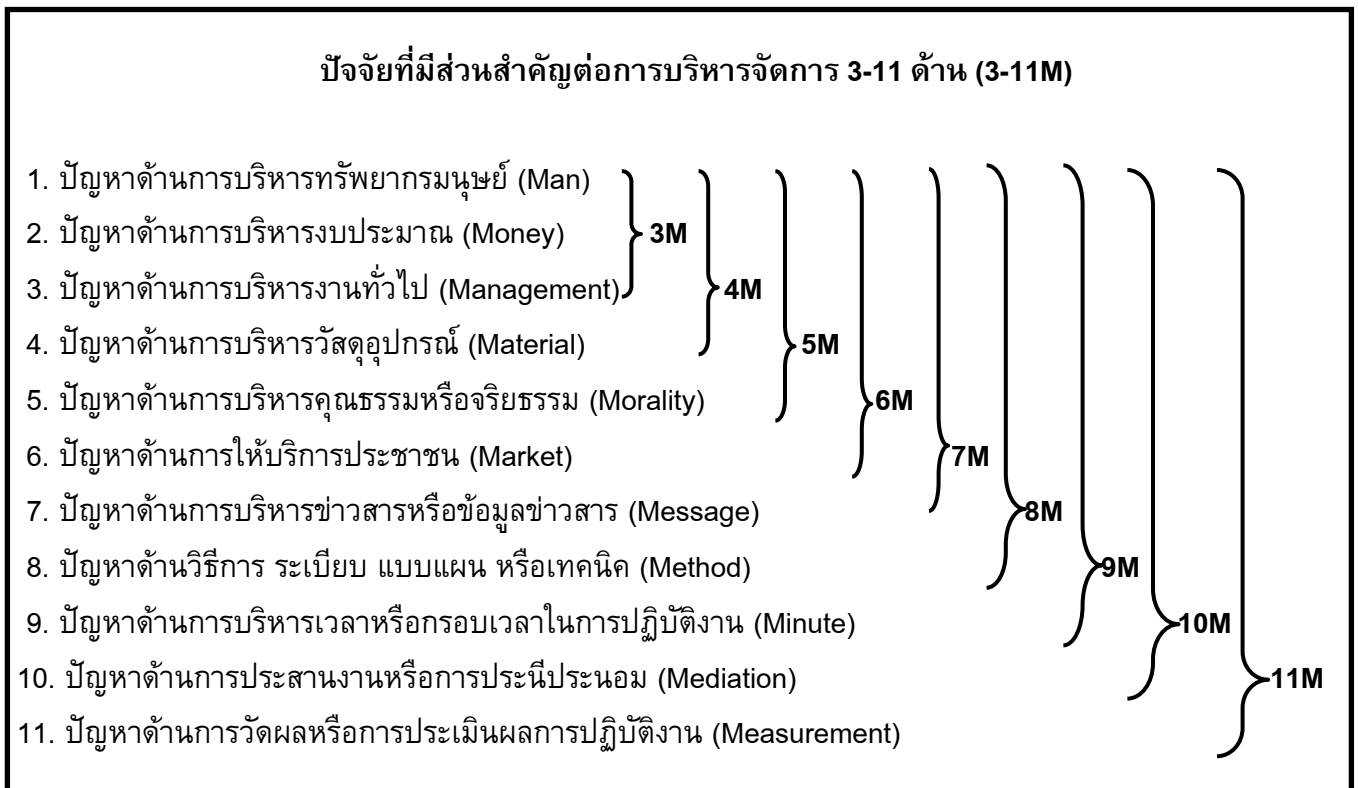
---

<sup>7</sup>วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โพธิ์เพชร, 2546), 210 หน้า; และ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, *การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548), 177 หน้า.

- ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Man)
- ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ (Money)
- ปัญหาด้านการบริหารงานทั่วไป (Management)
- ปัญหาด้านการบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material)
- ปัญหาด้านการบริหารคุณธรรมหรือจริยธรรม (Morality)
- ปัญหาด้านการให้บริการประชาชน (Market)
- ปัญหาด้านการบริหารข่าวสารหรือข้อมูลข่าวสาร (Message)
- ปัญหาด้านวิธีการ ระเบียบ แบบแผน หรือเทคนิค (Method)
- ปัญหาด้านเวลาหรือกรอบเวลาในการปฏิบัติงาน (Minute)
- ปัญหาด้านการประสานงานหรือการประนีประนอม (Mediation)
- ปัญหาด้านการวัดผลหรือการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(Measurement) โปรดดูภาพที่ 2

ภาพที่ 2 การจัดกลุ่มปัญหาโดยนำปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ 3-11 ด้าน มาปรับใช้



12.4) จัดกลุ่มปัญหาโดยนำ “กระบวนการบริหารจัดการ” หรืออาจเรียกว่า “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการบริหารจัดการ” คือ พอคค์ (POCCC) ของ เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) มาใช้ คำว่า กระบวนการ<sup>8</sup> (process) นั้น หมายถึง กิจกรรมหรือการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีขั้นตอน และถูกกฎหมาย กระบวนการบริหารจัดการนี้ ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ได้แก่

- การวางแผน (Planning)
- การจัดองค์การ (Organizing)
- การบังคับบัญชาหรือสั่งการ (Commanding)
- การประสานงาน (Coordinating)
- การควบคุม (Controlling)

12.5) จัดกลุ่มปัญหาโดยนำ “กระบวนการบริหารจัดการ” คือ โปสคอ์บ (POSDCoRB) ของ ลูเธอร์ เอช. กุลิก และ ลินดอลล์ เอฟ. เออร์วิค (Luther H. Gulick and Lyndall F. Urwick) ที่เขียนไว้ใน Papers on the Science of Administration : Notes on the Theory of Organization ในปี ค.ศ. 1937 มาใช้ POSDCoRB แบ่งเป็น 7 ขั้นตอน ได้แก่

- การวางแผน (Planning)
- การจัดองค์การ (Organizing)
- การบริหารงานบุคคลหรือการบริหารบุคลากร (Staffing)
- การอำนวยการ (Directing)
- การประสานงาน (Coordinating)
- การรายงาน (Reporting)
- การงบประมาณ (Budgeting)

