

## บทที่ 2

### วิวัฒนาการของการบริหารยุคต่างๆและการประยุกต์ใช้ในการบริหารการศึกษา

#### 2.1 วิวัฒนาการด้านรัฐกิจ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารรัฐกิจ (Public Administration) หรือ รัฐประศาสนศาสตร์ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการปกครอง (The Study of Government) จน ค.ศ.1887 Woodrow Wilson เขียนหนังสือ The study of Administration ว่าการบริหารงานของรัฐหมายถึง การบริหารหรือจัดการหรือ ดำเนินการในด้านรายละเอียดอย่างมีแบบแผน ซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายต่างๆ ของรัฐ การใช้กฎหมาย คือการบริหาร (นพพงษ์ บุญจิตราคุลย์ , 2534 : 5) ซึ่ง แนวความคิดนี้เป็นที่ยอมรับกันมาไม่น้อยกว่า 50 ปี พอจะจำแนกวิวัฒนาการ ทางด้านการศึกษาให้เข้าใจได้ดังนี้

ระยะ 1 (ค.ศ.1887 - 1945) โครงสร้างการบริหารจะเป็นไปในรูปองค์ การรูปนัย (Formal Organization) โดยถือเอาคัมภีร์ของ Woodrow Wilson สรุป ว่า

1. การบริหารรัฐกิจ ควรแยกออกต่างหากจากการเมือง
2. ข้าราชการประจำยึดเอาความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
3. ส่งเสริมให้ประชาชนและข้าราชการรู้เรื่องการบริหารเพื่อประโยชน์

ในการควบคุมงานของรัฐ

4. การบริหารเป็นการดำเนินงานของรัฐ และเป็นส่วนหนึ่งของงานที่ เกี่ยวกับสาธารณชน

ระยะที่ 2 (ค.ศ.1945 - 1958) การศึกษาเรื่องการบริหาร หันมาเน้นพฤติกรรมมองค์การ และเรื่องของมนุษย์สัมพันธ์ของคนมากขึ้น

ระยะที่ 3 (ค.ศ.1958 - ปัจจุบัน) การศึกษาหันมาผสมผสานแนวคิดใน ระยะ 1 และ 2 เข้าด้วยกัน คือ พิจารณาทั้งรูปแบบ โครงสร้างขององค์การ และตัวบุคคล เป็นองค์ประกอบสำคัญ

## 2.2 วิวัฒนาการด้านธุรกิจ

การพัฒนาหลักการบริหารได้รับความสนใจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิวัติอุตสาหกรรม เมื่อศตวรรษที่ 19 (ในปี ค.ศ.1893) ได้ทำให้เกิดความต้องการ “วิธีการบริหาร” ที่ทันสมัยมากยิ่งขึ้น ประกอบกับเทคโนโลยีทางอุตสาหกรรมได้เจริญอย่างรวดเร็ว จุดสนใจในโรงงานขนาดใหญ่คิดกันว่า จะทำอย่างไรจะทำให้การผลิตมีประสิทธิภาพ โดยใช้ระบบโรงงาน (factory system) ระบบนี้มีการใช้วิธีการฝึกจากการทำงาน (on-the-job-training) ผลผลิตและเศรษฐกิจดีขึ้นทันตา จึงเป็นที่ยอมรับว่า การจัดการ (Management) เป็นสาขาวิชาที่สำคัญ นอกจากการใช้ “ระเบียบวินัยในการทำงาน” การบริหารด้านธุรกิจมีการวางกฎเกณฑ์ ระเบียบปฏิบัติ วัตถุประสงค์ และการรวมพลังของกลุ่ม (group effort) ดังนั้น ปรัชญาของการบริหารธุรกิจ จึงมุ่งแสวงหากำไรมากกว่าอย่างอื่น ผลประโยชน์นายทุนเป็นเป้าหมายสำคัญ

ต้นศตวรรษที่ 19 นี้เอง จึงเกิดวิวัฒนาการทางการจัดการขนาดใหญ่ ที่เรียกว่า การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ซึ่งเป็นผลของวิวัฒนาการสมัยใหม่ระยะแรก และนำไปสู่การจัดการที่ดี

## 2.3 การแบ่งยุคของนักทฤษฎีการบริหาร

### 2.3.1 ยุคที่ 1 นักทฤษฎีการบริหารสมัยเดิม (The Classical Management Theory)

สำนักนี้มีอยู่ 2 สาย

- สายการบริหารตามหลักวิทยาศาสตร์ หรือการจัดการแบบวิทยาศาสตร์

- สายทฤษฎีองค์การสมัยเดิม

ยุคการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ยุคนี้เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา สมัย Henry R. Towne ประธานบริษัทเทลและโทว์น (Jale and Towne Manufacturing Company) ใน USA ได้เสนอบทความต่อที่ประชุมสมาคมวิศวกรรมเครื่องกลแห่ง USA เรื่อง “วิศวกรรมในฐานะนักเศรษฐศาสตร์” (The Engineer as Economist) ในปี ค.ศ.1880

Towne ได้เสนอแนวคิดที่ “การจัดการงานซึ่งได้ปฏิบัติ โดยอาศัยหลักควบคุมทางวินัย” ควรจะได้แยกออกจากหน้าที่การงานทางวิศวกรรมและเน้นเรื่องความสำคัญของการจัดการว่ามีเท่ากับความสำคัญของงานวิศวกรรม

แนวคิดของ Towne ได้รับการสานต่อจากวิศวกรชาวอเมริกัน ชื่อ Federick Winslow Taylor ซึ่งต่อมาได้รับขนานนามว่า “บิดาแห่งการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์” (The Father of Scientific Management)

เทลเลอร์ ได้ศึกษาด้านวิศวกรรมศาสตร์ในฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี จบปริญญาโททางวิศวกรรม ที่ Stevens Institute ในสหรัฐอเมริกา เขาทำงานที่ Midvale Steel Company เริ่มตั้งแต่ กรรมกร เสมียน ช่างเครื่อง หัวหน้าคนงาน จนขึ้นไปถึง “หัวหน้าวิศวกรบริษัท” (Chief Engineering) แสดงว่า มีความสามารถประสบความสำเร็จสูง

Taylor มอง “คนงานแต่ละคนเปรียบเหมือนเครื่องจักรที่สามารถปรับปรุง เพื่อเพิ่มผลผลิตขององค์การได้ เจ้าของสำหรับ “The one best way” คือ ประสิทธิภาพของการทำงานสูงสุดจะเกิดขึ้นได้ ต้องขึ้นอยู่กับสิ่งสำคัญ 3 อย่างคือ

1. เลือกคนที่มีความสามารถสูงสุด (selection)
2. ฝึกอบรมคนงานให้ถูกวิธี (Training)
3. หาสิ่งจูงใจให้เกิดกำลังใจในการทำงาน (Motivation)

ตรงนี้เขามองเรื่อง “ค่าตอบแทนแรงงาน” เป็นเกณฑ์โดยการใช้จับเวลาในการทำงานซึ่งตามหลักของการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ ได้สรุปความสำคัญของการบริหารไว้ดังนี้

