

# บทที่ 6

## การบริหารงานบุคคล

### หัวข้อเรื่อง

- ความนำ
- ความหมาย
- แนวความคิดทางการบริหารงานบุคคล
- บทบาทและหน้าที่ของฝ่ายบริหารงานบุคคลในองค์กร

### แนวคิด

1. การบริหารงานบุคคล เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารรัฐกิจ ซึ่งเกี่ยวพันกับ ด้านตัวบุคคลที่เป็นทรัพยากรอันมีค่าอย่างยิ่งในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การ บริหารงานของรัฐ

2. การดำเนินกิจการทางด้านการบริหารงานบุคคลนั้นก็คือ เรื่องที่เกี่ยวข้อง กับการวางแผน วางแผน เกี่ยวกับตัวบุคคล (ในชาติหรือในองค์กร) และทำการ สร้างบุคคล ในปริมาณและคุณภาพที่ต้องการ มาปฏิบัติงานรวมทั้งการพัฒนาแรงงาน เหล่านั้นให้มีคุณภาพอยู่เสมอ ทั้งในด้านกำลังกาย กำลังใจ และกำลังสมอง และการ ทะนุบำรุงรักษาไว้ในลักษณะให้มีค่าอยู่ จนกระทั่งพ้นจากงานไป และทั้งยังเกี่ยวข้อง กับการศึกษาในด้านสภาวะแวดล้อม ที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงาน หรือ ประสิทธิภาพของการทำงานอีกด้วย

3. การบริหารงานบุคคลนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ประสิทธิภาพอันเกิดจาก ตัวบุคคลสูงสุด ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่

4. แนวความคิดในด้านการบริหารงานบุคคลได้พัฒนาเรื่อยมาตามกาลสมัย แต่ละแนวความคิดได้หลักเกณฑ์และแนวคิด หรือระบบที่แตกต่างกันไป เช่น การบริหาร งานบุคคลตามทฤษฎีระบบราชการ ตามระบบการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ ตาม ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ หรือตามทฤษฎีระบบ เป็นต้น

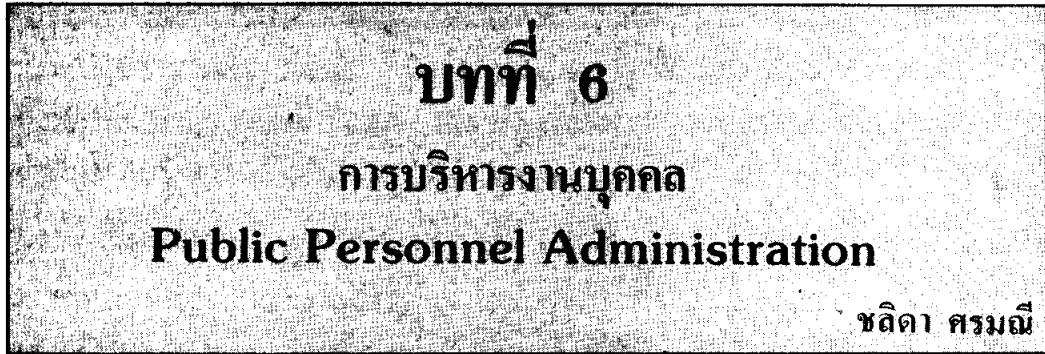
5. ในปัจจุบันนี้ เมื่อพิจารณาจากแนวคิดในการบริหารงานบุคคลที่เป็นที่ยอมรับกัน จะพบว่า การบริหารงานบุคคลนั้นมีบทบาทหน้าที่ที่มีข้อบกพร่องกว้างขวางกว่าในแนวความคิดสมัยก่อนมาก

ในสมัยก่อนนั้นการบริหารงานบุคคลจะมีบทบาทหน้าที่จำกัดอยู่ในองค์การในลักษณะของระบบปิด ส่วนในปัจจุบัน “ได้พัฒนาบทบาทหน้าที่ให้มีข้อบกพร่องกว้างยิ่งขึ้นในลักษณะของระบบเปิด คือการเข้าไปพิจารณาปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมขององค์การที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลด้วย

### รัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาจบบทที่ 6 แล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายและความสำคัญของการบริหารงานบุคคลได้
2. เข้าใจความสัมพันธ์ของการบริหารงานบุคคลกับการบริหารธุรกิจ
3. ระบุถึงแนวคิดในการบริหารงานบุคคลในทฤษฎีต่าง ๆ ได้
4. เข้าใจว่าในปัจจุบัน บทบาทหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลมีข้อบกพร่องในเรื่องใด ๆ บ้าง



## ความนำ

ในการบริหารองค์การใด ๆ นั้น ไม่ว่าจะเป็นองค์กรทางด้านธุรกิจเอกชน ที่มุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญ หรือองค์กรทางรัฐบาล สมาคมผู้ประกอบการ หรือชุมชน ฯลฯ ที่มิได้มีความมุ่งหวังด้านผลกำไร แต่ต่างก็จะต้องมีเป้าหมาย หรือจุดมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ทั้งสิ้น หากพิจารณาการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจเอกชนแล้ว ก็มักจะเป็นในรูปของการผลิต และการแจกจ่ายสินค้า และ/หรือบริการไปยังลูกค้าที่ต้องการ อันได้แก่สมาชิกในสังคมนั้น ๆ และทั้งนี้หากจะให้กิจการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลกำไรดังที่มุ่งหวังไว้ ก็ยอมจะต้องอาศัยทรัพยากรุ่นอายุ (ทั้งกำลังกิจและกำลังสมอง) อย่างเต็มความสามารถ การบริหารงานบุคคลจึงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเป็นอย่างมาก ในเรื่องของการจัดเรื่องทรัพยากรอันเป็นบุคคลดังกล่าวให้เกื้อหนุนเอง

การบริหารองค์กรของรัฐก็เช่นเดียวกัน แม้มิได้มุ่งผลกำไร แต่ยอมมีเป้าหมายต่าง ๆ เช่น การบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น การบริหารงานบุคคลจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพดังกล่าวได้ ด้วยการจัดให้ได้มาตรฐานอย่างพอเหมาะทั้งปริมาณและคุณภาพ ให้ได้ใช้ทรัพยากรุ่นอายุที่มีอยู่อย่างเต็มกำลังความสามารถ และทั้งเพื่อได้พัฒนากำลังคนที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ทั้งนี้โดยให้เป็นไปตามนโยบาย, เป้าหมาย และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ, สังคม, การเมือง ฯลฯ ด้วย

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานบุคคลนั้น เป็นสิ่งที่สำคัญยิ่งในการบริหารงานในทุก ๆ องค์กร หากการบริหารงานบุคคลในองค์กรใดเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสมแล้ว ก็คาดหวังได้ว่าจะนำมาซึ่งความสำเร็จแก่องค์กรดังกล่าวได้ และในทางตรงกันข้าม หากองค์กรใด การบริหารงานบุคคลไม่ถูกต้อง ก็อาจทำให้เกิดภาวะการขาดกำลังงาน ขาดคนมีความสามารถในการทำงาน ใช้ประโยชน์จากบุคคลไม่เหมาะสม พัฒนาがら้งงานไม่ถูกต้อง และโอกาสที่จะประสบกับความล้มเหลวเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน

จะเห็นว่า การบริหารงานบุคคลมีความเกี่ยวพันกับด้านตัวบุคคลที่เป็นทรัพยากรัตน์มีค่าสูงในการบริหารงาน ความเกี่ยวพันของการบริหารงานที่ดี (Good administration) กับ คุณภาพของผู้ปฏิบัติงาน (high quality personnel) นั้น ได้เป็นที่ประจักษ์และยอมรับกันมาแต่โบราณแล้ว เช่น แนวความคิดของ Plato ที่ปรากฏอยู่ใน *The Republic* ว่า "States are as the men are : they grow out of human character"<sup>1</sup> ซึ่งคำกล่าววนี้ก็ยังคงเป็นความจริงอยู่ในปัจจุบันและนั้นเป็นหลักเกณฑ์ของการบริหารงานบุคคลด้วย

## 2. ความหมาย

1. การบริหารงานบุคคล ใช้เป็นคำในภาษาอังกฤษว่า Personnel Administration โดยหากจะให้มีความหมายว่าเป็นการบริหารงานบุคคลในราชการโดยเฉพาะก็จะใช้คำว่า Public Personnel Administration และหากจะให้มีความหมายเฉพาะถึงการบริหารงานบุคคลในภาคธุรกิจเอกชน ก็จะใช้คำว่า Business Personnel Management (คำว่า Administration และ Management ใช้แทนกันได้ หากแต่มีความนิยมอยู่ว่าถ้าเป็น Public หรือทางราชการมากจะใช้กับคำว่า Administration มากกว่า และถ้าเป็น Business ก็มักใช้คำว่า Management แต่ก็ไม่ใช่เป็นหลักเกณฑ์ที่ตายตัว)

ส่วนคำที่ใช้ในภาษาไทยก็มีอยู่หลายคำด้วยกัน เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ หรือ บุคลาภิบาล เป็นต้น แต่หากจะให้มีความหมายเฉพาะในทางราชการ อาจใช้คำว่า การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ หรือ การบริหารงานบุคคลในราชการก็ได้

### 2. ความหมายของการบริหารงานบุคคล

2.1 "Public personnel administration is the process of acquiring and developing skilled employees and of creating organizational conditions which encourage them to put forth their best efforts."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Plato, *The Republic*, Trans. Benjamin Jowett (New York : Vintage Books, Random House), p. 293.

ใน Felix A. Nigro, *Modern Public Administration* (New York : Harper & Row Publishers, 1965), p. 286.

<sup>2</sup>Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro. *The New Public Personnel Administration*, (Illinois : F. E. Peacock Publishers, inc. 1977), p. 28.

จะเห็นว่า การบริหารงานบุคคลมีความเกี่ยวพันกับด้านตัวบุคคลที่เป็นทรัพยากรั่นเมื่อค่ายิ่งในการบริหารงาน ความเกี่ยวพันของการบริหารงานที่ดี (Good administration) กับ คุณภาพของผู้ปฏิบัติงาน (high quality personnel) นั้น ได้เป็นที่ประจักษ์และยอมรับกันมาแต่โบราณแล้ว เช่น แนวความคิดของ Plato ที่ปรากฏอยู่ใน *The Republic* ว่า “States are as the men are : they grow out of human character”<sup>1</sup> ซึ่งคำกล่าวนี้ก็ยังคงเป็นความจริงอยู่ในปัจจุบันและนั้นเป็นหลักเกณฑ์ของการบริหารงานบุคคลด้วย

## 2. ความหมาย

1. การบริหารงานบุคคล ใช้เป็นคำในภาษาอังกฤษว่า Personnel Administration โดยหากจะให้มีความหมายว่าเป็นการบริหารงานบุคคลในราชการโดยเฉพาะก็จะใช้คำว่า Public Personnel Administration และหากจะให้ความหมายเฉพาะถึงการบริหารงานบุคคลในภาคธุรกิจเอกชน ก็จะใช้คำว่า Business Personnel Management (คำว่า Administration และ Management ใช้แทนกันได้ หากแต่มีความนิยมอยู่ว่าถ้าเป็น Public หรือทางราชการมากจะใช้กับคำว่า Administration มากกว่า และถ้าเป็น Business ก็มักใช้คำว่า Management แต่ก็ไม่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ที่ตายตัว)

ส่วนคำที่ใช้ในภาษาไทยก็มีอยู่หลายคำด้วยกัน เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ หรือ บุคลาภินิบาล เป็นต้น แต่หากจะให้มีความหมายเฉพาะในทางราชการ อาจใช้คำว่า การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ หรือ การบริหารงานบุคคลในราชการก็ได้

### 2. ความหมายของการบริหารงานบุคคล

2.1 “Public personnel administration is the process of acquiring and developing skilled employees and of creating organizational conditions which encourage them to put forth their best efforts.”<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Plato, *The Republic*, Trans. Benjamin Jowett (New York : Vintage Books, Random House), p. 293.

ใน Felix A. Nigro, *Modern Public Administration* (New York : Harper & Row Publishers, 1965), p. 286.

<sup>2</sup>Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *The New Public Personnel Administration*, (Illinois : F. E. Peacock Publishers, inc. 1977), p. 28.

การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการเพื่อให้ได้มาและพัฒนาพนักงานที่มีความชำนาญในการปฏิบัติงาน และเพื่อเสริมสร้างสภาวะการทำงานในอันที่จะส่งเสริมให้เขาเหล่านี้ได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ

2.2 "Public personnel administration concerns the management of and policy-making for people and positions in the government bureaucracy"<sup>3</sup> หมายความว่าการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องของการจัดการในด้านการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับบุคคลและตำแหน่งงานในระบบราชการ

2.3 "Given the great sums being spent on people in government, it is not surprising that public administration is particular should be concerned with developing those people into effective work force that can improve the delivery of government services and increase the confidence of citizens in our public institution. Public personnel administration is the part of public administration that attempts to recruit and develop such a work force."<sup>4</sup>

อธิบายได้ว่า ในการที่รัฐจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นค่าจ้างและเงินเดือนแก่พนักงานหรือข้าราชการนั้น การบริหารงานราชการจึงจำต้องดำเนินการเพื่อที่จะพัฒนาเข้าเหล่านี้ให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้รัฐบาลบริการประชาชนได้ดียิ่งขึ้น ระบบนี้ทำให้ประชาชนมีความมั่นใจในหน่วยงานของรัฐให้มากขึ้น ด้วย และการบริหารงานบุคคลก็เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการที่มีหน้าที่โดยตรงที่จะให้ได้มาและพัฒนาがらมงานเหล่านั้น

2.4 "Personnel administration, is the totality of concern with the human resources of organization"<sup>5</sup>

การบริหารงานบุคคล คือเรื่องทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กร

<sup>3</sup>Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (New Jersey : Prentic-Hall, inc. 1975), p. 184.