คำว่า “POSD**Co**RB” เฉพาะตัว **Co** นั้น ในหนังสือบางเล่มอาจเขียนด้วยตัวใหญ่ทั้ง 2 ตัว คือ CO แต่ในที่นี้ใช้ ๐ ตัวเล็ก เพราะหมายถึง Coordinating อีกทั้ง POSDCoRB ประกอบด้วย 7 ตัว หรืออาจเรียกว่า 7 ปัจจัย หรือกิจกรรม หรือขั้นตอนก็ได้ และถ้าใช้ O ตัวใหญ่ จะทำให้เข้าใจผิดหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ง่ายว่า O ตัวใหญ่นั้นเป็นอีก 1 ตัว หรือมีความหมายเพิ่มขึ้นอีก 1 ตัว เป็น 8 ตัว

---

<sup>8</sup> คำว่า กระบวนการ ประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ ซึ่งต้องมีครบทั้ง 4 ประการ ได้แก่ (1) มีกิจกรรมหรือมีการดำเนินงาน (2) มีขั้นตอน (3) มีระบบ และ (4) ถูกกฎหมาย คำที่ใกล้เคียงกันแต่มีความหมายแตกต่างกับกระบวนการ คือ ขบวนการ (movement) คำนี้มี ข้อ (1)-(3) เหมือนคำแรก แต่ไม่มีข้อ (4) ตัวอย่างเช่น ขบวนการก่อการร้าย ขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติ และขบวนการลักลอบค้าของหนีภาษี

12.6) จัดกลุ่มปัญหาโดยนำ “กระบวนการบริหารจัดการ” คือ แพมส์-โพสคอ์บ (PAMS-POSDCoRB<sup>9</sup>) มาใช้

ก่อนที่จะอธิบาย PAMS-POSDCoRB ควรทำความเข้าใจเหตุผลที่นำ POSDCoRB ในหัวข้อ 12.5) ข้างต้น มาใช้ เพราะเป็นกระบวนการที่คุ้นเคยและใช้กันอย่างกว้างขวางพอสมควรในวงวิชาการ โดยครอบคลุมขั้นตอนการบริหารจัดการจำนวน 7 เรื่องอย่างเจาะจงและชัดเจนมากกว่ากระบวนการบริหารหรือวิธีการบริหารงานอื่น ๆ เป็นต้นว่า

(1) กระบวนการบริหารงาน 5 ขั้นตอน ที่เรียกว่า พอคค (POCCC) ของ เฮนรี ฟาโยล์ (Henri Fayol) แบ่งเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชาหรือสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling);

(2) กระบวนการบริหารงาน 5 ขั้นตอน ของ แกรี เดสสเลอร์ (Gary Dessler) แบ่งเป็น การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การนำ (Leading) และการควบคุม (Controlling);

(3) กระบวนการบริหารงาน 6 ขั้นตอน ที่เรียกว่า ไอเทอมส์ (ITERMS) ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร (Information) เทคโนโลยี (Technology) สถานะทางเศรษฐกิจ (Economic status) ทรัพยากร (Resources) คุณธรรมหรือจริยธรรม (Morality) และการติดต่อสัมพันธ์ หรือระบบสังคม (Society);

(4) ปัจจัยที่ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์การบริหารจัดการ หรือใช้ในการวิเคราะห์หน่วยงาน ที่เรียกว่า ซอฟท์ (SOFT) หมายถึง การวิเคราะห์ที่ประกอบด้วย ปัจจัยที่ดีและปัจจัยที่ไม่ดีทั้งในปัจจุบันและอนาคตรวม 4 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยที่ดีในปัจจุบัน คือ ความพึงพอใจ (Satisfaction) และ (2) ปัจจัยที่ดีในอนาคต คือ โอกาส (Opportunity) รวมทั้ง (3) ปัจจัยที่ไม่ดีในปัจจุบัน คือ ความล้มเหลว (Fault) และ (4) ปัจจัยที่ไม่ดีในอนาคต คือ ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat);

(5) ปัจจัยที่ใช้ในการวิเคราะห์หน่วยงานหรือวิเคราะห์สภาพแวดล้อมของหน่วยงาน ทั้งภายในและภายนอก 4 ประการ ที่เรียกว่า สวอท (SWOT) ได้แก่ จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weak) โอกาส (Opportunity) และข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat);

(6) ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารจัดการ 7 ประการ ของ บริษัท แมคคินซีย์ (McKinsey) อันได้แก่ โครงสร้าง (Structure), ระบบ (System), แบบ (Style), บุคลากร (Staff), ความชำนาญ (Skill), ยุทธศาสตร์ (Strategy), และความเชื่อหรือค่านิยมร่วม (Shared Values) เรียกว่า McKinsey 7-S framework หรือ 7-S;

<sup>9</sup> วัชร วัชรนิภาวรรณ, *การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง*, op.cit., 210 หน้า.

(7) กระบวนการบริหารงานของไทย 5 ส ได้แก่ สะสาง สะดวก สะอาด สุขลักษณะ และสร้างนิสัย;

(8) กระบวนการบริหารงานของไทย 5 ป ได้แก่ ประสิทธิภาพ ประโยชน์ ประหยัด ประสานงาน และประชาสัมพันธ์;