1. ความเป็นเลิศของการบริหารอยู่ที่การรู้อย่างแน่นอนว่า เราต้องการให้คนทำอะไร และดูแลว่าเขาได้ทำงานอย่างดีที่สุด และประหยัดค่าใช้จ่ายที่สุด
2. ไม่ควรนำแผนการบริหาร ซึ่งในระยะยาว ก่อให้เกิดความไม่พอใจทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมาใช้
3. สิ่งที่คนงานต้องการจากนายจ้างนอกเหนือจากสิ่งอื่นๆ ก็คือ ค่าจ้างที่สูง และสิ่งที่นายจ้างต้องการจากคนงานมากที่สุดก็คือ ค่าใช้จ่ายในการผลิตต่ำ ( ชาลส์ ฮาจินสมาจาร , 2540 : 8 )

**Taylor** บอกว่า ผู้บริหารควรมีหน้าที่ดังนี้

1. กำหนดงานและพัฒนาวิธีทำงานที่ดีที่สุดของคนงานแต่ละคน โดยใช้หลักเกณฑ์ที่พิสูจน์มาแล้ว แทนที่จะปล่อยให้คนงานทำงานแบบตามใจชอบ
2. ต้องคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานที่ดีที่สุด ทำงานให้เหมาะกับงาน
3. ฝึกอบรมผู้ปฏิบัติงานที่คัดเลือกไว้ด้วยวิธีการที่เหมาะสม
4. กำหนดระดับผลผลิตที่คาดหวังหรือมาตรฐานของผลผลิต
5. จัดรางวัลหรือจ่ายค่าตอบแทนพิเศษสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีผลผลิตมากกว่ามาตรฐานที่กำหนด

**หลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ของ Taylor** มีดังนี้

1. หลักเรื่องเวลา ( Time-study Principle ) ถือว่า การวัดความสามารถในการผลิตโดยการจับเวลาในการผลิต และการตั้งเวลามาตรฐานสำหรับการผลิตทั้งหมด หลักการนี้ Taylor เรียกว่าใช้เวลาและการเคลื่อนไหว ( time and motion study ) โดย

- 1.1 ศึกษาเกี่ยวกับเวลาที่ใช้ในการทำงานชิ้นหนึ่งๆ โดยการจับเวลา

- 1.2 ศึกษาเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของแรงงาน เพื่อหาวิธีปรับปรุงวิธีการทำงานเพื่อให้คนงานเหนื่อยน้อยที่สุด วัสดุเดินทางสั้นที่สุด
- 1.3 การแยกงานออกเป็นขั้นตอนต่างๆ เพื่อคนทำงานทำงานได้อย่างเต็มความสามารถ

2. หลักการกำหนดหน่วยค่าจ้าง (Price-rate Principle) ถือว่าอัตราค่าจ้างควรตั้งอยู่บนมาตรฐานที่ได้กำหนดโดยเวลาตามหลักข้อ 1 กล่าวคือค่าจ้างควรจะได้สัดส่วนกับความสามารถในการผลิตของแต่ละคน นั่นคือผลิตมากได้ค่าจ้างมาก ผลิตน้อยได้ค่าจ้างน้อย

3. หลักการแยกงานวางแผนออกจากงานปฏิบัติ (Separation of Planning from Performance Principle) ช่วยวางแผนและฝ่ายปฏิบัติควรแยกออกจากกัน การวางแผนควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ส่วนงานปฏิบัติการควรเป็นของฝ่ายคนงาน ฝ่ายบริหารควรวางแผนโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการของเวลาและข้อมูลอื่นๆ ที่สัมพันธ์กับการผลิต ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของวิทยาศาสตร์และการจำแนกอย่างเป็นระบบ

4. หลักการทำงานแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific method of Work Principle) คือฝ่ายจัดการต้องกำหนดวิธี และมาตรฐานของการปฏิบัติงาน โดยอาศัยหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้ได้ผลผลิตสูงสุด

5. หลักการควบคุมโดยฝ่ายจัดการ (Managerial control principle) คือฝ่ายจัดการต้องทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายปฏิบัติการ และจะต้องให้เขาเข้าใจหลักการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ และการให้การศึกษาอบรมให้ถูกวิธีด้วย

6. หลักการจัดระเบียบการปฏิบัติงาน (Functional Management Principle หรือ functional foremanship) คือการแบ่งงานกันทำตามหน้าที่อย่าให้งานมากองอยู่ที่เดียว จัดระเบียบให้มีตำแหน่งหัวหน้างานคนงานในหน้าที่อย่างมีระเบียบวินัย เครื่องจักรและส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงานหลักของ

Taylor จึงเน้นทั้ง “คน” (ผู้ปฏิบัติ) และ “วิธีการปฏิบัติ” เพื่อประสิทธิภาพในการผลิตสูงสุด

Henry L. Gantt และ Frank B. Gilbreth ผู้เคยร่วมงานกับ Taylor แท้จริงแล้ว Gantt มีแนวคิดการเลือกคนงานโดยหลักวิทยาศาสตร์และการร่วมมืออย่างกลมกลืน ระหว่างแรงงานและฝ่ายการจัดการ การพัฒนาฝั่งนั้น Gantt ได้ใช้แนวคิดนี้มา พัฒนาวิธีการวัดผลผลิตโดยใช้กราฟบันทึกผลการทำงาน ที่เรารู้จักกันดีในเรื่อง Gantt's chart

Gilbreth ก็ศึกษาเรื่อง การศึกษาเวลาและการเคลื่อนไหวในการทำงาน (time and motion study) และพัฒนาเครื่องมือใช้วัดความเคลื่อนไหวและระยะเวลาในการทำงานออกมาใช้ เขามองเห็นว่า คนทำงานเกิดความจำเจ ซ้ำๆ มีความเหน็ดเหนื่อย จึงได้หาทางปรับปรุงและวางมาตรฐานในการทำงานขึ้น

คราวนี้ลองมาวิเคราะห์ดูว่า แนวคิดของ Taylor มีปัญหาอะไรตามมาซึ่งพบว่า

1. Taylor มองข้ามเรื่องการปฏิบัติด้านจิตใจของคนงาน
2. มองข้ามความต้องการด้านสังคมของคนงานไป โดยไม่ได้พิจารณาถึงความตึงเครียดที่เกิดขึ้นคนต้องการความรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญและต้องการพูดถึงสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวข้องกับพวกเขา

3. มองข้ามการตอบสนองความพึงพอใจในการทำงานไป  
 ตรงนี้ ให้พิจารณาว่าในทางการศึกษาจะใช้แนวคิดหรือหลักการของ Taylor มาประยุกต์ใช้ได้หรือไม่ ?

