



ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาการบริหาร

การที่จะศึกษาทำความเข้าใจอย่างเฉาะเจาะจงในแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารได้อย่างลึกซึ้งนั้น มีปัญหาอยู่ข้อหนึ่งซึ่งเห็นเด่นชัดในการศึกษาแนวทฤษฎีประวัติศาสตร์ คือมีแนวความคิดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารที่ใกล้เคียง คล้ายคลึง และซ้ำซ้อนกันอยู่เป็นจำนวนมาก จึงได้ประมวลแนวความคิดต่าง ๆ เหล่านี้มาพิจารณาเพื่อประกอบในการศึกษาโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

๑. การบริหารการพัฒนา (Development Administration) แนวความคิดนี้มีการสำรวจพิจารณากันอย่างค่อนข้างละเอียดแล้วในข้อเขียนทั้งภาษาต่างประเทศและภาษาไทยโดยทั่วไป คำนิยามที่มีผู้ให้ไว้ต่าง ๆ กันก็มีพิสัยครอบคลุมตั้งแต่ที่หมายถึงการบริหารรัฐกิจของประเทศล้นพ้นจนถึงการบริหารขององค์กร โครงการ หรืองานใด ๆ ที่มีลักษณะเกี่ยวข้องหรือเป็น "งานพัฒนา" ไม่ว่าจะเป็ประเทศที่มีความเจริญในระดับใด โดยปกติจะ

๑. สำทับคำนิยามของการบริหารการพัฒนาที่มีผู้ให้ไว้เป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งจะคัดจาก Edward W. Woidner, "Development Administration: A New Focus for Research," in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes (eds.), Papers in Comparative Public Administration (Ann Arbor: Institute of Public Administration, University of Michigan, 1962), P.92; บทความของ Irving Swerdlow, Merle Fainsod, Paul Meadows ใน Irving Swerdlow (ed.), Development Administration; Concepts and Problems (Syracuse: Syracuse University Press, 1963), pp.x,2 and 86; ทิศนะของ Shou-Sheng Hsueh,

เป็นงานที่มีลักษณะบุกเบิก (pioneering) มีการใช้ความคิดประดิษฐ์สร้างสรรค์สูง (innovation) และเกี่ยวพันกับปัจจัยหรือตัวแปรนาาชนิดที่มีลักษณะเคลื่อนไหว (dynamic) และไม่แน่นอน (uncertainly) สูงกว่าการบริหารในองค์การธรรมดา พอจะประมวลสรุปสาระสำคัญได้ว่าเป็นการบริหาร "การพัฒนา" ประเทศ โดยทั่วไปแล้ว การพัฒนายังหมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่มีการกำกับหรือชักนำ (change plus direction หรือ directional change) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีขอบข่ายครอบคลุมสาขาหรือระบบ

Jose V. Abueva, Inayatullah, B. S. Khanna, Hahn-Been Lee และ Nguyen-Duy Xuan ที่ประมวลไว้ใน Shou-Sheng Hsueh, "Technical Cooperation in Development Administration in South and Southeast Asia," in Edward Weidner (ed.), Development Administration in Asia (Durham: Duke University Press, 1970), pp. 339-42; V. A. Pai Panandiker, "Developmental Administration: An Approach," The Indian Journal of Public Administration X, 1 (January-March, 1964), 34-44; อมร รัชศาสตร์, "พัฒนา, พัฒนาศาสตร์ และรัฐประศาสนพัฒนา" รัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๓ เล่มที่ ๓ (มกราคม, ๒๕๐๖), หน้า ๓๘๓-๔๐๐; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การบริหารกับการพัฒนา," พัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ ๑๔ เล่มที่ ๑ (มกราคม ๒๕๑๓), หน้า ๓๘-๔๘; อ้างใน ปฐม มณีโรจน์ ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร เอกสารการศึกษาระดับปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๘, หน้า ๘.

๑ Paul Meadows, The Many Faces of Change: Exploration in the Theory of Social Change (Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Company, 1971), p. 294 and Edward W. Weidner, "Development and Innovational Roles," in Weidner (ed.), op. cit., p. 399; อ้างใน ปฐม มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.

การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในประเทศกำลังพัฒนา เอสแมน เคยระบุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศอย่างกว้าง ๆ ว่า คือ "การสร้างชาติและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม" ส่วนในแง่ที่เฉพาะเจาะจง เป้าหมายของการพัฒนาเป็นเรื่องของโครงสร้างหรือกลไกที่มีอำนาจโดยชอบในแต่ละประเทศหรือแต่ละสังคมจะกำหนดขึ้นมา อย่างไรก็ตาม มีผู้เสนอทัศนะเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาที่ครอบคลุมเรื่องการบริหารจัดการ หรือการเพิ่มพูนสมรรถนะของระบบบริหารไว้อย่างชัดเจนด้วยเหมือนกัน เช่น เพรดริกส์ เห็นว่าการบริหารการพัฒนามีความหมายรวมแง่สำคัญ ๆ สองประการ ประการหนึ่งหมายถึง "การบริหารโครงการพัฒนา หรือกรรมวิธีต่าง ๆ ที่องค์การขนาดใหญ่โดยเฉพาะองค์การของรัฐบาลนำมาใช้ในการปฏิบัติการตามนโยบาย และแผนที่กำหนดขึ้นเพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการพัฒนา" อีกประการหนึ่งซึ่งเป็นความหมายโดยนัยได้แก่ "การสร้างเสริมความเข้มแข็งของสมรรถนะทางการบริหาร"^๒

ในสาระสำคัญของความหมายการบริหารการพัฒนาต่าง ๆ ข้างต้นพอจะสรุปได้ว่าการบริหารการพัฒนา คือ การบริหารงานหรือปฏิบัติงานขององค์การ โครงการ หรืองานใด ๆ โดยมีเป้าหมายที่การพัฒนา แต่ส่วนใหญ่ของการพิจารณาความหมายนี้มักจะหมายถึงการบริหารงานในประเทศที่ด้อยหรือกำลังพัฒนาซึ่งมีความต้องการที่จะพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน

๒. การปรับปรุงการบริหารให้ทันสมัย (Administrative Modernization)

คือ การสร้างเสริมสมรรถนะในอันที่จะประมวลเอาความรู้ความเชี่ยวชาญทางการบริหารความรับผิดชอบและหลักเหตุผล รวมกับเจตจำนงของปวงชน(popular will) ให้กลายเป็นการ

๑ Milton J. Esman, "The Politics of Development Administration," in John D. Montgomery and William J. Siffin (eds.), Approaches to Development: Politics Administration and Change (New York: McGraw-Hill Book Company, 1966), p. 59; อ้างในปฐม มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

๒ Fred W. Riggs, "Introduction," and "The Context of Development Administration," in Fred W. Riggs (ed.), Frontiers of Development Administration (Durham: Duke University Press, 1971), pp. 6 and 7; อ้างใน ปฐม มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

เปลี่ยนแปลงการบริหาร (administrative change) ขรรคคาคไมไคการปฏิรูป ถึงแม
การปฏิรูปจะมีความหมายกลาง ๆ หมายถึงการเปลี่ยนรูป แต่โดยทั่วไปแล้วคำนี้จะแยงปหัดถาน
ในแง่ของการปรับปรุง การเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น หรือความกาวหนาเอาไวควยเครื่องมื่อสำคัญ
ของการปฏิรูปก็คือการปรับปรุงองค์การ ซึ่งในความหมายกว้าง ๆ แล้วอาจจะถือว่าคล้ายคลึงกัน
แต่โดยเฉพาะเจาะจงแล้วมีความหมายแคบกว่า

อาจกล่าวไควว่าการปฏิรูปการบริหาร คือการนำเอาความรู้ ความคิด เทคนิควิชาการใหม่ ๆ
มาประยุกต์ใช้ในการบริหาร โดยวิธีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารงานนั้น ๆ มีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

๔. การปรับปรุงองค์การ (Reorganization) คือ "การเปลี่ยนแปลงความ
มุ่งหมาย ภาระกิจ กรรมวิธี หน้าที่การงาน และความสัมพันธ์ต่าง ๆ ภายในองค์การโดยจงใจ
เจตนา ... การปรับปรุงหรือแผนการปรับปรุงองค์การจะตองสำคัญพอที่จะก่อให้เกิดความ
เปลี่ยนแปลงที่ประจักษ์ชัดในบทบาท ความสัมพันธ์ และพฤติกรรมของบุคคลบางส่วนหรือส่วนใหญ่
การปรับปรุงองค์การไม่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงในโครงการ หรือกิจกรรมที่ไม่ชวนให้เกิดการ
ผันแปรอย่างใหญ่หลวงในโครงสร้างและความสัมพันธ์ ความเปลี่ยนแปลงชนิดที่คาดล่วงหน้าได้
หรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นกิจวัตร (เช่นการเปลี่ยนแปลงตามงวดหรือตามกำหนดการ)
การเปลี่ยนแปลงที่บังเกิดขึ้นโดยอุบัติเหตุตลอดจนการเปลี่ยนแปลงเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งองค์การ
สามารถจะปรับตัวไคทัน" ^๒ พอจะสรุปแกนสารไควว่า การปรับปรุงองค์การไม่ไคการเปลี่ยน