(9) นอกจากนี้แล้ว วิธีการบริหารงานหรือเทคนิคการบริหารแบบอื่น ๆ แม้บางวิธีจะช่วยให้การบริหารงานสะดวก รวดเร็ว และทันสมัย แต่ล้วนไม่มีขั้นตอนที่ชัดเจน หาความแน่นอนได้ยากมาก ขึ้นอยู่กับบุคคลหรือหน่วยงานแต่ละแห่งจะกำหนดขึ้นเองเป็นส่วนใหญ่ เช่น การบริหารงานตามวัตถุประสงค์ หรือ **MBO** (Management By Objective); การบริหารงานโดยกลุ่มสร้างคุณภาพ หรือ **QCC** (Quality Control Circle); การบริหารงานแนวทางสู่คุณภาพหรือมาตรฐาน **ISO 9000**; การบริหารคุณภาพแบบเบ็ดเสร็จ หรือ **TQM** (Total Quality Management); การบริหารโดยอาศัยระบบข้อมูล ที่เรียกว่า **MIS** (Management Information System) หรืออาจเรียกว่า ระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร; การรี้อระบบ (Re-engineering); การบริหารโดยใช้แผนภูมิควบคุม ที่เรียกว่า **Gantt Chart**; การบริหารโดยประเมินความสามารถของผู้บริหาร หรือ **MEI** (Management Excellence Inventory); การบริหารหรือปรับปรุงหน่วยงานโดยการเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นที่เรียกว่า **Benchmarking**; การบริหารแบบเครือข่ายที่เรียกว่า **Networking Management**; การบริหารแบบเดินดูแลให้ทั่วถึง หรือ **MBWA** (Management By Wandering Around) หรือ การบริหารแบบเดินไปรอบ ๆ หรือ **WAM** (Walk Around Management) เหล่านี้เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า **POSDCoRB** จะเป็นที่คุ้นเคย ใช้กันอย่างกว้างขวาง และครอบคลุมขั้นตอนการบริหารจัดการจำนวน 7 เรื่องซึ่งชัดเจนมากกว่ากระบวนการบริหารหรือวิธีการบริหารงานอื่น ๆ ดังกล่าวผ่านมานี้แล้ว หากวิเคราะห์ต่อไปก็จะพบว่า **POSDCoRB** มีข้อบกพร่องบางประการ ผู้เขียนจึงนำ **POSDCoRB** มาพัฒนาหรือปรับเปลี่ยนให้สมบูรณ์เพิ่มขึ้นเป็น **PAMS-POSDCoRB** ด้วยเหตุผลดังนี้

หนึ่ง **POSDCoRB** เกือบทั้งหมดเน้นส่วนที่เป็นวัตถุที่มองเห็นได้อย่างชัดเจน และเกี่ยวข้องกับผลตอบแทนด้านวัตถุ อาจเรียกส่วนนี้ว่า กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นฮาร์ดแวร์ (hardware) ขณะเดียวกัน **POSDCoRB** ได้ละเลยหรือไม่เน้นส่วนที่เกี่ยวข้องกับจิตใจ ซึ่งมองเห็นได้ยาก และให้ผลตอบแทนที่ไม่ชัดเจน ดังเช่น การพัฒนาจิตใจ คุณธรรม จริยธรรม และจิตวิญญาณของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเรียกส่วนนี้ว่า กระบวนการบริหารจัดการที่เป็นซอฟต์แวร์ (software) แม้ใน **POSDCoRB** มีส่วนที่เป็นซอฟต์แวร์บ้าง คือ การบริหารงานบุคคล

หรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Staffing) เช่น มีการพัฒนาหรือการฝึกอบรมบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็ถือว่าน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนที่เป็นฮาร์ดแวร์

**สอง** POSDCoRB ไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง นโยบาย (Policy) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นยิ่งของทุกหน่วยงานที่จำเป็นต้องมีนโยบายเสมอ อีกทั้งในกระบวนการบริหารจัดการไม่อาจขาดเรื่องนี้ได้ แม้อาจมีผู้ตีความหรือโต้แย้งว่าเรื่องนโยบายได้แทรกอยู่ในเรื่อง การวางแผนก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริง นโยบายมีความสำคัญมากและมาก่อนการวางแผน ดังนั้น จึงควรแยกเรื่องนโยบายออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน

**สาม** POSDCoRB ไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง อำนาจหน้าที่ (Authority) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่งของกระบวนการบริหารจัดการ ความสำคัญของอำนาจหน้าที่ยังเห็นได้จากเหตุผลที่ว่า ในการบริหารจัดการของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับเสมอ โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย และในกฎหมายเกือบทุกฉบับซึ่งรวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กล่าวถึงหน่วยงานของรัฐ จะมีบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ไว้ด้วยเสมอ ถึงแม้ว่าอาจมีผู้ตีความหรือโต้แย้งว่าเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น ได้แทรกอยู่ในเรื่อง การอำนวยความสะดวก ก็ตาม แต่ก็ไม่เด่นชัด จึงควรแยกออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน

**สี่** คุณธรรม หรือ จริยธรรม (Morality) และ จิตวิญญาณ (Spirit) ดังกล่าวไว้แล้วว่า POSDCoRB เกือบทั้งหมดเน้นส่วนที่เป็นวัตถุที่เรียกว่า ฮาร์ดแวร์ โดยละเลยเรื่องสำคัญที่เป็นซอฟต์แวร์ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับจิตใจของบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นสิ่งที่มองเห็นไม่ชัดเจน และให้ผลตอบแทนไม่ชัดเจน ประกอบกับเรื่องคุณธรรม หรือ จริยธรรม และ จิตวิญญาณ เป็นเรื่องสำคัญยิ่งในกระบวนการบริหารจัดการ เช่น การปฏิบัติหน้าที่ราชการของทุกหน่วยงานไม่อาจบรรลุผลสำเร็จที่ตอบสนองหรือให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดคุณธรรมหรือจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และขาดจิตวิญญาณของการให้บริการที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม เป็นต้น ดังนั้น จึงสมควรที่จะเพิ่มเติม 2 ส่วนนี้เข้าไปอีกเพื่อช่วยให้กระบวนการบริหารจัดการครอบคลุมครบถ้วน พร้อมกับเกิดความสมดุลระหว่างส่วนที่เป็นฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์เพิ่มมากขึ้นด้วย

ด้วยเหตุผลข้างต้นนี้ ผู้เขียนได้พัฒนาหรือปรับเปลี่ยนกระบวนการบริหารที่เรียกว่า POSDCoRB มาเป็น PAMS-POSDCoRB และนำมาใช้เป็นกลุ่มปัญหาด้านการบริหารจัดการกลุ่มหนึ่ง ซึ่งครอบคลุมมากถึง 11 ขั้นตอน หรือ 11 ปัญหา ดังต่อไปนี้

**(1) นโยบาย (Policy)** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับหลักและวิธีปฏิบัติที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมถึงวิสัยทัศน์หรือ



ลักษณะของการวางแผนทางการบริหารงาน หรือการพัฒนาหน่วยงานของรัฐไว้ในอนาคตในช่วงระยะเวลาที่กำหนด

(2) **อำนาจหน้าที่ (Authority)** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่กฎหมายมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) **คุณธรรมหรือจริยธรรม (Morality)** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติในการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(4) **จิตวิญญาณ (Spirit)** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับจิตวิญญาณของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