อย่างไรก็ตามในทางการบริหารก็พบว่าหลักการของ Taylor มีปัญหาดังกล่าว ก่อให้เกิดการนัดหยุดงาน เริ่มไม่เหมาะสมขึ้นมา

ในที่สุดก็เกิดสายที่ 2 ขึ้น คือทฤษฎีองค์การสมัยเดิม อีกพวกหนึ่งนั่นคือ Henri Fayol วิศวกรชาวฝรั่งเศส ทำงานในเมืองแร่ เป็นบิดาของทฤษฎีการปฏิบัติการและการจัดการตามหลักบริหาร ทฤษฎีการจัดการปฏิบัติ

การ (Operational - management theory) หมายถึง การจัดการกิจกรรมที่ซับซ้อนซึ่งสัมพันธ์กับการวางแผนการผลิต การจัดสรรทรัพยากร การสั่งการปฏิบัติงาน การจัดการทรัพยากรบุคคล และการตรวจสอบระบบการปฏิบัติงาน ตลอดจนใช้เทคนิคเชิงปริมาณในการแก้ปัญหาการผลิต เขาประสบความสำเร็จในการเขียนตำราเล่มหนึ่ง ชื่อ Industrial and General Administration ขึ้นมา ตำราเล่มนี้รวมเรื่องที่เป็นกิจกรรมและการบริหารออกเป็น 6 ประเภท คือ

1. กิจกรรมเทคนิค (ในการผลิต) (Technical activities) ประกอบด้วย (1) การผลิต (Production) (2) การประกอบอุตสาหกรรม (Manufacturing)
2. กิจกรรมการค้า (Commercial activities) ประกอบด้วย (1) การซื้อ (Buying) (2) การขาย (Selling) (3) การแลกเปลี่ยน (Exchanging)
3. กิจกรรมการเงิน (Financial activities) ประกอบด้วย (1) การค้นหาเงินทุนและสินเชื่อ (Searching for capital and credit) (2) การใช้เงินทุนอย่างเหมาะสม (Using them optimally)
4. กิจกรรมความมั่นคง (Security activities) ประกอบด้วย การคุ้มครองทรัพย์สินบุคคล (Protecting property and persons)
5. กิจกรรมการบัญชี (Accounting activities) ประกอบด้วย (1) การควบคุมสินค้า (Taking stock) (2) การจัดทำบัญชี (Keeping balance sheets) (3) การตรวจสอบต้นทุน (Tracking costs)
6. กิจกรรมการจัดการ (Administrative activities) ประกอบด้วย (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) การสั่งการ (Commanding) (4) การประสานงาน (Coordinating) (5) การควบคุม (Controlling) ( ศิริวรรณ เสรีรัตน์ และคณะ , 2539 : 23 )

ในหัวข้อที่ 6 นี้ เป็นหลักของ A General Approach to Administration ซึ่งประกอบด้วย 5 Elements of administration ซึ่ง Fayol ได้เอาแนวคิดของ

Taylor มาแสวงหากฎเกณฑ์ในการบริหารงานที่เป็นลักษณะสากล (Universal) องค์ประกอบมูลฐาน 5 ประการ ได้แก่

1. การวางแผน (to plan) หมายถึง การศึกษาวิเคราะห์อนาคตและจัดวางแผนปฏิบัติงานล่วงหน้า
2. การจัดองค์การ (to organize) หมายถึง การเสริมสร้างองค์การด้านคนและวัสดุสิ่งของ เพื่อการปฏิบัติการตามแผน
3. การบังคับบัญชา (to command) หมายถึง การควบคุมบังคับบัญชาให้คนงานปฏิบัติงานตามหน้าที่
4. การประสานงาน (to Coordinate) หมายถึง การประสานกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานให้ดำเนินไปตามเป้าหมาย
5. การควบคุม (to Control) หมายถึง การควบคุมดูแลให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับและกฎเกณฑ์

ส่วนใหญ่ในเอกสารของเขาจะอธิบายถึงหน้าที่ เขาชี้ให้เห็นว่าหลักการดังกล่าวไม่เพียงแต่นำมาใช้ได้ในวงการธุรกิจเท่านั้น แต่ยังสามารถนำไปใช้กับการเมือง ศาสนา การสังคมสงเคราะห์ การทหาร และกิจกรรมสาขาอื่นๆ เพราะว่าทุกองค์การต้องอาศัยการจัดการ จึงต้องมีการสร้างทฤษฎีการบริหาร และมีการสอนเป็นวิชาการ

Fayol เชื่อว่า ผู้จัดการทั่วไปย่อมต้องมีความสามารถด้านการบริหารมาก ส่วนความสามารถด้านเทคนิคน้อยกว่าผู้บริหารระดับต้น เขาเชื่อว่า ความสามารถด้านบริหารประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์การได้ทุกประเภท เช่น ครอบครัว วัด ทหาร รัฐบาล อุตสาหกรรม ฯลฯ

ทั้ง Fayol และ Taylor เน้นเหมือนกันคือ ปัจจัยตัวบุคคลปฏิบัติงาน + วิธีการทำงาน ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลแต่ก็ไม่มองด้าน “จิตวิทยา”

Fayol ได้เสนอแนวความคิดในเรื่องหลักเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป 14 ประการ ดังนี้



(เขาใช้ Principle แทนคำว่า Rule or Law เพราะคำนี้ว่าหลักการเหล่านี้ต้องยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้กับความต้องการทุกอย่าง)

### 1. การแบ่งงานกันทำ (Division of Work)

เหตุผล : เพื่อลดเวลาของการเรียนรู้งานให้น้อยลง เพิ่มทักษะการทำงานให้มากขึ้น เพิ่มผลผลิต ได้แรงงานที่มีประสิทธิภาพ

### 2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility)

อำนาจหน้าที่ : เป็นสิทธิของการออกคำสั่งแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา แต่ต้องควบคู่กับความรับผิดชอบ

ทั้ง 2 อย่างต้องสัมพันธ์กัน “เป็นความเสมอภาคระหว่างทั้งสอง”

Fayol บอกว่า ยอมรับว่า การป้องกันไม่ให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด ขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตของบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่

### 3. ความมีระเบียบวินัย (Discipline)

การมีระเบียบวินัย แสดงถึง การยอมรับในข้อตกลงหรือนโยบายต่างๆ ของสมาชิกในองค์กร จึงเกิดระเบียบวินัย อนุรักษ์ระเบียบวินัย

เพราะฉะนั้น ผู้บริหารต้องซื่อสัตย์ สุจริต

ข้อตกลงต้องแจ้งชัดเปิดเผย

การลงโทษต้องกระทำอย่างระมัดระวัง (เสมอภาค)

### 4. การมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว (Unity of Command)

Fayol เชื่อว่า ถ้ามีผู้บังคับบัญชา 2 คน จะเกิดการทำลายอำนาจหน้าที่ และระเบียบวินัยได้ การสั่งการจากผู้บังคับบัญชาคนเดียวจะช่วยจัดความขัดแย้งระหว่างแผนกและบุคคลได้

สาเหตุที่ผู้บังคับบัญชาบางคน ไม่ปฏิบัติตามสายบังคับบัญชา เพราะความยุ่งยากการเขียนคำบรรยายลักษณะงาน (Job description) ให้ชัดเจนและสมบูรณ์ นั่นเอง

### 5. การมีเป้าหมายเดียวกัน (Unity of Direction)

การมีเป้าหมายเดียวกัน เกิดจาก โครงสร้างขององค์การที่ดี มีการจัดแผนงานอย่างเหมาะสม ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน

### 6. ผลประโยชน์ส่วนตัว มีความสำคัญน้อยกว่าผลประโยชน์ของส่วนรวม (Subordination of Individual Interest to the Common Good หรือ to the General Interest)

หลักผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นรองผลประโยชน์ส่วนรวม (องค์การ)

ผลประโยชน์องค์การเป็นรองผลประโยชน์สภาพแวดล้อมสังคมขององค์การ

### 7. การให้ผลตอบแทน (Remuneration)

- ค่าจ้างที่จ่ายให้คนในองค์การ ยึดหลักยุติธรรม

- เป็นที่พอใจทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายคนงาน

- ค่าจ้างคิดเหมือน Taylor คิดตามเวลา การให้โบนัส การมีส่วนร่วมในกำไร

- การให้ผลตอบแทนด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เงิน (Incentive)