๑. Frederick C. Mosher, "Some Notes on Reorganizations in Public Agencies," in Roscoe C. Martin (ed.), Public Administration and Democracy (Syracuse: Syracuse University Press, 1965), p. 129 and Harold Seidman, Politics, Position and power: The Dynamics of Federal Organization (New York: Oxford University Press, 1970), p. 3; อาจใน ปฐม มณีโรจน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗.

๒. Frederick C. Mosher, "Introduction," Frederick Mosher (ed), Governmental Reorganizations: Cases and Commentary (Indianapolis, New York: Bobbs-Merrill Company, Inc., 1967), p. xv; อาจใน ปฐม มณีโรจน, เรื่องเดียวกัน.

แบบสะสม (incremental change) หากแต่ "มีการวางแผนอย่างชัดเจน ดำเนินการโดยจริงจัง และมีขอบข่ายครอบคลุมกว้างขวางพอสมควร"

หรือกล่าวอย่างสั้น ๆ ได้ว่า การปรับปรุงองค์การ คือการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ เป้าหมาย วิธีดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์การอย่างชัดเจน โดยมีการวางแผนล่วงหน้าโดยชัดเจน

๕. การพัฒนาองค์การ (Organization Development) คือ "ภาคประยุกต์ของแนวความคิดกลุ่มพลวัต (group dynamics) หรือจิตวิทยาขององค์การสมัยใหม่" (modern organizational psychology)^๒ หรือ "การตอบโต้ต่อการเปลี่ยนแปลง หรือกลวิธีที่จิตใจจะให้เปลี่ยนความเชื่อ ทศนคติ ค่านิยม และโครงสร้างขององค์การเพื่อที่จะปรับตัวให้เข้ากับเทคโนโลยีใหม่ ภาวะของตลาด การท้าทายคุกคาม และอัตราการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว"^๓ หรือ "การเปลี่ยนแปลงตามแผน ซึ่งถ้าฝ่ายจัดการใช้อย่างถูกต้องแล้วจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้วิสาหกิจปรับตัวเข้ากับอุปสงค์ของสภาพความเป็นจริงทั้งภายในและภายนอกอย่างมีประสิทธิภาพ"^๔ หรือ "แนววิธีที่จัดสรรอย่างเป็นระเบียบและเนืองนิตย์ เรื่องกระบวนการเพื่อจะเปลี่ยนแปลงองค์การ และก่อให้เกิดประสิทธิผลในการ-

๑ Ibid., หน้า ๗.

๒ H. George Frederickson, Recovery of Structure in Public Administration Pamphlet No. 5 (Washington D.C.: Center for Governmental Studies, 1970), p. 3; อ้างใน ปฐม มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

๓ Warren G. Bonnis, Organization Development: Its Nature, Origins and Process (Menlo Park, Calif.: Addison-Wesley Publishing Company, 1969), p. 2; อ้างใน ปฐม มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘.

๔ Samuel A. Culbert and Jerome Reisel, Organization Development: A Tool for Managers on Public Enterprise in Developing States. A paper presented in U.N. Interregional Seminar on the Use of Modern Management Techniques in the Public Administration of Developing Countries. Washington D.C., October 27 - November 6, 1970; อ้างใน ปฐม มณีโรจน์, เรื่องเดียวกัน.

จัดการ" หรือ "ความเพียรพยายามที่ (๑) มีการวางแผน (๒) ครอบคลุมขอบข่ายกว้างขวาง
ระดับองค์กร และ (๓) เป็นการจัดการจากเบื้องบน เพื่อ (๔) เพิ่มประสิทธิภาพและความ
เข้มแข็งขององค์กร โดยใช้ (๕) การสอดคล้องอย่างมีแผนในกระบวนการต่าง ๆ ขององค์กร
โดยใช้ความรู้ทางพฤติกรรมศาสตร์"

การพัฒนาองค์กรจึงหมายถึง การเปลี่ยนแปลงองค์กรทั้งในด้านทัศนคติ ค่านิยม
และโครงสร้าง เพื่อปรับตัวให้เข้ากับอัตราการเปลี่ยนแปลงของเทคนิค วิชาการใหม่ ๆ
และสภาพแวดล้อมต่าง ๆ โดยรอบองค์กร