(5) **การวางแผน (Planning)** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการวางแผนของหน่วยงานของรัฐ

(6) **การจัดองค์การ (Organizing)** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง และการจัดส่วนราชการของหน่วยงานของรัฐ

(7) **การบริหารงานบุคคล หรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Staffing)** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานที่เกี่ยวกับบุคลากรของหน่วยงานของรัฐทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ

(8) **การอำนวยการ (Directing)** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับบัญชาควบคุมและรับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ

(9) **การประสานงาน (Coordinating)** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ภายในระหว่างหน่วยงานด้วยกัน ระหว่างหน่วยงานกับบุคคล และระหว่างบุคคลด้วยกัน รวมทั้งความสัมพันธ์ภายนอก ระหว่างหน่วยงานด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานกับบุคคลภายนอกหน่วยงาน

(10) **การรายงาน (Reporting)** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการรายงานเสนอความเห็นหรือยื่นเรื่อง และการควบคุมตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐจากภายในและภายนอก

(11) **การงบประมาณ (Budgeting)** หมายถึง ปัญหาเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ รายได้และรายจ่ายของหน่วยงานของรัฐ

กล่าวได้ว่า การจัดกลุ่มปัญหาข้อนี้ มีลักษณะเด่น คือ เป็นการนำความรู้หรือนำลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการมาใช้ เน้นการศึกษาปัญหาในเชิงบริหารจัดการ โดยใช้กรอบแนวคิด มุมมอง หรือให้ความสำคัญกับการศึกษาปัญหาในลักษณะที่เป็นนักบริหารจัดการที่นำความรู้ด้านการบริหารจัดการมาปรับใช้

**3.2 การนำกรอบแนวคิดทางวิชาการที่เป็นตัวแบบมาใช้** โดยทั่วไป กรอบแนวคิด (framework concept or theoretical framework) เปรียบเสมือนแว่นขยายที่จะช่วยในการมองสิ่งใดสิ่งหนึ่งให้เห็นชัดเจนยิ่งขึ้น กรอบแนวคิดยังมีส่วนช่วยให้ผู้ศึกษาหรือผู้ตอบเข้าใจความสัมพันธ์ของตัวแปรต่าง ๆ รวมทั้งสามารถกำหนดแนวคิด ตลอดทั้งแนวทางในการวิเคราะห์ข้อมูลและปรากฏการณ์ได้อย่างเป็นระบบ ครบคลุม ครบถ้วน ตรงประเด็น และง่ายต่อการทำความเข้าใจด้วย

หลังจากจัดกลุ่มปัญหาข้างต้นแล้ว ผู้ตอบอาจนำกรอบแนวคิดทางวิชาการที่เป็นตัวแบบมาใช้ในการวิเคราะห์ตามความเหมาะสม ในที่นี้ได้เสนอไว้ 20 ตัวแบบ และในบางตัวแบบได้ยกตัวอย่างประกอบเพื่อเพิ่มความเข้าใจด้วย อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างที่แสดงไว้ในบางตัวแบบ อาจนำไปปรับใช้ในตัวแบบอื่นได้ด้วย ขึ้นอยู่กับมุมมองของแต่ละคน

**หมายเหตุ** ตัวอย่าง 20 ตัวแบบที่จะนำเสนอต่อไปนี้มีจำนวนหน้ามาก (ตั้งแต่หน้า \*\*-\*\*\*) สำหรับหัวข้อที่ 4 การวิเคราะห์ สรุป และข้อเสนอแนะ อยู่ในหน้า \*\*.

**ตัวแบบที่ 1** กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วยแนวทาง วิธีทาง หรือมรรควิธี (means) ที่จะนำไปสู่จุดหมายปลายทาง (end)

**ตัวแบบที่ 2** กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย เหตุ (cause) ผล (effect) และผลกระทบ (impact)

**ตัวแบบที่ 3** กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย ปัจจัยนำเข้า (input) กระบวนการปรับเปลี่ยน (process) และปัจจัยนำออก (output) เรียกว่า ไอโอपी (IPO)

**ตัวแบบที่ 4** กรอบแนวคิดที่ประกอบด้วย ปัญหา (problem) สาเหตุ (cause) และแนวทางแก้ไข (suggestion) หรือเรียกว่า กระบวนการพิจารณาแก้ปัญหา

**ตัวแบบที่ 5** กรอบแนวคิดที่แบ่งเป็น 2 ฝ่าย และ 3 ฝ่าย

**ตัวแบบที่ 6** กรอบแนวคิดที่แบ่งกระบวนการเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่

**ตัวแบบที่ 7** กรอบแนวคิดที่จัดแบ่งระดับ แบบ 1 ตัวแปร

**ตัวแบบที่ 8** กรอบแนวคิดที่จัดแบ่งระดับ แบบ 2 ตัวแปร เพื่อระบุระดับขีดความสามารถ และเปรียบเทียบ

ตัวแบบที่ 9 กรอบแนวคิดที่จัดแบ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหน่วยงาน และแนวโน้มของการพัฒนา

ตัวแบบที่ 10 กรอบแนวคิดของทฤษฎีระบบ

ตัวแบบที่ 11 กรอบแนวคิดที่แสดงระบบย่อยหลายระบบที่มีความสัมพันธ์กัน และมีลักษณะร่วมกัน

ตัวแบบที่ 12 กรอบแนวคิดที่แสดงระบบย่อยและระบบใหญ่

ตัวแบบที่ 13 กรอบแนวคิดที่เรียกว่า สวอท (SWOT) ซึ่งประกอบด้วย จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunity) และข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat)

ตัวแบบที่ 14 กรอบแนวคิดที่แสดงองค์ประกอบ

ตัวแบบที่ 15 กรอบแนวคิดที่จัดแบ่งเป็นตัวแปรอิสระ (เหตุ) และตัวแปรตาม (ผล) ที่มีความสัมพันธ์ทางเดียว

ตัวแบบที่ 16 กรอบแนวคิดที่จัดแบ่งเป็นตัวแปรอิสระ (เหตุ) และตัวแปรตาม (ผล) ที่มีความสัมพันธ์ 2 ทาง

