

บทที่ 3

สิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ

The Environment of Public Administration

หัวข้อเรื่อง

- ความ窄
- ความหมายและความสำคัญ
- นิเวศวิทยาของการบริหารรัฐกิจ
- สภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์กร
- ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร
- ขอบเขตระหว่างองค์กรกับสภาพแวดล้อม
- ประเภทของสภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ
- สภาพแวดล้อมโดยทั่วไปของการบริหารงานของรัฐ
- สภาพแวดล้อมเฉพาะสำหรับองค์กรด้วย ๆ ของรัฐ

แนวคิด

- ระบบของสภาพแวดล้อมเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระบบการบริหารงานของรัฐ
- ระบบการบริหารงานของรัฐไม่อาจแยกตัวออกจากระบบของสภาพแวดล้อม
- ผู้ศึกษาการบริหารงานของรัฐได้ฯ ต้องมีความเข้าใจถึงรายละเอียดในระบบของสภาพแวดล้อมของรัฐนั้น ๆ

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาจบบทที่ 3 แล้ว นักศึกษาสามารถ

- อธิบายความสำคัญของระบบสภาพแวดล้อมที่มีต่อระบบการบริหารงานของรัฐได้
- อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบบสภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารงานของรัฐได้
- อธิบายลักษณะสภาพแวดล้อมของสังคมไทยได้

บทที่ 3

สิ่งแวดล้อมของกิจกรรมบริหารรัฐกิจ

The Environment of Public Administration

พากศัณห์ ภรีดามภารักษ์

ความนำ

ในบทที่สามนี้จะได้อธิบายให้เห็นถึงภาพรวมของระบบสภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ โดยจะกล่าวถึง ความหมายและความสำคัญ นิเวศวิทยาของการบริหารรัฐกิจ สภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ขอบเขตระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม ประเภทของสภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ สภาพแวดล้อมโดยทั่ว ๆ ไปของการบริหารงานของรัฐ สภาพแวดล้อมเฉพาะสำหรับองค์การต่าง ๆ ของรัฐ เรื่องทั้งหลายดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะให้ผู้ศึกษาการบริหารรัฐกิจได้ทราบถึงความสำคัญและอิทธิพลของระบบสภาพแวดล้อมที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารงานของรัฐ

ความหมายและความสำคัญ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์มากในสังคมปัจจุบัน สังคมยิ่งมีความเจริญเติบโตมากขึ้นเท่าไรปัญหาสิ่งแวดล้อมก็มีมากขึ้นตามมาเสมอ ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีเพียงแต่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชนเท่านั้น หากแต่ยังมีอิทธิพลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการบริหารงานของรัฐด้วย

สิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจหมายถึง สภาพของปัจจัยต่าง ๆ ที่อยู่ภายในและภายนอกองค์การของรัฐ และสามารถส่งอิทธิพลอย่างภายในของระบบการบริหารขององค์การ อันมีผลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการบริหารงานของรัฐ ลักษณะดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็น “สภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ” สมพงศ์ เกษมสินให้ความหมายไว้ว่า “สิ่งแวดล้อมในการบริหารหมายถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่อยู่ภายในและภายนอกองค์การของรัฐ ที่มีผลต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการบริหารงานของรัฐ” ที่สำคัญที่สุดคือ ผลกระทบต่อประสิทธิภาพและความสำเร็จของการบริหารงานของรัฐ

นอกองค์การ และมือที่พิลที่จะทำให้การบริหารงานขององค์การเปลี่ยนแปลงไป”¹

นักวิชาการสมัยก่อน² พิจารณาว่า สภาพแวดล้อมของการบริหารเป็นปัจจัยที่อยู่นอกขอบเขตในการศึกษาองค์การและการบริหาร การศึกษาของนักวิชาการในสมัยนั้น จะมุ่งเน้นการค้นหาความสัมพันธ์ของปัจจัยที่อยู่ภายในองค์การ หรืออยู่ภายในระบบ การบริหารองค์การ ในปัจจุบันแนวความคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากความเจริญเติบโตของสังคมนำไปสู่การบริหารที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ผู้บริหารในองค์กรต่างพบว่าตนเองไม่สามารถที่จะกำหนดนโยบายโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของสังคมที่องค์กรนั้น ๆ สังกัดอยู่

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารงานของรัฐจะพบว่า ปัจจัยแวดล้อมเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยที่ช่วยชี้วัดความสำเร็จของการบริหารงานสาธารณะ เช่น การแสดงออกของสังคมซึ่งความพึงพอใจต่อการบริหารงานของรัฐบาล ปัจจัยแวดล้อมยังจะเป็นทรัพยากรหรือเป็นวัตถุคุณลักษณะที่สนับสนุนให้กับระบบการบริหารเพื่อทำการปรับปรุงให้เป็นสินค้าและบริการตามนโยบายของรัฐบาล

ปัจจัยแวดล้อมบางประเภทมีลักษณะเป็นนามธรรม เช่น ค่านิยม ประเพณีของสังคม ปัจจัยประเพณีสามารถแทรกตัวอยู่ได้ทั้งภายในและภายนอกองค์การ และมือที่พิลต่อความรู้สึกของผู้บริหาร ตลอดจนถึงพนักงานที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การ อันเป็นผลทำให้เกิดปัญหาในการนำเสนอภาระ ระเบียน หรือเทคโนโลยี บางอย่างมาใช้ หากวิธีการเหล่านั้นเป็นสิ่งที่ขัดแย้งต่อค่านิยม และประเพณีของสังคม

Dwight Waldo กล่าวว่า “การบริหารงานสาธารณะไม่สามารถดำเนินอยู่ได้ในสุญญาแกส จำเป็นต้องเกี่ยวพันติดต่อกับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ”³

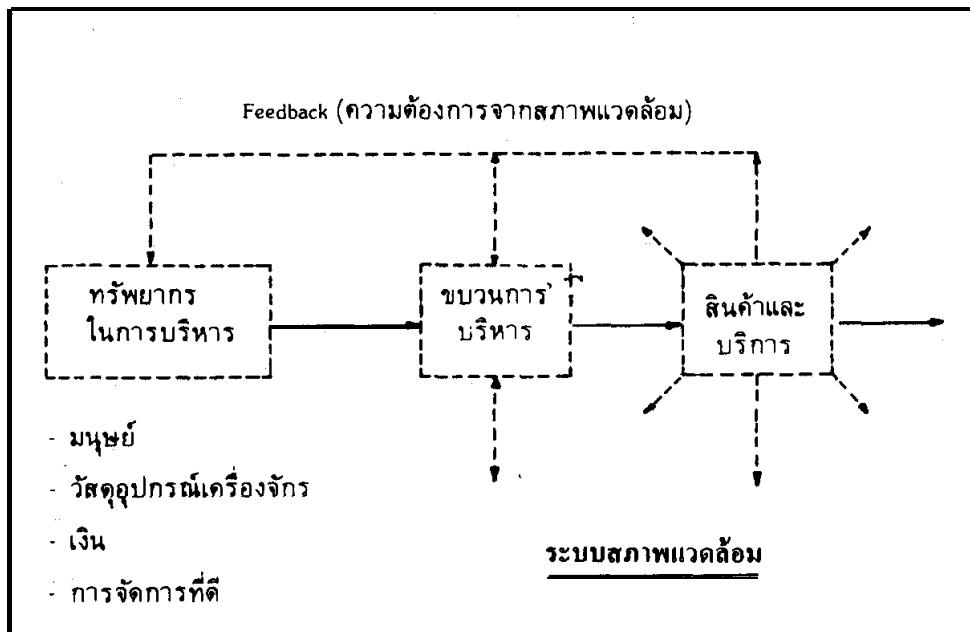
Fred W. Riggs กล่าวว่า “ในการพิจารณาความเกี่ยวข้องระหว่างตัวแปรซึ่งเกิดจากสิ่งแวดล้อมกับพฤติกรรมในการบริหาร ได้พยายามใช้แนวโน้มเชิงวิทยา ซึ่งระบุนี้ถือเป็นแนวโน้มที่เกิดขึ้นใหม่ และจะมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ”⁴

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 53.

² หมายถึงพวกที่อยู่ในกลุ่ม Classical Organization Theory ที่ศึกษาองค์การและการบริหารตามแนวทางของระบบปิด (Closed System) และต้องการค้นหาวิธีการบริหารงานที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด พิจารณารายละเอียดได้ใน พงศ์สันต์ ศรีสมพรพันธ์ และชลิตา ศรമณี, หลักการลักษณะองค์การและอัตลักษณ์ (กรุงเทพฯ : วิคตอรี่ เพาเวอร์พอยท์, 2525) หน้า 44-77.

³ สมพงษ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 45.

⁴ Ibid., p. 46.



รูป 2.1 รูปแสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อม กับขบวนการบริหาร

จากรูป 2.1 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับขบวนการบริหาร กล่าวไว้ว่า ทรัพยากรในการบริหารจัดเป็นสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องโดยตรง และเป็น สภาพแวดล้อมที่จำเป็นในการบริหารงานขององค์การ สินค้าและบริการเป็นสิ่งที่องค์การ ได้มอบให้กับสภาพแวดล้อม และจะกลายเป็นปัจจัยหนึ่งของระบบสภาพแวดล้อม

สภาพแวดล้อมมีทั้งที่อยู่ในรูปวัตถุ เช่น ทรัพยากรของการบริหาร สินค้าขององค์ การ และที่อยู่ในรูปที่เป็นนามธรรม เช่น ค่านิยม ประเพณี ความรู้ ความต้องการของสังคม เมื่อได้กิตามที่องค์การได้สร้างผลงานให้กับสภาพแวดล้อมย่อมเป็นผลทำให้โครงสร้าง ของสภาพแวดล้อมมีความเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มีสิ่งใหม่เกิดขึ้น ระบบของสภาพแวดล้อม ย่อมต้องแสดงอาการตอบสนอง (Feedback) อย่างเสมอ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของความพึง พอดใจ หรือไม่พึงพอใจต่อผลงานขององค์การนั้น ๆ อาการตอบสนองดังกล่าวจะเป็นผล ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรทรัพยากร รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงในวิธีการ บริหารงานขององค์การ

จึงอาจกล่าวได้ว่า การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารงาน การพัฒนาองค์การ การเปลี่ยนแปลงในนโยบายขององค์การ ล้วนเป็นผลมาจากการอิทธิพลของระบบสภาพแวดล้อม ทั้งสิ้น

นิเวศวิทยาของการบริหารรัฐกิจ (Ecology of Public Administration)

นิเวศวิทยาของการบริหารรัฐกิจ หมายถึง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระบบของสภาพแวดล้อมของสังคมกับระบบการบริหารงานของรัฐ Fred W. Riggs ได้ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างในประสิทธิภาพ และความสำเร็จ เมื่อนำระบบบริหารมาใช้ในสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน โดยยกตัวอย่างให้เห็นถึงความล้มเหลวของประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายในการนำรูปแบบของการบริหารจากประเทศที่พัฒนาแล้วมาใช้ ทั้งนี้ เพราะสภาพแวดล้อมหรือสภาวะนิเวศวิทยาของประเทศดังกล่าวมีความแตกต่างกัน⁵

นิเวศวิทยาของการบริหารรัฐกิจจึงเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยการปรับปรุงและแก้ไขวิธีการบริหารงานของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในสังคมนั้น ๆ การสร้างระบบการบริหารงานของรัฐที่มีประสิทธิภาพจึงควรจะเริ่มต้นด้วยการศึกษาอย่างลึกซึ้งถึงระบบของสภาพแวดล้อมของสังคมนั้น ๆ

สภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์การ

การศึกษาระบบสภาพแวดล้อมขององค์การใด ๆ นั้น เป็นไปเพื่อที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างระบบสภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์การ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการศึกษาเพื่อประเมินข้อมูลข่าวสารประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายขององค์การ การประมวลเทคโนโลยีที่มีอยู่ข้ามมาใช้ ตลอดจนการระดมวัดถูกดีบที่จำเป็นเพื่อป้อนให้กับระบบการบริหารองค์การ การที่ผู้ศึกษาจะดำเนินการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นจะต้องมีความเข้าใจถึงคุณลักษณะขององค์การ ระบบการบริหารองค์การ ตลอดจนรายละเอียดของปัจจัยแต่ละประเทศที่ประกอบขึ้นเป็นระบบสภาพแวดล้อมของการบริหาร

⁵ ผู้ที่สนใจศึกษาการบริหารในเชิงเปรียบเทียบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของสภาวะนิเวศวิทยาของการบริหารรัฐกิจ พิจารณารายละเอียดได้ใน Fred W. Riggs, *The Ecology of Public Administration* (Bombay : Asia Publishing House, 1961).