๖. การพัฒนาการบริหาร (Administrative Development)^๗

๖.๑ คำนิยาม ในชั้นนี้ จะได้อธิบายว่านักวิชาการแต่ละท่านได้ให้ความหมาย
ของการพัฒนาการบริหารอย่างไรบ้าง

เฟรด ริคส์ ได้ให้ความเห็นว่า โดยทั่วไปแล้วนักบริหาร รัฐบาลมักจะกล่าวถึงการพัฒนา-
การบริหารในความหมายที่ว่า การบริหารนั้นเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์ในการพัฒนา
เช่น ความเจริญรุ่งเรือง ซึ่งคล้ายกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาการเมือง หรือถ้าจะ
กล่าวถึงการพัฒนาการบริหารในแง่ของกระบวนการบริหารก็หมายถึง สถาบันทางการบริหาร
ที่ปฏิบัติงานหรือดำเนินการ เพื่อพัฒนาตัวเอง มิใช่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสิ่งอื่น ๆ

๗ Richard Beckhard, Organization Development: Strategies and Models (Menlo Park, Calif.: Addison-Wesley Publishing Company, 1969), p.9; อ้างใน ปฐม มณีโรจน, เรื่องเดียวกัน.

๘ William B. Eddy, "Beyond Behavioralism?: Organization Development in Public Management," Public Personal Review, (July, 1970), 171; อ้างใน ปฐม มณีโรจน, เรื่องเดียวกัน.

๙ ผู้สนใจจะศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาบริหาร ไปรคศึกษาได้จากหนังสือของ ปฐม มณีโรจน ซึ่งได้อ้างไว้แล้ว ซึ่งนับว่าเป็นหนังสือภาคภาษาไทยเล่มแรกที่ได้อธิบายทฤษฎีและแนวความคิดทางการพัฒนาการบริหารไว้อย่างละเอียดและลึกซึ้งอย่างมาก.

๑๐ Fred W. Riggs, Administrative Development: An Elusive Concept (New York: Mc-Graw Hill, 1966), p.225.

ดังนั้น ริคส์ จึงให้ความหมายของการพัฒนาการบริหารว่า หมายถึงแบบแผนใด ๆ ที่
จะเสริมสร้างการใช้อุปกรณ์การบริหารที่มีอยู่ทั้งหมดให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพต่อการ
ปฏิบัติงานที่ใดกำหนดไว้อย่างสูงใด

ดูเขียน พาย กล่าวว่ การพัฒนาการบริหารหมายถึงการปรับปรุงระบบการบริหาร
ใหม่ลักษณะ

๑. มีการทำงานเฉพาะอย่างมากขึ้น
๒. มีการใช้คติที่เป็นสากลนิยม เป็นแนวในการปฏิบัติมากขึ้น
๓. มีการคำนึงถึงความสำเร็จในการปฏิบัติเป็นหลัก

ลีโอนาร์ด ไบนเคอร์ นักพัฒนาชาวอเมริกันกล่าวว่า การพัฒนาการบริหารคือ การที่
รัฐสามารถดึงผู้มีอิทธิพลสูงในประเทศ ให้สามัคคีและรวมพลังกันปฏิบัติงาน จนบรรลุวัตถุประสงค์
ใด ในอีกแง่หนึ่งการพัฒนาการบริหารหมายถึง การขยายกิจกรรมของรัฐบาลให้มีขอบเขตกว้าง
ขวางขึ้น และไบนเคอร์ยังกล่าวต่อไปว่า การพัฒนาการบริหาร เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาทาง
การเมือง เพราะการพัฒนาทางด้านการเมืองนั้น มีขอบเขตรวมคลุมไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ
และการพัฒนาการบริหารด้วย

ฮาน บีน ลี เห็นว่าการพัฒนาการบริหาร หมายถึงการเพิ่มพูนสมรรถนะของระบบ
บริหารที่จะรับมือกับปัญหาต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยไม่หยุดยั้ง
ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุจุดหมายปลายทางในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจและ
ทางสังคม^๒

๑ Ibid., p.253.

๒ Hahn-Been Lee, Development Administration in Asia (Durham Duke Uni. Press, 1970), p.108.

จากคำนิยามของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้ให้ความหมายของการพัฒนาการบริหาร พอที่จะสรุปได้ว่า การพัฒนาการบริหาร เป็นการปรับปรุงระบบการบริหารของสังคมนั้น ๆ ให้มีคุณภาพดีขึ้น เพื่อให้สามารถใช้ในการแก้ปัญหา ดำเนินการพัฒนาประเทศ หรือดำเนินการบริหารภายในประเทศเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ใดกำหนดไว้