<sup>4</sup>Fred A. Kramer, *Dynamics of Public Bureaucracy. An Introduction to Public Administration*, (Mass : Wintrop Publishers, Inc., 1977), p. 89.

<sup>5</sup>O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration* (New York : Harper & Row Publishers, 1962), p. 25.

2.5 “การบริหารงานบุคคลนั้น เป็นการจัดงานเกี่ยวกับตัวบุคคล นับแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแลและบำรุงรักษา จนกระทั่งพ้นไปจากการปฏิบัติงาน”<sup>6</sup>

2.6 “การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการวางแผนนโยบาย ระเบียบ และกรรมวิธีในการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ปฏิบัติงานในองค์การ โดยให้ได้บุคคลที่เหมาะสม และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพนั้นไว้ ให้มีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย”<sup>7</sup>

2.7 “การบริหารงานบุคคล คือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้คนดีมีคุณวุฒิ และมีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มาทำงานด้วยความสนใจ พึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล”<sup>8</sup>

2.8 เมื่อพิจารณาจากความหมายต่าง ๆ ข้างต้นแล้วอาจจะสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล (Public Personnel Administration) เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการ (Public Administration) โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ตัวบุคคลที่ปฏิบัติในราชการทั้งหมด ทั้งนี้โดยมีการวางแผนนโยบายและดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความสามารถ ทั้งนุบำรุงรักษาและพัฒนา ข้าราชการให้มีจำนวนและมีประสิทธิภาพสูงสุดไปจนกระทั่งพ้นจากงาน ทั้งนี้เพื่อให้งานราชการเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในสภาพแวดล้อมที่มีอยู่ด้วย

ดังนั้นลักษณะของการดำเนินกิจการทางด้านการบริหารงานบุคคล ก็จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการวางแผน วางแผน เกี่ยวกับตัวทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ในชาติ (ถ้าเป็นการมองในระดับชาติ) หรือในองค์การ หรือหน่วยงานต่าง ๆ (มองในระดับองค์การต่าง ๆ ในระบบราชการ) และทำการสรรหาบุคคลในปริมาณและคุณภาพที่ต้องการมาปฏิบัติงาน รวมทั้งการพัฒนาแรงงานที่มีอยู่นั้นให้มีคุณภาพอยู่เสมอทั้งในด้านกำลังกายและจิตใจ และทั้งนุบำรุงรักษาไว้ในลักษณะให้มีค่าอยู่จนกระทั่งพ้นจากงานไป และยังมีหน้าที่ในการจัดการด้านบำเหน็จ บำนาญ หรือการพันจางงานอีกด้วย และทั้งนี้การบริหารงานบุคคลยังเกี่ยวข้องกับการศึกษาในด้านของสภาวะแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติ

<sup>6</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516) หน้า 6.

<sup>7</sup>สุกิจ จุลละนันท์, “การบริหารงานบุคคลแผนใหม่” ในการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย. อมร รักษาสัตย์ และไสว จุริรัตน์, เรียบเรียง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 18-19.

<sup>8</sup>ชูศักดิ์ เที่ยงคง, การบริหารงานบุคคลในภาคธุรกิจ (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 9.

งาน หรือประสิทธิภาพของการทำงานอีกด้วย หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การศึกษาประสิทธิภาพของการทำงานภายใต้ภาวะแวดล้อมที่ต่าง ๆ กันด้วย

### 3. แนวความคิดทางการบริหารงานบุคคล

1. การบริหารงานบุคคลในสมัยโบราณ ที่มนุษย์มีสังคมอยู่ในรูปลักษณะของการรวมกับผู้พันธุ์ต่าง ๆ ในกลุ่มเล็ก ๆ นั้น ความจำเป็นของการคิดค้นวิธีการบริหารงานบุคคลยังไม่เกิดขึ้น เนื่องจากเป็นการบริหารองค์การขนาดเล็กที่มีบุคลากรจำนวนไม่มากนัก ปัญหาของการบริหารในด้านตัวบุคคลจึงน้อยและเมื่อสังคมมนุษย์ขยายใหญ่โตขึ้นต่อ ๆ มา ก็เริ่มเกิดปัญหานี้ในด้านการบริหารตามมาด้วย การบริหารงานบุคคลก็เช่นเดียวกัน มนุษย์จึงได้ริ่มหันมาสนใจคิดค้นวิธีแก้ปัญหาทางการบริหารมากขึ้น เช่น ฝึกหัดบุคลากรให้มีความสามารถเข้มแข็งกว่าที่เคยเป็นอยู่ เพื่อแสวงหาคนมีความสามารถมาก ๆ เข้ามายืนบดีติงงาน เป็นต้น หากแต่ความพยายามในการคิดแก้ปัญหานี้ในสมัยแรก ๆ นั้น มิได้มีการรวบรวมความคิดต่าง ๆ ให้เป็นหมวดหมู่ จัดระเบียบอย่างเป็นรูปแบบ (System) เช่นเดียวกับที่ปรากฏในปัจจุบันนี้

จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดทางด้านการบริหารงานบุคคลในสมัยแรก ๆ นั้น ขาดลักษณะของความเป็นระบบและขาดความสัมพันธ์กับการบริหารองค์การในส่วนอื่น ๆ ด้วย อีกทั้งการบริหารงานบุคคลดำเนินไป โดยขาดหลักเกณฑ์ เหตุผลที่อธิบายได้หรือพิสูจน์ได้ว่ามีลักษณะที่ถูกต้องเป็นทฤษฎีการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องมาจากรูปแบบของการบริหารงานบุคคลในสมัยแรกนี้เป็นไปตามความต้องการหรือเจตจำนงของผู้ปกครองแต่ฝ่ายเดียว รวมทั้งการได้รับอิทธิพลจากธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ในสมัยนั้น ๆ เป็นสำคัญ

2. ต่อมาเมื่อสังคมมนุษย์ใหญ่โตมากขึ้นรวมทั้งได้พัฒนาทางด้านเทคโนโลยีมากขึ้น นั้น ความจำเป็นในการพัฒนาแนวความคิดทางด้านการบริหารงานบุคคลให้เป็นระบบ มีหลักเกณฑ์ที่เป็นเหตุเป็นผลและสามารถพิสูจน์ได้ในรูปแบบของทฤษฎีจากนักคิดต่าง ๆ จึงได้เกิดขึ้นเป็นลำดับมา จนพัฒนามาในรูปศาสตร์ทางด้านการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันนี้

3. หลักเกณฑ์และแนวความคิดทางด้านการบริหารงานบุคคลนั้น มีความเกี่ยวพันและปรากฏอยู่ในหลักเกณฑ์และแนวความคิดของการบริหารทั่ว ๆ ไป และสามารถนำมากล่าวในที่นี้คือ:-

### 3.1 ระบบราชการ (Bureaucracy)

ทฤษฎี “ระบบราชการ” นี้ เป็นแนวความคิดของนักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 19 ชื่อ Max Weber (ค.ศ. 1864 - 1920)

Max Weber กล่าวว่า องค์การขนาดใหญ่ เช่น ระบบราชการนั้น จะเกิดประสิทธิภาพ (efficiency) และสมเหตุสมผล (rational) ได้ จะต้องมีองค์ประกอบดังนี้ คือ :-

ก. มีการกำหนดสิทธิ หน้าที่ และกฎหมายต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร

ข. มีการกำหนดเรื่องความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ อย่างเป็นแบบแผน

ค. การแต่งตั้งหรือพิจารณาเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งบุคคลในการปฏิบัติงาน นั้น ต้องมีการจัดไว้อย่างเป็นระเบียบ และอยู่บนพื้นฐานแห่งการตกลงกัน

ง. การเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน จะต้องพิจารณาในด้านของความสามารถ และหลักการแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะอย่าง

จ. จะต้องมีระบบจัดเก็บเอกสารเป็นอย่างดี

ฉ. ต้องมีค่าตอบแทนในรูปเงินประจำสำหรับผู้ปฏิบัติงานในองค์การ

ช. การปฏิบัติงานในระบบราชการจะต้องมีลักษณะเป็นวิชาชีพ<sup>9</sup>

จะเห็นได้ว่าทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber นั้น เป็นลักษณะของการเสนอความคิดเพื่อหาหลักเกณฑ์การบริหารที่ดีที่สุดเกิดประสิทธิภาพสูงสุด (ซึ่งจัดว่าเป็นแนวความคิดแบบเก่าที่เรียกว่า Traditional หรือ Classical Organization) และเป็นการมองพฤติกรรมขององค์กรในแนวความคิดของตนที่มิได้มองในลักษณะที่เป็นจริงในโลก (ในลักษณะของ Ideal type bureaucracy)

การบริหารงานบุคคลตามแนวความคิดนี้ มิได้ให้คุณค่าของผู้ปฏิบัติงานในแง่ที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อองค์กรได้ แต่เมื่อในด้านการสร้างระบบงาน และให้ผู้ปฏิบัติงานนั้นเป็นส่วนที่ถูกกำหนดในระบบนั้น และหากระบบดีถูกต้องก็จะเกิดประสิทธิภาพได้ คุณค่าของบุคคลในการปฏิบัติงานจึงไม่ได้รับการเอาใจใส่ นำมาใช้ประโยชน์สำหรับ

---

<sup>9</sup>Ferrel Heady, *Public Administrations : A comparative Perspective* (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1966), p. 14.

ในทฤษฎีนี้ แต่จะเกี่ยวข้องกับเฉพาะการจัดระบบให้บุคคล เช่น การกำหนดตำแหน่งหน้าที่, การวางแผนเบี่ยงในการเลื่อนขั้นและโอนย้าย การพิจารณาการรับคนเข้าทำงานโดยคิดจากความสามารถ, การกำหนดค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน โดยมีข้อสังเกตว่า การกำหนดสิ่งต่าง ๆ นั้น กำหนดโดยพื้นฐานของการยึดเอาผลประโยชน์ขององค์การเป็นหลัก (ประสิทธิภาพขององค์การ) โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ของผู้ปฏิบัติงานและผู้มารับบริการ แต่อย่างไร

อย่างไรก็ได้ การบริหารงานในระบบราชการนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการต่าง ๆ ทั้งในด้านข้อดีและข้อบกพร่อง เช่น Morton,<sup>10</sup> Gouldner<sup>11</sup> เป็นต้น ส่วน Howard E. Mc Curdy ก็ได้พยายามเปรียบเทียบ Weberian bureaucracy นี้กับการจัดองค์การสมัยใหม่ว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร รวมทั้งนักวิชาการบางท่านเสนอทางเลือกว่า น่าจะใช้รูปแบบของระบบราชการแบบนี้ในบางสถานการณ์ในปัจจุบันเท่านั้นด้วย

นับว่าตั้งแต่ Max Weber คิดระบบราชการขึ้นมาแล้ว ก็ได้กล่าวเป็นพื้นฐานในการวิพัฒนาการทฤษฎีการบริหารในยุคต่อ ๆ มาด้วย (ในกลุ่ม Classic) เช่น Fayol, Urwick และ Taylor เป็นต้น และถือได้ว่า Max Weber ได้เป็นผู้ให้กำเนิด “องค์กรที่มีแบบแผน” เป็นคนแรก

### 3.2 ระบบบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)

ระบบบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์นี้ เป็นของนักคิดที่เป็นวิศวกรชาวอเมริกัน ชื่อ นาย Frederick Winslow Taylor<sup>12</sup> (1856-1915) โดยได้เสนอความคิดว่า การบริหารงานควรจะได้มีการยอมรับเอวิธีการทำงานวิทยาศาสตร์เข้ามาใช้ คือ การบริหารควรจะมีลักษณะของการศึกษาถึงวิธีการปฏิบัติงานของคน และอาศัยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ มหาเคราะห์เพื่อตัดสินใจทางบริหารที่ดีที่สุด และประยัดที่สุด ในลักษณะของ “วิธีทำงานที่ดีที่สุด” (One best way) ให้แก่องค์การ

หลักของการบริหารงานแบบวิทยาศาสตร์ คือ

ก. ต้องพัฒนาเครื่องมือและวิธีการทำงานที่ดีที่สุด โดยหลักวิทยาศาสตร์

<sup>10</sup> Robert K. Morton.

<sup>11</sup> Alvin W. Gouldner.

<sup>12</sup> Frederick W. Taylor, *Principles of Scientific Management* (New York : W. W. Newton C., 1911).

