

# หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา

## (Principle and Theory of Educational Administration)

### บทที่ 1

### มโนทัศน์เกี่ยวกับการบริหารการศึกษา

#### 1.1 ความเป็นมาและพัฒนาการบริหาร

คำว่า การบริหาร (Administration) นับแต่สมัยโรมันเรื่องอำนาจ เราไม่เคยได้ยินคำว่าบริหารทั้งๆที่โรมันเป็นทั้งนักปกครองและนักกฎหมาย ชั้นเอกของโลก จวบจนอาณาจักรโรมันล่มสลาย คำว่า “การบริหาร” มีใช้กันอย่างกว้างๆ เมื่อพูดถึง การดำเนินการ (Perform) การรับผิดชอบ (Take care of) หรือเพียงการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งให้งานลุล่วงไป (Accomplish) ความหมายขณะนั้นก็เพียงคำที่เกี่ยวข้องกัน “การช่วยเหลือ” (Aid or Assistance) หรือ การแนะแนวทาง (guidance)

คำว่า “การบริหาร” เริ่มมีความหมายชัดเจนเอาตอนต้นพุทธศตวรรษ ที่ 25 (ค.ศ.18) โดยมีกลุ่มนักรัฐประศาสนศาสตร์ซึ่งเรียกตัวเองว่า “Cameralists” ในประเทศออสเตรียและเยอรมัน โดยให้คำจำกัดความคำว่า การบริหาร ว่า

การบริหาร หมายถึง “การจัดการหรือการควบคุมกิจการต่างๆ ของรัฐ” เช่นการบริหารการเงินของมูลนิธิ การบริหารกิจการภาษี การบริหารกิจการแพทย์ และ สาธารณสุข การบริหารอาณานิคม การบริหารที่ดินรกร้างว่างเปล่า การบริหารการก่อสร้าง การบริหารเกี่ยวกับที่ดินทำกิน การบริหารกิจการอุตสาหกรรมและอื่นๆ ที่เป็นงานที่เรียกกันในปัจจุบันว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” (Public Administration)

คำว่า Cameralist ตามรูปศัพท์ แปลว่า สภาหรือองค์การบริหารงานของรัฐ  
“a council that manages public business”

คำว่า Cameralist ยังแปลว่า เทคโนโลยีการบริหาร (administrative technology) นั้นเป็นต้นคริสต์ศตวรรษที่ 18

ต่อมาถึงปลายพุทธศตวรรษที่ 25 มีนักบริหารชาวอเมริกัน รวมทั้ง Alexander Hamilton ได้ขยายความหมายของการบริหาร ว่า

การบริหาร หมายถึงการปฏิบัติการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐ ทั้งในด้านนิติบัญญัติ บริหารและการกุศล แต่ให้หมายเฉพาะรายละเอียดในการบริหารงาน และเกี่ยวกับหน่วยงานบริหารเท่านั้น

ต่อมานักบริหารอเมริกันรุ่นหลังๆ ที่เรียกว่า Federalist ก็ให้ความหมายของการบริหารว่า หมายถึง การบริหารของรัฐ หรือการบริหารตามแนวรัฐประศาสนศาสตร์เพียงอย่างเดียว ซึ่ง Public Administration ในอเมริกาถือว่าเป็นศาสตร์สาขาหนึ่งของรัฐศาสตร์ (Political Science) และเป็นการศึกษาเกี่ยวกับ “การปกครองของรัฐด้วย” The Study of Government

พ.ศ.2430 Woodrow Wilson ได้เขียนบทความเรื่อง The study of Administration ใจความว่า

“การบริหารงานของรัฐ หมายถึง การบริหารหรือการจัดการหรือดำเนินการในด้านรายละเอียดอย่างมีระเบียบแบบแผนซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่างๆ ของรัฐ การใช้กฎหมาย ก็คือการบริหาร...

(1) การบริหารอยู่นอกขอบเขตของการเมือง ปัญหาในการบริหารไม่ใช่ปัญหาทางการเมือง ขอบข่ายของการบริหารเป็นขอบข่ายของงานธุรกิจ...