ตัวแบบที่ 17 กรอบแนวคิดที่นำแนวคิดหรือหลักเกณฑ์ใหญ่ (general) หรือหลักการสำคัญที่เกิดขึ้นทั่วไป มาเป็นแนวทางสำหรับอธิบายหรือกำหนดแนวคิดหรือหลักเกณฑ์ส่วนย่อย (specific) หรือเรียกว่า นิรนัย (deductive)

ตัวแบบที่ 18 กรอบแนวคิดที่นำแนวคิดหรือหลักเกณฑ์ส่วนย่อย (specific) มาเป็นแนวทางสำหรับอธิบายหรือกำหนดแนวคิดหรือหลักเกณฑ์ใหญ่ (general) หรือหลักการสำคัญที่เกิดขึ้นทั่วไป

ตัวแบบที่ 19 กรอบแนวคิดในรูปของสมการ

ตัวแบบที่ 20 กรอบแนวความคิดที่เรียกว่า ไอเทอมส์ เอ็น (ITERMS, N) ซึ่งแบ่งเป็นตัวแปรอิสระหลายตัว และตัวแปรตามหลายตัว

เพิ่มเติม

ตัวแบบที่ 21 กรอบแนวความคิดในรูปของสมการที่แสดงถึงระดับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐ เห็นได้จากแนวคิดของ เฮอ์เบิร์ต เอ. ซิมอน (Herbert A. Simon) ในปี ค.ศ.1976 ที่มีความเห็นว่า ระดับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ (Efficiency) ขึ้นอยู่กับสัมพันธ์ระหว่าง (1) ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรที่ใส่เข้าไป (input) กับ (2) ปัจจัยนำออกหรือผลงานที่ออกมา (output) บวกด้วย (3) ความพึงพอใจผลงานที่ออกมาของประชาชน ผู้รับบริการ สรุปเป็นสูตรได้ดังนี้

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

E คือ ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ (Efficiency)

- O คือ ปัจจัยนำออก หรือผลผลิตหรือผลงานที่ออกมา (Output)
- I คือ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรที่ใส่เข้าไป (Input)
- S คือ ความพึงพอใจผลงานที่ออกมา (Satisfaction)

**ตัวแบบที่ 22** กรอบแนวความคิดที่วิเคราะห์ด้วย ซอฟท์ (SOFT) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยที่ดีและปัจจัยที่ไม่ดีทั้งในปัจจุบันและอนาคตรวม 4 ปัจจัย ได้แก่ (1) ปัจจัยที่ดีในปัจจุบัน คือ ความพึงพอใจ (Satisfaction) และ (2) ปัจจัยที่ดีในอนาคต คือ โอกาส (Opportunity) รวมทั้ง (3) ปัจจัยที่ไม่ดีในปัจจุบัน คือ ความล้มเหลว (Fault) และ (4) ปัจจัยที่ไม่ดีในอนาคต คือ ข้อจำกัดหรืออุปสรรค (Threat)

## 4. การวิเคราะห์ สรุป และเสนอข้อเสนอแนะ

โดยปกติ เป็นการนำข้อมูลที่อยู่บนพื้นฐานของหลักวิชาการมาใช้ แบ่งเป็น ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง (facts) และข้อมูลที่เป็นความคิดเห็น (opinions) ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงนั้น ถือว่าเป็นข้อมูลใน “อดีต” และ “ปัจจุบัน” ตัวอย่างเช่น ความเป็นมา ความสำคัญของปัญหาที่ศึกษา ตลอดจนหลักกฎหมายหรือกฎระเบียบ เป็นต้น ขณะที่ข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นนั้น เป็นข้อมูลใน “อนาคต” หรือเป็นการแสดงวิสัยทัศน์ (vision) ของผู้ตอบ เช่น การเสนอแนะแนวทางการพัฒนาหน่วยงานหรือบุคลากร เป็นต้น ทุกวันนี้การสนับสนุนให้นำเสนอข้อมูลที่เป็นความคิดเห็นมีไม่มากเท่าที่ควร หนังสือส่วนใหญ่จะเสนอข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริง ซึ่งเท่ากับเป็นการเสนอข้อมูลที่เน้นอดีตและปัจจุบัน โดยยังไม่คำนึงถึงอนาคตเท่าที่ควร

การวิเคราะห์ในข้อนี้ เป็นการนำประเด็นคำถาม ตามข้อ 1. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ตาม ข้อ 2. รวมทั้งกรอบแนวคิด ตามข้อ 3. ข้างต้นมาผสมผสานกัน จากนั้น เป็นการสรุป พร้อมกับเสนอข้อเสนอแนะของผู้ตอบไว้ด้วย อันเป็นลักษณะของการแสดงจุดยืนของผู้ตอบ เช่น เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยอย่างไร นอกจากนี้ ถ้าเป็นไปได้ควรยกตัวอย่าง และ/หรือ อ้างอิงแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการประกอบด้วย เช่น ในกรณีของการตอบคำถามด้านกฎหมาย ควรยกคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หรือคำพิพากษาศาลฎีกามาสนับสนุน

ตัวอย่าง เช่น คำถามคือ จงยกตัวอย่างและวิเคราะห์ปัญหาที่สำคัญที่สุดในหน่วยงานของท่านพร้อมกับเสนอแนวทางแก้ไขด้วย ทั้งนี้ โดยใช้หลักวิชาการ และ/หรือ กรอบแนวคิดด้านการบริหารจัดการ

### แนวทางการตอบ

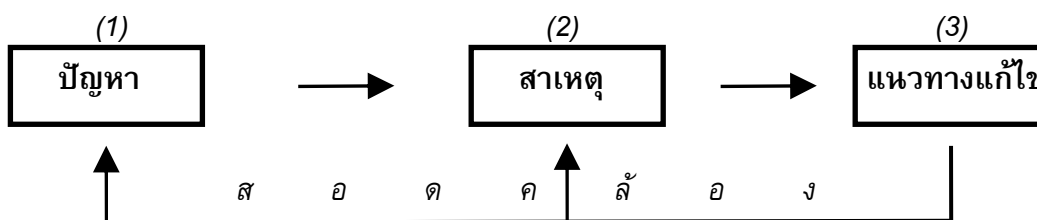
**หนึ่ง** สรุปข้อเท็จจริง (facts) ของปัญหาที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน เช่น ยกตัวอย่างว่า หน่วยงานมีปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการป้อนบำนาญรางวัลหรือการเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ลงตัว กล่าวคือ มีบุคลากรจำนวน 5 คน ได้เสี่ยงชีวิตเข้าจับกุมหัวหน้าผู้ก่อความไม่สงบได้ โดยถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการดีเด่นตามหลักเกณฑ์และสมควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่หน่วยงานมีงบประมาณหรือมีโควตาเพียง 3 คน ทำให้อีก 2 คนไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน และหัวหน้าหน่วยงานไม่อาจตัดสินใจให้บุคคลใดได้หรือไม่ได้ตำแหน่ง