### 8. การรวมอำนาจ (Centralization)

การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง มิได้หมายถึงว่าอำนาจหน้าที่ของการตัดสินใจจะรวมไว้ที่ระดับสูงขององค์การเพียงอย่างเดียว แต่ ความหมาย

- เมื่อความรับผิดชอบมอบไว้ที่ผู้บริหารคนใดแล้ว อำนาจหน้าที่ต้องมอบหมายให้ไปด้วย เพื่อให้สามารถควบคุมส่วนต่างๆ ขององค์การไว้ได้เสมอ

- ส่วนการกระจายอำนาจจะมากน้อยเพียงใด ย่อมแล้วแต่สถานการณ์และลักษณะขององค์การ แต่ละคนจะเลือกโดยวิธีใดต้องคำนึงถึงประโยชน์รวมสูงสุดเท่าที่จะทำได้

## 9. สายการบังคับบัญชา (The Hierarchy)

สายการบังคับบัญชาเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จากระดับสูงลงมาต่ำ ถึงเรื่องของอำนาจหน้าที่ การดำเนินงานต่างๆ ในองค์การเป็นไปตามสายบังคับบัญชาลดหลั่นลงมา สายบังคับบัญชาจะสั้นหรือยาวต้องดูลักษณะงานให้เหมาะสม

## 10. ความมีระเบียบ (Order)

Fayol บอกว่า ทุกสิ่งทุกอย่างไม่ว่าสิ่งของหรือคนต้องมีระเบียบและรู้ว่าตนเองอยู่ในที่ใดของส่วนรวม

เพราะฉะนั้น ในการจัดระเบียบของการทำงานของคนในองค์การ ผู้บริหารจะต้องกำหนดลักษณะและขอบเขตของงานให้ถูกต้อง ชัดแจ้ง พร้อมระบุให้เห็นว่า สัมพันธ์ต่องานอื่นอย่างไร สัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างไรในตำแหน่งของบุคคลตาม Organization chart

## 11. ความเสมอภาค (Equity)

Fayol มองความเสมอภาคในเรื่องความเมตตาและความยุติธรรมที่ต้องมีแก่ทุกฝ่ายภายในองค์การ

เพราะฉะนั้นความเสมอภาคจะเป็นสิ่งจูงใจให้พนักงานเห็นเป็นสำคัญที่พวกเขาจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสียสละและมีความจงรักภักดี

หลักเสมอภาค ดูได้จากการจ่ายผลตอบแทน ค่าจ้าง เงินเดือนต้องยุติธรรม

## 12. ความมั่นคงของงาน (Stability of tenure) หรือหลักความมีเสถียรภาพในการทำงาน

Fayol กล่าวว่าทั้งผู้บริหารและคนงานต่างต้องใช้เวลาระยะหนึ่งเพื่อเรียนรู้งาน จนทำงานได้ดี ถ้าต้องถูกออกหรือเปลี่ยนกลางคัน ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองและเปล่าประโยชน์ การที่คนเข้าออกมาก บ่อยๆ เป็นสาเหตุต้องสิ้นเปลือง และผลของงานก็ไม่มีประสิทธิภาพ ยิ่งเป็นผู้บริหารแล้ว ย่อมส่งผล

กระทบต่อองค์การและผลประโยชน์ขององค์การ (คนหนึ่งกว่าจะเรียนรู้งาน ต้องใช้เวลานาน)

### 13. ความคิดริเริ่ม (Initiative)

เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้แสดงความคิดริเริ่ม ซึ่งเป็นการรวมแนวความคิดของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในการแก้ปัญหา การมีการให้คำแนะนำจากระดับล่างนับเป็นประโยชน์มากขณะเดียวกันผู้บริหารระดับสูงที่มีประสิทธิภาพ ต้องมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการพัฒนาและบริหารงานด้วย

### 14. ความสามัคคี (Esprit de Corps.)

เมื่อการบริหารภายในองค์การเป็นทีมงาน ความสำเร็จของงานเป็นเป้าหมายร่วมกันอย่างดีที่สุด เป็นหลักสูตรที่ว่าสามัคคีคือพลัง (In union there is strength)

**ลักษณะที่สำคัญของการบริหารในทัศนะของ Fayol มีดังนี้คือ**

1. ผู้บริหารควรรู้จักคนงานของตนเป็นอย่างดี
2. ผู้บริหารจะต้องกำจัดความไร้สมรรถภาพไปให้หมด
3. ผู้บริหารจะต้องสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การกับองค์การ
4. ผู้บริหารจะต้องเป็นตัวอย่างที่ดีแก่คนงาน
5. ผู้บริหารจะต้องสรุปผลงานขององค์การเป็นระยะๆ และใช้แผนภูมิแสดง
6. ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีการประชุมหัวหน้างานระดับผู้ช่วยเพื่อให้ความเข้าใจตรงกัน
7. ผู้บริหารจะต้องก่อให้เกิดความสามัคคี พลัง ความคิดริเริ่ม และความจงรักภักดีของคนงานต่อองค์การ (ชาอุชัย อาจินสมาจารย์ , 2540 : 11-12)

ต่อมา Luther Gulick ได้นำหลักการบริหารของ Fayol มาเพิ่มเติมซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีในตัวย่อที่ว่า POSDCoRB ซึ่งตัวย่อแต่ละตัวมีความหมายดังนี้

P-Planing	หมายถึง	การวางแผน
O-Organizing	หมายถึง	การจัดองค์การ
S-Staffing	หมายถึง	การจัดคนเข้าทำงาน
D-Directing	หมายถึง	การสั่งการ
Co- Coordinating	หมายถึง	ความร่วมมือ
R-Reporting	หมายถึง	การรายงาน
B-Building	หมายถึง	งบประมาณ

### 2.3.2 การประยุกต์ใช้หลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ในการบริหารการศึกษา

ผู้เขียนตำราการบริหารการศึกษาเริ่มประยุกต์ใช้หลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์มาใช้ในการบริหารการศึกษา F. Bobbit เป็นบุคคลแรก ในปี 1913 เขาได้เขียนบทความเรื่องหนึ่งคือ “The Supervision of City Schools” เขาได้ประยุกต์หลักการบริหารทั่วไปในปัญหาของระบบโรงเรียนในเมือง และได้ให้คำแนะนำการประยุกต์ใช้หลักการต่างๆดังนี้

1. กระบวนการทางวิทยาศาสตร์ ควรใช้ในการดำเนินจัดตั้งมาตรฐานที่ต้องการ เกี่ยวกับผลผลิตของโรงเรียน (School production)
2. วิธีการผลิตควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของวิทยาศาสตร์
3. คุณสมบัติของผู้ผลิต (ครู) ควรจะถูกกำหนดขึ้น และเขาควรได้รับการฝึกอบรมอย่างเหมาะสมตามแนวทางวิทยาศาสตร์
4. ผู้ผลิต (ครู) ควรได้รับการชี้แจง ให้รู้เกี่ยวกับมาตรฐานที่กำหนด วิธีการว่าจ้าง และการใช้เครื่องมือต่างๆ
5. บุคลากรทางการศึกษามีมาตรฐานต่ำ จึงควรได้รับการตระเตรียมมาเป็นอย่างดีก่อนที่จะปฏิบัติงาน

อีกคนหนึ่งที่มีบทบาททางด้านวิชาการบริหารการศึกษาก็คือ Cubberley Cubberley ยึดถือแนวทางของ Taylor เขาได้กล่าวถึงหลัก 3 ประการของผู้ตรวจการศึกษา (Superintendent of Schools) คือ