- ข. ต้องมีวิธีการคัดเลือกและพัฒนาคนงานโดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์  
ค. ต้องมีความประสานสัมพันธ์กันเป็นอย่างดี ในการใช้เครื่องมือและวิธีการ  
ที่ดีที่สุดในการบริหารกับการคัดเลือกและฝึกฝนพนักงาน

ง. ต้องให้มีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับ  
บัญชา และรวมทั้งผู้บังคับบัญชาต้องมีหน้าที่ที่จะต้องวางแผนและจะต้องแบ่งงานและ  
รับผิดชอบในการปฏิบัติการร่วมกันไปด้วย<sup>13</sup>

Taylor ยังได้ศึกษาถึงเรื่องเวลา กับ การเคลื่อนไหว (Time and Motion Study) โดย  
มุ่งศึกษาว่า คนงานแต่ละคนจะมีวิธีปฏิบัติงานอย่างไร ให้ได้มากที่สุด โดยใช้เวลาน้อย  
ที่สุด (โดยมุ่งพิจารณาด้านกำลังทางกายภาพแต่อย่างเดียวไม่ได้คำนึงถึงความพอใจของ  
ผู้ปฏิบัติงานหรือสิ่งแวดล้อม ค่านิยม หรือปัญหาอื่น ๆ ขององค์การประกอบด้วย)

วิธีการศึกษาเรื่องเวลา กับ การเคลื่อนไหวในการปฏิบัติงาน (Time and Motion  
Study) ของ Taylor คือ ให้มีการจับเวลาการทำงานของงานแต่ละชิ้นว่าใช้เวลาเท่าไร แล้ว  
จึงศึกษาการเคลื่อนไหวในการทำงานของคนงาน ว่าเคลื่อนไหวเป็นอย่างไร และนำมา  
ปรับปรุงให้ดีขึ้นได้อย่างไร และต่อมาจึงได้นำมาวิเคราะห์และแยกขั้นตอนคนทำงาน  
เป็นระบบเพื่อให้คนงานทำงานได้อย่างเต็มความสามารถโดยใช้เวลาน้อยที่สุด

Taylor ได้เสนอระบบการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานแบบ “กำหนดค่าจ้าง  
เป็นรายชิ้น” (Piece-Rates - System)<sup>14</sup> โดยให้มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานจาก  
ข้อมูลของ Time and Motion Study ทั้งนี้เพื่อพิจารณาเรื่องระบบจูงใจโดยการตอบแทนเป็น  
ค่าจ้างให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ

- มีผู้กล่าวว่าสรุปและวิจารณ์งานของ Taylor อยู่หลายประการดังนี้คือ
- เป็นแนวความคิดที่นำวิทยาศาสตร์มาเกี่ยวข้องกับการบริหารเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ  
ซึ่งเป็นแนวใหม่ในสมัยนั้นที่อาจเรียกว่า “วิทยาศาสตร์การจัดการ” จนทำให้การบริหาร  
เป็นระบบมากขึ้นกว่าสมัยก่อน ๆ
- เน้นในหลักของการแบ่งงานตามความถนัด เพื่อประสิทธิภาพขององค์การ
- เน้นความประหยัดและมีประสิทธิภาพขององค์การ โดยไม่สนใจความต้องการ  
ของผู้ปฏิบัติงาน

<sup>13</sup> George R. Terry, *Principle of Management*, 7th Ed. (Georgetown : Richard D. Irwing Inc.) 1977, p. 20.

<sup>14</sup> Frederick W. Taylor, "A piece-Rate System," *Transactions ASME*, Vol. 16 (1859), pp. 856-903.

- มีความเห็นว่าโดยธรรมชาตินั้นมุขย์ขี้เกียจ และจะคอยเลี่ยงงานอยู่เสมอ จึงต้องใช้การบังคับโดยระเบียบวินัย หรือจูงใจด้วยค่าตอบแทน รวมทั้งการฝึกอบรมให้ทำงานดีขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตี Frederick Winslow Taylor ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาของ การบริหารองค์การแบบวิทยาศาสตร์อีกด้วย

### 3.3 ทฤษฎีการบริหารองค์การของ Henri Fayol (1916) และ Gulick and Urwick

Henri Fayol<sup>9</sup> ได้คำนึงถึงประสิทธิภาพขององค์การโดยพิจารณาที่วิธีการ (means) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (ends) และได้สร้างกระบวนการในการบริหาร ซึ่งมีองค์ประกอบของ

- ก. การวางแผน (Planning)
- ข. การจัดองค์การ (Organizing)
- ค. การอำนวยการ (Directing)
- ง. การประสานงาน (Coordinating)
- จ. การควบคุมงาน (Controlling)

ส่วน Luther Gulick และ Lydall Urwick<sup>10</sup> นั้น ได้เสนอกระบวนการบริหารในรูป POSDCORB Model คือ

- ก. การวางแผน (Planning)
- ข. การจัดองค์การ (Organizing)
- ค. การสรรหาคนเข้ามาทำงาน (Staffing)
- ง. การอำนวยการ (Directing)
- จ. การประสานงาน (Coordinating)
- ฉ. การรายงาน (Reporting)
- ช. การจัดทำงบประมาณ (Budgeting)

<sup>9</sup>หนังสือของเขาคือ Fayol, Henri. *General and Industrial Management* (London : Sir Issac Pitman & Sons Ltd., 1949).

<sup>10</sup>L. Gulick and L. Urwicked *Papers on the Science of Administration* (New York : Institute of Public Administration, 1933).

แนวความคิดตามทฤษฎีทั้ง 2 นี้ต่างมีลักษณะเหมือนกันที่เรียกว่าเป็นทฤษฎีตามแนวโบราณ (Classic) ที่เน้นเรื่องประสิทธิภาพการทำงาน และมุ่งหวังการที่ดีที่สุด (เช่น เดียวกับ Bureaucracy และ Scientific Management) โดยวางเป็นรูปแบบการดำเนินการ และกำหนด “หลักการจัดการ” ตามแนวทางดังกล่าวด้วย เช่น Henri Fayol กล่าวว่า การปฏิบัติงานในองค์การจะต้องถือหลักการแบ่งงานกันทำ, ให้มีเอกสารในการบังคับ บัญชาผู้ปฏิบัติงานควรจะยึดมั่นในความยุติธรรมและเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น และรวมทั้งกล่าวว่า ผู้บริหารจะต้องมีคุณลักษณะพร้อมด้วยความสามารถทางร่างกาย จิตใจ ไหวพริบ การศึกษาหาความรู้ เทคนิคในการทำงานและประสบการณ์ต่าง ๆ ด้วย ซึ่งนับว่าเป็นการพิจารณาทั้งกระบวนการบริหารและพฤติกรรมของฝ่ายบริหาร โดยมุ่ง สนใจที่หัวหน้างานเป็นสำคัญ

### 3.4 ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations)

นักคิดในทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์มุ่งที่จะหาหนทางแก้ไขปัญหาการบริหาร ที่นักทฤษฎีแนวความคิดสมัยเก่าที่กล่าวมาข้างต้นไม่สามารถแก้ไขได้ โดยมีความคิด ขัดแย้งกับความคิดในแนวสมัยเก่าโดยสิ้นเชิง เริ่มตั้งแต่การพิจารณาองค์การบริหารโดย พิจารณาตรงไปที่มนุษย์และพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การหรือที่เรียกว่ามุ่งไปที่ “คน” โดยไม่สนใจโครงสร้างขององค์การ (Man without organization) ซึ่งต่างกับยุคโบราณที่มุ่ง เนพะโครงสร้างและกระบวนการบริหารที่ดีที่สุดโดยไม่ได้พิจารณาผู้ปฏิบัติงานเลย (Organization without man) และการพิจารณาในเบื้องต้นกันนี้เราอาจเรียกได้ว่าเป็นกลุ่มนักทฤษฎีการบริหารโบราณสมัยใหม่ (Neo Classical theory of Management)

George Elton Mayo นักจิตวิทยาชาวอเมริกันได้ทำการทดลองค้นคว้าที่เรียกว่า Hawthorne Study หรือ Hawthorne Experiment ขึ้นในปี 1927-1932<sup>11</sup>

จากการทดสอบได้ผลสรุปว่า

1. ขวัญของคนงานเป็นสิ่งสำคัญ โดยจะมีผลต่อการปฏิบัติงาน
2. ปริมาณการทำงานของคนงาน ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสภาพทางกายภาพแต่อย่างเดียว หากแต่ขึ้นอยู่กับความสามารถทางสังคม (Social Capacity) ด้วย

<sup>11</sup> Elton Mayo, *The Human problems of an Industrial Civilization*, (New York : Mc Milland, 1933), pp. 55-56.

3. รางวัลทางจิตใจ จะให้ความสุขในการปฏิบัติงาน และมีผลการกระตุ้นในการทำงานมากกว่าตัวเงิน

4. ปัทสฐานทางสังคมของกลุ่ม (Social norm or proper day's work) มีผลต่อประสิทธิภาพและปริมาณของงานด้วย

5. คนงานมักจะไม่มีปฏิกริยาต่อการบริหาร ปัทสฐานทางสังคม หรือรางวัลใด ๆ เป็นส่วนตัว แต่จะแสดงออกในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม

นับได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในการบริหารงานบุคคลที่เดียวที่นักบริหารได้หันมาให้ความสนใจกับตัวบุคคล หรือประสิทธิภาพอันจะเกิดจากตัวบุคคลในการปฏิบัติงานโดยเฉพาะเน้นในด้านของจิตใจ และความพอดีในการทำงานของมนุษย์นอกเหนือไปจากความสามารถทางด้านอื่น ๆ

การบริหารในแนวมนุษย์สัมพันธ์นี้จึงเข้ามาเกี่ยวข้องและมีผลต่อการบริหารงานบุคคลในด้านของการเสริมสร้างขวัญและแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการให้สวัสดิการที่เหมาะสม และการตอบแทนในการทำงานในด้านที่มิใช่เป็นตัวเงินประกอบไปด้วย เป็นต้น เช่น ด้านกีรติภูมิของพนักงาน เป็นต้น

ทฤษฎีมนุษย์สัมพันธ์มีแนวความคิดที่ยึดเป็นหลักว่า มนุษย์นั้นโดยธรรมชาติเป็นคนดี มีความรับผิดชอบและสามารถควบคุมตนเองได้ โดยไม่ต้องให้ผู้อื่นมาควบคุม<sup>12</sup> ดังนั้นหากนักบริหารได้จัดการให้คนงานเกิดขวัญและแรงจูงใจที่ดี ก็ย่อมได้ผลงานจากคนงานเป็นที่น่าพอใจด้วย และอาจกล่าวได้ว่าเป็นทฤษฎีที่พิจารณาการดำเนินการขององค์กรทั้งในรูปขององค์กรตามแบบ (formal organization) และองค์กรนอกแบบ (informal organization) ไปพร้อมกันด้วย

อย่างไรก็ได้ ทฤษฎีในแนวมนุษย์สัมพันธ์นี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นทฤษฎีที่ให้ความสำคัญแก่ความพอดีในการทำงานของคนมากเกินไป รวมทั้งให้ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานมากจนละเลยที่จะเข้าควบคุม จึงอาจจะเกิดผลเสียในการทำงานได้

นักทฤษฎีที่มีแนวความคิดที่จดอยู่ในกลุ่มเดียวกันนี้ได้ ก็มีเช่น Douglas McGregor ซึ่งเขียนหนังสือชื่อ “The Human Side of Enterprise” ให้ความคิดด้าน Theory X และ Theory

<sup>12</sup> ดู ปรัชญาพุทธ, “วิเคราะห์และเปรียบเทียบทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์” ในพิพยา บรรลุณนา, รัฐประศาสนศาสตร์: รวมผลงานของนักวิชาการไทย (กม. : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526) หน้า 35.

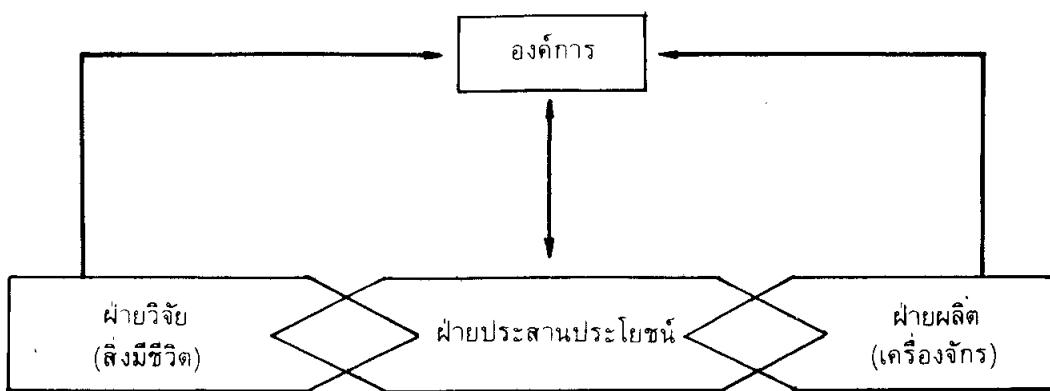
γ<sup>13</sup> หรือ A. H. Maslow ที่บีกความชื่อ “A Theory of Human Motivation ในวารสาร Psychological Review<sup>14</sup> เป็นต้น

ต่อมา낙คิดในยุคหลังได้พยายามหาข้ออ้างเสียของทฤษฎีในกลุ่มโบราณ (Classic) ที่มุ่งเน้นด้านปรัชญาภาพจากการจัดระบบบริหารที่ดีที่สุด โดยไม่คำนึงถึงพฤติกรรมของบุคคลในการทำงานกับทฤษฎีในกลุ่มโบราณสมัยใหม่ (Neo Classic) ที่คำนึงถึงมนุษย์และพฤติกรรมของมนุษย์ในการทำงานว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุด และสรุปผลออกมาว่า

1. แนวความคิดของทั้ง 2 กลุ่ม ต่างมุ่งหวังให้เกิดการบริหารที่ดีที่สุดในแง่ของความประยุตและปรัชญาภาพ

2. ทฤษฎีทั้ง 2 กลุ่ม ต่างมิได้คำนึงถึงผลกระทบของสภาพแวดล้อมองค์การเลยพิจารณาแต่การปฏิบัติงานเพียงอย่างในองค์การ

C. Ray Gullett ได้เสนอความคิดนี้จะสมมตานและอุดช่องโหว่โดยเป็นวิชาทฤษฎีทั้ง 2 มาใช้ร่วมกันในลักษณะให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงว่า ในแต่ละองค์การจะต้องมีฝ่ายประสานประโยชน์จากทฤษฎีทั้ง 2 ตามรูป<sup>15</sup>



<sup>13</sup>Douglas McGregor. "The Human Side of Enterprise. (New York : McGraw Hill, Inc., 1960).