การบริหารคงเกี่ยวกับการเมืองตรงที่ว่าเป็นการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ และเป็นส่วนหนึ่งของงานที่เกี่ยวกับสาธารณะชน”

ในปี พ.ศ.2448 Frank J. Goodnow กล่าวว่า การปกครองมีงานสำคัญ 2 อย่าง คือ การเมืองกับการบริหาร

การเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการแสดงเจตนารมณ์ของรัฐ ให้ปรากฏออกมา

ส่วนการบริหารนั้น หมายถึง การปฏิบัติการต่างๆ ตามนโยบายที่วางไว้ โดยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเมืองจึงเข้ามาคุมฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารก็มีอิทธิพลต่อฝ่ายการเมือง

สรุป ตรงนี้เป็นแนวทางที่ (2) ที่ถือว่า การเมือง (Politics) กับการบริหาร (Administration) แยกจากกันไม่ออก เพราะกิจการทั้งสองด้านเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างของการปกครองประเทศ

การเมือง เป็นเรื่องกำหนดนโยบาย

การบริหาร เป็นเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผลงาน

เพราะฉะนั้น ทั้ง 2 ด้านจึงมีความสัมพันธ์กัน แยกจากกันไม่ได้

(นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ , 2534 : 4 - 6)

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า พัฒนาการของการบริหารในระยะแรก ตั้งแต่พุทธศตวรรษที่ 25 (ค.ศ.ที่ 18) จนถึงสงครามโลกครั้งที่ 1 ว่า

1. เริ่มมีความชัดเจนในความหมายของการบริหารที่เน้นไปในทางรัฐประศาสนศาสตร์ (Public adm.) เป็นหลัก
2. ยังไม่ได้ให้ความสนใจการบริหารธุรกิจและอุตสาหกรรมมากนัก
3. ต่อมาวงวิชาการในมหาวิทยาลัยเริ่มให้ความสนใจศึกษาค้นคว้าและ พัฒนาการบริหารในฐานะเป็น “ศาสตร์” สาขาหนึ่ง และมีการศึกษาเทคนิควิธีการบริหารใหม่ ๆ เข้ามาใช้ในวงราชการมากยิ่งขึ้น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ราวๆ พ.ศ.2463 จึงมีคำใหม่ๆ เกิดขึ้นมาใช้ในการบริหารมากขึ้น เช่น Authority (อำนาจหน้าที่) Planning (การวางแผน) Coordination , Control , Process , Organization , Purpose เป็นต้น

## 1.2 ความสำคัญของการบริหาร

William S. Siffin ได้กล่าวว่า “หากปราศจากองค์การบริหารแล้ว สังคมก็ จะไม่มี หากปราศจากสังคมแล้วมนุษย์ก็ไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ได้”

“without organization there is no society :

without society human cannot live”

โดยที่มนุษย์เราเป็นสมาชิกของสังคม เมื่อมนุษย์อยู่รวมกันมากเป็นหมู่เป็นกลุ่ม มีหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา มีการแบ่งงานกันทำตามลักษณะความรู้ความสามารถ มีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในหมู่พวกและเผ่าเดียวกัน เมื่อสังคมขยายตัว ซับซ้อนมาก มนุษย์ก็เริ่มสร้างระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ ขึ้น โดยเรียนรู้จากประสบการณ์และความเชื่อถือ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดความสำเร็จเรียบร้อย เกิดขึ้นในองค์การและความสุขในสังคมได้ ฉะนั้น ความสำคัญของการบริหาร จึงสรุป ได้ดังนี้