ดังนั้น แนวความคิดในการพัฒนาการบริหารจึงเกิดขึ้นมาจากปัญหา และเราพยายามหาทางที่จะแก้ปัญหานั้น ถ้าวิธีการที่ใช้นั้นเป็นที่ยอมรับก็จะกลายเป็นแนวความคิดหรือทฤษฎี จึงสามารถแยกกล่าวได้เป็น ๒ ประเด็น

ประเด็นแรก : ปัญหาทางการบริหาร

๑. ผู้รับบริการไม่พอใจการให้บริการของกลุ่มราชการ กล่าวคือ ระบบบริหารไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หรือตอบสนองไม่ครบถ้วน ตามความต้องการของประชาชน
๒. ระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพ (Inefficiency) และไม่มีประสิทธิผล (Ineffectiveness) ข้าราชการไม่สามารถทำงานภายใต้เงื่อนไขของเวลา และวิธีการที่กำหนด หรือปริมาณที่กำหนด ซึ่งจะเป็นสาเหตุให้ประชาชนไม่พอใจ
๓. ความไม่สมบูรณ์ทางการบริหาร (Imperfection) กล่าวคือ ระบบราชการ วิธีการบริหาร องค์การทางการบริหารไม่สมบูรณ์พอ

006826

ประเด็นที่สอง : แนวความคิด

๑. มุ่งพัฒนาระบบบริหารให้สามารถบริการให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความพึงพอใจ
๒. มุ่งพัฒนาระบบราชการให้ทำการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตามกำหนดเวลาและเงื่อนไข
๓. มุ่งพัฒนาระบบราชการให้สมบูรณ์

๖.๒ ความจำเป็นหรือสาเหตุที่ก่อให้เกิดการพัฒนาการบริหารตลอดจนวัตถุประสงค์
ในการพัฒนาการบริหาร

ในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลายรัฐบาลมีภาระหน้าที่มากมายในการที่จะพัฒนาประเทศ ให้ทันสมัยทัดเทียมกับประเทศที่เจริญแล้วในทุก ๆ ทาง จึงมักมีการกำหนดนโยบายในการพัฒนาระดับ ชาติขึ้น นโยบายเหล่านี้มักจะกำหนดเป้าหมายไว้ในระดับหนึ่ง ซึ่งเมื่อดำเนินการไปแล้ว ก็ปรากฏผล ลมให้เห็นอยู่บ่อย ๆ คือโครงการพัฒนาทาง ๆ เหล่านั้น ประสบความสำเร็จ หรือไม่ก็ล้มเหลว สำเร็จ เท่าที่ควร ปัจจัยอันหนึ่งในหลาย ๆ ปัจจัยในการที่จะพัฒนาประเทศนั้น ก็คือ การบริหารงานซึ่งย่อม จะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการพัฒนา โครงการพัฒนาประเทศต่าง ๆ นั้นต้อง ล้มเหลวเพราะความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหาร ศาสตราจารย์คิงส์ เบอริ์ ได้แสดงทัศนะ เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่าในประเทศที่ยพัฒนานั้น ความล้มเหลวของรัฐบาลเกิดขึ้นเนื่องจากการขาด การบริหารที่ถูกต้องมากกว่า การขาดนโยบายที่ฉลาดและถูกต้อง ประชาชาติที่เพิ่งได้เอกราชใหม่ หรือได้ล้มเลิกการปกครองแบบเผด็จการนั้น หากได้ขาดความคิดอ่านนโยบายและโครงการพัฒนา เศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมไม่แต่โครงการเหล่านั้น บางโครงการเป็นเพียงความฝัน ดังนั้น จึงต้องหาทางที่จะทำให้ความฝันเป็นความจริงให้ได้ ซึ่งจะต้องพัฒนากลไกการบริหาร และนักบริหาร ให้มีความสามารถเหมาะสมยิ่งขึ้น

อมร รัชศาสตร์ ได้กล่าวไว้ในบทความเรื่องการพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศว่า "ทางราชการจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนาการบริหารอย่างรีบด่วนเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ปัจจัยทาง กำนากำลังคน เงิน และวัสดุ อย่างสุรุ่ยสุร่ายไม่ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่ โดยเหตุนี้จึงเห็นสมควรเสนอ และสนับสนุนให้ทางราชการพยายามพัฒนาการบริหารให้มีประสิทธิภาพ ประหยัด และได้ผลงามากขึ้น ความคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย"^๒

๑ Joeseph B.Kingsbury, "Improving Public Administration in Thailand", Problems of Politics and Administration in Thailand (Bloomng, Ind., :Department of Government, Indiana Uni., 1962), 194.