รูป 2.2 รูปแสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์การ



โดยทั่ว ๆ ไปแล้วคุณลักษณะขององค์การย่อมแตกต่างกันออกไปตามเป้าหมาย วัตถุประสงค์ และโครงสร้างขององค์การนั้น ๆ ระบบสภาพแวดล้อมของการบริหารก็ เช่นเดียวกัน องค์การที่สังกัดอยู่ในชุมชนหนึ่ง ๆ ย่อมมีระบบสภาพแวดล้อมของตนที่แตกต่าง ไปจากองค์การที่ดังอยู่ในชุมชนอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบของสังคมเดียวกัน หรือ ภายใต้ประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมต้องมีปัจจัยบางประการที่จัดเป็นสภาพแวดล้อมขององค์การ ที่มีลักษณะร่วมกัน

สำหรับระบบการบริหารองค์การนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การขนาดใหญ่ หรือองค์การของรัฐย่อมมีคุณลักษณะร่วมกันหลาย ๆ ประการ เช่น ระดับของผู้ปฏิบัติงานในองค์การอาจแยกได้เป็น 3 ระดับ คือ (1) ผู้ปฏิบัติงานระดับสูง (2) ผู้ปฏิบัติงานระดับกลาง (3) ผู้ปฏิบัติงานระดับต้น⁶ ในการบริหารองค์การโดยทั่ว ๆ ไปอาจแบ่งแยก

⁶ Fremont E Kast and James E Rosenzweig, *Organization and Management A Systems Approach*, 2th ed (New York McGraw Hill, 1974), pp 119-224

ขั้นตอนของการบริหารได้เป็น 4 ขั้นตอน คือ (1) การกำหนดนโยบายและการวางแผน (2) การจัดตั้งให้เป็นไปตามแผน (3) การควบคุมและดำเนินการ และ (4) การประเมินผล

จากรูป 2.2 อาจพิจารณาได้ว่าผู้ปฏิบัติงานระดับสูงจะเป็นผู้ที่รวมข้อมูลข่าวสารจากสภาพแวดล้อมขององค์การเพื่อประกอบในการตัดสินใจ กำหนดขึ้นเป็นนโยบายขององค์การและผู้ปฏิบัติงานในระดับสูงจะยังทำหน้าที่ในการกำหนดแผนงานในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้ตั้งไว้ ผู้ปฏิบัติงานระดับกลางจะทำหน้าที่จัดตั้งให้เป็นไปตามแผน ตลอดจนควบคุมและประสานงาน กำหนดวิธีการปฏิบัติงาน ตรวจสอบการทำงาน ประเมินผลการทำงาน ผู้ปฏิบัติงานระดับกลางจะต้องเป็นผู้นำอาเขตโนโลยีที่จำเป็นเข้ามาประกอบการดำเนินงานดังกล่าว

ส่วนผู้ปฏิบัติงานระดับต้นจะทำหน้าที่ปฏิบัติงานทางด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้องโดยตรง กับการเปลี่ยนแปลงวัตถุดิบให้อยู่ในรูปของสินค้าและบริการ ดังนั้น จะต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงในการติดต่อกับระบบสภาพแวดล้อม เพื่อจัดหาวัตถุดิบที่จำเป็นให้กับองค์การ

ในสภาพความเป็นจริงแล้วทบทวนด้วย ดังที่ได้กล่าวมาอาจบิดเบือนไปบ้าง เช่น ผู้ปฏิบัติงานระดับสูงอาจเข้ามายื่นใบอนุญาตในบทบาทของผู้ปฏิบัติงานระดับกลางหรือระดับต้น การแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นเพียงลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปที่ควรจะเป็นในการบริหารองค์การเท่านั้น อย่างไรก็ตามอาจสรุปได้ว่า ในกระบวนการบริหารองค์การ ได้ ๑ ผู้บริหารในทุก ๆ ระดับจะต้องมีความสัมพันธ์กับระบบสภาพแวดล้อม ระดับของความสัมพันธ์จะมีมากในการบริหารระดับสูง และจะต้องมีน้อยลงมาเป็นลำดับ ส่วนใหญ่ของผู้ปฏิบัติงานระดับต้นจะต้องทำงานทางด้านเทคนิคซึ่งไม่มีโอกาสที่จะสัมผัสถกับสภาพแวดล้อมภายนอก แต่จะมีหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่จัดหาวัตถุดิบให้กับองค์การ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวจะทำหน้าที่ที่เป็นทางการในการนำองค์การไปสัมผัสถกับระบบสภาพแวดล้อม อาจเรียกหน่วยงานที่ทำหน้าที่ที่เป็นทางการในลักษณะดังกล่าวว่าเป็น Boundary-spanning Components เช่น หน่วยจัดซื้อ หน่วยสำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริการ หน่วยประชาสัมพันธ์ เป็นต้น⁷

Boundary-spanning Components หมายความรวมไปถึงหน่วยงานที่มีลักษณะเป็น Staff ที่ทำงานช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานหลักในองค์การ เช่น ฝ่ายบุคคล ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายวิจัยค้นคว้า ซึ่ง Staff ตั้งกล่าวจะทำหน้าที่เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างระบบสภาพแวดล้อมกับระบบการบริหารองค์การ พิจารณารายละเอียดใน Ibid., pp. 134-135.

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ

การศึกษาสภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจมิเพียงแต่จะมุ่งพิจารณาเฉพาะสภาพแวดล้อมในเชิงวัตถุ และสภาพแวดล้อมที่อยู่ในรูปของนามธรรม แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกซึ้งไปอาจกล่าวได้ว่า เมื่อจะศึกษาระบบสภาพแวดล้อมขององค์การ ไดองค์การหนึ่ง องค์กรอื่น ๆ ทั้งหลายที่มีความสัมพันธ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการต้ององค์การที่กำลังศึกษาอยู่นั้นย่อมสามารถจัดเป็นสภาพแวดล้อมขององค์การที่เรากำลังศึกษาอยู่

เมื่อพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต้ององค์การ จะพบว่า องค์การของรัฐมีความสัมพันธ์เป็น 2 ลักษณะ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐด้วยกันเอง และความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับองค์การของเอกชน

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐด้วยกันเองมีลักษณะที่เป็นความผูกพันตามสายการบังคับบัญชาของระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม ก็มีองค์การบางประเภทที่มีความโน้มเอียงที่ค่อนข้างจะเป็นอิสระในการบริหารงานของตน ความผูกพันต่อกันจะเป็นไปตามสายงานด้านนโยบายของรัฐเป็นหลัก เช่น องค์การในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับองค์การของเอกชนมีลักษณะที่เป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมาย ระบุเป็น ข้อบังคับ เช่น ข้อปฏิบัติที่ส่วนราชการเป็นผู้ออกบังคับให้เอกชนต้องปฏิบัติตามในเรื่องภาษีอากร การควบคุมมาตรฐานของสินค้า การติดต่อค้าขาย เป็นต้น อาจเรียกความสัมพันธ์ตามที่กล่าวมาว่า เป็นความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ

ในขณะเดียวกันกับที่องค์การของรัฐมีความสัมพันธ์ที่เป็นทางการกับองค์การอื่น ๆ ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการจะแทรกซ้อนอยู่ด้วยเสมอ ซึ่งความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ดังกล่าวมักจะตั้งอยู่บนฐานของระบบสภาพแวดล้อมในเชิงนามธรรม เช่น ค่านิยม วัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐด้วยกันเองจะมีลักษณะหนึ่ง ส่วนค่านิยมระหว่างองค์การของรัฐกับองค์การของเอกชนจะเป็นอีกลักษณะหนึ่ง ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ในการติดต่อประสานงานและเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่าง ๆ (Boundary-spanning Components) จะต้องเป็นผู้ที่ศึกษาถึงคุณลักษณะเฉพาะของระบบสภาพแวดล้อมที่แห่งตัวอยู่ในองค์การต่าง ๆ ในสังคมทั้งในลักษณะที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ (ศึกษาทั้งระบุเป็นปฏิบัติในการเข้าไปติดต่อ รวมทั้งศึกษาถึงระบบค่านิยม วัฒนธรรม ตลอดจนปัจจัยสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ที่แห่งอยู่ในองค์การที่กำลังเข้าไปติดต่อ)

เพื่อให้เห็นถึงบทบาทการดำเนินงานขององค์กรของรัฐในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ จำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงลักษณะและรูปแบบของการบริหารงานของรัฐ เช่น กรณีประเทศไทย

· การบริหารงานของรัฐบาลไทยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ⁸

(1) การบริหารโดยรัฐบาลกลาง ได้แก่ รูปแบบของการบริหารส่วนกลางและการบริหารส่วนภูมิภาค การบริหารโดยรัฐบาลกลางมีลักษณะที่เป็นระบบราชการ เป็นหน่วยการบริหารที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ ทำหน้าที่ดำเนินการในนโยบายหลักของประเทศ เช่น การป้องกันประเทศ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การส่งเสริมและควบคุมเศรษฐกิจของประเทศวางแผนการศึกษาและสาธารณสุข เป็นต้น รัฐบาลกลางมีองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมในการควบคุมระบบการบริหารงานของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงบประมาณ (ส.น.ง.) เป็นต้น

ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย ได้มีการจัดตั้งส่วนราชการต่าง ๆ ขึ้นเป็นกระทรวง ทบวง กรม และการศึกษาการบริหารมักพิจารณาหน่วยของการบริหารหรือองค์กรของรัฐ ในระดับของกรมเป็นหลัก

(2) การบริหารโดยองค์กรอิสระ ได้แก่ รูปแบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการบริหารรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นความพยายามที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามรูปแบบของระบบประชาธิปไตย แต่ละท้องถิ่นจะมีสภาพของตนเอง มีกฎระเบียบ ตลอดจนมีระบบการคัดเลือกของตนเอง หน้าที่ขององค์กรของรัฐในส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่อำนวยประโยชน์ในการสาธารณูปโภค เป็นหลัก เช่น ทำความสะอาดถนน กำจัดขยะมูลฝอย จัดสร้างสวนสาธารณะ จัดสร้างตลาดที่ถูกสุขาลักษณะ เป็นต้น

สำหรับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นั้น ทำหน้าที่ในกิจกรรมที่เป็นปัญหาในสังคม และรัฐต้องเข้าไปอยู่เกี่ยวในกิจการนั้น ๆ หรือบางกิจกรรมเป็นงานที่เคยเป็นของรัฐบาลกลาง หรือของรัฐบาลท้องถิ่น แต่ต้องการความคล่องตัวในการทำงาน โดยทั่วไปมักมีลักษณะของสินค้าเป็นสินค้าเอกชน กล่าวคือ มีการขายสินค้า และบริการ มีผลกำไรเกิดขึ้น รัฐบาลกลางจะควบคุมนโยบายและการคลังขององค์กรอิสระดังกล่าวอย่างกว้าง ๆ

⁸พิจารณารายละเอียดของการบริหารโดยรัฐบาลกลางได้ใน ประกาศคณะกรรมการเบ็ดเตล็ดบัญชีที่ 216 และฉบับที่ 218, 2515. และในเรื่องการบริหารโดยองค์กรอิสระพิจารณาใน พรบ.รบ.บัญชีและกฎหมายที่瓜กับระเบียบบริหารราชการ ส่วนลังกาด : ระบบที่แบบบันทึกการดำเนินการ ; พระราชบัญญัติที่เก็บมาด. สุชาติยาด.

ขอบเขตระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมดังที่ได้กล่าวมานั้น สิ่งที่สำคัญที่ผู้ศึกษาจะต้องทราบก็ถึงอยู่ต่อลอตเวลาได้แก่ “ขอบเขต” (Boundary) หรือเส้นแบ่งแยกระหว่างสิ่งแวดล้อมกับระบบการบริหารงานของรัฐ

ในระบบการบริหารงานของรัฐจะประกอบไปด้วยองค์การต่าง ๆ มากมายที่ทำหน้าที่ประสานกันเพื่อให้แน่ใจว่าของรัฐบรรลุผล เช่น กรมต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง องค์การอิสระต่าง ๆ ของรัฐ องค์การทั้งหลายเหล่านี้จะมีวิธีการดำเนินงาน มีการระดมเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการบริหารในรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ลักษณะเหล่านี้จะเป็นตัวกำหนด “ขอบเขต” (Boundary) ขององค์การ

หมายความว่า องค์การทั้งหลายของรัฐจะมีระดับของการรับอิทธิพลจากสภาพแวดล้อมแตกต่างกันออกไป ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐกับระบบสภาพแวดล้อม จึงแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับนโยบาย เป้าหมาย วิธีการบริหารงาน ตลอดจนลักษณะของสภาพแวดล้อมขององค์การนั้น ๆ การกำหนดขนาดขององค์การที่จะศึกษา ก็มีผลกระทบต่อระดับของความสัมพันธ์ เช่น การศึกษาในระดับ กระทรวง กรม กอง หรือแผนก เป็นต้น

ขอบเขตขององค์การที่จะศึกษาจึงเป็นสิ่งแรกที่ผู้ศึกษาจะต้องกำหนดขึ้น และซึ่งให้เห็นเด่นชัด นั่นคือ ก่อนที่จะศึกษาความสัมพันธ์ขององค์การใดก็จำเป็นจะต้องกำหนดนโยบาย เป้าหมาย วิธีการทำงาน ตลอดจนพื้นที่ของการปฏิบัติงานขององค์การนั้น ๆ ให้ชัดเจน ลักษณะดังกล่าวจะทำให้ผู้ศึกษาสามารถแยกแยะได้ว่าปัจจัยใดเป็นปัจจัยในการบริหารองค์การ และปัจจัยใดเป็นสภาพแวดล้อมขององค์การ

ประเภทของสภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ

ได้เกริ่นไปบ้างแล้วว่าสภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจเป็นได้ทั้งที่อยู่ในรูปของวัตถุ อุปกรณ์ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือในรูปที่เป็นนามธรรม เช่น ค่านิยม วัฒนธรรม ประเพณี หรืออาจพิจารณาในรูปของสถานะหรือองค์การที่รายล้อมรอบระบบบริหารงานของรัฐ ในส่วนนี้จะได้แบ่งแยกให้เห็นถึงประเภทของสิ่งแวดล้อม หรือประเภทของสภาพแวดล้อมของการบริหารงานของรัฐ

การแบ่งประเภทของสิ่งใดก็ตามจะต้องมีฐาน หรือเกณฑ์เบื้องแรกที่จะใช้เป็นตัวแบ่งแยกประเภท โดยทั่ว ๆ ไปมักใช้ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การของรัฐ กับระบบสภาพแวดล้อมเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกประเภท ซึ่งอาจแบ่งแยกระบบสภาพ