<sup>14</sup>A.H. Maslow. A Theory of Human Motivation Psychological Review. July 1943. pp. 376.

<sup>15</sup>C. Ray Gullett. "Mechanistic VS. Organic Organization : What does the Future Holds?" Personnel Administration. 20 (November 1975), p. 17. ในคิน ปรัชญาพุทธ, op.cit., p. 38.

<sup>16</sup>Ibid. p. 40.

ซึ่งในการบริหารองค์การสมัยหลัง ๆ นี้ การบริหารจะพิจารณาความสำคัญในส่วนต่าง ๆ นอกเหนือไปจากการพิจารณาแก้โครงสร้างในรูปขององค์กรรูปนัยและองค์การอุปนัยเท่านั้น เช่น พิจารณาถึงอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์การด้วย ดังจะได้กล่าวในทฤษฎีอื่น ๆ ต่อไป

### 3.5 ทฤษฎีสังคมศาสตร์

Chester I. Barnard นับว่าเป็นผู้เริ่มคนหนึ่งในการนำเอาทฤษฎีทางสังคมศาสตร์มาใช้กับการบริหาร โดยเขาได้ชี้ให้เห็นว่าอิทธิพลของภาวะแวดล้อมขององค์กรนั้น เป็นสิ่งที่จะต้องนำมาพิจารณา นอกเหนือไปจากปัจจัยด้านโครงสร้างขององค์การและพฤติกรรมของบุคคลในการปฏิบัติงาน เพราะจะเป็นตัวแปรที่สำคัญในอันจะทำให้องค์การ มีประสิทธิภาพหรือไม่มีได้เช่นกัน ซึ่งนับว่าเป็นการเริ่มมองปัญหาการบริหารในแง่ของ “สังคมศาสตร์” ที่เดียว

หนังสือชื่อ Functions of the Executive ของ Chester I. Barnard นับว่าเป็นหนังสือที่แพร่หลายและได้รับความนิยมสูงสุดในการนำมาเป็นหลักในการบริหารยุคนั้นและต่อ ๆ มาด้วย โดยข้อคิดเห็นประการสำคัญของเขาก็คือ หน้าที่ของนักบริหารนั้นจะต้องสนใจเรื่องการบริหารทั้งระบบ (System) คือสนใจทั้งองค์การตามรูปแบบ (Formal), องค์การนอกแบบ (Informal) และภาวะแวดล้อมองค์การประกอบกันไปด้วย โดยอธิบายว่า “การบริหารเป็นกิจกรรมทางสังคมชนิดหนึ่ง” นั้นเอง นอกจากนี้ยังให้ความสนใจในด้านของการติดต่อสื่อสารในองค์การว่าเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญระหว่างองค์การและคนงานด้วย<sup>17</sup>

Herbert A. Simon ก็เป็นนักคิดอีกท่านหนึ่งที่จัดว่ามีความคิดในแนวเดียวกันนี้

### 3.6 การบริหารกับการเมือง

นักทฤษฎีในยุคหลังนี้ให้ความสนใจกับโลกการปฏิบัติการ (realiam) (มากกว่าการสร้างระบบโครงสร้างหรือระบบบริหารที่ดีที่สุด) และพบว่าการบริหารกับการเมืองนั้น มีสามารถจะแยกจากกันได้ ผลของการบริหารเป็นผลที่ได้มาจากการสิ่งแวดล้อมทางการเมืองด้วยและเริ่มศึกษาระบบพร้อมกับสิ่งแวดล้อมทางการเมือง โดยเฉพาะการศึกษาเป็นกรณีเฉพาะเรื่อง (Case studies) ไป

<sup>17</sup>Ibid., หน้า 42.

นักวิชาการกลุ่มนี้คือ Paul Appleby, John M. Gaus, Morstein Marx<sup>18</sup> เป็นต้น มีความเชื่อว่า ระบบการปกครอง-การบริหารนั้นมีลักษณะที่เน้นในเรื่องของการประสานผลประโยชน์ของกลุ่มหลากหลายในสังคม (pluralism) ซึ่งเป็นลักษณะของสังคมประชาธิปไตย

แนวความคิดนี้จึงมีได้นั่นอยู่ที่ความประทัยหรือประสิทธิภาพสูงสุดขององค์การ  
เมื่อ он เช่นที่เป็นอยู่ในสมัยก่อน ๆ แต่เน้นในเรื่องการบริหารให้สอดคล้องกับระบบประ-  
ชาธิปไตย ที่ถือว่าการบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง โดยพิจารณาในด้านการให้  
สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหาร เช่น การแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ  
สนใจนโยบายที่มาจากการกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม สนใจในเรื่องของการต่อรอง  
(bargaining) บนฐานแห่งเหตุและผล เป็นต้น ดังนั้นการบริหารงานบุคคล จึงมีแนวคิดและ  
หลักปฏิบัติที่ดำเนินร้อยตามแนวคิดทางการบริหารดังกล่าวนี้ด้วย

### 3.7 ຖະແຫຼງກົງຮະບບ (System Approach)

คำว่า “ระบบ” คือ องค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งมีความสัมพันธ์ต่อกัน ทั้งนี้ การพิจารณาหลักเกณฑ์ทางการบริหารโดยใช้ทฤษฎีระบบ ก็คือ การพิจารณาการบริหาร โดยมองทั่วไปในด้านขององค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะของส่วนรวม (holistic approach)

C. West Churchman ได้กล่าวว่า ระบบประกอบด้วยวัตถุประสงค์ทั้งหมด สิ่งแวดล้อมของระบบ ส่วนประกอบของระบบทรัพยากรของระบบและการบริหารระบบ เป็นต้น<sup>19</sup>

ທຖച្នូវបានចាប់ផ្តើមឡើងដើម្បីរកសារពីភាពជាមុន

ก. ระบบปิด (Closed system) คือการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ โดยศึกษาถึงองค์ประกอบและคุณลักษณะขององค์ประกอบ รวมทั้งแบบแผนของความสัมพันธ์ในระบบเท่านั้น

<sup>18</sup> Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration* (New York : Prentice Hall, 1946). (Marx เป็นผู้ร่วมรวมผลงานของนักคิดที่มีความคิดแนวเดียวกันไว้ในหนังสือเล่มนี้)

<sup>19</sup> C. West Churchman, *The Systems Approach* (New York : Dell Publishing Co. 1968) ใน อุทัย เลาหวีเชียร์, “การเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์: ศึกษาจากอิทธิพลของรัฐศาสตร์ พฤติกรรมศาสตร์ และศาสตร์การบริหาร” ใน พิทยา นารวัฒนา, *op.cit.*, p. 112.

ข. ระบบเปิด (Open System) คือการพิจารณาที่ซับซ้อนกว่าระบบปิด โดยมิได้พิจารณาเฉพาะองค์ประกอบในระบบ เช่นเดียวกับระบบปิดเท่านั้น หากต้องพิจารณาอิทธิพลภายนอก หรือสิ่งแวดล้อมที่มีผลต่อระบบอีกด้วย จึงจะเรียกได้ว่า สามารถเข้าใจลักษณะบัญชาที่แท้จริงได้

เรารู้จักเรื่องระบบ (ที่เราสนใจศึกษา) + สิ่งแวดล้อมที่เป็นเอกภพ (Universe) หรือระบบใหญ่ (Total system) ส่วนระบบที่เราให้ความสนใจส่วนนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งในระบบใหญ่ที่เราเรียกว่า ระบบรอง (Subsystem)

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากเราต้องการศึกษาดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น นับว่าเป็นบางส่วนซึ่งเป็นส่วนใหญ่ในทฤษฎีทั้งหมดทางการบริหาร ที่น่าจะนำมาพิจารณาทำความเข้าใจในหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลเท่านั้น มิใช่เป็นทฤษฎีทั้งหมดที่มีอยู่ในปัจจุบันแต่อย่างไร

#### 4. บทบาทและหน้าที่ของฝ่ายบริหารงานบุคคลในองค์กร

เมื่อจะพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ของฝ่ายบริหารงานบุคคลนั้น เราจะต้องมองดูภาพของการบริหารงานในองค์กรทั้งองค์การประกอบไปด้วย จึงจะเห็นถึงบทบาทและหน้าที่ของฝ่ายบริหารงานบุคคลได้ชัดแจ้งขึ้น โดยเราจะต้องมองว่าการบริหารงานบุคคลนั้นเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งในหลาย ๆ ส่วนที่มีอยู่ในองค์กรนั้นเอง

##### 4.1 ประสิทธิภาพขององค์กร : มองในรูปแบบของการจัดทรัพยากรการบริหารในเชิงระบบ\*

###### Organizational Effectiveness : The System Resources Model

มักจะมีผู้กล่าวว่าเสมอว่าประสิทธิภาพขององค์กรแต่ละองค์กรนั้นจะเป็นเช่นไร เราสามารถตัดสินใจจากการที่องค์กรนั้น ๆ สามารถดำเนินการให้เป็นไปโดยบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้มากน้อยเพียงใด

หรืออาจอธิบายได้ว่าหากองค์กรได้ได้วางเป้าหมายในการดำเนินการไว้อย่างไรแล้วสามารถทำให้บรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่วางไว้แล้วนั้นได้มาก ก็นับว่าองค์กรนั้นประสบผลสำเร็จ หรือเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง ในทางตรงข้ามหากองค์กรได

\*หัวข้อนี้ส่วนใหญ่เรียนรู้มาจาก Felix A. Nigro และ Lloyd G. Nigro. *The New Public Personnel Administration*, pp. 30-70.

มิสามารถทำได้เช่นที่กล่าว กล่าวคือ ไม่สามารถทำให้เป้าหมายและวัตถุประสงค์บรรลุผลได้เลย หรือบรรลุผลได้แต่เพียงเล็กน้อยก็นับว่าเป็นองค์การที่ขาดประสิทธิภาพ และหากเรายอมรับในแนวความคิดดังกล่าวนี้ คำตามที่จะต้องตามต่อไปก็คือ แล้วอะไรเป็นสาเหตุที่จะทำให้องค์การหนึ่งมีประสิทธิภาพมากกว่าอีกองค์การหนึ่ง หรืออะไรเป็นสาเหตุให้การดำเนินงานของแต่ละองค์การสามารถบรรลุเป้าหมายได้มากกว่าองค์การอื่น ๆ คำตอบจะเป็นไปในทางที่ว่า สาเหตุที่ทำให้องค์การหนึ่งองค์การใดมีประสิทธิภาพมากกว่าองค์การอื่น ๆ ก็ เพราะการดำเนินงานหรือการปฏิบัติงาน (Performance) ขององค์การเป็นไปโดยประสานสอดคล้องกับแนวทางที่จะให้เป้าหมายขององค์การประสบความสำเร็จนั้นเอง ดังนั้นเราอาจจะต้องสนใจต่อไปในแนวทางที่ว่า การกิจใด ๆ ท่องค์การควรจะต้องจัดทำขึ้น เพื่อที่จะให้องค์การนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายได้ อันหมายถึงการมีประสิทธิภาพขององค์การนั้น และก็จะเกี่ยวโยงไปถึงการคิดค้น สร้างหรือกำหนดการปฏิบัติงาน หรือกิจกรรมต่าง ๆ ในรูปแบบขององค์การที่เป็นทางการ (formal organization) ต่าง ๆ ขึ้น โดยมุ่งหวังเพื่อประสิทธิภาพดังที่กล่าวมาข้างต้น

ในการอธิบายแนวความคิดข้างต้นนั้น เป็นการกำหนดและใช้เป้าหมายขององค์การ เป็นตัววัดประสิทธิภาพขององค์การ ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ เราจำเป็นต้องรู้ถึง เป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน หรือเฉพาะเจาะจง (Specific goals) ในทุก ๆ องค์การ ก่อน จึงจะนำมาเป็นเครื่องวัดประสิทธิภาพได้