1. การบริหารนั้นได้เจริญเติบโตควบคู่กับการดำรงชีพของมนุษย์ และเป็นสิ่งช่วยให้มนุษย์ดำรงชีพร่วมกันอยู่ได้อย่างผาสุก
2. จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้องค์การต่าง ๆ ต้องขยายงานด้านบริหารให้กว้างขวางเพิ่มขึ้น
3. การบริหารเป็นเครื่องบ่งชี้ให้ทราบถึงความเจริญก้าวหน้าของสังคม ความก้าวหน้าทางวิทยาการ (Technology) ด้านต่างๆ ทำให้การบริหารเกิดการเปลี่ยนแปลงและก้าวหน้ารวดเร็วยิ่งขึ้น
4. การบริหารเป็นวิธีที่สำคัญในอันที่จะนำสังคมและโลกไปสู่ความเจริญก้าวหน้า
5. การบริหารจะช่วยชี้ให้ทราบถึงแนวโน้มทั้งในด้านความเจริญและความเสื่อมของสังคมในอนาคต
6. การบริหารมีลักษณะเป็นการทำงานร่วมกันของกลุ่มบุคคลในองค์การ ความสำเร็จของการบริหารจึงขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองอยู่เป็นอันมาก

7.การบริหารมีลักษณะต้องใ้การวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องมือ และการวินิจฉัยสั่งการเป็นเครื่องแสดงให้ทราบถึงความสามารถของนักบริหารและความเจริญเติบโตของการบริหาร

8.ชีวิตประจำวันของมนุษย์ไม่ว่าในครอบครัว หรือในองค์กรย่อมมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นการบริหารจึงเป็นเรื่องน่าสนใจและจำเป็นต่อการดำรงชีพอย่างฉลาด

9.การบริหารกับการเมืองเป็นสิ่งคู่กัน ไม่อาจแยกจากกันโดยเด็ดขาด ดังที่กล่าวว่า “การเมืองกับการบริหารนั้นเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน (Politics and administration are the two sides of a single coin)

เพราะฉะนั้น การศึกษาวิชาการบริหาร จึงต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมทางการเมืองด้วย (สุธี สุทธิสมบูรณ์ และสมาน รั้งสิโยภุณณ์ , 2537 : 6 - 7)

### 1.3 ความหมายของการบริหารและการบริหารการศึกษา

คำว่า การบริหาร (Administration) โดยทั่วๆ ไปใช้ในความหมายกว้างๆ รวมถึงการบริหารรัฐกิจและธุรกิจมีคนไม่น้อยที่เข้าใจว่า การบริหารหมายถึงการบริหารราชการ แท้จริงคำนี้มีศัพท์บัญญัติการบริหารราชการว่า “รัฐประศาสนศาสตร์” (Public Administration)

มีอีกคำหนึ่งคือ “การจัดการ” (Management) ใช้แทนกันได้กับคำว่า การบริหาร แต่คำว่า Management นี้ หมายถึงการจัดการทางธุรกิจมากกว่าจะหมายถึงการบริหารราชการ หรือการบริหารรัฐกิจ

Management : การจัด หรือดำเนินตามนโยบายที่กำหนดไว้

Administration : เน้นการบริหารหรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย

คำ Management จึงเอานโยบายไป implementation (นำไปปฏิบัติ)

การบริหารคืออะไร

Peter F. Drucker : คือศิลปะในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกับผู้อื่น

Harold Koontz : การดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยการอาศัย คน เงิน วัสดุสิ่งของเป็นปัจจัยในการปฏิบัติงาน

Herbert A. Simon : กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน

**สรุป การบริหารต้องมืองค์ประกอบ**

1. มีคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป
2. กลุ่มคนต้องมาร่วมมือกัน
3. ทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างด้วยความสัมพันธ์

มีระบบ ระเบียบ กฎเกณฑ์

4. ใช้ทรัพยากร และเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม
5. บรรลุวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งหรือหลายอย่างที่กำหนดไว้
6. วัตถุประสงค์ต้องรับรู้ร่วมกัน เห็นตรงกันหมด (นพพงษ์ บุญจิตราดุลย์, 2534 : 3)