ແວດລ້ອມອອກໄດ້ເປັນ 2 ປະເທດ ດືອ⁹

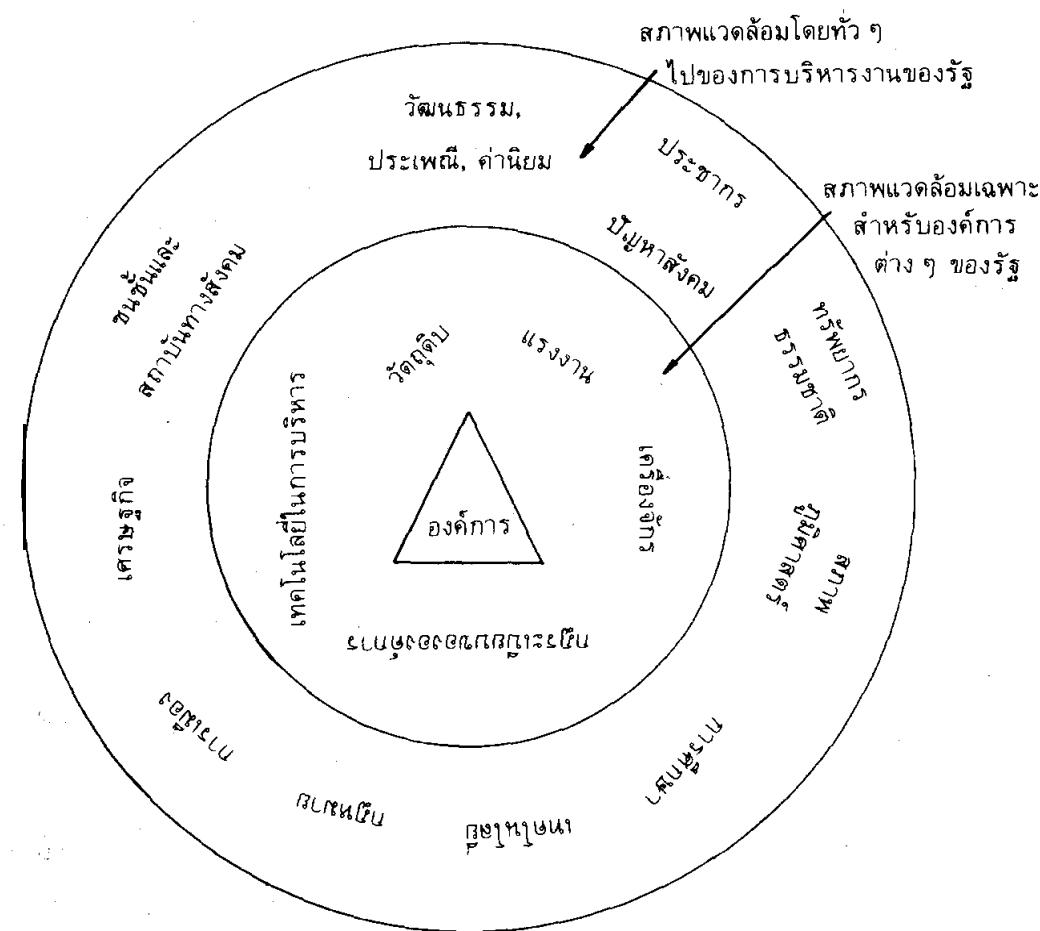
- (1) ສກາພແວດລ້ອມໂດຍທ້ວ່າ ຖໍາຂອງການບວງຈານຂອງຮູ້
- (2) ສກາພແວດລ້ອມເຂົາພະສຳຫັນອອກຕ່າງ ຂອງຮູ້

ສກາພແວດລ້ອມໂດຍທ້ວ່າ ບໍາຂອງການບວງຈານຂອງຮູ້ ເປັນປັຈຍທີ່ສ່າງພລກຮະບບຕ່ອງ
ຮະບບການບວງຈານຂອງຮູ້ໃນທຸກ ສ່ວນ ທີ່ອກລ່າວໄດ້ວ່າ ປັຈຍດັກລ່າວມີອິຫຼືພລດ່ວຍ
ອອກຕ່າງຂອງຮູ້ທຸກ ອອກຕ່າງ ຮະດັບຂອງຄວາມສັນພັນນີ້ຕ່ອງກົດຕ່າງກັນອອກ
ໄປໜ້ານອູ່ກັນ “ຂອບເຂດ” ຂອງແຕ່ລະອອກຕ່າງ ເນື່ອຈາກປັຈຍປະເທດນີ້ເປັນປັຈຍທີ່ເກີດຈາກ
ລັກນະວ່າມັນຂອງສັງຄມ ດັ່ງນີ້ ອອກຕ່າງທຸກ ປະເທດທີ່ດໍາຮອງຢູ່ໃນສັງຄມດັກລ່າວຈະຕ້ອງ
ເພື່ອແລະ ໄດ້ຮັບພລກຮະບບຈາກສກາພແວດລ້ອມປະເທດນີ້ເສມອ

ນອກຈາກນີ້ຜລຂອງຄວາມສັນພັນນີ້ຮ່ວ່າງຮະບບການບວງຈານຂອງຮູ້ ແລະຮະບບ
ສກາພແວດລ້ອມໂດຍທ້ວ່າ ໃປ້ມັກຈະນຳມາເຊື່ອປັບປຸງຫາສັງຄມ ເກີດເປັນວິກຖຸດີກາຣົນທາງສັງຄມ
ໜີ້ ເຊັ່ນ ປັບປຸງຫາຄວາມຍາກຈົນ ປັບປຸງຫາຄວາມເສື່ອມໂທຣມທາງສຶລຮຣມ ອຸນຮຣມ ປັບປຸງຫາຄວາມ
ໄມ້ສອດຄລ້ອງຂອງຮະບບການກົດຕ່າງ ເປັນດັ່ນ ປັບປຸງຫາສັງຄມອາຈກຳຫັນດັ້ນເປັນສກາພແວດລ້ອມ
ຂອງສັງຄມອັນຫິນທີ່ອອກຕ່າງທຸກ ຮະດັບຈະຕ້ອງເພື່ອ ປັຈຍທັງໝາຍດັກລ່າວອາຈ
ເຮັດໄວ່ວ່າ ເປັນປັຈຍທີ່ມີພລກຮະບບທາງອ້ອມຕ່ອງກົດຕ່າງ

ສກາພແວດລ້ອມເຂົາພະສຳຫັນອອກຕ່າງ ຂອງຮູ້ ເປັນປັຈຍທີ່ເກີດໄວ້ໂດຍຕຽນ
ກັບຮະບບການບວງຈານໃນແຕ່ລະອອກຕ່າງ ເຮັດໄວ່ເປັນປັຈຍທີ່ມີພລກຮະບບໂດຍຕຽນຕ່ອງ
ຮະບບການບວງຈານອອກຕ່າງ ອາຈພິຈານຮະບບສກາພແວດລ້ອມປະເທດນີ້ວ່າເປັນຮະບບ
ຂອງທຽບຢາກໃນການບວງຈານ ສກາພແວດລ້ອມປະເທດນີ້ຈະມີລັກນະວ່າມີເພົາທີ່ຈຳເປັນໃນການ
ດໍາເນີນການສຳຫັນອອກຕ່າງທຸກ ແຕ່ອາຈຈະເປັນສິ່ງທີ່ໄມ້ຄວາມຈຳເປັນສຳຫັນອອກຕ່າງ
ເລີຍກີໄດ້ ເຊັ່ນ ວັດຖຸດີບທີ່ໃຊ້ໃນການດໍາເນີນງານຂອງອອກຕ່າງທຸກ ອາຈເປັນສິ່ງທີ່ໄມ້ປະໂຍ້ນ
ເລີຍສຳຫັນອອກຕ່າງ

⁹ຜົກສຶກຂາເວັ້ນສກາພແວດລ້ອມຂອງການບວງຈານຮູ້ກິຈ ມັກຈະພິຈານາໃນຮະດັບກວ້າງແລະມູ່ນັ້ນເຂົາພະທີ່ຮະບບ
ສກາພແວດລ້ອມໂດຍທ້ວ່າ ໃປ້ ຂອງການບວງຈານຂອງຮູ້ ເຊັ່ນ ກາຮສຶກຂາຂອງ Felix A. Nigro ແລະ Lloyd G. Nigro ໃນ
Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration*, 5th ed. (New York : Harper & Row Publishers,
1980), pp. 21-38.



รูป 2.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมแต่ละประเภทต่อองค์การ

การแบ่งแยกประเภทของสภาพแวดล้อมยังอาจพิจารณาถึงระดับของความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมเป็นเกณฑ์ เช่น แนวความคิดของ Emery และ Trist ที่ได้แบ่งแยกประเภทของสภาพแวดล้อมออกเป็น 4 รูปแบบ¹⁰

(1) *Placid Randomized Environment* เป็นสภาพแวดล้อมที่สงบราบรื่น การติดต่อระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมมีน้อยมาก และมีลักษณะไม่คงที่ແเนื่องเป็นการสุ่ม (Randomized) มากกว่า เช่น สภาพแวดล้อมของชาวเขาที่ร่อนเร่ ทารกในครรภ์ ไม่ค่อยมีโอกาสติดตอกับสังคมภายนอก

¹⁰ Shirley Terreberry, "The Evolution of Organizational Environment," in *Contingency Views of Organization and Management*, ed Fremont E Kast and James E Rosenzweig (Chicago Science Research Associates, 1973), pp. 81-100.

(2) *Placid Clustered Environment* เป็นสภาพแวดล้อมที่ราบรื่นแต่เริ่มมีการติดต่อระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมมากขึ้น มีลักษณะเป็น Clustered คือมีการกำหนดกลุ่มหรือลักษณะเฉพาะตัวในการติดต่อขึ้น เช่น สภาพแวดล้อมของเด็กที่กำลังเจริญเติบโตเริ่มเรียนรู้และสัมผัสถูกกับระบบของครอบครัว โรงเรียน

(3) *Disturbed-reactive Environment* ได้แก่ สภาพแวดล้อมที่ประกอบไปด้วยสถาบันทางสังคม การติดต่อระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมเริ่มมีความยุ่งยาก ซับซ้อน ผลของการติดต่อเป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเชิงคุณภาพขึ้นได้ เช่น สภาพแวดล้อมของเด็กวัยรุ่นที่เริ่มเผชิญกับสังคมภายนอก เริ่มประสบปัญหาในการแยกแยะความเหมาะสมของ การเข้าไปสัมผัส

(4) *Turbulent Field* เป็นสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อน ยุ่งเหยิง มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ผลของการติดต่อระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมจะนำไปสู่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่มีอยู่เดิมไปสู่สิ่งใหม่ เช่น สภาพของระบบสังคมในปัจจุบัน การทำงานในสังคม ต้องการการวิเคราะห์ที่จะช่วยในการแยกแจงให้เห็นถึงความถูกต้องเหมาะสม Emery และ Trist เชื่อว่าองค์การใด ๆ ก็ตามจะต้องเผชิญกับรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งของสภาพแวดล้อมดังที่ได้กล่าวมา และในระยะยาวแล้วสภาพแวดล้อมขององค์การจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ Turbulent Field เสมอ นั่นคือ อาจกล่าวได้ว่าสภาพแวดล้อมที่ซับซ้อนยุ่งเหยิงมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา เป็นลักษณะธรรมชาติของระบบสังคม การวิเคราะห์แยกแจงให้เห็นถึงความถูกต้องจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้องค์การอยู่รอดต่อไปได้

สภาพแวดล้อมโดยทั่ว ๆ ไปของการบริหารงานของรัฐ

ในหัวข้อนี้จะซึ่งให้เห็นถึงรายละเอียดของปัจจัยแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อองค์การทั้งหลายในชาติ หรือเรียกได้ว่า เป็นลักษณะของปัจจัยแวดล้อมของประเทศไทย ซึ่งรายละเอียดของแต่ละประเทศยอมแตกต่างกันออกไป แม้แต่ในประเทศไทยเดียวกันนักวิชาการแต่ละคน ก็มุ่งให้ความสนใจในปัจจัยแวดล้อมที่แตกต่างกัน เช่น กรณีของสหรัฐอเมริกา Felix A. Nigro และ Lloyd G. Nigro ได้แบ่งให้เห็นถึงรายละเอียดของปัจจัยแวดล้อมเป็น (1) การเปลี่ยนแปลงของประชากร (2) รายได้และภาวะการว่างงาน (3) ความเจริญทางด้านเทคโนโลยี เช่น รถยนต์ เครื่องบิน ระบบการติดต่อสื่อสาร การเกษตรแผนใหม่ ระบบคอมพิวเตอร์ และการใช้พลังงานนิวเคลียร์ เป็นต้น (4) ความเจริญเติบโตทางสังคม เช่น การรวมตัวกันของบริษัทเอกชน ศหภพแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มนักวิชาการ

เป็นต้น¹¹

ส่วน Fred W. Riggs แบ่งปัจจัยแวดล้อมออกเป็น (1) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ (2) ปัจจัยทางสังคม (3) โครงสร้างของชนชั้นในสังคม (4) ขบวนการติดต่อสื่อสาร (5) ระบบสัญลักษณ์ เช่น การมีพรรถเด่น 2 พรรถ เป็นสัญลักษณ์ทางการเมืองของอเมริกัน (6) การใช้อำนาจหน้าที่ (7) โครงสร้างทางการเมือง (8) ระบบราชการ เป็นต้น Riggs บอกว่า ปัจจัยทั้งหลายดังกล่าวเป็นนิเวศวิทยาของการบริหารรัฐกิจ ซึ่งจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ¹²

สำหรับกรณีประเทศไทย การศึกษาปัจจัยแวดล้อมกีฬากลางๆและมุ่งในประเด็นที่แตกต่างกันออกไปตามความสนใจของนักวิชาการ ส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญที่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบการเมืองกับระบบการบริหาร สมพงษ์ เกษมสิน แบ่งประเด็นในการศึกษาออกกว้าง ๆ เป็น (1) ปัจจัยแวดล้อมทางสังคม (2) ปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง (3) ปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจ¹³

Fred W. Riggs ได้ศึกษาสภาพแวดล้อมของสังคมไทยที่มีอิทธิพลต่อระบบการบริหาร และแบ่งปัจจัยใหญ่ ๆ ออกเป็น (1) ระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจ เช่น ระบบการจัดสรรและการกระจายรายได้ (2) ระบบโครงสร้างของสังคม (3) ระบบการติดต่อสื่อสาร (4) ระบบสัญลักษณ์ เช่น กษัตริย์ วัด พระราชน后 ช้าง (ล้วนมีความหมายต่อความนึงนิดของคนในสังคม) (5) ระบบโครงสร้างทางอำนาจ (ระบบการเมือง) เป็นต้น¹⁴

สภาพแวดล้อมของสังคมย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ดังนั้น ความคิดเห็นของนักวิชาการใด ๆ อาจเป็นสิ่งที่ปรากฏเฉพาะในยุคสมัยที่นักวิชาการนั้น ๆ กำลังศึกษาอยู่ หากจะพิจารณาถึงปัจจัยที่สำคัญ ๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นระบบสภาพแวดล้อมทั่ว ๆ ไปของสังคมแล้วอาจแยกพิจารณาได้เป็น (พิจารณารูปที่ 2.3 ประกอบ)

1) ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม ประเทศ และค่านิยม

- **วัฒนธรรม (Culture)** หมายถึงสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นให้กับสังคม และมีการถ่ายทอดเป็นมรดกของสังคมสืบทอดกันมา พระยาอนุมานราชธนให้ความหมายไว้ว่า “วัฒนธรรม