1. การจัดองค์การ (Organization) ผู้ตรวจการศึกษาจะต้องเป็นผู้จัดองค์การของการดำเนินงานในโรงเรียน โดยเป็นผู้วางนโยบายให้โรงเรียนปฏิบัติ

2. การบริหาร (Execution) ผู้ตรวจการศึกษา จะต้องเป็นผู้บริหาร (Executive) ในสิ่งที่โรงเรียนดำเนินการ

3. การนิเทศ (Supervision) ผู้ตรวจการศึกษาจะต้องเป็นผู้นิเทศของการดำเนินงานในโรงเรียน ความรู้ทางวิชาชีพ และความหยิ่งเห็นของเขาจะต้องปรากฏออกมาในรูปของงานประจำวันของครูและนักเรียน

ในทัศนะของ Cubberley ผู้ตรวจการศึกษา ซึ่งเป็นผู้นำทางการศึกษา จะต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. จะต้องเป็นคนแจ่มใส
2. จะต้องเป็นคนรู้จักผ่อนหนักผ่อนเบา
3. จะต้องเป็นคนซื่อสัตย์
4. ไม่ควรถูกคนอื่น
5. จะต้องเป็นคนมีวินัยในตัวเอง
6. จะต้องเป็นมากกว่าแค่ครูของครู
7. จะต้องมีความสำนึกที่ดี
8. จะต้องสามารถทำงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี โดยวิธีใช้ให้คนอื่นทำงาน
9. จะต้องใช้เวลาสำหรับการสังเกต ศึกษา คิดวางแผน ให้คำแนะนำ (advise) แนะนำแนวทาง (guide) และเป็นผู้นำ (lead)

ทัศนะดังกล่าวข้างต้น Cubberley ได้แสดงไว้ในหนังสือชื่อ “Public School Administration”

Ward G. Reeder ก็เป็นผู้บุกเบิกอีกคนหนึ่ง ในด้านการบริหารการศึกษา ในหนังสือของเขา “Fundamentals of Public School Administration” เขาได้วางโครงสร้างเกี่ยวกับการบริหารโรงเรียน ซึ่งรวมถึงการเลือกครู การใช้คอมพิวเตอร์ในเรื่องงบประมาณการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ของโรงเรียน การวัดเชาวน์และผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน การเตรียมรายวิชา และการจัดทำบัญชีของโรงเรียน

**การบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ มีผลต่อแนวความคิดทางการบริหารการศึกษา 3 ประการคือ**

1. การบริหารการศึกษาจะต้องแบ่งงานออกเป็นงานชิ้นย่อยๆ (small tasks)
2. งานของโรงเรียนจะต้องมีมาตรฐาน และเทคนิคของมาตรฐานจะต้องกำหนดขึ้นเพื่อให้งานต่างๆ สัมฤทธิ์ผล
3. การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ เน้นกระบวนการบริหาร และองค์ประกอบของสถาบันมากเกินไป และปฏิเสธผลกระทบกระเทือนของความสัมพันธ์ภายในของคณาจารย์ ตลอดจนองค์ประกอบต่างๆ ของมนุษย์ (ชาลวูซซี่ อาจินสมาจารย์ , 2540 : 12 - 15)

อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยองค์การปัจจุบันมีความซับซ้อนมาก การต่อรอง การแสดงความไม่พอใจของพนักงานในเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารมีอยู่เสมอ ทฤษฎีสัมัยเดิมเริ่มไม่สู้เหมาะสม ผู้บริหารจะคำนึงถึงการใช้อำนาจอย่างที่เคยได้รับความเชื่อถือก็ย่อมต้องเปลี่ยนแปลง

จึงเกิดทฤษฎีที่ 2 คือ การประสานสำนักสมัยเดิม พฤติกรรมและระบบเข้าด้วยกัน ซึ่งต่อเข้ากับยุคที่ 2

### 2.3.3 ยุคที่ 2 ยุค Human Relation Era ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์

Mary Parker Follette เชื่อว่า ความเป็นผู้นำไม่ควรจะมาจากอำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการตามแนวคิดสมัยเดิม

แต่ควรมาจากความรู้ความชำนาญของผู้บริหาร นั่นคือผู้บริหารต้องมีความรู้ ความฉลาด และมีประสบการณ์ เพื่อมาเป็นผู้นำหรือหัวหน้ากลุ่ม

Follette ยังเป็นบุคคลที่นำเอาเรื่องจิตวิทยาในการบริหารมาใช้ โดยเฉพาะเรื่องอำนาจแฝง (Power) โดยในการบริหารให้คิดเห็นความสำคัญของคน โดยเฉพาะคนงาน เพื่อสร้างและรักษาความสัมพันธ์อันดี หรือการสร้างมนุษยสัมพันธ์ในหน่วยงาน

Follette ยังเสนอแนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้ง (conflict) ไว้ 3 แนวทาง คือ

1. Domination ใช้อำนาจให้อีกฝ่ายสยบลง คือให้อีกฝ่ายแพ้ให้ได้ ไม่ใคร่คืนัก
2. Compromise คนละครึ่งทาง เพื่อให้เหตุการณ์สงบโดยประนีประนอม
3. Integration การหาแนวทางออกที่ไม่มีใครเสียหาย ได้ประโยชน์ทั้ง 2 ทาง

เธอให้ทัศนะน่าฟังว่า “การเกิดข้อขัดแย้งในหน่วยงานเป็นความบกพร่องของการบริหาร”

Mary Parker Follett แสดงความไม่เห็นด้วยกับการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ เธอกล่าวว่าปัญหาของการบริหารขององค์กรใดๆ รวมถึงโรงเรียนจะต้องมองไปที่มนุษยสัมพันธ์ เธอสนับสนุนให้สร้างและดำรงไว้ในเรื่องมนุษยสัมพันธ์

การสร้างมนุษยสัมพันธ์ในองค์กรใดๆ สามารถสร้างได้โดยผ่านวิธีการดังต่อไปนี้



1. การแก้ไขความแตกต่าง สามารถกระทำได้โดยผ่านทางการประชุมและความร่วมมือมากกว่าจะใช้กฎระเบียบที่เคร่งครัด
2. แนวความคิดของแต่ละกลุ่มสามารถสร้างขึ้นจากข้อเท็จจริงของสถานการณ์
3. กลุ่มคนแต่ละกลุ่มจะต้องเข้าใจทัศนะซึ่งกันและกัน
4. กลุ่มคนในองค์กรใดๆ จะมีเป้าหมายร่วมกัน และดำเนินงานด้วยความสามัคคี เพื่อให้เป้าหมายนั้นประสบความสำเร็จ

### หลักความร่วมมือ

Mary Parker Follett มีความเห็นว่า หลักความร่วมมือข้างล่างจะช่วยส่งเสริมการจัดองค์การและบริหารที่มีประสิทธิผล

1. แต่ละแผนกขององค์กรใดๆ จะต้องมีความร่วมมือในแนวราบ (horizontal) แทนที่จะเป็นความร่วมมือในแนวตั้ง (vertical coordination) โดยผ่านทางผู้บริหารสูงสุดขององค์กรนั้น
  2. ความร่วมมือจะต้องมีทั้งในชั้นวางแผน และชั้นนำแผนออกปฏิบัติ
  3. ความร่วมมือไม่ใช่ทำเป็นครั้งเป็นคราว แต่จะต้องทำอย่างต่อเนื่อง
- การศึกษาเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์