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะต้องมีการพิจารณาถึงเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงในทุกองค์การ ซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยาก ชับช้อน Stanley Seashore และ Ephraim Yuchtman ได้เสนอแนวทางในการพิจารณาบทบาทหน้าที่ของภารกิจทางด้านการบริหารงานบุคคล โดยพยายามจะหลีกเลี่ยงความสับสนในเรื่องเป้าหมาย (Specific goals) ที่เฉพาะเจาะจงขององค์การ ขึ้น โดยเสนอ "รูปแบบของการจัดทรัพยากรการบริหารในเชิงระบบ" (System Resources Model) ขึ้น ในรูปแบบดังกล่าวนี้ ประสิทธิภาพขององค์การจะหมายความว่า เป็นความ สามารถขององค์การที่จะใช้ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมองค์การนั้น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่ง ทรัพยากรซึ่งหายากหรือที่มีค่า "ability of the organization to exploit its environment in the acquisition of scarce and valued resources"<sup>20)</sup>

---

<sup>20)</sup>Stanley E. Seashore and Ephraim Yuchtman. "A System Resource Approach to Organizational Effectiveness." *American Sociological Review*, 32, No. 6 (December 1967), 891-903 ใน Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro. *The New Public Personnel Administration*. (Illinois : F.E. Peacock Publishers, inc., 1977). p.31

จะสังเกตได้ว่าในรูปแบบที่ Stanley และ Ephraim เสนอนี้ ไม่ได้กล่าวถึงเรื่อง เป้าหมายที่แน่นอนหรือเจาะจงขององค์การเลย แต่แนวคิดนี้จะอยู่บนฐานความ จำเป็นทั่วไปขององค์การที่จะสกัดเอาทรัพยากรที่ต้องการจากสภาพแวดล้อมของตนเท่านั้น

รูปแบบของการจัดทรัพยากรบริหารในเชิงระบบนี้มาจากการข้อสรุปที่ว่า องค์การ ทุกองค์การเป็นระบบเปิด (open systems) ซึ่งต้องมีผลกระทบอย่างต่อเนื่องกับสภาพแวดล้อม ขององค์การนั้นตลอดเวลา ทุกองค์การจะต้องนำทรัพยากรที่มีอยู่ในสภาพแวดล้อมนั้นเข้า มาใช้และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่สับซ้อนให้ได้ องค์การ นั้น ๆ จึงจะอยู่รอดได้ ถ้าองค์การได้ปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ก็ันว่าเป็น องค์การที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าในรูปแบบของการจัดทรัพยากรบริหาร ในเชิงระบบนั้น สถานภาพของเรื่องประสิทธิภาพองค์การจะขึ้นอยู่กับความสามารถในการ จัดการหรือดำเนินการระหว่างองค์การกับสภาพแวดล้อมขององค์การว่าเป็นไปได้ หรือ ไม่

การสกัดทรัพยากรการบริหารจากภายนอกและภายในองค์การ (External and Internal extraction)<sup>21</sup>

การอธิบายถึงรูปแบบของการจัดทรัพยากรการบริหารในเชิงระบบนั้นจำเป็นที่ จะต้องจำแนกกิจกรรมขององค์การออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. กิจกรรมด้านการสกัดทรัพยากรการบริหารจากภายนอก (External extraction)
2. กิจกรรมด้านการสกัดทรัพยากรการบริหารจากภายใน (Internal extraction)

#### 1. การสกัดทรัพยากรการบริหารจากภายนอก

อาจกล่าวได้ว่า องค์การจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถ ขององค์การในการที่จะได้มาแล้วดูแลรักษาทรัพยากรมนุษย์ และเครื่องมือเครื่องใช้ ที่ได้มาจากการแวดล้อมภายนอกอย่างไร (external environments)

องค์การบางองค์การนั้นประสบความสำเร็จในด้านของการใช้อิทธิพลต่อหน่วย งานอื่น ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความสนับสนุนในความคิดหรือการเมือง, แรงงานที่มีฝีมือ, เงินทอง และวัสดุที่ต้องการได้ดีกว่าองค์การอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันในทุก ๆ องค์การที่ จะเป็นชั้นเดียวกัน คือ การต้องพึงพิงสภาพแวดล้อมเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งต่าง ๆ ให้แก่องค์การ ของตน และยังไปกว่านั้น ทุกองค์การจะต้องพยายามเพิ่มและพัฒนาระดับความสามารถ

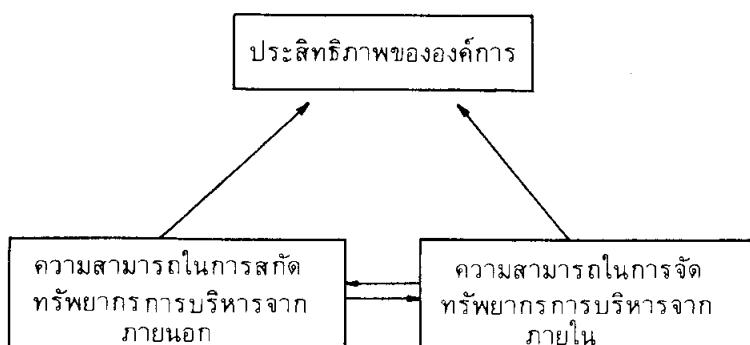
<sup>21</sup> คำว่า Extraction หมายถึง การสกัด หรือการนำมาใช้

ของตนในกิจกรรมนี้อยู่เสมออีกด้วย ความสามารถขององค์การในการจะได้มาซึ่งทรัพยากรต่าง ๆ จากสภาพแวดล้อมภายนอกนี้ เราเรียกว่า “ความสามารถในการสกัดทรัพยากรทางบริหารจากภายนอก” (external extraction capacity)

## 2. การสกัดทรัพยากรบริหารจากภายใน

ในแต่ละองค์การย่อมประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานมากมาย และผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์นี้มีความสามารถซับซ้อนแตกต่างกันมาก ทั้งในด้านภาษาพาท, จิตใจ, ความสามารถในการทำงาน, ความอดทนเฉลี่ยว ร้อนคอบ เป็นต้น หากองค์การได้ได้คนมีความสามารถ มีปัญญาดี ทำงานได้เหมาะสม, มีความพอดีในการทำงาน ฯลฯ อย่างเหมาะสมแล้ว องค์การนั้นก็จะได้ผลงานจากผู้ปฏิบัติงานสูงสุด และความสามารถขององค์การในการที่จะให้ได้มาซึ่งคนดีมีความสามารถ, ทะนุบำรุงรักษาไว้ในปริมาณและคุณภาพที่ดี จนกว่าจะพ้นจากการในเวลาอันสมควรนั้น เราเรียกว่า “ความสามารถในการสกัดทรัพยากรการบริหารจากภายใน” (internal extraction capability)

ประสิทธิภาพขององค์การนอกจากรูปแบบของการจัดทรัพยากรบริหารในเชิงระบบแล้ว ก็คือเรื่องความสามารถในการสกัดทรัพยากรการบริหารจากภายนอกร่วมกับการสกัดทรัพยากรการบริหารจากภายในรวมไปด้วยในอันที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพโดยส่วนรวมขององค์การได้ ดูจากภาพ



## 1. การสกัดทรัพยากรจากภายนอก : สภาพแวดล้อมขององค์กรทางราชการ (The Environments of Public Organization)

สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรสามารถแบ่งออกเป็นสองประเภททางราชการนั้น มีลักษณะที่ซับซ้อนและมีการเมืองเข้ามามาก เกี่ยวข้องอย่างมาก เช่น คำกล่าวของ Gary Wamsley และ Mayer Zald ที่ว่า :

“องค์การทางราชการนั้นนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบย่อทางนโยบาย (policy subsystem)”<sup>22</sup>

- สภาพแวดล้อมขององค์การในรูปประจำและรูปร่วม (Diffused and focused environments)

สภาพแวดล้อมขององค์การนั้น สามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ ก) สภาพแวดล้อมในรูปประจำ (Diffused environment) และ ข) สภาพแวดล้อมในรูปร่วม (focused environment)

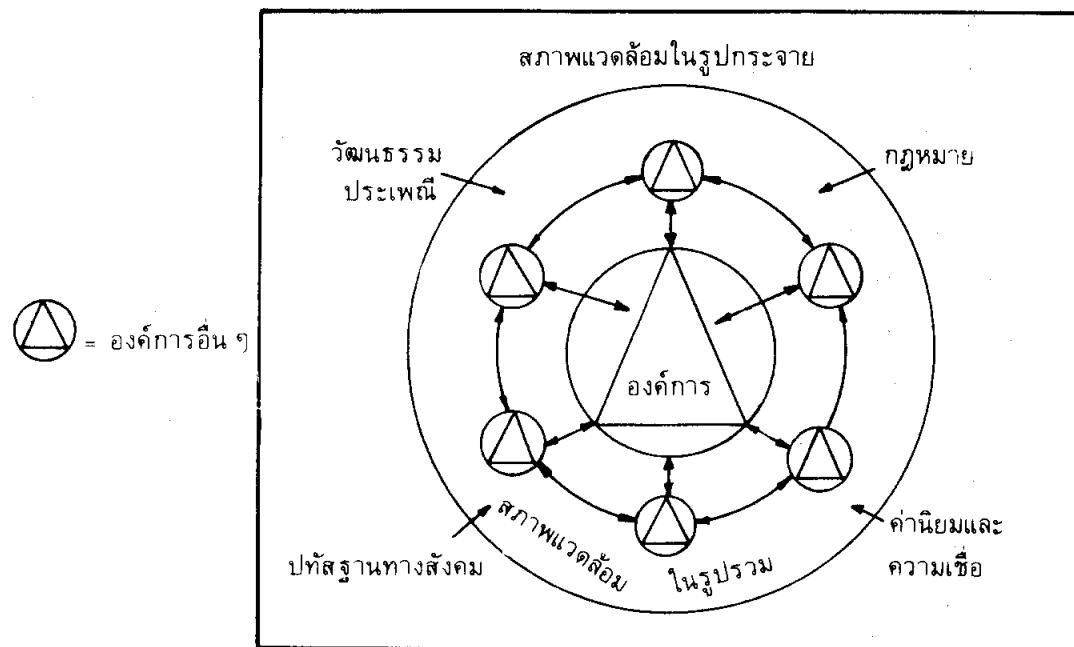
ก) สภาพแวดล้อมในรูปประจำ หมายถึง สภาพแวดล้อมทางด้านสังคม วัฒนธรรม ทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีอยู่เป็นพื้นฐานของการบริหารงานในองค์การ สภาพแวดล้อมในรูปประจำ นี้ประกอบด้วย ค่านิยม, วัฒนธรรมประเทศ, สถาบันทางสังคม ซึ่งไปมีผลต่อเป้าหมาย และพฤติกรรมขององค์การตามแบบ หรือองค์กรรูปนัย (formal organization) เช่น ทำให้ เกิดข้อจำกัดต่าง ๆ หรือบางครั้งก็ให้ผลกระทบในแง่ที่ทำให้องค์การได้โอกาสหรือผล ประโยชน์เพิ่มขึ้นก็ได้ ด้วยอย่างของสภาพแวดล้อมภายนอกในรูปประจำ ในรูปวัฒนธรรม ประเพณี ที่ไม่ยอมให้มีการว่าจ้างหรือใช้กำลังคนในลักษณะทาง เป็นต้น

ข) สภาพแวดล้อมในรูปร่วม หมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การที่มีอง เหินได้, เช่นจะเจาะจง และมีผลกระทบสำคัญต่อเป้าหมายขององค์การ และความสำเร็จ ขององค์การ สภาพแวดล้อมในรูปร่วมนี้ได้แก่ องค์การอื่น ๆ และกลุ่มนบุคคลกลุ่มต่าง ๆ หรือปัจเจกบุคคลทั้งหลาย ซึ่ง James D. Thompson เรียกว่า “organizational task environment”<sup>23</sup> สภาพแวดล้อมในรูปร่วมนี้จะเป็นส่วนที่มีผลกระทบสำคัญที่อยู่โดยรอบองค์การ อย่างใกล้ชิด ดูจากภาพหน้าต่อไป

---

<sup>22</sup>Gary L. Wamsley and Mayer N. Zald, *The Political Economy of Public Organizations* (Lexington, Mass : D. C. Health & Co., 1973), p. 26. ใน Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *Ibid.*, p. 33.

<sup>23</sup>Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *Ibid.*, p. 36.