¹¹Nigro and Nigro, *Op cit.*, pp 21-37

¹²Riggs, *op cit.* pp 4-58

¹³สมพงษ์ เกษมสิน, *การบริหาร*, *op cit.*, pp 53-71

¹⁴Riggs, *op cit.* pp 59-97

คือ การถ่ายทอดทางสังคมในสิ่งที่สังคมสร้างขึ้น”¹⁵ วัฒนธรรมของชาติได้จึงเป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึงความเจริญเติบโตและระดับของการพัฒนาของชาตินั้น ๆ ลักษณะของวัฒนธรรมอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ (1) วัฒนธรรมทางวัฒนธรรม ได้แก่ การถ่ายทอดทางความคิดในการสร้างสรรค์วัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้ในการดำรงชีวิต เช่น เสื้อผ้า บ้านเรือน วิธีการทำอาหาร ตลอดจนเทคโนโลยีในการผลิตเครื่องมือเครื่องใช้สมัยใหม่ รถยนต์ เครื่องบิน ดาวเทียม คอมพิวเตอร์ เป็นต้น (2) วัฒนธรรมทางจิตใจ ได้แก่การถ่ายทอดเกี่ยวกับค่านิยม ประเพณีต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาระทางใจ เช่น ความเชื่อในลัทธิ ศาสนา สถาบันการปกครอง สถาบันครอบครัว ภาษา ขนบธรรมเนียม ประเพณี ตลอดจนค่านิยมของสังคม¹⁶

- ประเพณี (Tradition) หมายถึงกิจกรรมที่สังคมประพฤติปฏิบัติสืบต่อเนื่องกันมา มักมีลักษณะเป็นกิจกรรมที่มีลักษณะเฉพาะตัว และมีความสัมพันธ์ต่อกลุ่มวัฒนธรรม ใจของผู้ที่ยึดถือประเพณีนั้น เช่น ประเพณีการแต่งงานของไทย ประเพณีการลอยกระทง ประเพณีการทำบุญตักบาตร ประเพณีการทอดกฐิน ประเพณีการทำบุญขึ้นบ้านใหม่ เป็นต้น

- ค่านิยมของสังคม (Social Value) ได้แก่สิ่งที่สังคมยึดถือปฏิบัติ และคิดว่าเป็นสิ่งที่ดีงาม มักจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับปัทสสถานทางสังคม (Norms) หรือที่เรียกว่า เป็นข้อกำหนดหรือกฎหมายของสังคม

วัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยม เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งต่อระบบการบริหารงานของรัฐ วัฒนธรรมทางวัฒนธรรม แต่ละประเทศอาจมีลักษณะร่วมกันได้ง่ายโดยอาศัยระบบเศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการจัดสรร ส่วนวัฒนธรรมทางด้านจิตใจในแต่ละประเทศ จะมีลักษณะเฉพาะตัว ซึ่งเป็นผลทำให้สังคมของแต่ละประเทศมีกรอบของความคิด มีประเพณีและค่านิยมแตกต่างกันออกไป หรืออาจสรุปได้ว่าแต่ละประเทศอาจมีรูปแบบของระบบการบริหารเหมือนกัน แต่สภาพทางจิตใจ แนวความคิด ความรู้สึก ของบุคคล ในแต่ละประเทศที่มีต่อระบบการบริหารย่อมแตกต่างกันออกไป แม้ในประเทศเดียวกัน วัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยม ก็ยังมีความแตกต่างกันออกไปตามภูมิภาคตามกลุ่มของเชื้อชาติ ศาสนา เช่นในเรื่องภาษาพูดของแต่ละท้องถิ่น ประเพณีและค่านิยมเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น

¹⁵ สมพงศ์ เกษมสิน, สารานุกรมการบริหาร, Op. Cit., p. 34

¹⁶ “พิพูรย์ เครือแก้ว ณ ลำพูน, ลักษณะสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3, (ม.ป.ท. : ทศพร เครือแก้วฯ, ผู้จัดพิมพ์ ครั้งที่ 3, 2518), หน้า 1-79.

ความแตกต่างของบังจัดทั้งหลายดังกล่าวมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดนโยบายและประสิทธิภาพของการบริหารงาน การบริหารงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงความแตกต่างดังกล่าวและพยายามสรุหารหาผู้ที่จะเข้าไปทำหน้าที่บริหารให้เหมาะสมกับสังคมนั้น ๆ ในปัจจุบันรัฐบาลได้พยายามอย่างยิ่งที่จะให้เกิดเอกสารทางด้านวัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยมของสังคม ต้องการให้ปัจจัยดังกล่าวมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั่วประเทศ เช่น เป้าหมายของคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ ที่ต้องการให้สังคมของชาตินี้ลักษณะร่วมในเรื่องดังนี้ (1) การพึ่งตนเอง ขยันหมั่นเพียร และมีความรับผิดชอบ (2) การประหยัดและออม (3) การมีระเบียบวินัยและเคารพกฎหมาย (4) การปฏิบัติตามคุณธรรมของศาสนา และ (5) ความรักชาติ ศาสนา กษัตริย์

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ประเสริฐ แย้มก dein ฟูง ยังได้เสนอทศนะเกี่ยวกับลักษณะนิสัย หรือค่านิยมของชาติไทย¹⁷ ที่เป็นมาในอดีตไว้เป็น 7 ประการ คือ

“(1) ความรักอิสรภาพหรือความเป็นไท (2) การย้ำความเป็นตัวของตัวเองหรือปัจเจกชนนิยม (3) ความรู้สึกมักน้อย สันโดษ และพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่ (4) การย้ำหาความสุขจากชีวิต มองชีวิตในแง่ความสวยงาม ชอบชีวิตง่าย ๆ และความสุขปัจจุบัน (5) การย้ำการเคารพเชื้อพังอานาจ (6) ความโ่ออ่า (7) สุภาพ อ่อนโยน น้ำใจกว้าง และเห็นใจผู้อื่น”¹⁸

2) ระบบชั้นและสถาบันทางสังคม

การแบ่งชั้นทางสังคม (Social Stratification) เป็นความพยาຍາมที่จะศึกษาถึงโครงสร้างของสถานภาพของบุคคลในสังคม การแบ่งแยกชั้นของบุคคลในสังคมอาจทำได้หลาย ๆ วิธี เช่น โดยใช้ระดับเงินได้เป็นฐาน แบ่งเป็น (1) ผู้มีรายได้น้อย (2) ผู้มีรายได้ระดับกลาง (3) ผู้มีรายได้ระดับสูง หรืออาจแบ่ง โดยยึดถืออาชีพหลักของบุคคล ในสังคมเป็นฐาน แบ่งเป็น (1) ข้าราชการ (2) ชาวนาและเกษตรกร (3) พ่อค้า (4) ลูกจ้างแรงงาน เป็นต้น ในสังคมของบางประเทศได้มีการแบ่งแยกชั้นโดยสังคมเป็นผู้กำหนด เช่น ระบบชั้นวรรณะ (Caste System) ในอินเดีย แบ่งเป็น พระหมณ์ กษัตริย์ (นักรบ) แพทย์ (พ่อค้า) และศูตร (จัณฑาล) ; ระบบศักดินา (Estates) ในสมัยก่อนแบ่งเป็น ชุนนาง ไพร่ ท้าว เป็นต้น ในสังคมไทยปัจจุบันมักจะถือเอาเกียรติ หรือฐานะทางสังคมเป็นเกณฑ์

¹⁷พิจารณาความเห็นของ ไพบูลย์ เครือแก้วฯ ในเรื่องระบบค่านิยมประกอบ, *Ibid.*, pp. 63-78.

¹⁸บรรพต วีระสัย และ เพชรัญ ศรีสุวรรณ, สังคมวิทยาการเมือง (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520), หน้า 361-364.

ในการแบ่งชนชั้น ซึ่งอาจวัดได้โดยอาศัยปัจจัยหลาย ๆ อย่างรวมกัน อาทิเช่น ตระกูล ความสำเร็จในวงราชการ อำนาจในทางเศรษฐกิจและการเมือง ความมั่งคั่งในเงินทอง การศึกษา ชนิดของอาชีพ¹⁹

การศึกษาถึงโครงสร้างทางชั้นของสังคม จะทำให้ผู้บริหารได้เข้าใจถึงบทบาท และหน้าที่ ตลอดจนสถานภาพที่สังคมเป็นผู้กำหนดให้กับบุคคลต่าง ๆ การกำหนดหลัก เกณฑ์ทางการบริหาร เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ในองค์การ ตลอดจนการบรรจุแต่งตั้งบุคคลลงในตำแหน่งต่าง ๆ จำเป็นจะต้องมีความ เข้าใจถึงสถานภาพและบทบาทที่สังคมเป็นผู้กำหนดให้กับบุคคลนั้น ๆ มีฉะนั้นแล้วย่อม จะเกิดปัญหาในเรื่องการเคารพเชือพึงคำสั่ง สัมพันธภาพระหว่างบุคคลในองค์การ ตลอด ถึงความรู้สึกอย่างที่จะทำงาน

สถาบันทางสังคม เป็นองค์กรทางสังคมที่มีการสืบเนื่องกันมาในหลาย ๆ ช่วงอายุ คน เช่น สถาบันทางศาสนา สถาบันการปกครอง สถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันการ ศึกษา สถาบันต่าง ๆ เหล่านี้จะกำหนดที่ยึดเหนี่ยวทั้งด้านจิตใจของประชาชนในชาติ วัฒนธรรม ประเพณี และค่านิยมของสังคม มักจะมีที่มาจากสถาบันทางสังคมดังกล่าว ถือได้ว่าสถาบันทางสังคมเหล่านี้มีอิทธิพลยิ่งต่อวิธีการดำเนินชีวิตของประชาชน

การบริหารงานใด ๆ ก็ตามที่นำไปสู่ความขัดแย้งกับสถาบันดังกล่าวจะถูกสังคม ต่อต้านอย่างรุนแรง และจะก่อให้เกิดเป็นปัญหาที่ยากต่อการแก้ไขตามมา เช่น การเดิน ขบวนประท้วง การก่อการร้าย เป็นต้น

3) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยทางเศรษฐกิจมีอิทธิพลต่อการบริหารงานขององค์การต่าง ๆ ของรัฐ ทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อม การปฏิบัติงานของหน่วยงานใด ๆ จำเป็นจะต้องอาศัยบประมาณ เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร ดังนั้น หากประเทศไทยมีสภาพเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ย่อม เป็นผลทำให้รัฐบาลเก็บภาษีอาการได้น้อย หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐก็ย่อมได้รับบประมาณ ในการดำเนินงานน้อยตามไปด้วย หากปีใดเศรษฐกิจของชาติเจริญรุ่งเรือง รัฐบาลย่อมมี โอกาสที่จะเก็บภาษีอาการและก่อให้หนี้สาธารณะได้มาก รายได้ของรัฐก็จะมีมาก เป็นผล ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมีงบประมาณเพียงพอในการจัดสรรเงินให้กับโครงการ ต่าง ๆ

¹⁹ พญารีย์ เครือแก้วฯ, Op. Cit., pp. 80-105.

นอกจากนี้ปัจจัยทางเศรษฐกิจยังมีอิทธิพลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสังคม ประชาชนจะกินดี อยู่ดี มีความสุขในการดำเนินชีวิต จำเป็นจะต้องมีเศรษฐกิจที่ดี นั่นคือ ประชาชนจะต้องมีรายได้ที่พอเพียงในการดำเนินชีวิต หากประชาชนของชาติมีความยากจน ว่างงาน และขาดทักษะในการประกอบอาชีพ รัฐบาลก็จะต้องมีการสนับสนุน การแก้ปัญหาเหล่านี้เพิ่มขึ้น และการดำเนินการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ รัฐบาลไม่สามารถที่จะได้รับสิ่งตอบแทนในรูปของตัวเงิน ซึ่งมีค่าเท่ากับว่ารัฐบาลกำลังนำภาษีอากรของคนส่วนใหญ่มาแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจของคนกลุ่มน้อยดังกล่าว และหากว่าคนส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในสภาพดังกล่าว การบริหารงานของรัฐก็ยิ่งจะเพิ่มทวีความยากลำบาก เพราะรัฐบาลไม่รู้ว่าจะหารายได้จากที่ใดมาแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้เพียงพอ

เพื่อให้เห็นภาพรวมของกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ภาครัฐฯ ได้จัดทำให้เห็นถึงสาขา และสัดส่วน เมื่อคิดจากตัวเงินที่ใช้ในแต่ละสาขาได้ดังนี้

ตาราง 2.1 แสดงสัดส่วนของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ²⁰

(คิดจากราคาคงที่โดยใช้ปี 2515 เป็นฐาน)

	พ.ศ. 2520	พ.ศ. 2522
- สาขาเกษตรกรรม (เกษตร, กรรม, ประมง, ป่าไม้)	27.4	75.9
- สาขาเมืองแร่ (เช่น ดีบุก, หิน, กรวด, ทราย)	1.5	1.6
- สาขาน้ำดื่มและอาหาร (สิ่งทอ, อาหาร, เครื่องดื่ม, ฯลฯ)	20.1	20.4
- สาขาการสร้าง (โดยรัฐบาล, โดยเอกชน)	5.0	5.4
- สาขาไฟฟ้า ประปา	1.7	1.8
- สาขานโยบายและมาตรการ	6.8	7.3
- สาขาการค้า	17.3	16.5
- สาขานา依法	4.8	5.4
- สาขาท่องเที่ยว	1.6	1.5
- สาขารัฐบาลและภาคเอกชน	4.0	4.0
- สาขารัฐบาล (เช่น การท่องเที่ยว โรงแรม ภัตตาคาร การศึกษา สาธารณสุข)	9.7	10.2
	100.0	100.0

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี, รายได้ประชาชาติของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ. 2522 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี, พ.ศ. 2523) หน้า 6

สัดส่วนดังกล่าวคิดจากมูลค่าของการดำเนินงานผลิตในแต่ละสาขาเมื่อใช้ราคาของปี 2515 เป็นปัจจุบัน และเมื่อคิดเป็นรายได้ประชาชาติที่แท้จริง (Real National Income) ในปี 2520 มีค่า 193,105 ล้านบาท และในปี 2522 มีค่าเพิ่มเป็น 228,307 ล้านบาท ขณะเดียวกันรายได้ประชาชาติเฉลี่ยต่อประชากร 1 คน ในปี 2520 และ 2522 มีค่าเท่ากับ 4,385 และ 4,948 ตามลำดับ เมื่อคิดสัดส่วนของผู้ที่ทำงานในสาขาเกษตรกับที่อยู่นอกสาขาเกษตร จะได้เป็น 74 : 26 ตามลำดับ หรือกล่าวได้ว่าในปี 2522 ประชาชน 74% ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม²¹

รายได้ประชาชาติเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความเจริญเติบโตโดยส่วนรวมของประเทศไทย และจำนวนภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บควรจะแปรผันตามความเจริญเติบโตของประเทศไทยอย่างไรก็ตาม รายได้ประชาชาติไม่ได้เป็นตัวชี้ให้เห็นถึงอัตราการกระจายรายได้ของประชาชน สังคมใดที่ปราศจากการจัดสรรรายได้ที่เป็นธรรมย่อมจะนำมาซึ่งปัญหาสังคม เช่น การแบ่งแยกชนชั้น ความยากจน ปัญหาล้ม ปัญหาหั้ง赖以ดังกล่าวจะเป็นผลทำให้รัฐบาลต้องมีภาระในการบริหารประเทศเพิ่มมากขึ้น

โดยทั่ว ๆ ไปแล้วรัฐบาลควรมีหน้าที่อย่างน้อย ๓ ประการในทางเศรษฐกิจ คือ (1) ส่งเสริมและสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศไทย (2) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (3) ส่งเสริมและสร้างระบบของการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมให้เกิดขึ้น

สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทยนั้นอยู่ในระยะที่กำลังเจริญเติบโตและตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕ กล่าวไว้ว่าภายในไม่เกิน พ.ศ. 2529 ประเทศไทยจะก้าวไปสู่ประเทศไทยกึ่งอุตสาหกรรมโดยสมบูรณ์ ดังนั้น สัดส่วนกำลังแรงงานของภาคเกษตรกรรมจะลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ และโครงสร้างของกิจกรรมทางเศรษฐกิจจะเป็นไปในลักษณะที่รองรับ ระบบอุตสาหกรรม ปัญหาในทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลจะต้องเผชิญต่อไปได้แก่ ปัญหารัฐบาล เสถียรภาพ และการจัดระบบการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมให้กับสังคม ทำอย่างไรถึงจะหาตลาดเพื่อขายสินค้าทางอุตสาหกรรม การแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ เงินฝืด การว่างงาน²²

²¹Ibid pp 8 1 0

²²พิจารณารายละเอียดประกอบใน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ พ.ศ. 2525-2529 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2525).