**สอง** การนำแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการทางวิชาการมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ เช่น ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ อาจนำแนวคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า POSDCoRB ของ กุลลิก และ เออร์วิค (Guluck & Urwick) มาปรับใช้ โดยปัญหาของหน่วยงานดังกล่าวในข้อหนึ่งนับได้ว่า เป็นปัญหาด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ หรือ Staffing (S) ซึ่งเป็นปัญหาข้อหนึ่งหรือส่วนหนึ่งของแนวคิดการบริหารจัดการที่เรียกว่า POSDCoRB (อาจอธิบายแต่ละตัวเพิ่มเติมด้วย)

**สาม** การนำกรอบแนวคิดมาใช้ในการวิเคราะห์ เช่น อาจนำ “กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา” ซึ่งประกอบด้วย 3 ขั้นตอนที่สุดคล้องกันมาปรับใช้

**สี่** การวิเคราะห์ เป็นการนำข้อเท็จจริงในข้อหนึ่ง และ วิชาการรวมตลอดทั้งกรอบแนวคิดในข้อสอง มาวิเคราะห์รวมกัน โดยนำปัญหาดังกล่าวมาวิเคราะห์หาสาเหตุ (อย่างน้อย 2 สาเหตุ) พร้อมกับเสนอความเห็นหรือแนวทางแก้ไขไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในแต่ละขั้นตอนอาจเขียนขยายความและแสดงเหตุผลทางวิชาการเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้ ได้สรุปไว้ข้างล่างนี้

### กระบวนการพิจารณาแก้ไขปัญหา



ปัญหาการป้อน  
บำนาญรางวัล หรือ  
การเลื่อนขั้นเงินเดือน  
ไม่ลงตัว (Staffing)  
(มีผู้เข้าหลักเกณฑ์  
ที่จะได้รับการเลื่อน

1) หน่วยงานมี  
งบประมาณหรือ  
ตำแหน่งน้อย  
2) หัวหน้าหน่วยงาน  
ไม่กล้าตัดสินใจ  
หรือ หัวหน้า

1) หัวหน้าหน่วยงานควร  
ของงบประมาณเพิ่ม หรือขอ  
เกลี้ยแบ่งจากหน่วยงานอื่น  
2) หัวหน้านำเกณฑ์อื่นมาใช้  
ในการพิจารณาเลื่อนขั้นด้วย  
เช่น ระยะเวลาการทำงาน

ชั้นเงินเดือนมากกว่า  
งบประมาณที่มีอยู่)

หน่วยงานรักลูกน้อง  
มากเกินไป

หรือการนำผลงานด้านอื่น  
มาพิจารณาประกอบด้วย

## 5. การวิเคราะห์และสังเคราะห์ทางรัฐประศาสนศาสตร์

โดยทั่วไป การวิเคราะห์ (analysis) เป็นการหาเหตุผลไม่ว่าจะเป็นเหตุผลที่เป็น “ข้อเท็จจริง” หรือ “ความคิดเห็น” มาสนับสนุนความคิดและการกระทำ โดยควรนำ “หลักวิชาการ” มาประกอบการวิเคราะห์ด้วย เพื่อช่วยให้การหาเหตุผลนั้นสมบูรณ์ มีคุณค่า และเป็นที่ยอมรับเพิ่มมากขึ้น ส่วนการสังเคราะห์ (synthesis) แท้ที่จริงคือการวิเคราะห์นั่นเอง แต่เป็นการก้าวล่วงการวิเคราะห์ไปอย่างน้อยอีกขั้นหนึ่ง หรือวิเคราะห์เจาะลึกลงไปอีก นอกจากนี้แล้ว การสังเคราะห์ยังเป็นการผสมผสาน (combination) แนวคิดอย่างน้อย 2 แนวคิดเข้าด้วยกัน

ตัวอย่างการวิเคราะห์ เช่น การศึกษาปัญหาเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการที่แตกต่างกันของนักบริหาร 2 คน ในหน่วยงานแห่งเดียวกันแต่คนละเวลากัน กล่าวคือ นักบริหารคนที่ 1 มีแนวทางการบริหารจัดการอย่างเกียจคร้าน ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา และไม่ต้องการสร้างผลงาน เมื่อพ้นตำแหน่งไป มีนักบริหารคนที่ 2 เข้ามาดำรงตำแหน่งแทน นักบริหารคนนี้มีแนวทางการบริหารจัดการอย่างขยันขันแข็ง ควบคุมตรวจสอบผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเข้มงวด และมุ่งผลสำเร็จของงาน แนวทางการบริหารจัดการของนักบริหารทั้ง 2 คนนี้ ล้วนสร้างปัญหาให้แก่หน่วยงานและบุคลากรของหน่วยงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข

แนวทางหนึ่งของการวิเคราะห์เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ เริ่มจากการนำหลักวิชาการหรือกรอบแนวคิดมาปรับใช้ ต่อจากนั้น จึงเป็นการวิเคราะห์ และการสังเคราะห์ ตามลำดับ

**5.1 การนำหลักวิชาการหรือกรอบแนวคิดมาปรับใช้** เป็นการนำแนวคิด ทฤษฎี หลักการ หรือกรอบแนวคิดมาปรับใช้ในการตอบ และในบางกรณีอาจมีการจัดกลุ่มปัญหาด้วย ตามตัวอย่างนี้ หากนำหลักวิชาการ คือ ทฤษฎี X และทฤษฎี Y<sup>10</sup> มาปรับใช้ อาจเขียนอธิบายได้ว่า ดักกลาส แม็คเกรเกอร์ (Douglas McGregor<sup>11</sup>; ค.ศ. 1906 - ค.ศ. 1964) ในปี ค.ศ. 1960

<sup>10</sup> วัชร วัชรนิภาวรรณ, *การวิจัยการจัดการทรัพยากรมนุษย์*, op.cit., หน้า 68-70.