เราอาจจัด Task environment ออกเป็นกลุ่มหรือประเภทต่าง ๆ เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ได้ เช่น แบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ<sup>24</sup>

1. กลุ่มผู้ส่งสินค้า (Suppliers)
2. กลุ่มลูกค้า หรือผู้รับบริการ (Consumers or Clients)
3. กลุ่มผู้แข่งขัน (Competitors)
4. กลุ่มผู้รวมรวม (Integrators)

การแบ่งเป็น 4 กลุ่มดังกล่าวนี้เป็นการแบ่งอย่างกว้าง ๆ เพื่อสะดวกในการวิเคราะห์ สภาพแวดล้อมภายนอกในรูปรวมเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจมีกลุ่มอื่น ๆ อีกได้

กลุ่มผู้ส่งสินค้า หมายถึงกลุ่มผู้ผลิตและส่งสินค้า และทรัพยากรต่าง ๆ ที่องค์การต้องการนั้นเอง ในส่วนของฝ่ายบริหารงานบุคคลแล้ว กลุ่มผู้ส่งสินค้าก็จะมี เช่น มหาวิทยาลัย, สถาบันฝึกอบรมต่าง ๆ สภาพแรงงาน เป็นต้น ซึ่งเป็นผู้ผลิตสินค้า คือทรัพยากรมนุษย์ ที่มีความสามารถในการทำงานด้านต่าง ๆ ให้แก่องค์การ

กลุ่มลูกค้าหรือผู้รับบริการ คือกลุ่มผู้ใช้ผลผลิตขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นในรูปของสินค้าหรือบริการ กลุ่มลูกค้าหรือผู้รับบริการนี้ โดยมากจะมีลักษณะเป็นผู้ส่งสินค้า ด้วย ในกรณีที่ลูกค้าได้จ่ายเงินเพื่อซื้อสินค้าและบริการ และทางองค์การได้รับเงินในรูปของกำไรเข้ามาเป็นทุนขององค์การต่อไป แต่หากจะพิจารณาอยู่ป้องกการของรัฐ (Public organization) ซึ่งก็จะมีบางองค์การที่ดำเนินการผลิตสินค้าและขยายบริการแก่ประชาชน โดยทั่วไป แต่บางองค์การที่มีได้มุ่งถือผลกำไรโดยเด็ดขาด เช่น ธนาคาร หรือรัฐบาล ซึ่งจะเป็นส่วนใหญ่นั้น องค์การของรัฐเหล่านั้นจะมีลักษณะที่ต้องการแรงงานสนับสนุนทางด้านการเมือง หรืออื่น ๆ จากลูกค้าที่เป็นประชาชน ผู้มารับบริการนั้นเอง ทั้งนี้ก็เพื่อความอยู่รอดและมีเสถียรภาพ รวมทั้งประสิทธิภาพขององค์การด้วย

กลุ่มผู้แข่งขัน จะเป็นกลุ่มที่พยายามจะแบ่งปันสินค้าที่มีอยู่อย่างจำกัดภายนอกองค์การ โดยพยายามจะให้ข้อเสนอหรือบริการที่ดีกว่าองค์การของเราระดับนี้ก็เนื่องมาจาก การมีทรัพยากรต่าง ๆ ที่ต้องการอยู่อย่างจำกัดภายนอกองค์การของเรานั่นเอง ไม่ว่าเป็น ด้านการเงิน, กำลังแรงงานที่มีฝีมือ, หรือความสนับสนุนทางด้านการเมือง ฯลฯ นั่นเอง ดังนั้น ทุกองค์การจึงต้องใช้กำลังความสามารถอย่างที่สุดเพื่อที่จะดึงมาซึ่งทรัพยากรเหล่านั้น

กลุ่มผู้รวมรวมกลุ่มนี้จะเป็นคนกลางผู้รวมหรือควบคุมสถานการณ์ระหว่างองค์การกับกลุ่มผู้ส่งสินค้า กลุ่มลูกค้าและกลุ่มผู้แข่งขัน ถ้าจะพูดอย่างกว้าง ๆ แล้ว กลุ่ม

<sup>24</sup>Ibid., p. 35.

ผู้รับรวมนี้จะเป็นผู้ใช้กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ กับกลุ่มต่าง ๆ ทุกกลุ่ม เพื่อให้เกิดการประสานสัมพันธ์ที่ดี และควบคุมสถานการณ์ระหว่างกันด้วย ด้วยอย่างของกลุ่มผู้รับรวม ก็มี เช่น ศาล, คณะกรรมการผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ต่าง ๆ และผู้ใช้กฎข้อบังคับของทางบ้านเมือง เป็นต้น

2) การสกัดทรัพยากรจากภายใน : การประนีประนอมความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและสมาชิกขององค์การ (Internal Extraction : Mediating relationships between the organization and its members.)

บทบาทของฝ่ายบริหารงานบุคคลอีกด้านหนึ่งก็คือ การช่วยเสริมสร้างสภาพภาวะในองค์การ ซึ่งจะทำให้เกิดการเพิ่มพูนชีบประสิทธิภาพในการทำงานจากสมาชิกในองค์การเอง กิจกรรมทางด้านการทำให้ได้ประสิทธิภาพจากเหล่าสมาชิกผู้ปฏิบัติงานนั้น ต้องอาศัยความสามารถและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดการ ในอันที่จะทำให้ความต้องการและความคาดหวังของแต่ละบุคคลสามารถสมมัสานสอนคล่องเป็นอย่างดีกับพฤติกรรมและความต้องการทางด้านเทคนิคในองค์กรูปแบบ (formal organization) เมื่อมองในด้านการบริหารงานในองค์การแล้ว การสกัดทรัพยากรจากภายในจะเป็นปัญหาในการที่จะออกแบบของระบบ, สังคม, จิตวิทยา และวิทยาการ ซึ่งจะได้มามีผลจากการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์การอย่างสูงสุดจนสามารถทำให้เป้าหมายขององค์การบรรลุผลได้ การสกัดทรัพยากรภายในนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของเรื่องแรงจูงใจในลักษณะที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการระหว่างองค์การกับเหล่าสมาชิกนั้นเอง

สิ่งจูงใจในองค์การ : การโน้มถ่วงเพื่อการปฏิบัติงานสนองตอบต่อองค์การ

การบริหารงานบุคคลนั้นจะเกี่ยวข้องกับเทคนิคของการจัดให้มีและการบริหารเรื่องสิ่งจูงใจต่าง ๆ อย่างเป็นทางการแก่องค์การอย่างมากที่เดียว ด้วยอย่างของสิ่งจูงใจโดยทั่ว ๆ ไปนี้จะต้องจัดให้มีในองค์การ เช่น ค่าตอบแทนการทำงาน และเงินเดือน เป็นต้น แต่จะต้องเข้าใจด้วยว่า คำว่า “incentive” (สิ่งจูงใจ) นั้น มีความหมายที่กว้างไกลไปกว่าแค่ค่าตอบแทน หรือ เงินเดือนเท่านั้น

William G. Scott ได้อธิบายถึงความหมายของคำว่า “incentive” ไว้ดังนี้

“สิ่งจูงใจเป็นสิ่งเร้าให้เกิดการกระทำ.....สิ่งจูงใจนั้นใช้ได้กับการโน้มน้าวได้ ไม่ว่าจะเป็นทางวัตถุหรือมิใช่ด้านวัตถุ ซึ่งสิ่งนั้น ๆ จะกระตุ้นหรือบังคับให้บุคคลนั้น ๆ ปฏิบัติงานจนเกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ อธิบายได้ว่า สิ่งจูงใจนั้น ๆ จะมีผลเริ่มต้นทางด้านจิตใจของผู้ที่ได้รับสิ่งจูงใจนั้นก่อน แล้วต่อมาจึงเป็นผลเนื่องไปถึงพฤติกรรมของ

เข้าในอันที่จะปฏิบัติงานเพื่อความพอใจในสิ่งจูงใจนั้นเอง<sup>25</sup>

ในองค์การทั้งหลายนั้น มักจะจัดให้มีสิ่งจูงใจอยู่หลาย ๆ ประเภทขึ้น เพื่อกระตุ้น หรือผลักดันให้บุคลากรได้ตอบสนองโดยการปฏิบัติงานให้แก่องค์การอย่างเต็มความสามารถ อันจะทำให้องค์การนั้นสามารถดำเนินไปโดยบรรลุถึงเป้าหมายตามโครงการต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

สิ่งจูงใจที่ใช้ในองค์การจะเป็นไปได้ทั้งในรูปแบบบวก (positive) คือการให้รางวัล คำชมเชยฯลฯ และแบบลบ เช่น การลงโทษเมื่อกระทำไม่ถูกต้องในลักษณะต่าง ๆ ไปด้วยกันทั้งสองอย่างเสมอ

จากล่าสุดได้ว่าระบบการให้สิ่งจูงใจที่ประสบผลสำเร็จนั้นก็คือ ระบบสิ่งจูงใจในองค์การที่สามารถจัดรางวัลต่าง ๆ ได้เหมาะสมกับความต้องการและความคาดหวัง (needs & expectations) ของกลุ่มพนักงานในองค์การได้ ดังนั้น ความจำเป็นของการสำัญช์ขององค์การประการหนึ่งก็คือ การจัดระบบสิ่งจูงใจ เพื่อให้สามารถที่จะนำมาซึ่งการน้อมนำ ความต้องการ และความคาดหวังอย่างเป็นแนวทางเดียวกันได้นั้นเอง โดยที่จุดมุ่งหมายของการจัดสิ่งจูงใจนั้น ก็เพื่อที่จะจัดรางวัลเพื่อให้พนักงานได้พอยู่ที่จะปฏิบัติงานตอบแทนเป็นประโยชน์แก่องค์การไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และทั้งนี้โดยตรงกับความต้องการขององค์การด้วย ดังนั้น จะเห็นได้โดยชัดเจนแล้วว่า “การสกัดทรัพยากรจากภายในองค์การนั้น” ก็คือ กระบวนการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในองค์การ ทั้งนี้โดยจัดการประสานประโยชน์และแลกเปลี่ยนประโยชน์ระหว่างองค์การและสมาชิกขององค์การนั้นเอง”

George C. Homans กล่าวไว้ว่า “การแลกเปลี่ยนประโยชน์กันนั้น คือ การที่ผู้ให้ได้ให้สิ่งที่ผู้รับเห็นว่ามีค่ามากต่อเขา แต่สำหรับผู้ให้แล้วสิ่งนั้นมีราคาค่าງดงามนัก และผู้ให้นั้นก็จะได้รับผลตอบแทนจากผู้รับซึ่งผู้ให้เห็นว่ามีค่ามาก แต่ในทำนองเดียวกันก็ไม่มีราคากำไรนัก สำหรับผู้รับผู้นั้น”<sup>26</sup>

มองในรูปของการโน้มนำหัวซึ่งมีผลเท่ากับการตอบแทนในการปฏิบัติงาน (inducements-contributions equations) แล้วจะเห็นได้ว่า ทั้งฝ่ายผู้ปฏิบัติงานและการองค์การต่าง

<sup>25</sup> William G. Scott, *Organization Theory : A Behavioral Analysis for Management* (Homewood, Ill. : Richard D. Irwin, 1967), pp. 284-85 ใน Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *Ibid.*, pp. 59-60.

<sup>26</sup> George C. Homans, *Social Behavior : Its Elementary Forms* (New York : Harcourt Brace & world, 1961), p. 62 ใน Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *Ibid.*, p. 60.

ก็จะแสวงหาผลกำไรด้วยกันทั้งนั้น หากเราจะให้คำจำกัดความของคำว่า “กำไร” ไว้ว่า = รางวัล–ต้นทุน หมายความว่า เมื่อองค์การลงทุนไปโดยการให้รางวัลแก่ผู้ปฏิบัติงานแล้ว ผลที่ได้รับจากการปฏิบัติงานของพนักงานก็ยังมีค่ามากกว่าต้นทุนที่ให้รางวัลไปแสดงว่าทางองค์การมีกำไรแล้ว ในทำนองเดียวกัน เมื่อพนักงานปฏิบัติงานให้เก่งองค์การแล้ว ได้ผลตอบแทนมากกว่าสิ่งที่ตนลงแรงไป ก็นับว่าเป็นผลกำไรฝ่ายตนเช่นกัน เมื่อเป็นตั้งนี้ก็จะเกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างองค์การกับบุคคล ประสิทธิภาพขององค์การก็ยอมเกิดขึ้นอย่างแน่นอน ในทางตรงข้าม ถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นว่าตนสูญเสียฝ่ายเดียว แต่อีกฝ่ายได้รับประโยชน์ไป ความสัมพันธ์ถึงกาลแตกหักได้ ถ้าเกิดแก่ฝ่ายผู้ปฏิบัติงานก็จะเป็นผลให้เขาออกไปทำงานที่อื่น ซึ่งเขายังสามารถให้ประโยชน์แก่เขาได้มากกว่าเป็นต้น และหากว่าเขายังไม่สามารถหาที่ทำงานใหม่ได้ เขายังอาจจำใจอยู่ทำงานได้โดยทำงานตอบแทนองค์การให้น้อยลงจนได้ระดับที่เขาคิดว่าเหมาะสมกับค่าตอบแทนหรือรางวัลที่เขาได้รับอยู่

ในองค์กรทั่วๆ ไปแล้ว ผู้ปฏิบัติงานในรูปของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่ม มักจะพยายามมองหาหนทางที่จะให้องค์การเพิ่มสิ่งตอบแทนสูงใจให้แก่พากษาเสมอ การรวมตัวเข้าในรูปขององค์กรลูกจ้างนั้นก็คือ หนทางของความหมายดังกล่าว

พิจารณาในด้านขององค์การแล้ว องค์การมักจะจัดระบบเรื่องแรงจูงใจ และความคาดหวังในลักษณะเพื่อให้เกิดผลกำไรอย่างเหมาะสมสมด้วยกันทั้งนั้น แต่ปัญหาที่มักเกิดขึ้นเสมอ และขัดได้ยากก็คือ การกำหนดเรื่องความต้องการและอารมณ์ของบุคคลผู้ปฏิบัติงานในลักษณะของปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มซึ่งยุ่งยากซับซ้อนและเปลี่ยนไปมาอยู่เสมอ และไม่สามารถควบคุมได้ ปฏิกิริยาตอบสนองต่อองค์การก็เป็นไปโดยไม่แน่นอน แม้ว่าได้มีการค้นคว้าวิจัยกันเสมอในเรื่องดังกล่าว