๒ อมร รัชศาสตร์, "การพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศ; ทฤษฎีและแนวความคิด ในการพัฒนาประเทศ, โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การชายและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด, ๒๕๑๕, หน้า ๓๐๕.

ขอ ๆ ดังนี้

๒.๓ วัตถุประสงค์ในการพัฒนาการบริหารอย่างกว้าง ๆ อาจแยกพิจารณาได้เป็น

๑. เพื่อชักจูงเอาต่าง ๆ ในการบริหาร ได้แก่ ขอบกรอบงานการจ้-
องการและโครงสร้าง ความสัมพันธ์ในหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ การ
ขาดแคลนการบริหารงานบุคคลที่ดี ขาดข้าราชการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการโครงการ
พัฒนาต่าง ๆ ความลาช้าและซับซ้อนในการทำงานปัญหาเหล่านี้รัฐจะต้องสนใจแก้ไขอย่างรีบด่วน

๒. เพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะทางการบริหาร (Administrative Capability)
ให้สูงขึ้น สมรรถนะทางการบริหารหมายถึงความสามารถที่จะดำเนินการให้ได้อผล
ที่พึงใจไว้ โดยไม่ของคการเป็นเครื่องมือ หรือความสามารถที่จะร่วมมือกันกระทำสิ่งที่ต้องการ
ให้สำเร็จโดยลดความสูญเปล่า (waste) ความรุนแรงความยุ่งเหยิง (disruption)
และความผิดปกติ (dysfunction) ให้เหลือน้อยที่สุด

๓. เปลี่ยนแปลงนโยบายและโครงการปฏิบัติงาน ปรับปรุงประสิทธิภาพของ
การบริหาร เพิ่มพูนสมรรถภาพของข้าราชการที่ปฏิบัติงาน เพื่อให้สนองตอบความต้องการของ
ประชาชน

๒.๔ รูปแบบของกลไกและแนวทางและกระบวนการในการพัฒนาการบริหาร

ก. รูปแบบ การพัฒนาการบริหารอาจกระทำได้ใน ๓ รูปแบบ ตามอัตรา
ความเร็วของการเปลี่ยนแปลง ขนาดความซับซ้อนและความรุนแรงของปัญหาต่าง ๆ ที่ล้อมรอบ
ระบบบริหารของประเทศนั้น ๆ อยู่รูปแบบทั้ง ๓ ได้แก่

๑) การเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป อาจจะใช้ไม่ได้ผล เพราะ
ประชาชนไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ตลอดจนมีความเฉื่อยชาไม่กระตือรือร้นของคนในสังคม ซึ่ง
จะทำให้การพัฒนาการบริหารในลักษณะนี้ไม่ได้ผลตามที่หวัง

๒) การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (การปฏิวัติ) น่าจะเหมาะสมกับประเทศ

ที่กำลังพัฒนาเพราะเป้าหมายสำคัญคือ การเปลี่ยนแปลงทางค่านิยม โครงสร้างแบบทอรวากถอบโคน
แต่วิธีนี้ก็ไม่ได้ยากเพราะ

- ก) ธรรมชาติของระบบบริหารหรือองค์การ ย่อมมีโครงสร้าง
อย่างมั่นคงถาวรแล้ว
- ข) การปฏิบัติการบริหารต้องอาศัยทฤษฎีและแนวความคิดที่สมบูรณ์แบบ
เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ แต่เรายังขาดพื้นฐานที่มั่นคงในสิ่ง
ดังกล่าว
- ค) นักบริหารที่มีจิตใจเป็นนักปฏิวัติค้นหาไม่ได้ง่าย ๆ

๓) รูปแบบการปฏิรูป - น่าจะนำมาใช้ได้ในประเทศกำลังพัฒนา รูปแบบ
นี้มุ่งหมายในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง (ทางการบริหารหรือโครงสร้างของระบบบริหาร)
แต่กับปฏิรูปการบริหารพร้อมที่จะประนีประนอม เพื่อความกลมเกลียวของส่วนรวม และในขณะ
เดียวกันก็พยายามอบรมชักจูง และบางครั้งอาจถึงขั้นบีบบังคับ บุน่าและสมาชิกอื่น ๆ ในสังคม
ให้ยอมรับทัศนะของตน ถ้าจำเป็น แต่ทั้งนี้นักปฏิรูปจะพยายามหลีกเลี่ยงมิให้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นได้
การปฏิรูปอาจทำได้ ๓ ทางคือ