คำว่า “การบริหารการศึกษา” หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่บุคคลหลายคน ร่วมกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาสมาชิกของสังคมในทุกๆ ด้าน นับแต่ บุคลิกภาพ ความรู้ ความสามารถ เจตคติ พฤติกรรม คุณธรรม เพื่อให้มีค่านิยมตรงกันกับ ความต้องการของสังคม โดยกระบวนการต่างๆ ที่อาศัยควบคุมสิ่งแวดล้อมให้มี ผลต่อบุคคล และอาศัยทรัพยากร ตลอดจนเทคนิคต่างๆ อย่างเหมาะสม เพื่อให้ บุคคลพัฒนาไปตรงตามเป้าหมายของสังคมที่ตนดำเนินชีวิตอยู่

**หน้าที่ผู้บริหาร :** จึงประสานงานให้บุคคลต่างๆ ปฏิบัติงานไปด้วยดี และ บำรุงรักษาให้ หน่วยงานดำรงมั่นคงและเจริญก้าวหน้าเป็นสมาชิกที่ดีมี ประสิทธิภาพของสังคมโดยกระบวนการต่างๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผนและไม่

เป็นระเบียบแบบแผน ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน (นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ , 2534 : 3 - 4 ; ภิญโญ สาร , 2516 : 10)

#### 1.4 การบริหารเป็นวิชาชีพชั้นสูง

การที่จะนับว่าสาขาวิชาใดเป็นสาขาวิชาชีพชั้นสูงได้นั้นต้องมีเกณฑ์ดังนี้

1. มี Social service                      บริการสังคม
2. มี Lengths of training                ระยะเวลาในการฝึกอบรม
3. มี Intellectual                            มีวิธีการใช้ความคิดสมอง
4. มี Professional Ethics                มีจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ
5. มี Professional Organization        มีสมาคมวิชาชีพแข็งแรง
6. มี Academic autonomy                มีความอิสระทางวิชาการ

ของสหรัฐมีสมาคมการศึกษาที่เรียกว่า AASA (American Association of School Administration) สมาชิกต้องจบ MA + Ed.S. อีกระยะหนึ่ง จึงเป็นสมาชิกได้ ผู้บริหารเขาจึงยอมรับเป็น “Executive” ของไทยเราก็ถือว่า การบริหารการศึกษาก็เป็นวิชาชีพชั้นสูง ดังจะเห็นว่าผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารจะต้องได้รับการศึกษาอบรมทางด้านการบริหารมากพอสมควร คือ

1. การเตรียมผู้บริหาร (Pre Service Education)
2. การฝึกอบรมก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง (Pre-Promotional Training)
3. การฝึกอบรมระหว่างประจำการ (In-service Training)

อย่างที่พวกท่านมาเรียนปริญญาโทบริหารการศึกษาก็เพื่อจะก้าวเข้าสู่ตำแหน่ง Executive

#### 1.5 การบริหารเป็นศาสตร์และเป็นศิลป์

1. มองการบริหารเป็นศาสตร์ (Science) เพราะมีลักษณะเป็นวิชาการสาขาหนึ่ง ที่มีการจัดระเบียบให้เป็นระบบของการศึกษา มีองค์แห่งความรู้ หลักการ

และทฤษฎีที่เกิดจากการศึกษาค้นคว้าเชิงวิทยาศาสตร์ และสามารถนำมาศึกษาเล่าเรียน ถ่ายทอด ฝึกอบรมได้ จึงยอมรับว่าเป็นศาสตร์ (Science)

2. มองเป็นศิลป์ (Art) การบริหารสามารถนำความรู้ หลักการและทฤษฎีการบริหารมาประยุกต์ไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถ ประสบการณ์ บุคลิกส่วนตัวของผู้บริหารแต่ละคนที่สะสมมา ซึ่งจะต้องมีการดัดแปลง แก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมกับสถานการณ์ในกรณีเช่นนี้ การบริหารจึงมีลักษณะเป็นศิลปะ (Art)