#### การควบคุมตัวแปรที่สำคัญๆ (ในการสกัดทรัพยากรจากภายใน)

การบริหารงานบุคคลมุ่งสนใจในด้านการพัฒนาและการใช้วิธีการที่มีเหตุมีผล สำหรับการสกัดทรัพยากรภายในมาก และพบว่าประสิทธิภาพขององค์การจะเกิดขึ้น และทำให้องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายได้นั้น ก็โดยจะต้องควบคุมตัวแปรหลักสำคัญๆ ดังต่อไปนี้ให้ได้ คือ

1. ควบคุมด้านพื้นฐานของทรัพยากรมนุษย์ เทคนิคที่ใช้ในการควบคุมทางด้านทรัพยากรมนุษย์ก็มี เช่น

ก. ระบบการสรรหาบุคคล ข. ระบบการคัดเลือก และประเมินระดับความชำนาญให้เหมาะสมกับความต้องการขององค์การ ค. นโยบายในการบรรจุบุคคลให้เหมาะสมกับ

ตำแหน่งงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ ง. ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น โดยที่เทคนิค ต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานี้ต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะควบคุมพฤติกรรมของบุคคลเป็นสำคัญ และทั้งนี้เพื่อที่จะคาดคะเนการปฏิบัติงานตอบแก่องค์กรอีกอย่างหนึ่งด้วย

ในทางปฏิบัติแล้วเนื่องจากเรามีความสามารถควบคุมหรือคาดคะเนพฤติกรรมของมนุษย์อย่างถูกต้องเสมอไป รวมทั้งมนุษย์มีพฤติกรรมที่สลับซับซ้อนและแปรเปลี่ยนอยู่เสมอด้วย ดังนั้น เทคนิคต่าง ๆ ที่มีอยู่ในองค์การ เช่น การสรรหารและคัดเลือกบุคคลอาจจะไม่ทำให้ได้บุคคลที่มีความสามารถเหมาะสมอย่างที่องค์การต้องการมาเสมอไป และทั้งนี้องค์การจึงต้องพัฒนาวิธีการทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่จะทดแทนความไม่สมบูรณ์ของเทคนิคดังกล่าว เช่น ใช้วิธีการฝึกอบรมเข้าช่วย เป็นต้น หรืออาจมีการใช้วิธีการลงโทษเพื่อไม่ให้ทำผิดพลาด และรางวัลเมื่อประพฤติดีสมควรด้วยก็ได้ โดยปกติแล้วองค์การจะทำหน้าที่คัดเลือกเป็นโรงเรียนเพื่อฝึกหัด ควบคุมและชี้แนะแนวทางในการปฏิบัติให้แก่พนักงาน และพร้อมทั้งพยายามพัฒนาแนวทางของพฤติกรรมแก่พนักงานอยู่เสมอด้วย

## 2. การควบคุมโดยวิทยาการทางด้านสภาพทางสังคมขององค์การ

ความสามารถในการเข้าควบคุมทางด้านทรัพยากรมนุษย์ขององค์การนั้นมีลักษณะที่จำกัดอยู่มาก ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เราไม่สามารถเข้าไปควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์มากนัก หากทำเช่นนั้นก็จะมีลักษณะเป็นการควบคุมดูแลนักโทษในเรือนจำ ในองค์การธุรกิจเอกชน และรัฐบาลนั้น ฝ่ายบริหารมิใช่มีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะเข้าควบคุมผู้ปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย ระบุนัยและข้อกำหนดเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของบุคคล หรือการรวมกลุ่มของผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น อีกประการหนึ่งก็คือ ด้วยประเด็นความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ-สังคม ซึ่งทำให้ทัศนคติและความต้องการของบุคคลกลุ่มและสังคมเปลี่ยนแปลงไปเสมอ ทำให้ฝ่ายบริหารจำต้องดูแลและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงวิธีการให้สอดคล้องกับสิ่งต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วอีกด้วย และการที่จะให้องค์การประสบความสำเร็จได้นั้น องค์การจึงจะต้องปรับสภาพสังคมในองค์การ วิธีการและกระบวนการ การต่าง ๆ ภายในองค์การเสมอ

การปรับปรุงสภาพสังคมในองค์การนั้นทำได้ในด้านที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ คือ เรื่องลักษณะของผู้นำ กระบวนการในการตัดสินใจ และเรื่องจิตวิทยาในการทำงาน หรือการสร้างบรรยายการในที่ทำงาน เป็นต้น ซึ่งหากจัดการด้านต่าง ๆ ที่ถูกต้องเหมาะสมแล้วจะเป็นแรงจูงใจพนักงานให้ปฏิบัติงานตอบสนองต่อองค์กรตามที่ต้องการได้

เป็นที่ประจักษ์โดยทั่วไปว่า สิ่งที่เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อมุขย์ในการปฏิบัติงาน ในด้านความพอใจ และความสัมพันธ์ที่ดีต่อองค์การ ก็คือ อิทธิพลของการใช้วิทยาการ ต่าง ๆ ปัจจัยทางภาษาพ, ปัจจัยทางสังคม และรวมทั้งปัจจัยทางด้านจิตใจด้วย

#### 4.2 วินิจฉัยบทบาทและหน้าที่ของนักบริหารงานบุคคล

เมื่อพิจารณาดูจากด้านของตัวแปรสำคัญ 2 ประการในองค์การ คือ ตัวแปรด้านพื้นฐานผู้ปฏิบัติงาน และตัวแปรในด้านระบบวิชาการทางสังคมในองค์การแล้ว เราจึงนำมาเป็นข้อกำหนด แยกແนห้าที่และบทบาทของนักบริหารงานบุคคลได้ว่า นักบริหารงานบุคคลจึงความมีบทบาทหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ

1. นักบริหารงานบุคคล มีหน้าที่จะต้องคิดค้นวิธีการในด้านการกำหนดตำแหน่ง ในองค์การ โดยคำนึงทั้งในด้านโครงสร้างที่เป็นทางการ และที่ไม่เป็นทางการ (informal) เช่น ด้านพฤติกรรมของบุคคลในเรื่องของความต้องการที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งงาน รวมทั้งสามารถที่จะประเมินผลของระบบตำแหน่งที่จัดทำไว้แล้วนั้นด้วยว่าเกิดผลด้านใดเพียงไร เทคนิคทางด้านการจำแนกตำแหน่งและการประเมินงานเป็นตัวอย่างของความพยายามของนักวิชาการทางด้านการบริหารงานในเรื่องที่กล่าวว่า รวมไปถึงเรื่องการประเมินเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติงานตามตำแหน่งด้าน เช่น เงินเดือน และผลประโยชน์ด้านอื่น ๆ ทั้งที่เป็นวัตถุและผลทางด้านจิตวิทยา

2. นักบริหารงานบุคคลมีบทบาทเป็นผู้กำหนดวิธีการเป็นการดึงดูดความสนใจในการสมัครงาน การคัดเลือก การบรรจุพนักงานซึ่งต้องเป็นวิธีการเพื่อให้ได้ผู้ปฏิบัติงานที่มีความสามารถ พอยใจทำงานตามความต้องการขององค์การด้วย ในปัจจุบันนี้ความก้าวหน้าทางวิชาการและเทคนิคทางด้านต่าง ๆ นี้มีอยู่มากดังที่ปรากฏอยู่

3. นักบริหารงานบุคคลมีบทบาทเป็นผู้นำในการพัฒนาวิธีการต่าง ๆ เพื่อสร้างและเพิ่มสัมพันธภาพอันดีระหว่างพนักงานและองค์การ เป็นการกำหนดนโยบายในการแรงจูงใจในการทำงานแก่บุคคล และกลุ่มในการปฏิบัติงาน พร้อมไปกับการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานให้เหมาะสมเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงานและองค์การ เป็นต้น

4. บทบาทของนักบริหารงานบุคคลที่สำคัญอีกด้านหนึ่งก็การร่วมให้คำปรึกษา เสนอแนะและช่วยเหลือแก่ฝ่ายบริหารในด้านของการวิเคราะห์ความต้องการความเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและด้านวิชาการต่าง ๆ ในองค์กรรวมทั้งการเข้าร่วมกำหนดระบบบริหารเป็นระดับสูงด้วย ทั้งนี้ก็โดยที่เพื่อจะสร้างสภาพการทำงานที่ดีอันจะทำให้ได้ประสิทธิภาพจากผู้ปฏิบัติงานตามที่ต้องการได้นั่นเอง

ในสมัยก่อน ๆ นั้น ความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพในระบบราชการ จะเน้นในทางด้านการนำวิทยาการใหม่ ๆ มาใช้ หรือการปรับปรุงในแบบโครงสร้างที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ในโลกปัจจุบันแนวโน้มต่าง ๆ ได้หันไปพิจารณาด้านอื่น ๆ ประกอบโดยให้ความสนใจและความสำคัญทางด้านสังคมและจิตวิทยาที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเป็นอย่างมาก เช่น ในด้านการพัฒนาองค์การแล้วจะเกี่ยวข้องกับการฐานใจและพฤติกรรมในการทำงานด้านต่าง ๆ เช่น 1. จิตวิทยาของงาน 2. ลักษณะต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชา 3. กลุ่มในการปฏิบัติงานและลักษณะของผู้นำ 4. กระบวนการในการตัดสินใจ 5. ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม 6. แบบแผนของการปฏิบัติงาน 7. การสื่อข้อความและตามลักษณะในการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหารงานในองค์กรนั้นห่างไกลจากเรื่องของความสัมพันธ์มาก เนื่องจากว่า หากเกิดความเข้าใจในกิจการของ การบริหารงานบุคคลแล้วก็จะประจักษ์ว่าการบริหารงานบุคคลจะสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ได้แรงงานฝีมือที่ต้องการ ได้ทรัพยากร และสามารถช่วยให้องค์การเปลี่ยนแปลงในด้านเพิ่มประสิทธิภาพ โดยการใช้กำลังความสามารถของทรัพยากรนั้น ในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ได้ อาจกล่าวได้ว่าในโลกปัจจุบันและอนาคตนั้นบริหารงานบุคคลจะมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องอย่างมาก ในด้านของการพัฒนาองค์การ

นอกจากการที่นักบริหารงานบุคคลมีบทบาทในด้านการให้ได้ ได้ใช้และพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรสูงสุดแล้วนั้น ที่จะสืมสานให้ก็คือ บทบาทในด้านของการจัดระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องและผสมผสานกับสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การด้วย จึงจะเกิดความสมบูรณ์ในด้านการบริหารงานบุคคลได้

เมื่อได้ศึกษาบทบาทและหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลโดยการพิจารณาว่า การบริหารงานบุคคลเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งขององค์การ โดยมองจากการจัดทรัพยากรการบริหารในองค์การแบบเป็นระบบ (System resources model) ของ Stanley Seashore และ Ephraim Yuchtman แล้ว ก็สมควรจะพิจารณาตามแนวความคิดของนักวิชาการท่านอื่น ๆ ดูบ้าง เช่น

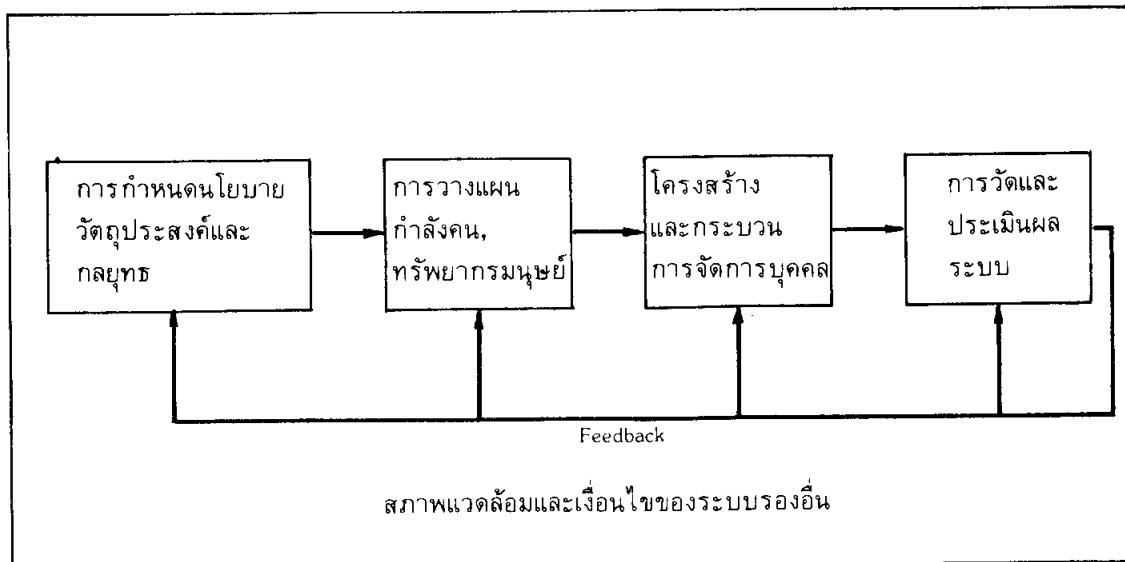
#### 4.3 ภาระหน้าที่ของการจัดการบุคคล

อิสระ สุวรรณบล กล่าวว่าภารกิจของการจัดการบุคคลแบ่งเป็น 4 ส่วน คือ<sup>27</sup>

<sup>27</sup> อิสระ สุวรรณบล, การจัดการบุคคลของไทย : เรื่องก้าวไปทิศทางใด. (เอกสารໂນຍົມພິມເພີແພຣໃນກາຮສັນນາ ເຊື່ອ “ພັດທະນາໃໝ່ໃນກາຮຈັດກາຮບຸຄຄລ” 10-11 ສ.ຄ. 2524, ຜູນຍົມສານິເກຣນ, ຈຸ່າຍ), ນັ້າ 4.

1. การกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ตลอดจนกลยุทธ์
2. การวางแผนกำลังคนหรือทรัพยากรมนุษย์
3. โครงสร้างและกระบวนการบริหารงานบุคคล
4. การวัดและประเมินระบบการจัดการบุคคล

ดร. อิสรระ กล่าวว่า การกิจของการบริหารงานบุคคลทั้ง 4 ส่วนดังกล่าวนี้ มีความสัมพันธ์กันเป็นวัฏจักร โดยมีการป้อนกลับของข่าวสารข้อมูล (Feedback) เป็นตัวเชื่อมหนึ่ง และทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เทคโนโลยี ฯลฯ และ เงื่อนไขของระบบรองอื่น ๆ ตามที่แสดงในภาพข้างล่าง



#### 4.4 ภาระหน้าที่ของการจัดการบุคคลในทัศนะของ Robert B. Buchele

Robert B. Buchele ได้แสดงความคิดไว้ในหนังสือ “The Management of Business and Public Organization” ว่า<sup>28</sup>

แต่เดิมมานั้น บทบาทของการบริหารบุคคลมักจะมองกันในแง่ที่มีการกิจเกี่ยวกับ

– การจัดหาพนักงานเจ้าหน้าที่ (procuring employees) เช่น มีหน้าที่ในการประกาศ หานคนมาสมัครสอบ จัดสอบ สัมภาษณ์ ตรวจสอบและประเมินผลการสอบของผู้สมัครงาน

<sup>28</sup>Robert B. Buchele. *The Management of Business and Public Organizations*. (Tokyo : McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., 1977). pp. 201-216

- ฝึกอบรมและพัฒนาพนักงาน เจ้าหน้าที่ (Training and developing employees) เช่น จัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระดับต้นให้เกิดความชำนาญในการปฏิบัติ จัดฝึกอบรมพวกรหัวหน้างาน การพัฒนาพนักบริหาร เป็นต้น
  - จัดการด้านเงินเดือนและค่าตอบแทน (Compensating employees) เช่น การจำแนกตำแหน่ง การพิจารณางานและการประเมินค่าของงาน การกำหนดรางวัลตอบแทนเพื่อเป็นแรงจูงใจในการทำงาน
  - จัดการด้านประเมินผลการปฏิบัติงานและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของพนักงาน (appraising performance and promoting)
  - การควบคุมการทำงานและเรื่องสภาพการทำงาน (Controlling some condition of works) ส่วนจัดวางระเบียบวินัยในการปฏิบัติงาน การตรวจสอบการทำงาน รวมทั้งจัดให้มีสุขภาพและความปลอดภัยที่ดีในการปฏิบัติการด้วย
  - การติดต่อสื่อสารกับพนักงาน (Communicating with employees) เช่น การจัดทำข่าวสารของหน่วยงานเผยแพร่ไปยังพนักงาน หรือให้มีกล่องแสดงความคิดเห็น หรือในรูปแบบอื่นๆ
  - จัดการเรื่องแรงงานสัมพันธ์ (Labour relations) เช่น การเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงาน เป็นต้น (สหภาพแรงงานนี้มีได้จำกัดว่ามีได้เฉพาะ พนักงานบริษัทเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ในหลายประเทศอนุญาตให้มีสหภาพข้าราชการกลุ่มต่างๆ ได้ เช่น สหภาพข้าราชการครู, พยานาล, พนักงานไปรษณีย์ ฯลฯ แต่ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายอนุญาต)
- อาจกล่าวได้ว่าบทบาทของการบริหารงานบุคคลสมัยก่อน ๆ จะมีอยู่แต่การดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับพนักงานทั้งหลายที่มีอยู่ในองค์การโดยตรงเท่านั้น โดยจะมีลักษณะของการแยกหน้าที่ทางด้านบุคคลออกจากด้านอื่น ๆ ในองค์การ เช่น ด้านการขาย การผลิต ฯลฯ ไม่เกี่ยวข้องกัน และการบริหารงานบุคคลนับว่าเป็นหน่วยที่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านการบริหารงานบุคคล และปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ดังที่ได้แยกแยะไว้ข้างต้นนั้น การที่ฝ่ายบริหารงานบุคคลมุ่งแต่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่เกี่ยวข้องกับงานหลัก (Line agency) อีก ๆ เลย หรือไม่เป็นส่วนหนึ่งบริหารในระดับสูงในการวางแผนนโยบายหรือแสดงความคิดเห็นในด้านการบริหารองค์การเป็นส่วนรวม ก็เนื่องมาจากการว่าทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารระดับสูงเอง นักวิชาการในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย รวมทั้งนักบริหารงานบุคคลในองค์การนั้น ได้มองบทบาทของการบริหารงานบุคคลว่ามีขอบเขตในกิจกรรมต่าง ๆ เพียงเท่าที่กล่าวไว้แล้วนั้น

2. ต่อมาเริ่มมีการสังเกต วิเคราะห์ วิจัย มองเห็นกันว่า บทบาทของการบริหารงานบุคคลควรครอบคลุมกว้างขวาง得多 และใช้ให้เป็นประโยชน์ได้มากกว่าที่เป็นอยู่ โดยให้เข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานองค์การ หรือองค์การในระดับสูงมากขึ้น เช่น หากเป็นในธุรกิจเอกชนนั้น ก็มักจะแต่งตั้งให้ผู้จัดการฝ่ายบุคคลเข้าไปเป็นกรรมการบริหารริชัพด้วย หรือบางบริษัทก็ให้ความสำคัญของการบริหารงานบุคคลมากขึ้น โดยเมื่อจัดทำแผนบรรลุนั้น ก็จะไม่ละเลยที่จะพิจารณาการวางแผนกำลังคนหรือทรัพยากรมนุษย์อันเป็นส่วนสำคัญของแผนบรรลุนั้น (Corporate plan) ด้วย

ทั้งนี้มิใช่ทางด้านเอกสารเท่านั้นที่ขยายบทบาทของการบริหารบุคคล แต่ให้มีบทบาทครอบคลุมและเกี่ยวเนื่องกับหน่วยงานอื่น ๆ ในองค์การเท่านั้น แต่ทางองค์กรรัฐบาลก็เห็นความสำคัญดังกล่าว ในลักษณะเดียวกัน นับว่าเป็นการพิจารณาบทบาทการบริหารงานบุคคลในด้านส่วนรวม (holistic approach) มากกว่าเป็นการศึกษาเฉพาะเรื่อง (atomistic approach) ซึ่งเป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวความคิดในการพิจารณาองค์การบริหารในลักษณะที่เป็นระบบ (System Management) โดยมองการบริหารงานบุคคลเป็นระบบรอง (Sub System) หรือของระบบทั้งหมดด้วย

#### 4.5 สรุปบทบาทหน้าที่ของการบริหารงานบุคคล

บทบาทหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาเรื่อยมา จากสมัยเริ่มแรกที่มีบทบาทและหน้าที่จำกัดอยู่ในองค์กรในลักษณะของระบบปิด จนกระทั่งพัฒนาบทบาทหน้าที่ให้มีขอบเขตกว้างขวางยิ่งขึ้นในระบบเปิด ในแห่งของการเข้าไปเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมขององค์กรที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติการด้วย จนกระทั่งปัจจุบัน

## คำตามท้ายบท

1. การบริหารงานบุคคลคืออะไร และมีความสำคัญอย่างไรต่อองค์การ
2. จงอธิบายและวิจารณ์ระบบ “Bureaucracy” ของ Max Weber ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล
3. Frederick Winslow Taylor มีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลอย่างไร
4. POSDCORB Model คืออะไร ใครเป็นผู้เสนอความคิดดังกล่าว呢
5. ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ คืออะไร มีความสำคัญอย่างไรต่อการบริหารงานบุคคล
6. การนำเอาทฤษฎีทางสังคมศาสตร์มาใช้กับการบริหารงานบุคคล มีลักษณะอย่างไร จงอธิบายและยกตัวอย่างประกอบด้วย
7. จงอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารงานบุคคล
8. จงอธิบายถึงทฤษฎีระบบว่าดีอย่างไร และเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลอย่างไรบ้าง
9. บทบาทหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลในสมัยก่อน ๆ และสมัยปัจจุบันมีลักษณะแตกต่างกันอย่างไรบ้าง

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ชูศักดิ์ เที่ยงตรง. การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519.

พิทยา บวรวัฒนา, บรรณาธิการ, รัฐประศาสนศาสตร์ : รวมผลงานของนักวิชาการไทย. กกม. : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526

สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหารงานบุคคลแผนใหม่. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพาณิชย์, 2516  
อมร รักษารัตน์ และไสวรัต ศุจิตกุล บรรณาธิการ. การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย.  
พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505.

อิสรະ สุวรรณบุตร. การจัดการงานบุคคลของไทย : เรื่องราวไปในทศทang ได. เอกสารໂронเนีย พิมพ์เผยแพร่ในการสัมมนาเรื่อง “พัฒนาการใหม่ในการจัดการบุคคล” พระนคร : ศูนย์สารนิเทศน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

### ภาษาอังกฤษ

Buchele, Robert B. *The Management of Business and Public Organization*. Tokyo : Mc. Graw-Hill Kogakusha, Ltd., 1977.

Heady, Ferrel. *Public Administration : A Comparative Perspective*. New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1966.

Henry, Nicholas. *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1975.

Kramer, Fred A. *Dynamics of Public Bureaucracy. An Introduction to Public Administration*. Mass : Wintrop Publishers, Inc., 1977.

Mayo, Elton. *The Human problems of an Industrial Civilization*. New York : Mc Milland, 1933.

Nigro, Felix A. *Modern Public Administration*. New York : Harper & Row Publishers, 1965.

Nigro, Felix A. and Nigro, Lloyd G. *The New Public Personnel Administration*. Illinois : F.E. Peacock Publishers, Inc., 1977.

Stahl, O. Glenn. *Public Personnel Administration*. New York : Harper Row Publishers, 1962.

Taylor, Frederick W. *Principle of Scientific Management*. New York : W.W. Newton Co., 1911.

Terry, George R. *Principle of Management*, 7th ed. Georgetown : Richard D. Irwing Inc., 1977.

## ตัวอย่างข้อสอบปรนัยของบทที่ 6

1. กิจกรรมใดไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล
  - (1) การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงานในองค์กร
  - (2) การฝึกอบรม
  - (3) การจัดงบประมาณในองค์กร
  - (4) การประเมินผลการปฏิบัติงาน
  - (5) การวางแผนเบี่ยงบันยในการปฏิบัติงาน
2. คำใดที่ใช้ในความหมายเดียวกับ “การบริหารงานบุคคล”
  - (1) การเจ้าหน้าที่
  - (2) บุคลาภิบาล
  - (3) การพนักงาน
  - (4) ทั้งข้อ 1 และ 2
  - (5) ทั้งข้อ 1, 2 และ 3
3. ข้อใดเป็นความหมายที่ถูกต้องของการบริหารงานบุคคล
  - (1) คือกระบวนการเพื่อให้ได้มา และพัฒนาพนักงานที่มีความสามารถในการปฏิบัติงาน และเพื่อเสริมสร้างสภาวะการทำงานในอันที่จะส่งเสริมให้เขาเหล่านั้น ได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ
  - (2) คือเรื่องทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กร
  - (3) คือการจัดงานด้านตัวบุคคล นับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแลบำรุงรักษาจนกระทั่งพ้นไปจากการปฏิบัติงาน
  - (4) คือการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้คนดี มีคุณวุฒิ และมีความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มาทำงานตามความสนใจ พึงพอใจ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
  - (5) ทั้งข้อ 1, 2, 3 และ 4
4. Max Weber มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามทฤษฎีของเขาว่าไร
  - (1) สร้างระบบงานโดยกำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานเป็นส่วนหนึ่งของระบบ
  - (2) สิ่งแวดล้อมมีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลมาก
  - (3) ให้ความสนใจกับ Informal Organization หาก
  - (4) ทั้งข้อ 1 และ 2 ถูก
  - (5) ทั้งข้อ 1, 2 และ 3 ถูก
5. แนวความคิดในการบริหารงานบุคคลที่เรียกว่าเป็นแนว Traditional นั้นคืออะไร
  - (1) คือแนวที่เรียกว่า Classical Organization



- (4) ทั้งข้อ 1 และ 2  
(5) ทั้งข้อ 1, 2 และ 3
10. การสกัดทรัพยากรจากภายนอกในด้านของการบริหารงานบุคคลนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องใด
- (1) การกำหนดระบบสิงจูงใจ                          (2) การดูแลด้านการฝึกอบรมพนักงาน  
(3) การดูแลด้านระเบียบวินัยพนักงาน        (4) การสร้างบรรยากาศในการทำงาน  
(5) ทั้งข้อ 1, 2, 3 และ 4

**เฉลยคำตอบ**

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