Elton Mayo , F. J. Roethliberget และ William J. Dickson สนับสนุนทัศนะของ Mayo ซึ่งเป็นที่รู้จักกันดีว่า “การทดลองฮอว์ธอน (Hawthorn Experiment)”

การวิจัยที่ฮอว์ธอนนี้ กระทำในระหว่างปี ค.ศ. 1927 - 1932 ณ บริษัท Western Electric Company ซึ่งเป็นโรงงานผลิตอุปกรณ์ของบริษัท

1. การศึกษาสภาพของห้องทำงาน (Room Studies) เพื่อต้องการหาข้อเท็จจริงว่า การทำงานในที่ทำงานที่มีแสงสว่างต่างกัน จะมีผลกระทบต่อปริมาณการผลิตหรือไม่ และหากมีการเปลี่ยนแปลงสภาพการทำงานแล้ว จะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตหรือไม่เพียงใด คณะวิจัยได้ทำการทดลอง

ในช่วงฤดูหนาวถึง 3 ฤดูหนาวด้วยกัน โดยการปรับแสงสว่างของห้องทำงาน ปรับสภาพความชื้นของอุณหภูมิในห้องให้มีสภาพต่างๆกัน จัดให้ทำงานและหยุดเป็นระยะๆ เปลี่ยนแปลงการทำงานไม่ให้ซ้ำซาก เพิ่มค่าจ้างแรงงานเป็นเครื่องจูงใจ และเปลี่ยนแปลงวิธีควบคุมงาน

ผลจากการทดลองปรากฏว่า แสงสว่าง สภาพการทำงาน ระยะเวลาพักผ่อน การเพิ่มค่าจ้าง และการควบคุมงาน มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการทำงานไม่มากนัก เรื่องท่าทีและทัศนคติต่อคนงาน กลับมีความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงอย่างสังเกตเห็นได้ชัด

2. การสัมภาษณ์ (Interview Studies) เพื่อค้นหาความเปลี่ยนแปลงกับสภาพแวดล้อมโดยเทคนิคการสัมภาษณ์ ทำให้สามารถประมวลปัญหาในการปฏิบัติงาน และนำไปสู่การจัดให้มีโครงการให้คำแนะนำ ปรึกษาแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในโรงงานอีกหลายแห่ง

3. การสังเกต (Observation Studies) เพื่อสังเกตการปฏิบัติงานของคนงาน การศึกษาโดยการสังเกตนี้ ช่วยให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเป็นอันมาก

ผลจากการศึกษาทดลองของ Mayo และคณะ พอสรุปได้ดังนี้

1. คนงานไม่ใช่เศรษฐทรัพย์ ที่จะปฏิบัติได้เช่นเดียวกับปัจจัยทางกายภาพอื่นๆ คนเป็นสิ่งมีชีวิต จิตใจ ขวัญ กำลังใจ และความพึงพอใจเป็นเรื่องสำคัญในการทำงาน

2. เงินมิใช่สิ่งล่อใจที่สำคัญแต่เพียงอย่างเดียว รางวัลทางจิตใจมีผลต่อการจูงใจในการทำงานไม่น้อยไปกว่าเงิน

3. ปริมาณการทำงานของคนงาน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสภาพทางกายภาพแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทางสังคมของหน่วยงานด้วย ทำนองที่ว่าค้ำที่อยู่ที่ค้ำใจอยู่ยาก

4. อิทธิพลกลุ่มสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำงาน การรวมตัวของคนงานต่อการต่อต้านผู้บังคับบัญชาที่ดี เป็นแรงกดดันและมีผลต่อการผลิตมากกว่าจะเป็นความต้องการของผู้บริหารฝ่ายเดียว

5. การเปลี่ยนวิธีการทำงาน มีการนิเทศงาน คนงานทำงานไม่เคร่งเครียด มีความสัมพันธ์อย่าง Informal และคนงานก็จะเกิดรักใคร่สามัคคี เกิดความผูกพันองค์กร เกิดความจงรักภักดีต่อองค์กรตามมา

ฉะนั้นตรงนี้ได้ข้อคิดว่า ผู้บริหารจะต้องบริหารงานโดยยอมรับความคิดเห็นความต้องการของพนักงาน ท่านต้องตอบสนองคนด้านความต้องการศักดิ์ศรี การได้รับการยกย่อง ฯลฯ จะส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานมาก

นี่แหละเป็นแนวคิดของ “มนุษยสัมพันธ์” ปัจจัยด้านสังคมและจิตวิทยาที่เรียกว่า “มนุษยสัมพันธ์” ส่งผลดีต่อการทำงาน เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นอย่างมาก

### การเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเรื่องมนุษยสัมพันธ์

กลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่ได้ศึกษาถึงเรื่องมนุษยสัมพันธ์ในการบริหารคือ Kurt Lewin , Ronald Lippit และ Ralph K. White ทั้งสามได้ทำการทดลองกับเด็กอายุ 10 ปี 3 กลุ่ม แต่ละกลุ่มมีจำนวน 5 คน ที่มหาวิทยาลัยไอโอวา (Iowa) ในปี 1938 ซึ่งมีผลออกมาดังนี้ คือ

ในบรรยากาศของเผด็จการ ผู้นำจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย เป็นผู้นำในการกระทำกิจกรรม เป็นผู้ออกคำสั่ง กำหนดงานให้ทำ และตัดสินใจว่าใครควรทำงานนั้นๆ ลักษณะที่เด่นของผู้นำดังกล่าวก็คือ การออกคำสั่ง หลายสิ่งหลายอย่างของผู้นำแบบเผด็จการมักจะยึดตัวผู้นำ เมื่อไรที่ผู้นำออกจากห้องไป เด็กก็จะหยุดกิจกรรมทันที

ในบรรยากาศของผู้นำแบบประชาธิปไตย จะมีการใช้กระบวนการหมู่คณะ (group process) ใช้การอภิปรายเป็นหมู่คณะเกี่ยวกับนโยบาย การตัดสินใจเป็นหมู่คณะ และการประเมินผลเป็นหมู่คณะ การทำงานเป็นหมู่คณะ การ

วางเป้าหมายของหมู่คณะ จะได้ดำเนินไปเรื่อยๆ ในขณะที่แผนได้รับการพัฒนา การกำหนดงานและโครงการตลอดจนการทำงานของเด็กๆ จะเห็นได้อย่างชัดเจน มีเสรีภาพในการเลือกงานและผู้ร่วมงาน ผู้นำจะให้ความช่วยเหลือให้คำแนะนำ และประเมินผลจุดมุ่งหมายเมื่อเห็นว่ามีผลจำเป็น

บรรยากาศแบบประชาธิปไตย จะก่อให้เกิดสภาพแวดล้อมทางสังคมที่น่าพอใจอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีหลักฐานยืนยันว่า การทำงานของเด็กกลุ่มนี้มีความคิดสร้างสรรค์มากกว่ากลุ่มอื่นๆ อีกด้วย เด็กๆ ยังมีความร่าเริง สนุกสนาน และมีความมั่นใจอีกด้วย บรรยากาศของการทำงานและเด็กกลุ่มนี้จะมีการร่วมแสดงความคิดเห็น มีแรงจูงใจมากกว่า และมีความพร้อมที่จะร่วมมือกันทำงาน ถึงแม้ว่าผู้นำจะออกจากห้องไป เด็กๆ ในกลุ่มยังคงทำงานต่อไป