ปัญหาการกระจายรายได้มีความสัมพันธ์อย่างมากกับการรักษาเสถียรภาพของระบบ ถ้าหากประชาชนมีรายได้ใกล้เคียงกัน และอยู่ในระดับที่เพียงพอต่อการจับจ่ายใช้สอย การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจก็ง่ายขึ้น หากประชาชนมีความแตกต่างทางรายได้มากอำนาจการซื้อของประชาชนจะแตกต่างกันอย่างมาก ความแตกต่างในการดำเนินชีวิตก็จะเกิดขึ้น เกิดปัญหาทางการศึกษา ปัญหาความยากจน ปัญหานชั้น และนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จากรายงานการวิจัยของ ดร.เมธี คงแก้ว พบว่ารายได้ที่เป็นตัวเงินของครอบครัวไทยมีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างครอบครัวที่อยู่ในเขตเทศบาลกับครอบครัวที่อยู่นอกเขตเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งนอกเขตกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ราก

ตาราง 2.2 รายได้ที่เป็นตัวเงินโดยเฉลี่ยต่อปีของครอบครัวไทยปี 2515²³(บาท)

	ตะวันออก เฉียงเหนือ	กรุงเทพ มหานคร	เหนือ	กลาง	ใต้
ก. ในเขตเทศบาล โดยเฉลี่ย	28,141	33,102	22,245	26,780	26,086
ข. นอกเขตเทศบาล โดยเฉลี่ย	4,886	23,177	9,360	14,221	9,187

4) ปัจจัยทางประชากร

ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่มีความละเอียดอ่อน และมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการบริหารงาน ผู้บริหารจำเป็นจะต้องได้รับข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับประชากร ทั้งในเชิงปริมาณและในเชิงคุณภาพ ในเรื่องของคุณภาพของมนุษย์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยอื่นในสังคม เช่น ระบบการเลี้ยงดู การศึกษา ค่านิยม วัฒนธรรม ประเพณี สำหรับในส่วนนี้จะกล่าวถึงปัจจัยเกี่ยวกับมนุษย์ในเชิงปริมาณ หรือเรียกได้ว่าเป็นสภาพทางประชากรของประเทศ

²³เมธี คงแก้ว, รู้แบบอกบุญของทางการไทย ได้ของประชาชน (กรุงเทพมหานคร : สันักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 130

ในการจะกำหนดนโยบายตลอดจนวิธีการบริหารงานขององค์การใด ๆ ของรัฐ จะเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาถึงปัจจัยทางด้านประชากรที่องค์การนั้น ๆ จะเข้าไปเกี่ยวข้อง ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นเครื่องชี้ให้บุคลากรได้เห็นถึงสภาพแรงงานของห้องถินนั้น ๆ นอกจากนี้ ผู้บริหารยังต้องการข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้บริโภคในสินค้า และบริการของตน เพราะกิจกรรมใด ๆ ของรัฐ ย่อมเป็นไปเพื่อบำดความต้องการของสังคม กล่าวได้ว่าข้อมูลทางด้านประชากรมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการหาตลาดเพื่อขายสินค้าและบริการ หรือเพื่อให้บริการของรัฐต่อประชาชน

ข้อมูลเกี่ยวกับประชากรมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับ จำนวนประชากร โครงสร้างทางอายุ และเพศ จำนวนผู้อยู่ในวัยแรงงาน อัตราการเกิด การตาย การย้ายถิ่นฐาน ตลอดจนจำนวนบุคคลในครอบครัวหนึ่ง ๆ เป็นต้น

นโยบายของรัฐย่อมเกี่ยวข้องโดยตรงกับประชากรของประเทศไทย หากรัฐบาลขาดข้อมูลเพียงพอทางด้านประชากรแล้ว นโยบายบางด้านย่อมกระทำไม่ได้เลย เช่น นโยบายการสร้างงานในชนบท ถ้าหากไปทำในห้องถินที่มีการอพยพของประชากรสูงในช่วงฤดูแล้ง ก็อาจไม่มีแรงงานที่จะเข้ามาทำงาน และผลงานก็อาจไม่เกิดประโยชน์ต่อชุมชนนั้น ๆ หรือชุมชนนั้น ๆ อาจมีประชากรที่เป็นเด็กและสตรีสูงทำให้ขาดแคลนแรงงานขึ้นได้ โครงการก็ดำเนินไปไม่ได้

ในการสำรวจเมื่อปี 2522 ประเทศไทยมีประชากรรวมทั้งสิ้น 46,113,756 คน เป็นชาย ร้อยละ 50.33 และหญิง 49.67 อยู่ในวัยแรงงาน (อายุ 20-59) ร้อยละ 40.79 อัตราการเกิด 32 ต่อประชากร 1,000 คน (พ.ศ. 2523) อัตราการตาย 9 ต่อประชากร 1,000 คน (พ.ศ. 2523) อัตราสมรส 6.19 ต่อประชากร 1,000 คน (พ.ศ. 2522) การย้ายถิ่นเข้าประเทศไทย 40.6 การย้ายถิ่นออกนอกประเทศไทย 40.5 ต่อประชากร 1,000 คน (พ.ศ. 2522) ประชากรอาศัยอยู่ในเขตเมืองร้อยละ 13 และเมื่อคิดหาความหนาแน่นของประชากรมีค่าเท่ากับ 89.9 ต่อพื้นที่หนึ่งตารางกิโลเมตร²⁴

5) ทรัพยากรธรรมชาติ

ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสภาพแวดล้อมที่ธรรมชาติเป็นผู้สร้างสรรค์และเป็นสิ่งที่สามารถหมุนไปโดยเปล่าประโยชน์ได้หากไม่รู้จักวิธีใช้ อาจแบ่งประเภทของทรัพยากร

²⁴ มหาวิทยาลัยมหิดล, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, ภูมิปัญญา (กรุงเทพมหานคร : อิมแพ็คพิมพ์, 2524) หน้า 96-99.

ธรรมชาติได้เป็น 5 ประเภทด้วยกันได้แก่ (1) หินและแร่ (2) ดิน (3) ภูมิประเทศ (4) ภูมิอากาศ และ (5) ป่าไม้พืชพรรณ และสัตว์ป่า

- หินและแร่ รวมไปถึงเพชรพลอยที่ใช้ทำเครื่องประดับ หินที่ใช้ในการก่อสร้างบ้านเรือน แร่ธาตุที่ใช้เป็นวัตถุในกิจกรรมอุตสาหกรรม ตลอดจนถึงแร่ธาตุที่ใช้เป็นเชื้อเพลิง เช่น น้ำมัน ถ่านหิน

- ดิน ชนิดของดินมีอิทธิพลต่อการเกษตรกรรม หากว่าประเทศใดมีพื้นดินที่เป็นดินรายยื่นประสบปัญหาในการเกษตรกรรม

- ภูมิประเทศ เช่น ลักษณะที่เป็นที่ราบสูง ที่ราบลุ่ม หรือเป็นทุบเขา สิ่งเหล่านี้ มีอิทธิพลต่อชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนการประกอบอาชีพ ภูมิประเทศที่มีอาณาเขตติดต่อทะเล ย่อมสามารถทำการประมงน้ำเค็ม มีกิจกรรมเดินเรือระหว่างประเทศได้ ประเทศใดปราศจากที่ราบยื่นมีผลกระทบต่อการคมนาคมขนส่ง การเกษตรกรรมจะได้ผลไม่เต็มที่

- ภูมิอากาศ ได้แก่ อุณหภูมิความร้อนหน้าของอากาศ ปริมาณน้ำฝนที่ตกในปีหนึ่ง ๆ ปริมาณพายุ แสงแดด ความชื้น สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวล้วนมีอิทธิพลต่อการประกอบอาชีพของประชาชน ทำให้เกิดชีวิตของบุคคลในแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไป นักพฤติกรรมศาสตร์คิดกันว่า อากาศร้อนทำให้คนขี้เกียจ อากาศหนาวทำให้คนกระตือรือร้น (มีเช่นนั้นอาจต้องหน้าตาย) เราจะพบว่าในประเทศที่อากาศหนาวนั้นทำการเพาะปลูกได้เพียงปีละ ๖ เดือน ส่วนในเขตอากาศร้อนสามารถเพาะปลูกได้ตลอดทั้งปี

- ป่าไม้พืชพรรณและสัตว์ป่า จะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับ ภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ของแต่ละประเทศ พืชพรรณ และสัตว์ป่าในเขตหน้าจะมีลักษณะหนึ่ง ในเขตตอนก็จะมีอีกลักษณะหนึ่ง โดยทั่ว ๆ ไปแล้วในเขตตอนจะมีปริมาณพืชพรรณและสัตว์ป่ามากกว่าในเขตหนาว เช่น ในอัฟริกา เอเชีย มีชนิดของพืชพรรณและสัตว์ป่าอยู่มากกว่าในยุโรปเหนือ

ทรัพยากรธรรมชาติทั้งหลายที่ได้กล่าวมานี้มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ตลอดจนความสามารถในการนำมาใช้ ในยุคปัจจุบัน ทรัพยากรธรรมชาติสามารถถูกควบคุมและจัดสรรได้โดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่เป็นเครื่องมือ ความแตกต่างในระดับของเทคโนโลยีทำให้แต่ละประเทศได้รับประโยชน์จากการบริหารจัดการในระดับที่แตกต่างกัน อย่างกรณีของประเทศไทย แม้จะมีแก้ไขธรรมชาติในอ่าวไทย มีน้ำมันดิบที่ล้นกระเบื้อง แต่ถ้าหากปราศจากชีวภาพในเทคโนโลยีและทุนในการที่จะนำเข้ามาใช้ประโยชน์ ประเทศไทยไม่อาจนำทรัพยากรที่มีอยู่ขึ้นมาใช้ได้ หากต้องการจะนำเข้ามาใช้ก็จำต้องพึ่งพาอาศัยต่างชาติที่มีเทคโนโลยีสูงกว่าเพื่อหาประโยชน์ร่วมกัน

ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งแวดล้อมที่มีความสำคัญยิ่ง และเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของประเทศนั้น ๆ ใน การที่จะพัฒนาต่อไป นอกจากรัฐบาลจะต้องพยายามบริหารประเทศให้สอดคล้องกับทรัพยากรของชาติที่มีอยู่แล้ว รัฐบาลจะต้องทราบก่อนอยู่ตลอดเวลาว่า ทรัพยากรธรรมชาตินั้นเป็นสิ่งที่สามารถควบคุมจัดสรรให้เกิดประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ โดยอาศัยเทคโนโลยีและการจัดการที่ดี หากรัฐบาลเพิกเฉยหรือละเลยในการที่จะเข้าไปควบคุมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติดังกล่าว ผลที่ได้จะทำให้ประเทศต้องสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติโดยเปล่าประโยชน์ ผลเสียทั้งหลายก็จะตกอยู่กับคนรุ่นหลัง เช่น การทำลายป่าไม้ และสัตว์ป่า การนำเอาระบบทางเดินน้ำมัน ถ่านหิน ไปใช้โดยขาดการจัดการที่ดี การทำลายดุณภาพของผิวดิน ตลอดจนมลภาวะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้ภูมิอากาศของประเทศเปลี่ยนแปลงไป เป็นต้น

๖) การศึกษาของประชาชน

ระดับการศึกษาของประชาชนเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงระดับความเจริญของสังคม และมีอิทธิพลยิ่งต่อการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ยังคงอ่อนหนังสือไม่ออก การกระจายอำนาจในการบริหารก็จะประสบปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการติดต่อสื่อสาร นอกจากนี้โอกาสที่ผู้บริหารจะนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ก็ทำได้ลำบากยิ่งขึ้น เช่นการนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการจัดเก็บภาษีอากร การให้ประชาชนกรอกแบบฟอร์มเสียภาษีทางไปรษณีย์ การกรอกแบบฟอร์มเพื่อใช้บริการในองค์กรต่าง ๆ เช่น การที่ธนาคารเริ่มใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการเบิกจ่ายเงินฝากเงิน

การศึกษาของประชาชนยังมีอิทธิพลต่อตลาดแรงงาน การจ้างงาน หากรัฐบาลวางแผนการศึกษาของชาติไว้เม็ด และไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ปัญหาการว่างงานก็จะติดตามมา นำไปสู่ปัญหาสังคมอื่น ๆ เช่น ความยากจน การมัวสูบของวัยรุ่น ปัญหายาเสพติด เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นการเพิ่มภาระให้กับรัฐบาลในภายหลังต่อไป

โดยทั่วไปแล้วการศึกษาแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภทคือ²⁵ (1) การศึกษาในระบบโรงเรียน (Formal education) ได้แก่การศึกษาที่จัดเป็นระบบ มีขั้นตอนของหลักสูตร มีกรอบ

²⁵พิจารณารายละเอียดใน สายสุริ จิตกุล, “การวางแผนด้านประชากร การศึกษาแรงงาน และการจ้างงาน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๕)”, ใน แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจฯ คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : ภาพพิมพ์ ๒๕๒๕).