ก) กิโลบายแบบบังคับ (Coercive Strategies)

ใช้ในกรณีที่ไม่มีการกำหนดเป้าหมายร่วมกัน ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้กำหนดแต่เพียงฝ่ายเดียว
มีการใช้อำนาจกดดันให้เกิดความอึดอัดใจถ้าไม่ยอมทำตาม

ข) กิโลบายแบบให้สถาน (Normative Strategies)

ให้ความสำคัญแก่อำนาจทางให้สถานในฐานะแหล่งอำนาจควบคุมสำคัญ ความเชื่อฟังส่วนใหญ่
จะขึ้นอยู่กับ การยอมรับนับถือ วิธีการที่เหมาะสม ได้แก่การเปิดโอกาสให้บุคคลที่เกี่ยวข้องของเขารวม
ในกระบวนการตัดสินใจก่อนเริ่มการเปลี่ยนแปลง หรือใช้วิธีขอรบมผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการ
ยอมรับสิ่งที่จะเปลี่ยนแปลง

ค) กลยุทธ์ประโยชน์นิยม (Utilitarian Strategies)

เน้นการควบคุมทรัพยากรและสิ่งตอบแทนทางวัตถุทั้งหลายโดยจัดให้มีการอนุเคราะห์ หรือให้ประโยชน์ตอบแทนและให้บริการมากขึ้น เช่น แยกตั้งบุคคลที่เหมาะสมให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ก่อนจะเริ่มการเปลี่ยนแปลงหรือปลอมใจแก่ผู้ที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลง

การจะเลือกกลยุทธ์ใดนั้น ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกันของสภาวะการณ์ของแต่ละสังคม หรือบางครั้งจำเป็นต้องใช้ทั้ง ๓ กลยุทธ์นั้น แต่ในเวลาและสถานการณ์ที่แตกต่างกัน

ข. แนวทาง ปัจจัยที่สำคัญในการบริหารมีอยู่ ๔ ประการคือ คน เงิน

วัสดุ และการจัดการซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยนำเข้า (input factors) ซึ่งจะเป็นตัวทำให้เกิดผลงานออกมา (output) ตามที่ต้องการ ปัจจัยทั้ง ๔ ประการมีความสัมพันธ์กัน อย่างใกล้ชิด ถ้าขาดตัวใดตัวหนึ่งอาจทำให้การบริหารล้มเหลว หรืออาจทำให้การบริหารขาดประสิทธิภาพ. ถ้าวะให้การบริหารมีประสิทธิภาพมากขึ้นจึงสมควรที่จะต้องพัฒนาปัจจัยทั้ง ๔ ประการ ที่สำคัญซึ่งสามารถแยกกล่าวได้ดังนี้

๑) การพัฒนาคนตัวบุคคล

การพัฒนาในด้านนี้ถือได้ว่าเป็นความจำเป็นสูงสุดที่จะต้องได้รับการพัฒนา เพราะคนเป็นผู้ใช้ปัจจัยต่าง ๆ ให้เกิดผลเต็มที่ ถ้าบุคคลใดความสามารถเสียแล้วอาจจะมีผู้ใช้ปัจจัยอย่างอื่นอย่างไม่ได้ประโยชน์คุ้มค่า และที่สำคัญก็คือไม่อาจทำงานในหน้าที่ของตนได้เต็มที่ด้วย ดังนั้น การพัฒนาคนบุคคลมีประเด็นที่ควรพิจารณา ก่อนอื่นก็คือ

ก) การพัฒนาความรู้ทางเทคนิคเฉพาะอย่าง ให้ได้มาตรฐาน และทันสมัยอยู่เสมอ

ข) การพัฒนาความรู้ทางด้านการบริหาร ให้แก่ข้าราชการและพนักงานทุกระดับ

๒) การพัฒนาการเงิน

หมายถึง การนำเงินที่หน่วยงานมีอยู่ หรือได้รับงบประมาณมาใช้ให้ได้ประโยชน์สูงสุด จุดสำคัญในการพัฒนาการเงินก็คือ