<sup>11</sup> Douglas McGregor, *The Human Side of Enterprise* (New York : McGraw-Hill Book Company, 1960), pp. 16-18.

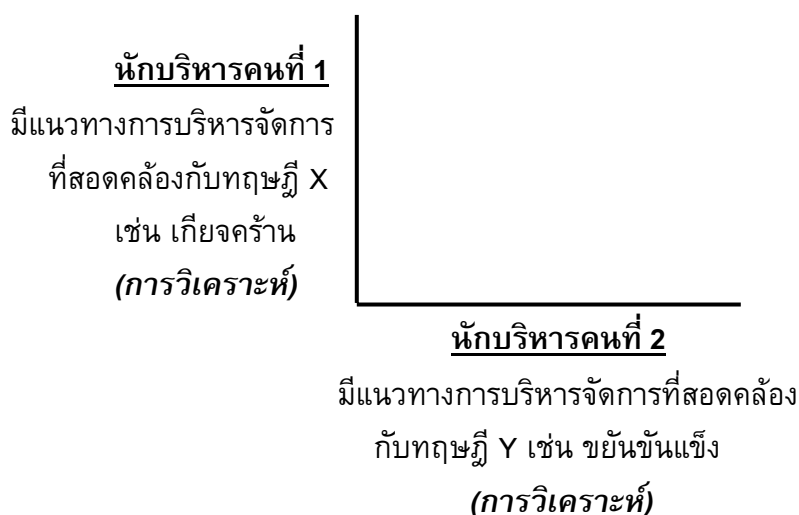
ได้เขียนผลงาน **The Human Side of Enterprise** บรรยายถึงความเชื่อพื้นฐาน 2 ด้านที่มีต่อมนุษย์ เรียกว่า ทฤษฎีเอ็กซ์และทฤษฎีวาย (Theory X and Theory Y) ทั้ง 2 ทฤษฎีนี้สะท้อนถึงธรรมชาติของมนุษย์ที่แตกต่างกัน

ทฤษฎีเอ็กซ์มีความเชื่อพื้นฐานต่อมนุษย์ในทางลบ เฉพาะตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ เช่น มนุษย์ทั่วไปมีนิสัยเกียจคร้าน หลีกเลี่ยงการทำงาน บัดความรับผิดชอบและไม่มุ่งหวังผลสำเร็จของงาน ตรงกันข้ามกับทฤษฎีเอ็กซ์ คือ ทฤษฎีวายซึ่งมีความเชื่อพื้นฐานต่อมนุษย์ในทางบวก เฉพาะตัวอย่างที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ เช่น มนุษย์ทั่วไปมีนิสัยขยัน มีความรับผิดชอบ และมุ่งหวังผลสำเร็จของงาน

**5.2 การวิเคราะห์** จากข้างต้น นักบริหารคนที่ 1 มีแนวทางการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับทฤษฎีเอ็กซ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการอย่างเกียจคร้าน เข้าขามเย็นขาม หลีกเลี่ยงการปฏิบัติงาน ปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชา บัดความรับผิดชอบ และไม่สนใจผลงาน ส่วนนักบริหารคนที่ 2 มีแนวทางการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับทฤษฎีวาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารจัดการอย่างขยันขันแข็ง รับผิดชอบ ควบคุมตรวจสอบหรือเข้มงวดกับการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา และมุ่งหวังผลสำเร็จของงาน

จะเห็นได้ว่า การวิเคราะห์ในส่วนนี้เป็นการหาเหตุผลมาสนับสนุนความคิดที่เกี่ยวกับปัญหาการบริหารจัดการดังกล่าว ด้วยการนำหลักวิชาการ คือ แนวคิด ทฤษฎี หลักการหรือกรอบแนวคิด ตามข้อ 5.1 ข้างต้นมาปรับใช้ โปรดดูภาพที่ 32

**ภาพที่ 32** การวิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการของนักบริหาร 2 คน โดยนำหลักวิชาการหรือกรอบแนวคิดมาปรับใช้