ระยะเวลาการศึกษาที่แน่นอน แบ่งเป็น อนุบาลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การฝึกหัดครู และอุดมศึกษา (2) การศึกษานอกระบบโรงเรียน (Nonformal education) หมายถึงการศึกษานอกเหนือจากระบบโรงเรียนที่กล่าวมาโดยมี หลักสูตร ระยะเวลา และคุณสมบัติของผู้เข้าศึกษาเฉพาะด้าน มีความยืดหยุ่นสูง เน้นประโยชน์ใช้สอย เช่น การฝึกอบรมขององค์กรทางธุรกิจ หลักสูตรวิชาชีพบางอย่างที่เอกชนจัดทำขึ้น เป็นต้น (3) การศึกษาตามอัธยาศัย (Informal education) หมายถึงการเรียนรู้ที่เกิดจากการสะสมประสบการณ์จากชีวิตประจำวัน การประกอบอาชีพ ชีวิตครอบครัว เป็นต้น

สิ่งที่รัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงได้แก่ การศึกษาในระบบโรงเรียน โดยรัฐบาล เป็นผู้ควบคุมหลักสูตรต่าง ๆ และกำหนดช่วงระยะเวลาของ การศึกษา ผลผลิตจากการศึกษา ในระบบโรงเรียนมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ถ้าหาก รัฐบาลวางแผนไม่ดีแล้วภาวะการว่างงาน ความไม่เหมาะสมระหว่างแรงงานกับโครงสร้าง ทางเศรษฐกิจจะเกิดขึ้น ความเจริญเติบโตทางการศึกษาจะนำไปสู่สังคมที่มุ่งเน้นที่ความ ชำนาญเฉพาะด้าน เกิดความหลากหลายทางความคิด เกิดการขยายตัวขององค์กรทางภาคีการรัฐบาลและ ภาคเอกชนที่มุ่งไปสู่ความชำนาญเฉพาะด้าน

อาจพิจารณาให้เห็นถึงโครงสร้างของการศึกษาในระดับอุดมศึกษาแบ่งแยกตาม สาขาวิชาดังตาราง 2.3 จะเห็นได้ว่ารัฐมุ่งส่งเสริมการศึกษาในระดับปริญญาตรีเป็นหลัก และส่วนใหญ่ของบัณฑิตปริญญาตรีเป็นผู้สำเร็จในสาขาวิชาศึกษาศาสตร์ และในตารางที่ 2.4 เป็นตารางแสดงประมาณการการเมืองงานทำในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 แบ่งแยกตามสาขาวิชาเศรษฐกิจ ส่วนตารางที่ 2.5 แสดงให้เห็นถึงอัตราการว่างงาน โดยพิจารณาตามแผนฯ ฉบับที่ 5

ตารางที่ 2.3 แสดงจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ปีการศึกษา 2518

สาขาวิชาตามยุเนสโก	จำนวนผู้สำเร็จการศึกษา						Number of Graduates						รวม
	อนุปริญญา			ปริญญาตรี			ประกาศนียบัตรบัณฑิต			ปริญญาโท			
	Diplomas	Bachelor's	Graduate Diploma's	Master's	Doctor's	Total							
	T - N - L	T - M - F	T - N - L	T - M - F	T - M - F	T - N - L	T - m - F	T - m - F	T - m - F	T - m - F	T - m - F	T - m - F	
รวมทั้งหมด	1,980	1,241	739	20,083	10,880	9,223	250	139	111	1,117	560	557	8 4 2 23,430 12,804 10,632
1) เกษตรศาสตร์	—	—	676	493	183	—	—	—	52	23	29	—	728 516 212
2) นิติศาสตร์	594	562	32	1,379	1,180	199	—	—	—	5	3	2	— 1,978 1,745 233
3) แพทยศาสตร์	631	7	624	1,776	967	809	107	59	48	47	17	30	2 2 — 2,563 1,052 1,511
4) มหิดลศาสตร์	28	12	1b	1,141	131	1,010	5	3	2	66	16	50	— 1,240 162 1,078
5) วิจิตรศิลป์	193	152	41	242	188	54	3	3	—	5	4	—	443 347 96
6) วิทยาศาสตร์	30	1b	14	792	421	371	—	—	—	87	29	58 4 2 2	913 468 445
7) วิศวกรรมศาสตร์	421	417	4	1,206	1,188	18	26	21	7	39	34	5	— 1,694 1,660 34
8) ศึกษาศาสตร์	78	72	6	8,973	4,439	4,534	25	5	20	445	207	238	— 9,521 4,723 4,798
9) สังคมศาสตร์	5	3	2	3,896	1,853	2,045	82	48	34	371	227	144	— 4,356 2,131 2,225

ที่มา : กองวิชาการ, หน่วยมหาวิทยาลัย, ร่วมกับสถาบันบัณฑิตศึกษา ในการจัดทำ
รายงานผลการสำเร็จการศึกษา ปีการศึกษา 2518 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศึกษา, 2521), หน้า 15

ตารางที่ 2.4 แสดงประมาณการ การมีงานทำของแรงงานอายุ 11 ปีขึ้นไป แบ่งแยกตาม
สาขาวิชาเศรษฐกิจ

(หน่วย : พันคน)

สาขาวิชาเศรษฐกิจ	2 5 2 4	2 5 2 5	1 5 2 8	2 5 2 7	2 5 2 8	2 5 2 9
รวม	23, 495	24, 192	24,906	25,605	26,282	26,955
เกษตรกรรม	16, 994	17, 415	17,854	18, 252	18,588	18, 886
อุตสาหกรรมที่มีใช้						
เกษตรกรรม	6, 501	6, 777	7, 052	7, 353	7, 694	8, 069
การเมืองแร่และย่อยหิน	a7	97	101	110	123	132
อุดสาหกรรม	1, 734	1, 868	2, 002	2, 146	2, 319	2, 512
การก่อสร้าง	394	398	400	411	416	426
ไฟฟ้าและประปา	61	64	67	70	72	75
การค้าและการธนาคาร	1, 658	1, 923	1, 989	2, 057	2, 131	2, 215
การคมนาคมและขนส่ง	455	471	486	503	520	539
การบริหารราชการ						
และบริการ	1, 912	1, 956	2, 007	2, 056	2, 113	2, 170
อื่น ๆ						

ที่มา : สายสุรี จิตกุล, “การวางแผนด้านประชากร การศึกษา แรงงาน และการจ้างงาน (แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5),” ใน แผน 5 : ปฏิรูปเศรษฐกิจ ? คณเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : gapพิมพ์, 2525), หน้า 34. และพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2524.

ตาราง 2.5 แสดงอัตราการว่างงานตามแผนประมาณการของแผนฯ ฉบับที่ 5

หมวดอายุ	อัตราการว่างงานโดยอาศัยแผนฯ 5 เป็นหลัก					
	2524	2525	2526	2527	2528	2529
เยาวชน 15-19 ปี	2.29	2.70	2.92	3.33	3.70	4.22
เยาวชน 20-24 ปี	2.70	3.13	3.36	3.80	4.26	4.72
เยาวชน 15-25 ปี (รวม)	2.57	2.94	3.17	3.59	4.06	4.51
แรงงานทุกหมวดอายุ	1.1	1.3	1.4	1.6	1.8	2.0

ที่มา : Ibid., หน้า 31, อ้างใน แผนเยาวชนรายระยะยาวยา, 2525

7) ปัจจัยทางการเมือง

การเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาอำนาจเพื่อปกครองประเทศ ในการดำเนินการดังกล่าวจำเป็นจะต้องคำนึงถึง ความต้องการของประชาชน กรอบกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนประเพณีและวัฒนธรรมทางการเมืองของชาติ

ศาสตราจารย์ชุม กาญจนประกร กล่าวไว้ว่า “การเมืองหมายถึงการที่รัฐบาลดำเนินการเพื่อความมั่นคงและความก้าวหน้าของประเทศไทย รวมทั้งความพากผูกของประชาชน”²⁶

Sidney Veber ให้ความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองว่า “เป็นสิ่งประกอบด้วย ระบบความเชื่อ สัญลักษณ์ และคุณค่าต่าง ๆ ซึ่งจะชี้แจงให้เห็นสถานการณ์หรือปฏิกริยาทางการเมือง รวมทั้งอุดมการณ์ทางการเมือง และแนวทางดิจิตรัมที่ปฏิบัติอยู่ในระบบการบริหารและระบบการปกครองนั้น”²⁷

การเมืองจึงเป็นคำที่มีความหมายกว้างสุดแต่ผู้นำไปใช้จะตีความ เช่น อาจพิจารณา ว่าเป็นเรื่องของการใช้เลือกเสียงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครอง นักวิชาการบางส่วนพิจารณาว่าการเมืองเป็นขบวนการของการกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ หรืออาจพิจารณาว่า การเมืองเป็นกิจกรรมในการปกครองประเทศตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

²⁶ สมพงศ์ เกษมสิน, การเมือง, Op. Cit., p. 64

²⁷ Ibid. p. 63.

จากความหมายที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าความเมืองเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับโดยตรงและโดยอ้อมต่อระบบการบริหาร และระบบสังคม หากพิจารณาจากทฤษฎีการบริหาร อาจแบ่งขบวนการบริหารเป็น 3 ขั้นตอนกว้าง ๆ คือ (1) การกำหนดนโยบายและวางแผน (2) การนำเอาราบีและ (3) การประเมินผล เมื่อนำเอากลไกการบริหารมาใช้กับการบริหารประเทศจะพบว่า การเมืองจะทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและเป้าหมาย ส่วนระบบราชการจะทำหน้าที่วางแผน นำเอาราบีและติดตามประเมินผล ระบบบริหารราชการจึงทำหน้าที่ในการคัดสรรหัวริบาริที่จะทำให้นโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้เป็นจริงขึ้นมา นักการเมืองจึงอาจจัดอยู่ในกลุ่มของผู้บริหารราชการระดับสูงที่กำหนดนโยบายและเป้าหมายซึ่งจะต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับผู้จัดทำแผนและยังต้องทำหน้าที่ตรวจสอบ ควบคุม และประเมินผลการทำงาน เพื่อไม่ให้ผลงานที่ได้บิดเบือนไปจากนโยบายและเป้าหมายที่ได้วางไว้ โดยทฤษฎีของการบริหารแล้วนโยบายแผน การปฏิบัติการ และการประเมินผล เป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันโดยไม่อาจที่จะแยกออกจากกันได้ การเมืองและการบริหารจึงมีความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องกันโดยไม่อาจที่จะแยกออกจากกันได้ Marshall E. Dimock ได้กล่าวไว้ว่า “การเมืองและการบริหารเปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน”²⁸

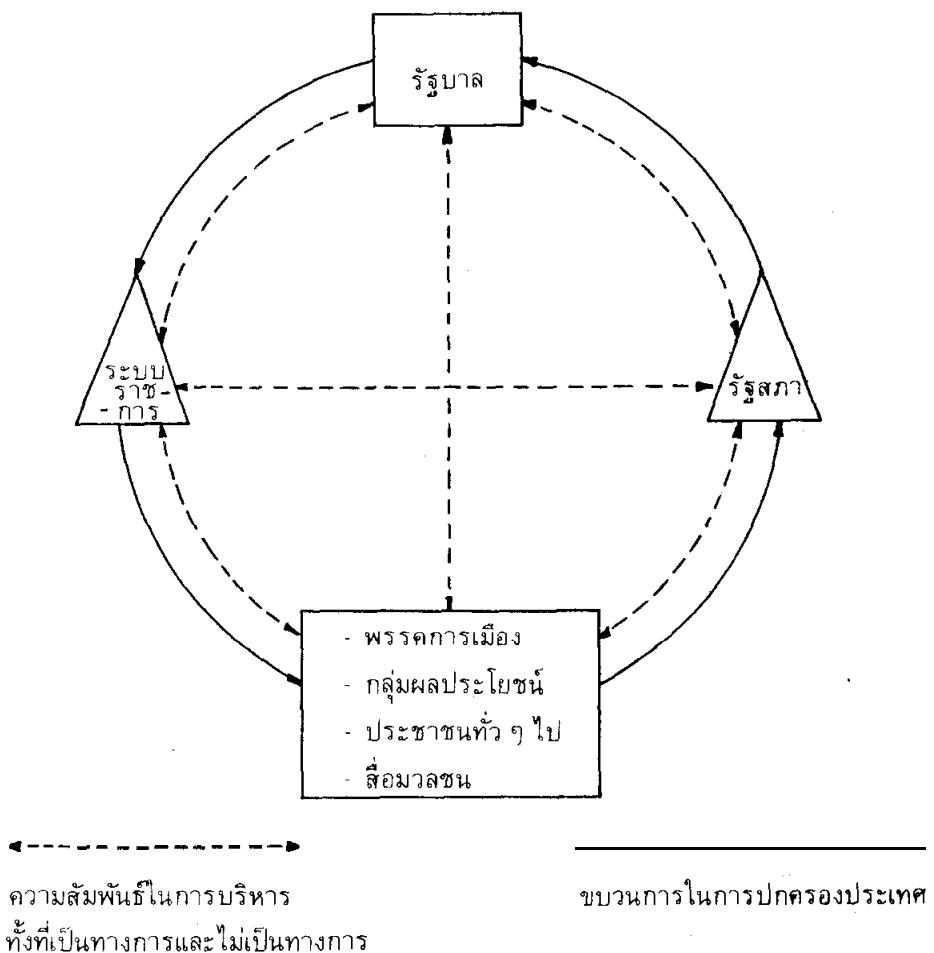
การปักครองกับการบริหาร เมื่อพิจารณาว่าการปักครองเป็นเป้าหมายของการเมืองอาจพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการปักครองกับการบริหารได้ดังนี้ ประเทศที่มีการปักครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า รัฐสภาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์ ประชาชนทั่ว ๆ ไปรวมทั้งสื่อมวลชนทั้งหลายสามารถแสดงความต้องการทางการเมือง หรือแสดงเจตจำนงเกี่ยวกับการปักครองประเทศได้โดยผ่านทางรัฐสภา โดยการเลือกตั้งผู้แทนของตนจากพรรคการเมืองต่าง ๆ เข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา รัฐสภาจะจัดตั้งรัฐบาลโดยอาศัยเสียงข้างมากในรัฐสภาเป็นหลัก และรัฐบาลจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการปักครองและบริหารประเทศ รัฐบาลจะประกอบด้วยรัฐมนตรีต่าง ๆ ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายและเป้าหมายของแต่ละส่วนราชการเพื่อให้ส่วนราชการนั้น ๆ นำไปปฏิบัติ ส่วนราชการทั้งหลายอาจเรียกรวมกันว่าเป็นระบบราชการจะเป็นหน่วยซึ่งทำหน้าที่ในการปักครองงานตามนโยบายของรัฐบาล ผลงานของระบบราชการจะต้องเป็นไปเพื่อบำบัดความต้องการของบรรดาสมาชิกพรรค

²⁸ Ibid. p. 65.