กลุ่มแบบตามสบายจะให้เสรีภาพอย่างเต็มที่ในทุกๆ กรณี แต่ละคนจะตัดสินใจในทุกๆ เรื่องด้วยตนเอง ผู้นำในกลุ่มดังกล่าวจะจัดให้มีอุปกรณ์ต่างๆ และจะให้ความช่วยเหลือ แต่ผู้นำจะไม่มีส่วนร่วมในการอภิปราย ไม่มีการให้คำแนะนำในการทำงาน เด็กๆ จะต้องอาศัยตัวเองเป็นหลัก

ในกลุ่มดังกล่าว คุณภาพของผลงานจะมีอยู่ในระดับต่ำมาก กลุ่มดังกล่าวจะทำงานได้น้อยกว่ากลุ่มอื่นๆ และจะใช้เวลาในการทำงานน้อย เด็กๆ ส่วนมาก จะใช้เวลาเล่นกัน และเป็นการยากที่จะทำให้พวกเด็กกลุ่มดังกล่าวทำงานอย่างจริงจัง

#### 2.3.4 การประยุกต์ใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ในการบริหารการศึกษา

จากการศึกษาเรื่องมนุษยสัมพันธ์ข้างต้น เราสามารถนำหลักมนุษยสัมพันธ์มาใช้ในการบริหารการศึกษาดังนี้

1. อาจารย์ใหญ่ควรจะสร้างมนุษยสัมพันธ์อันดีกับครูเป็นรายบุคคล และเป็นกลุ่ม
2. ปัญหาเรื่องมนุษยสัมพันธ์ ซึ่งในเบื้องต้นไม่ค่อยมีความสำคัญ แต่ต่อมาได้รับการยอมรับมากขึ้น

3. อาจารย์ใหญ่สามารถสร้างภาวะผู้นำแบบประชาธิปไตยได้มากกว่า เพราะตำแหน่งของเขาเอื้ออำนวยให้

4. ครูทุกคนรวมเป็นกลุ่มสังคมที่ซับซ้อน อาจารย์ใหญ่ต้องร่วมงานกับครูเหล่านี้ด้วยความระมัดระวัง

5. ครูและเจ้าหน้าที่ทุกคน ได้รับผลกระทบกระเทือนต่อการตัดสินใจ ควรจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นด้วย(ชาลนุชย์ อาจินสมาจารย์,2540:16-20)

### 2.3.5 ยุคที่ 3 ยุคการใช้ทฤษฎีทางการบริหาร (Administrative Theory)

ยุคนี้เริ่มมองการบริหารเป็นเรื่อง การจัดองค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization) จึงให้ทฤษฎีองค์การและยึดตามแนวมนุษยสัมพันธ์ให้ความสำคัญกับตัวบุคคล มุ่งด้านระบบขององค์การ และสนใจจะพูดถึงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science)

พฤติกรรมศาสตร์ - มนุษยวิทยา เรื่องมนุษย์ วัฒนธรรม ประเพณี โบราณคดี  
 - สังคมวิทยา เรื่องสังคม ปัญหาสังคม พฤติกรรมที่เกิดในสังคม สถาบัน กลุ่มคน การเปลี่ยนแปลงสังคม  
 - จิตวิทยา ศึกษาเรื่องพฤติกรรมของมนุษย์ การควบคุมพฤติกรรมมนุษย์สำคัญมาก  
 - จิตวิทยาสังคม ศาสตร์เกี่ยวกับสังคม & จิตวิทยาศึกษาพฤติกรรมคน แต่ละคนที่มีความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม หรือศึกษาพฤติกรรมของคนแต่ละคนในกลุ่มจิตวิทยา เน้นคน สังคม เน้นกลุ่ม

ยุคนี้การบริหารในเชิงวิทยาศาสตร์และเชิงมนุษยสัมพันธ์ที่กล่าวมาแล้ว ยังไม่ครอบคลุมถึงปัจจัยและพฤติกรรมโดยส่วนรวม ของหน่วยงานทุกด้าน จึงมีผู้หันมาให้ความสนใจในเรื่องการบริหารเชิงพฤติกรรมองค์การ โดยถือว่าองค์การหรือหน่วยงานเป็นระบบหนึ่งของสังคม (Social System) ที่เป็นกระบวนการต่อเนื่องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อม

นั่นคือ ระบบงาน + ความสัมพันธ์ของคน + พฤติกรรมองค์การ เป็นเรื่องของการบริหารซึ่งเป็นสิ่งที่น่าศึกษา

Chester I Barnard เขียนหนังสือชื่อ The Function of The Executive ขึ้นมา เขาให้ความเห็นว่า องค์การเป็นหน่วยงานที่เป็นระบบของความร่วมมือ (Organization as system of Co-operation) และเป้าหมายขององค์การกับความต้องการของบุคคลในองค์การต้องสมดุลย์กัน การบริหารงานจึงสามารถบรรลุเป้าหมายได้

ถ้าจะถามว่าในองค์การมีตัวแปรอะไรบ้าง ที่ทำให้องค์การมีความแตกต่างกัน

คำตอบก็คือ

1. สภาพแวดล้อมทางกายภาพ (มองดูได้)
2. สภาพแวดล้อมทางสังคม
3. ตัวบุคคลในองค์การ
4. ตัวแปรอื่นๆ

ในบทนี้จะขอยกตัวอย่างการใช้ทฤษฎีการบริหารโดยอาศัยพฤติกรรมมาให้เข้าใจเล็กน้อยก่อน รายละเอียดเรื่องทฤษฎีองค์การจะมีในอีกวิชาคือ วิชาการจัดและการพัฒนาองค์การทางการศึกษา นักศึกษาจะได้เรียนในภาคเรียนต่อไป

ทฤษฎีที่ 1 ทฤษฎีการบริหารงานโดยอาศัยพฤติกรรมของ Herbert Simon ซึ่งได้รับขนานนามว่า “บิดาแห่งทฤษฎีการตัดสินใจ” (Decision Making)

เขาชี้ให้เห็นว่า พฤติกรรมของการตัดสินใจของมนุษย์จะต้องประกอบไปด้วย ข่าวสารข้อมูล ค่านิยมของคน และการตัดสินใจของมนุษย์ก็เพียงเพื่อให้เกิดความพอใจในสถานการณ์ขณะนั้น

อีกทฤษฎีหนึ่งคือ ทฤษฎีองค์การเชิงพฤติกรรม (Behavior Organization Theory) ของ Douglas Mc. Gragor ที่เรียกว่า ทฤษฎี x และทฤษฎี y

ทฤษฎี x สมมุติฐานว่าคนมีความเกียจคร้านไม่ชอบทำงานและจะพยายามหลีกเลี่ยง

ซึ่งเป็นสมมุติฐานที่เป็นไปทางลบ

สิ่งจูงใจจึงจำเป็นต้องเป็นตัวเงิน คู่ควบกับการลงโทษและสิ่งจูงใจนี้มักไม่มีใครได้ผล

เขาจึงต้องใช้ทฤษฎี y ซึ่งมีสมมุติฐานว่าคนมีศักยภาพในตัว มีความรับผิดชอบ สามารถควบคุมตัวเองได้ จึงเป็นทฤษฎี y เป็นไปในทางบวก