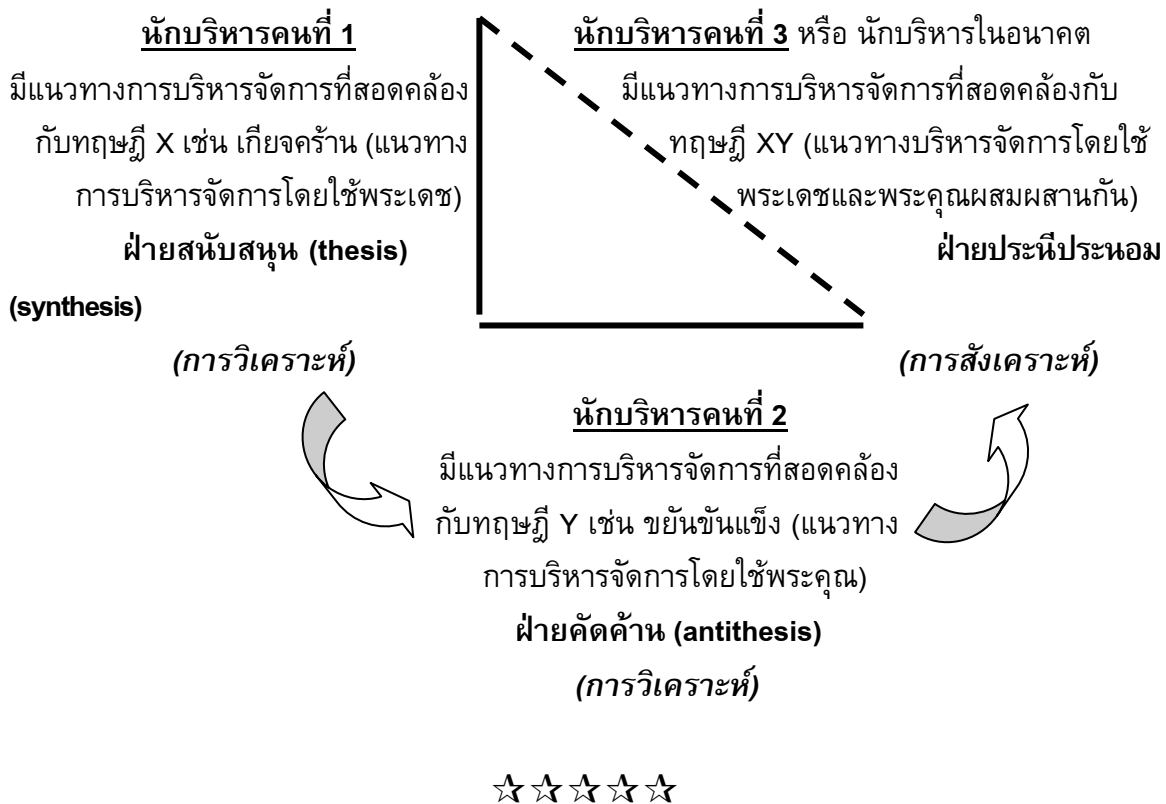
**5.3 การสังเคราะห์** จากตัวอย่างในกรณีเดียวกันนี้ ได้นำทฤษฎีไดอะเล็กติก (Dialectic Theory) ของ เฟรดริช เฮเกิล (Friedrich Hegel : ค.ศ. 1770 - ค.ศ. 1831) ซึ่งมีองค์ประกอบ 3 ฝ่าย หรือ 3 แนวคิด มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ กล่าวคือ สืบเนื่องมาจากการวิเคราะห์ว่า แนวทางการบริหารจัดการของนักบริหารคนที่ 1 สอดคล้องกับทฤษฎีเอ็กซ์ โดยมีลักษณะเกียจคร้าน เป็นต้น ส่วนแนวทางการบริหารจัดการของนักบริหารคนที่ 2 สอดคล้องกับทฤษฎีวาย โดยมีลักษณะขยันขันแข็ง เป็นต้น สำหรับการสังเคราะห์หรือวิเคราะห์จะลึกต่อไปอีกคือ แนวทางการบริหารจัดการของนักบริหารคนที่ 3 หรือนักบริหารในอนาคตที่เหมาะสม สอดคล้องกับทฤษฎีเอ็กซ์วาย (Theory XY) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ผสมผสานระหว่างทฤษฎีเอ็กซ์และทฤษฎีวาย เช่นนี้ เป็นการนำ 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีเอ็กซ์และทฤษฎีวายมาผสมผสานกันและสร้างเป็นแนวคิดทฤษฎี หรือความคิดเห็นใหม่ขึ้น โดยนักบริหารคนที่ 3 ควรมีศิลปะหรือมีความรู้ความสามารถที่จะรู้ว่าในสถานการณ์ใด ตนเองควรจะเป็นนักบริหารตามทฤษฎีใด

แนวทางการวิเคราะห์ที่กล่าวมานี้ ยังนำตัวอย่างอื่นมาปรับใช้ได้อีก เช่น การวิเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการแบบไทยที่เรียกว่า พระเดชและพระคุณ ตัวอย่างแนวทางการบริหารจัดการโดยใช้พระเดช เช่น การบริหารจัดการที่นักบริหารใช้อำนาจมาก ควบคุมดูแล ตรวจสอบและลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเข้มงวด เป็นต้น ส่วนตัวอย่างแนวทางการบริหารจัดการโดยใช้พระคุณ เช่น การบริหารจัดการที่นักบริหารใช้อำนาจน้อย ใช้การมีส่วนร่วม ให้ความเป็นอิสระ ให้ความไว้วางใจ และคอยให้การสนับสนุน เป็นต้น สำหรับการสังเคราะห์ตามตัวอย่างดังกล่าวนี้คือ การบริหารจัดการโดยการใช้พระเดชและพระคุณผสมผสานกันให้เหมาะสมกับสถานการณ์

จากตัวอย่างข้างต้นนี้ อาจสังเคราะห์หรือวิเคราะห์จะลึกต่อไปได้อีกโดยใช้แนวทางอื่นนอกเหนือจากที่ยกตัวอย่างมานี้ก็ได้ ขึ้นอยู่กับประสบการณ์และมุมมองของแต่ละคน อาจกล่าวเพิ่มเติมได้ว่า แนวทางการบริหารจัดการของนักบริหารตามทฤษฎีเอ็กซ์และทฤษฎีวายรวมตลอดทั้งแนวทางการบริหารจัดการของนักบริหารโดยใช้พระเดชและพระคุณนั้น ล้วนมีประโยชน์ด้วยกันทั้งสิ้นหากนักบริหารรู้จักนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยการนำแนวทางการบริหารจัดการแบบใด หรือนำทฤษฎีใดไปปรับใช้ นักบริหารควรคำนึงถึงสถานการณ์ควบคู่ไปด้วย และควรเปิดโอกาสให้มีการยืดหยุ่นเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมได้ด้วย อันมิใช่ยึดถือแบบใดแบบหนึ่งอย่างตายตัวตลอดไป โปรดดูภาพที่ 33



ภาพที่ 33 การสังเคราะห์แนวทางการบริหารจัดการของนักบริหาร 3 คน โดยนำหลักวิชาการหรือกรอบแนวคิดมาปรับใช้



## บรรณานุกรม

- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย : ปัญหา แนวทางแก้ไข และแนวใหม่ของกฎหมายในอนาคต*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.
- \_\_\_\_\_. *การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2548.
- \_\_\_\_\_. *การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไพบร์เพช, 2546.
- \_\_\_\_\_. *การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไพบร์เพช, 2545.

- \_\_\_\_\_ . การวิจัยการจัดการทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
ฟอร์เพซ, 2544.
- \_\_\_\_\_ . แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
(พ.ศ. 2540) และรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.
- \_\_\_\_\_ . ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัด  
ของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2541.
- \_\_\_\_\_ . รายงานผลการวิจัย เรื่อง การจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใน  
อนาคต : กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี นครราชสีมา และระนอง. กรุงเทพมหานคร :  
คณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภา, 2537.
- \_\_\_\_\_ . วิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 6 คำวินิจฉัยที่สำคัญ.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.
- \_\_\_\_\_ . ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจ  
หน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับ ศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี.  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- \_\_\_\_\_ . ศาลรัฐธรรมนูญไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่  
และการบริหารงานบุคคลกับศาลรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส  
เยอรมนี และญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.
- \_\_\_\_\_ . หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร :  
บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด, 2549.