* คนและความหมายกับคำว่า “ระบบราชการ” ของ Max Weber

การเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชนทั่ว ๆ ไปตลอดจนสื่อมวลชนทั้งหลายดังได้กล่าวมา
ขบวนการดังกล่าวอาจแสดงได้ดังรูป 2.4

รูป 2.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองกับการบริหาร



จึงอาจสรุปได้ว่าระบบราชการเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองประเทศ ทำ
หน้าที่ค้นหาวิธีการ และดำเนินการเพื่อให้นโยบายของรัฐบาลบรรลุผลสำเร็จ ระบบราชการ
จะต้องรับผิดชอบต่อทั้งรัฐบาลในเรื่องนโยบายและต่อประชาชนผู้ได้รับบริการในเรื่อง
ของผลงาน ระบบราชการยังจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ให้ข้อมูลข่าวสารแก่ทั้งประชาชน และ
รัฐสภาเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามเจตนาرمณ์ของประชาชน

สถานที่ส่วนใหญ่ของการเมืองกับการบริหาร ภายใต้การปฏิบัติงานของระบบราชการจะพบว่าระบบราชการมีความสัมพันธ์ทึ่งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับสถาบันทางการเมือง เช่น คณะกรรมการรัฐมนตรี รัฐสภา และพระองค์การเมืองต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องเพราะระบบราชการเป็นที่รวมขององค์กรของรัฐจำนวนมาก ซึ่งต่างกันมุ่งทำงานตามความชำนาญเฉพาะด้านกล่าวได้ว่าระบบราชการเป็นสถาบันทางการบริหารที่มีการพัฒนาไปสู่ความชำนาญเฉพาะด้าน ประกอบด้วยบุคลากรที่มีคุณภาพสูง เป็นผู้ชำนาญในแต่ละสาขางกิจกรรมของรัฐ เป็นสถาบันที่มีเสถียรภาพและมีความมั่นคงยิ่งกว่าสถาบันอื่น ๆ ทางด้านการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันการเมือง เช่น พระองค์การเมือง รัฐสภา คณะกรรมการรัฐมนตรี แล้วจะพบว่าสถาบันทางการเมืองต่างกันไม่สู้จะมีเสถียรภาพและมีความมั่นคงนัก คุณภาพของบุคลากรก็ถือก่อว่าระบบราชการ ปัจจัยทั้งหลายที่กล่าวมาเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ระบบราชการขยายตัวมีอำนาจและอิทธิพลเข้าไปครอบคลุมสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ²⁹

ในความเป็นจริงจะพบว่านโยบายส่วนใหญ่ของรัฐบาลถูกกำหนดขึ้นโดยระบบราชการ ทั้งนี้เพราะราชการเป็นผู้เห็นปัญหา และมีความรู้ในการวางแผนโครงการ ดีกว่าสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ ปัญหาหลาย ๆ อย่างที่เกิดขึ้นในการบริหารประเทศเป็นปัญหาในด้านเทคนิคเช่น การวางแผนนโยบายการศึกษาของชาติ นโยบายทางเศรษฐกิจนโยบายทางการเมือง กลยุทธ์เป็นว่าระบบราชการเป็นผู้เสนอนโยบายและให้รัฐบาลดำเนินนโยบายเหล่านั้นไปร่วมขึ้นเพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ในทางปฏิบัติจะมีการวิ่งเด่นกันระหว่างข้าราชการกับพระองค์การเมือง สมาชิกรัฐสภา ตลอดจนถึงคณะกรรมการรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายของส่วนราชการของตนได้รับความเห็นชอบและนำไปสู่การปฏิบัติ³⁰

นอกจากนี้ข้าราชการในสาขาที่มุ่งเน้นความชำนาญเฉพาะด้านสูงยังมักถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย เช่น สายงานทางด้านการศึกษา เศรษฐกิจ การป้องกันประเทศ เป็นต้น อย่างกรณีของประเทศไทยจะเห็นว่ามีรัฐมนตรีหลายคนที่มาจากข้าราชการประจำ

²⁹ พิจารณารายละเอียดได้ใน ชัยอนันต์ สมุทรณ์, การเมืองกับการบริหาร (กรุงเทพมหานคร : เอกสารโรงเรียนเย็บเล่ม, คณะกรรมการรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520), หน้า 143-197.

³⁰ พิจารณาความเห็นของ Paul Appleby ใน Howard E. McCurdy, *Public Administration : A Synthesis* (Menlo Park, California Cummings Publishing Company, 1977), pp 106-114

สถาบันทางการเมืองก็มักจะแต่งตั้งที่ปรึกษาที่มาจากข้าราชการประจำเพื่อให้ความรู้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนช่วยวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ เช่น ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษาพรบค์การเมือง การกำหนดให้ข้าราชการสามารถดำเนินงานด้วยฝีมือเชิงก้าวหน้า เป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการเข้าไปมีบทบาทในรัฐสภา

ในรูป 2.4 แสดงให้เห็นด้วยเส้นประว่าระบบราชการนั้นมีความสัมพันธ์กับสถาบันทางการเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นลักษณะของความสัมพันธ์สองทาง ต่างฝ่ายต่างพึงพาซึ่งกันและกัน และได้รับประโยชน์ร่วมกัน การเมืองจึงเป็นเรื่องที่ไม่อาจแบ่งแยกโดยเด็ดขาดจากระบบการบริหาร ในทศนะของนักการเมืองมักจะมองว่าระบบการบริหารเป็นระบบหนึ่งของระบบการเมืองการปกครองอย่างไรก็ตามในทศนะของนักบริหารอาจพิจารณาได้ว่า การเมืองเป็นระบบที่อยู่เบื้องหลังที่จัดอยู่ในระบบสภាពัฒนาด้านของการบริหาร และการที่ระบบบริหารเข้าไปมีความสัมพันธ์กับระบบการเมืองก็เพื่อที่จะให้การปฏิบัติงานภายในระบบราชการมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเป็นผลทำให้ระบบราชการเป็นระบบที่มีคุณค่าของสังคม

8) ปัจจัยทางกฎหมาย

กฎหมายเป็นข้อปฏิบัติที่บังคับใช้ต่อประชาชนของประเทศไทย ถ้าหากผู้ใดไม่ประพฤติปฏิบัติตามกฎหมายก็จะมีส่วนที่เป็นวินัยและบงลงโทษเพื่อบังคับใช้ต่อผู้ฝ่าฝืน ดังนั้นกฎหมายจึงมีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของชนในชาติ กฎหมายยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและส่วนราชการ การบริหารราชการจึงถูกจำกัดบทบาทและอำนาจหน้าที่โดยข้อกำหนดของกฎหมาย เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง ระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และกฎหมายสำหรับการปกครองท้องถิ่นตลอดจนรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ กฎหมายเป็นข้อบังคับขององค์การต่าง ๆ ของรัฐจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายเมื่อบังคับใช้กันทั่วไป

กฎหมายจึงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการบริหารราชการทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม การที่ข้าราชการพลเรือนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเป็นของสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หน่วยราชการต้องใช้จ่ายเงินตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการเพิ่มนوعงานหรือจัดตั้งโครงการใหม่ ๆ ของราชการจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ สิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวล้วนเป็นอิทธิพลโดยตรงของกฎหมาย อาจเรียกกฎหมายลักษณะดังกล่าวว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ก ที่มีอิทธิพลโดยตรงต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน และจัดเป็นกฎหมายที่มีอิทธิพลโดยทางอ้อมต่อการบริหารราชการ การที่ประชาชนทำผิดกฎหมายดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ย่อมเป็นผลทำให้รัฐบาลต้องมีการระไนการบริหารราชการเพิ่มขึ้น เช่น อัตราการฉ้อโกงในทรัพย์สิน ธุรกิจ การค้า อัตราการทำร้ายร่างกาย การหลักเลี้ยงภาษีอากร เป็นต้น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกฎหมายดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อการบริหารและสังคม เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราภาษี ย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาล และมีผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและอัตราการลงโทษในกฎหมายอาญาที่จะนำมาซึ่งผลกระทบต่อระบบสังคม เกิดค่านิยมใหม่ ๆ เกิดขึ้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการทำแท้งโดยเสรี หรืออาจมีผลกระทบต่อระบบการเมือง เช่น การยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญอันหนึ่งในการบริหารงานของรัฐ และเป็นปัจจัยที่สามารถส่งอิทธิพลทำให้ปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ของสาธารณะเปลี่ยนแปลงได้อย่างนำ มาซึ่งผลกระทบต่อการบริหารในระยะยาว การเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำด้วยความระมัดระวังและต้องคำนึงถึงผลกระทบทั้งโดยตรงและทางอ้อมต่อการบริหารงานของรัฐ

๑) เทคโนโลยี

เทคโนโลยีเป็นระบบของความรู้อันเกิดจากความคิดสร้างสรรค์ของมนุษย์ในอันที่จะสร้างความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิต เช่น ที่อยู่อาศัย รถยนต์ ระบบการสื่อสารมวลชน เป็นต้น เทคโนโลยียังถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในการบริหาร และจัดเป็นเงื่อนไขสำหรับหนึ่งของการเกิดระบบการบริหาร

กล่าวได้ว่า เทคโนโลยีก็คือ วัฒนธรรมในเชิงวัตถุที่เป็นผลอันเกิดจากความรู้ ความชำนาญและประสบการณ์ของมนุษย์ ระบบเครื่องมือเครื่องใช้ในส่วนงาน วัสดุอุปกรณ์ในการบริหารงานตลอดจนเครื่องจักรคำนวณ ล้วนแล้วแต่เป็นผลผลิตอันเกิดจากเทคโนโลยีที่มนุษย์มีอยู่

เทคโนโลยีเป็นความรู้ที่เป็นสาขางาน สามารถที่จะเรียนรู้กันได้ อย่างไรก็ตามประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเทคโนโลยีสูงมากจะปิดบังและสงวนเทคโนโลยีบางอย่างไว้ไม่ยอมถ่ายทอดต่อสาธารณะ เช่น เทคโนโลยีในการผลิตอาชุธนิวเคลียร์ การสร้างคอมพิวเตอร์ การสำรวจและค้นหาทรัพยากรธรรมชาติ ระบบสื่อสารดาวเทียม เทคโนโลยีทางการเกษตร

เป็นต้น ประเทศไทยมีการพัฒนาทางเทคโนโลยีที่หลังจึงต้องมีการค้นคว้าวิจัยด้วยตนเอง มีการขยายความลับทางเทคโนโลยี ตลอดจนถึงการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปศึกษา เรียนรู้ และทำงานในประเทศที่เจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

ถึงแม้ประเทศไทยจะมีเทคโนโลยีสูงก็มิได้หมายความว่าชาตินี้ จะได้รับประโยชน์จากความรู้นั้น ๆ ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะการที่จะนำเอากฎหมายที่มีอยู่ไปใช้งานจำเป็นต้องใช้บประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากประเทศไทยไม่มีทุนทรัพย์ หรือสภาพทางเศรษฐกิจไม่มั่นคงเพียงพอ ก็ยากที่จะนำเทคโนโลยีสูงมาใช้อย่างเต็มรูปได้ เช่น ประเทศไทยอาจมีความรู้ในการขุดหาพลังงานธรรมชาติต่อขาดงบประมาณในการสำรวจและจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวหรืออาจมีเทคโนโลยีในการผลิตรถยนต์นั่งแต่ขาดตลาดที่แน่นอนในการจัดจำหน่าย หรือสามารถที่จะจัดไฟฟ้า และน้ำประปาให้กับท้องถิ่นที่ยากจนทั้งหลาย แต่ขาดทุนทรัพย์ในการสนับสนุนเพื่อสภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่สามารถแบกรับภาระในการลงทุนได้

เทคโนโลยีบางอย่างก็อาจชัดແยิงกับค่านิยมและความเชื่อของสังคม เช่น การคุมกำเนิด การสร้างโรงงานฝ่าสัตว์ การใช้เครื่องจักรแทนแรงงานมนุษย์ ดังนั้นแต่ละประเทศแต่ละสังคมจะมีระดับของ การนำเอากฎหมายที่มีอยู่มาใช้ไม่เท่ากัน ความแตกต่างดังกล่าวจะส่งผลกระทบไปยังประสิทธิภาพของการบริหารงานของประเทศไทยเหล่านั้น

10) ปัญหาและวิกฤติการณ์ของสังคม

ปัญหาและวิกฤติการณ์ของสังคมเป็นปัจจัยแวดล้อมที่มักมีที่มาจากการปัจจัยเบื้องต้น ทั้งเก้าประการที่กล่าวมา และเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบการบริหารงานของรัฐ มีลักษณะเป็นปัญหาเฉพาะหน้าที่รัฐบาลจะต้องเผชิญและแก้ไข เช่น ปัญหาการว่างงาน ปัญหาลัจจุบัน ปัญหาจากภัยธรรมชาติ ปัญหาแรงงาน ปัญหายาเสพติด ปัญหาสังคมของวัยรุ่น ปัญหาแหล่งเรื่องโกรธ ปัญหาทางการบริหาร ปัญหามลภาวะ ฯลฯ

ปัญหาและวิกฤติการณ์ทั้งหลายเหล่านี้เป็นสิ่งที่นักการเมืองชอบนำเสนอไว้และใช้เป็นนโยบายในการทำงานของตน ปัญหาบางอย่างมีลักษณะเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นชั่วคราว ชั่วคราวต้องการการแก้ไข และตัดสินใจโดยรีบด่วน ปัญหานำมาอย่างก็ต้องการระยะเวลาในการแก้ไขเป็นปัญหาระยะยาวต้องมีโครงการระยะยาวในการแก้ไข ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ และสื่อมวลชนมักให้ความสำคัญต่อปัจจัยแวดล้อมในลักษณะนี้ เพราะถือว่าเป็นสภาพแวดล้อมของสังคมที่ไม่น่าพึงพอใจ เป็นปัญหา และผู้บริหารประเทศควรจะจัดการแก้ไขให้หมดสิ้นไป หากแก้ไขไม่ได้มักจะนำมาซึ่งวิกฤติการณ์ทางการเมืองและการ