เพราะฉะนั้น ผู้บริหารที่ประสบความสำเร็จคือ ผู้ที่สามารถประยุกต์เอาศาสตร์การบริหารไปใช้อย่างมีศิลปะ

## 1.6 ปรัชญาของการบริหารการศึกษาซึ่งเป็นคตินิยม 13 ประการ

คณะศาสตราจารย์ทางวิชาการบริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา กลุ่มหนึ่งได้ประมวลปรัชญาของการบริหารการศึกษาซึ่งเป็นมโนทัศน์สำหรับประเทศไว้ในรายงานของ National Conference of Professors of Educational Administration เมื่อ พ.ศ.2494 สรุปได้ดังนี้

1. ผู้บริหารจะต้องใช้ความฉลาดไหวพริบมาแก้ปัญหาต่างๆ ที่สำคัญในการบริหาร
2. ผู้บริหารต้องเปิดโอกาสให้บุคคลจำนวนมาก หรือให้บุคคลหลายๆ คน เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน และจะทำงานตามลำพังไม่ได้
3. ผู้บริหารต้องเคารพความเป็นคนของแต่ละคน และจะต้องให้ความยอมรับนับถือในธรรมชาติและความสามารถของบุคคลอื่น
4. ผู้บริหารต้องยึดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นหลัก การบริหารโรงเรียนจะไม่มีจุดหมาย ถ้าขาดเป้าหมายดังกล่าว นอกจากนี้ผู้บริหารต้องถือว่าเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการศึกษาย่อมเปลี่ยนแปลงไป



ตามความเหมาะสมของสภาพของสังคม ในฐานะผู้นำ ผู้บริหารจะต้องปรับปรุงโรงเรียนให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

5. ผู้บริหารต้องถือว่าตนเองเป็นเพียงผู้ประสานประโยชน์ ซึ่งเข้ามาให้บริการแก่บุคคลอื่นทุกๆ คน ในการที่จะช่วยให้เขาดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้การศึกษาได้ผลดีและมีประสิทธิภาพที่สุด

6. ผู้บริหารจะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลทั้งหลายเข้าพบทำความเข้าใจกันได้ทุกเมื่อ รับฟังความคิดเห็นของบุคคลทุกคนในวงการศึกษาและในที่ชุมนุมชนที่โรงเรียนตั้งอยู่

7. ผู้บริหารต้องถือว่าตนเองเป็นผู้นำ มิใช่เจ้านายผู้ทรงอำนาจ

8. ผู้บริหารต้องถือว่าตนเองคือนักการศึกษาผู้ยึดมั่นในปรัชญาของการศึกษา จึงต้องปฏิบัติและวางตนอย่างนักการศึกษา

9. ผู้บริหารจะต้องเสียสละทุกอย่าง เพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชนและทำให้สังคมดีขึ้นทุกๆ ทาง

10. ผู้บริหารจะต้องประสานงาน และประสานน้ำใจ สำหรับชาวบ้านกับโรงเรียนในการดำเนินงานการศึกษาของโรงเรียน

11. ผู้บริหารจะต้องประเมิงานของตนอยู่เสมอ การประเมินต้องประเมินทั้งสองอย่าง คือประเมินวิธีการ หรือกระบวนการทำงานด้วยพร้อมๆ กัน กับการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพราะการทำงานจะมุ่งเอาแต่ผลเพียงอย่างเดียวไม่ได้วิธีการก็จำเป็น

12. ผู้บริหารจะต้องเคารพในวิชาชีพของการบริหาร และมีความรับผิดชอบ ต่อวิชาชีพจะไม่ทำความเสื่อมเสีย หรือเป็นเหตุให้ผู้คนเหยียดหยามวิชาชีพนักบริหาร

13. ผู้บริหารจะต้องขวนขวายหาความรู้ใส่ตนอยู่เสมอ และแสวงหาความชำนาญทุกวิถีทางเพื่อการบริหารของตนทันสมัย ทันเหตุการณ์อยู่ตลอดเวลา (ภิญโญ สาร, 2516 : 58 - 59)