การจูงใจจึงใช้วิธีการให้รางวัลหรือจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงิน แต่จะให้กำลังใจ และเปิดโอกาสให้เขาสามารถควบคุมตัวเอง (self-control) รับผิดชอบตนเอง ตัดสินใจเองบ้าง เมื่อเปิดโอกาสให้เขาคิดริเริ่มเองด้วยความสามารถตนเอง เขาก็จะสนุกกับงานได้

ฉะนั้น ผู้บริหารจึงต้องใช้วิธีให้คนมีส่วนร่วม เพิ่มความรับผิดชอบ การกระจายอำนาจก็จะเป็นผลดี

### 2.3.6 การประยุกต์ใช้พฤติกรรมศาสตร์ในการบริหารการศึกษา

หลักพฤติกรรมศาสตร์สามารถนำมาใช้ในหลักการบริหารการศึกษาได้ต่อไปนี้คือ

1. การบริหารประกอบด้วยความรู้เฉพาะ (Specialized knowledge) ทักษะและความเข้าใจ ซึ่งแตกต่างกันไปตามกิจกรรมต่างๆ ประสิทธิภาพการสอนบางส่วน บวกกับการศึกษาทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ และการบริหารก็เพียงพอต่อการบริหารการศึกษา

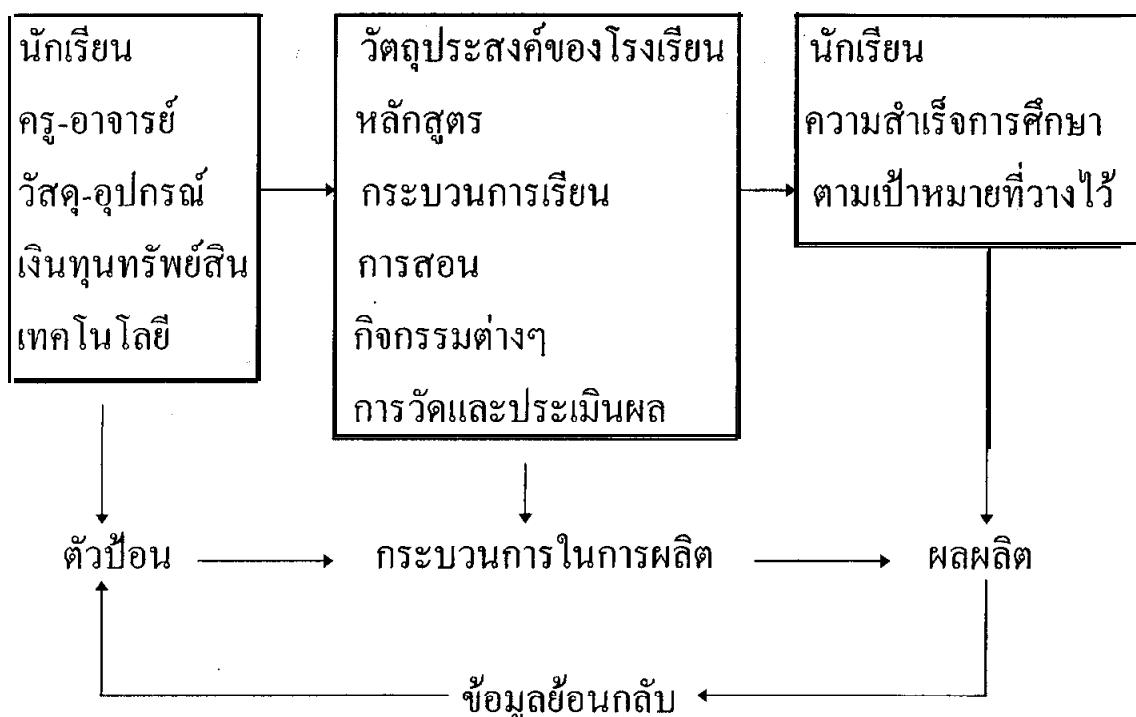
2. การดำเนินการทั้งหลาย ตั้งอยู่บนที่สนะความจริงขององค์การที่ดำเนินอยู่ในปัจจุบัน

3. พื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ของการบริหารอยู่ในพฤติกรรมศาสตร์ ดังนั้น ความเข้าใจในจิตวิทยา สังคมวิทยา มนุษยวิทยา และการเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการเข้าใจธรรมชาติที่เป็นจริง ของปัญหาของการบริหารองค์การทางการศึกษา

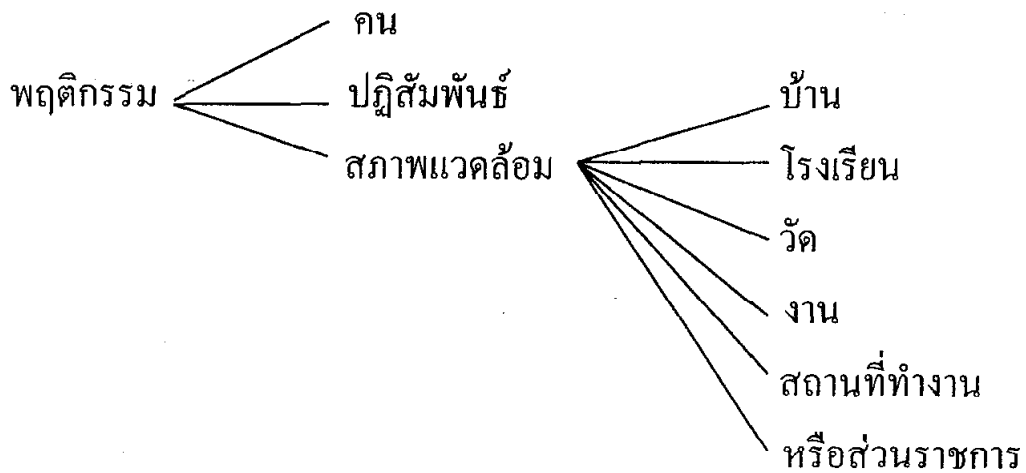
4. การเปลี่ยนแปลงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการบริหารการศึกษา และการเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ (innovation) เป็นสิ่งจำเป็นอย่างรีบด่วน (ชาอุชัย อาจินสมจารย์ , 2540 : 23 - 24)

**2.3.7 ทฤษฎีองค์การเชิงระบบ** ถ้าเราพิจารณาโรงเรียนเป็นองค์การประเภทหนึ่ง โรงเรียนเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

ถ้าจะเขียนเป็นแผนภูมิของโรงเรียนในเชิงระบบก็จะเห็นว่า







### 2.3.8 การประยุกต์เชิงระบบในการบริหารการศึกษา

วิธีการเชิงระบบได้ทำประโยชน์ให้กับการบริหารการศึกษาเช่นกัน ถ้าหากนักบริหารรู้จักใช้แนวความคิดของวิธีการเชิงระบบมาใช้ในการบริหารการศึกษา งานก็จะสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี วิธีการเชิงระบบจะทำให้นักบริหารมองดูสถานการณ์และแก้ปัญหาทั้งปัญหา (totality) มีทัศนะมองการณ์ไกลในองค์การของตน วิเคราะห์สภาพปัจจุบันและผลกระทบกระเทือนในอนาคต รู้จักวิธีการใช้ (cost-utility) ในการเลือก ซึ่งสิ่งต่างๆเหล่านี้ทำให้การบริหารการศึกษาบรรลุเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้