บริหาร มีการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ในระบบราชการ ตลอดจนถึงมีการเปลี่ยนแปลง
คณะกรรมการ

สภาพแวดล้อมเฉพาะสำหรับองค์การต่าง ๆ ของรัฐ

สภาพแวดล้อมประภากันได้แก่ทรัพยากรทางการบริหารซึ่งจัดเป็นวัตถุดิบที่จำเป็น และเกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินงานขององค์การต่าง ๆ ของรัฐ เช่น จำนวนแรงงาน ที่ต้องการ ทักษะและความรู้ เทคโนโลยี วัตถุดิบ เครื่องจักรเครื่องใช้ ตลอดจนกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง ปัจจัยแวดล้อมดังกล่าวจะมีความสำคัญต่อองค์การต่าง ๆ แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับนโยบายวัตถุประสงค์และวิธีการทำงานขององค์การเหล่านั้น องค์กรทางทหาร จะมีโครงสร้างของสภาพแวดล้อมประภากันแบบหนึ่ง ขณะที่องค์กรทางด้านเศรษฐกิจจะมีโครงสร้างในอีกรูปแบบหนึ่ง องค์กรทางการศึกษาจะเป็นอีกแบบหนึ่ง

สภาพแวดล้อมในลักษณะนี้เป็นสิ่งที่ผู้บริหารสามารถทราบความและวางแผนได้อย่าง ก้าวไป เพื่อให้มีความเหมาะสมสมสอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมาย และวิธีการทำงานใน องค์กรของตน เช่น การวางแผนการดำเนินงานในระยะยาว กำหนดความต้องการกำลังคน วัตถุดิบ ตลอดจนเทคโนโลยี และเครื่องจักรในการดำเนินงานไว้ล่วงหน้า การสร้างความ สัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดหาทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับองค์กรของตน การพัฒนาร่วมกันระหว่างองค์การต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อสร้างหลักประกันในอนาคตที่เกี่ยวกับ ปริมาณและคุณภาพของทรัพยากรในการบริหาร³¹

สภาพแวดล้อมเฉพาะสำหรับองค์การต่าง ๆ ของรัฐจึงเป็นสภาพแวดล้อมที่มี โครงสร้างเฉพาะสำหรับองค์การนั้น ๆ และเป็นปัจจัยที่สามารถวางแผนควบคุมเพื่อประกัน ในเรื่องคุณภาพและปริมาณได้ อย่างไรก็ตามสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องโดยตรงนี้ก็มีความ สัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับสภาพแวดล้อมโดยทั่วไปของการบริหาร อิทธิพลของสภาพ- แวดล้อมโดยทั่วไปจะเป็นข้อจำกัดในการวางแผนและควบคุม และจะทำให้การบริหาร งานเกิดปัญหาขึ้นได้ถ้าหากว่าการดำเนินงานขององค์การดังกล่าวไม่สอดคล้องต้องการ ของสังคมโดยส่วนรวม

³¹ พิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน Fremont E Kast and James E. Rosenzweig, *Organization and Management : A Systemic Approach*, Op Cit., pp. 137-152 และใน Richard H Hall, *Organizations : Structure and Process*, 2th ed (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1977), pp. 322-332.

สรุป

การศึกษาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจเป็นความพยายามที่จะให้ผู้ศึกษาได้ตระหนักรถึงอิทธิพลอันเนื่องมาจากปัจจัยภายนอกระบบการบริหารงานของรัฐใน การที่จะเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยแวดล้อมกับระบบการบริหารงานของรัฐ ผู้ศึกษาจะต้องกำหนดขอบเขตระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสภาพแวดล้อมให้ชัดแจ้งโดยพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ ขอบเขตของการปฏิบัติงานตลอดจนวิธีการปฏิบัติงาน สิ่งดังกล่าว จะเป็นตัวกำหนดขอบเขตของการบริหารในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ

เมื่อพิจารณาถึงประเภทของสิ่งแวดล้อมของการบริหารงานของรัฐอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ สิ่งแวดล้อมโดยทั่ว ๆ ไปของการบริหารงานของรัฐซึ่งเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อองค์การของรัฐทุก ๆ องค์การ มีลักษณะเป็นสิ่งแวดล้อมร่วมของสังคมที่ทุก ๆ หน่วยงานจะต้องเผชิญ เช่น ลักษณะของวัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยมของคนในชาติ สภาพเศรษฐกิจ การเมือง การศึกษา ภูมิศาสตร์ของประเทศ เป็นต้น

สิ่งแวดล้อมประเภทที่สองได้แก่สิ่งแวดล้อมที่มีลักษณะเฉพาะสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ สิ่งแวดล้อมในลักษณะนี้เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลโดยตรงและมักจะมีความสัมพันธ์ต่อองค์การในลักษณะที่ค่อนข้างจะเป็นทางการ เช่น จำนวนทรัพยากรที่จำเป็นเพื่อใช้เป็นวัตถุดิบในการบริหารงาน สถาบันที่ตั้งอยู่ในชุมชนที่หน่วยงานนั้น ๆ สังกัดอยู่ ตลอดถึงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานนั้น ๆ กับองค์การอื่น ๆ ในสังคม หรือในชุมชนที่หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ ลักษณะดังกล่าวจะมีความแตกต่างกันออกໄไปในแต่ละหน่วยงานขึ้นอยู่กับพื้นที่ในการปฏิบัติงาน วิธีการปฏิบัติงาน นโยบายและขอบเขตของการดำเนินงาน

โดยทั่ว ๆ ไปแล้วปัจจัยทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ยากต่อการควบคุม และวางแผนให้เป็นไปตามความต้องการของการบริหารงาน ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับปัจจัยแวดล้อมมักจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบการบริหารเพื่อที่จะสร้างดุลยภาพ เพื่อให้การทำงานของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยส่วนรวม การพัฒนาระบบการบริหารงานของรัฐจึงมีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับระบบสภาพแวดล้อม

คำตามท้ายบท

1. สิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจมีความสำคัญ และมีอิทธิพลต่อระบบการบริหารงานของรัฐอย่างไร
2. สิ่งแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจมีกีประเภท อะไรบ้าง
3. อะไรเป็นตัวแบ่งแยกระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อม และจะกำหนดระบบสภาพแวดล้อมขององค์การขึ้นได้อย่างไร
4. การเมืองกับการบริหารมีความสัมพันธ์กันอย่างไร
5. จงแสดงภาพรวมของระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมล อุดลพันธุ์, ชิตา ศรമณี และ เฉลิมพล ศรีวงศ์. การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2524.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธารม. การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2522.

ขัยอนันต์ สมุทรณิช. การเมืองกับการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : เอกสารໂเรเนียวเย็บเล่ม, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย. คณะเศรษฐศาสตร์. แผน ๕ : ปฏิรูปเศรษฐกิจ?. กรุงเทพมหานคร : ภาคพิมพ์, 2525.

บรรพด วีระสัย และ เมธิญ ศรีสุวรรณ. สังคมวิทยาการเมือง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.

ไฟทุรย์ เครือแก้ว ณ ลำพูน. ลักษณะสังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๓. ม.ป.ท. : ทศพร เครือแก้วฯ, ผู้จัดพิมพ์ครั้งที่ ๓, 2518.

มหิดล, มหาวิทยาลัย. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. คู่มือประชากร. กรุงเทพมหานคร : อิมรินทร์การพิมพ์, 2524.

เมธี ครองแก้ว. รัฐบาลกับช่องว่างทางราיהดั้งเดิม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา. กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2524.

ศึกษาธิการ, กระทรวง. กรมวิชาการ. มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ครุสภา, 2524.

สองพี่น้อง. เกษมสิน. การบริหาร. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพาณิช, 2517.

_____ สารานุกรมการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพาณิช, 2517.

สุวิทย์ ไฟฟยวัฒน์. วิวัฒนาการเศรษฐกิจชนบทในภาคกลางของประเทศไทย พ.ศ. 2394-2475.

กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เทพประทานพร, 2521.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักนายกรัฐมนตรี.

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2524. กรุงเทพมหานคร : เรื่องແສງການພິມພົດ, 2520.

_____ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525-2529. กรุงเทพมหานคร : ໂຮງພິມພົມໝູນສະກອນເກມຕະແໜປະເທດໄທຍ, 2525.

_____ รายได้ประเทศไทยของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ. 2522. กรุงเทพมหานคร : ໂຮງພິມພົດ ສໍານັກເລີກຊີກາຮີກາຣຄະແຮງຮຸນຕົວ, 2523.

ອຸ່ນ. ເວັບສຸວະຮັນ. ດນ ໄກຍກັນອາຍຫຮຣນຕະວັນຕົກ. กรุงเทพมหานคร : ແພວ່ພິກຍາອິນເຕອຣ-ເນັ້ນແນລ, 2521.

ການຢ້າງດຸ່ມ

- Dessler, Gary. *Organization and Management : A Contingency Approach*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1976.
- Etzioni, Amitai *Modern Organization*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1964.
- Hall, Richard H *Organizations Structure and Process*. 2th ed. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1977
- Johnson, Richard A. ; Monsen. R Joseph, Knowles. Henry P.; and Saxberg, Borje O. Management, Systems, and Society An Introduction Pacific Palisades, California : Goodyear Publishing, 1976.
- Kast, Fremont E., and Rosenzweig, James E. *Organization and Management : A Systems Approach*. 2th ed New York : McGraw-Hill, 1974.
- _____ . ed *Contingency Views of Organization and Management*. Chicago Science Research Associates, 1973.
- McCurdy, Howard E. *Public Administration : A Synthesis*. Menlo Park, California : Cummings Publishing Company, 1977.
- Nigro. Felix A., and Nigro, Lloyd G. *Modern Public Administration*. 5th ed. New York : Harper & Row. Publishers, 1980.
- Riggs, Fred W. *The Ecology of Public Administrotioh* Bombay : Asia Publishing House, 1961.

ตัวอย่างข้อสอบปรนัยของบทที่ 3

1. ข้อใดเข้ากู่กันไม่ถูกต้อง

- (1) ผู้บริหารระดับกลาง-เน้นทักษะในการประสานงาน
- (2) ผู้บริหารระดับสูง-กำหนดนโยบาย
- (3) ผู้บริหารระดับกลาง-นำเทคโนโลยีเข้ามาในหน่วยงาน
- (4) ผู้บริหารระดับต้น-สร้างผลงาน
- (5) ผู้บริหารระดับต้น-พิจารณาความต้องการของสังคม

2. ตัวอย่างของสภาพแวดล้อมที่เรียกว่าเป็น Placid Randomized Environment ได้แก่

- (1) สภาพแวดล้อมของเด็กวัยรุ่น
- (2) สภาพแวดล้อมของระบบสังคมปัจจุบัน
- (3) สภาพแวดล้อมของชาวเขา
- (4) สภาพแวดล้อมของเด็กชั้นประถม
- (5) ไม่มีข้อใดถูก

3. ในองค์การต่าง ๆ ขอบเขต (Boundary) ที่กำหนดน้ำที่แบ่งแยกองค์กรออกจากสภาพแวดล้อมจะมีคุณสมบัติอย่างไร

- (1) แตกต่างกันขึ้นอยู่กับการทำงาน
- (2) แตกต่างกันขึ้นอยู่กับเป้าหมายและนโยบาย
- (3) เหมือน ๆ กันทุกองค์กร
- (4) ทั้งข้อ 1 และ 2
- (5) ไม่มีข้อใดถูก

4. ข้อใดเข้ากู่กันไม่ถูกต้อง

- (1) ระบบราชการ-ทฤษฎีการบริหาร
- (2) ระบบราชการ-การวางแผน
- (3) ระบบราชการ-การกำหนดนโยบาย
- (4) การเมือง-การปกครองประเทศตามรัฐธรรมนูญ
- (5) การเมือง-ความมั่นคงและความก้าวหน้าของชาติ

5. ในเรื่องการแบ่งชนชั้นทางสังคม ข้อใดเข้ากู่กันไม่ถูกต้อง

- (1) ข้าราชการ-พ่อค้า
- (2) ขุนนาง-ท้าส
- (3) พระมณฑ์-กษัตริย์
- (4) ผู้มีรายได้น้อย-ชาวนา
- (5) เกษตรกร-ลูกจ้างแรงงาน

6. ตัวอย่างของ “สภาพแวดล้อมเฉพาะสำหรับองค์การต่าง ๆ ของรัฐ” ได้แก่
 - (1) ความยากจนในสังคม
 - (2) ค่านิยมของสังคม
 - (3) การศึกษาของประชาชน
 - (4) ทรัพยากรขององค์กรนั้น ๆ
 - (5) ทั้งข้อ 1, 2, 3 และ 4
7. นิเวศวิทยาของการบริหารรัฐกิจเป็นศาสตร์ที่ว่าด้วยเรื่องใด
 - (1) การสร้างประสิทธิภาพให้กับหน่วยงานของรัฐ
 - (2) การปรับปรุงสภาพแวดล้อมของสังคม
 - (3) การนำเทคโนโลยีมาใช้ในหน่วยงานของรัฐ
 - (4) การปรับปรุงวิธีการบริหารงานของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในสังคม
 - (5) ไม่มีข้อใดถูก
8. สภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารงานของรัฐ ได้แก่
 - (1) ค่านิยมของสังคม
 - (2) เทคโนโลยีของสังคม
 - (3) ทรัพยากรของหน่วยงาน
 - (4) การเมือง
 - (5) ทั้งข้อ 1 และ 4
9. สิ่งที่เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจต่อผลงานขององค์การ เรียกว่า
 - (1) Feedback
 - (2) Motivator Factors
 - (3) Incentive
 - (4) Outputs
 - (5) ไม่มีข้อใดถูก
10. “กิจกรรมที่สังคมประพฤติปฏินัดสืบต่อเนื่องกันมาและมีความสัมพันธ์กับความ รู้สึกทางใจของผู้ประพฤติ” เรียกว่า
 - (1) ค่านิยมของสังคม
 - (2) ประเพณี
 - (3) ปัทสกานทางสังคม
 - (4) เทคโนโลยี
 - (5) ไม่มีข้อใดถูก

เฉลยคำตอบ

- | | | | | |
|--------|--------|--------|--------|---------|
| 1. (5) | 2. (3) | 3. (4) | 4. (3) | 5. (2) |
| 6. (4) | 7. (4) | 8. (3) | 9. (1) | 10. (2) |