- ก) พัฒนาทัศนคติและทักษะของผู้บังคับบัญชา และเจ้าหน้าที่การเงินให้
เห็นความสำคัญของการใช้เงิน เพื่อเป็นเครื่องมือของการบริหาร
และหนทางใช้เงินให้ได้ประโยชน์มากที่สุด
- ข) พัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่การเงินให้สามารถทำหน้าที่
ได้อย่างสมบูรณ์ เช่น สามารถวิเคราะห์สถานะทางการเงิน และ
ค่าใช้จ่ายตามโครงการ
- ค) พัฒนาความสามารถของเจ้าหน้าที่การเงินให้ทำบัญชีได้อย่างทันสมัย
ง่ายต่อนักบริหารที่จะพิจารณาสถานะการเงินได้สะดวก
- ง) พยายามใช้วิธีเบิกจ่ายเงินที่สะดวกแก่หน่วยงาน ชำราสการ
และผู้ที่เกี่ยวข้อง

๓) การพัฒนาความรู้ วัสดุเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดผลทางการบริหาร
การบริหารงานด้านวัสดุสำคัญเท่า ๆ กับการบริหารงานด้านอื่น ๆ หากงานนี้ไม่ได้รับการบริหาร
ดีเท่าที่ควร นอกจากจะไม่สามารถสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ แล้ว ยังเป็นอุปสรรคต่อการ
บริหารกาย

๔) การพัฒนาการจัดการ การจัดการหมายถึงการนำคน เงิน และ
วัสดุมาใช้เป็นปัจจัยดำเนินการให้สำเร็จตามความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ขอบเขตของการ
จัดการกินความกว้างขวาง ไปถึงงานทุกอย่างที่ฝ่ายบริหารจัดทำทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรง และ
ทางอ้อม การจัดการที่ดีหมายถึงการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การเป็นผล
สำเร็จในการพัฒนาการบริหารด้านจัดการองค์การนี้ พอจะแยกพิจารณาได้ดังนี้

- ก) การปรับปรุง กระบวนการ ทบวง กรม
- ข) การก่อตั้ง ส่วนราชการใหม่
- ค) การวางแผน
- ง) การควบคุมและการประสานงาน
- จ) การติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการ

ค. กระบวนการพัฒนาการบริหาร

คายเคิน กล่าวว่า การพัฒนาการบริหารเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่จะใช้กระบวนการพัฒนาการบริหารเดียวกันในการพัฒนาการบริหารในทุก ๆ สถานการณ์ ดังนั้น นักวิชาการทั้งหลายได้พยายามเสนอขั้นตอนการพัฒนาการบริหารไว้ต่าง ๆ กัน ดังสรุปได้ดังนี้

ดังนี้

๑) กระบวนการของมาร์ตินและไมเซอร์ ซึ่งประกอบด้วย ๕ ขั้นตอน

- ก) เมื่อความกดดันในการบริหารงาน อันเกิดจากความไม่พอใจมีมากขึ้น ก็จะเกิดความคิดที่จะเปลี่ยนแปลง
- ข) มีการค้นหา ศึกษาหาหนทางและวิธีการในการปรับปรุง
- ค) เมื่อปรึกษาหารือกันแล้ว ก็จะตัดสินใจเลือกวิธีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุง
- ง) ศึกษาหาหนทางที่จะเป็นไปได้และวางแผนเพื่อปฏิบัติ
- จ) นำแผนการไปปฏิบัติ

๒) กระบวนการของกุกนาว และวอลเลซ มี ๖ ขั้นตอนคือ

- ก) มีแรงคล้ำใจหรือความมั่นคงใจให้เปลี่ยนแปลง
- ข) มีการใช้การติดต่อสื่อสารเพื่อเสนอแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงใหญ่อันทราบ
- ค) มีการเตรียมโดยกระจายคนที่มีแนวความคิดเดียวกันเข้าไปสู่คนหมู่มาก

• Gerald E. Caiden, Administrative Reform, (Chicago: Aldine Publishing company, 1969), pp.129-160.



- ง) มีการปรับโครงสร้างต่อต้าน
 - จ) ร่างโครงการเปลี่ยนแปลง
 - ฉ) คำเนินการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ประจำวันจนเข้าสู่ภาวะปกติ
- ๓) กระบวนการของกายเดิน มีอยู่ ๔ ขั้นตอน
- ก) คำนึงถึงความต้องการที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงว่าต้องการเปลี่ยนแปลงสิ่งใด
 - ข) คำเนินการรวบรวมเป้าหมายกำหนดวัตถุประสงค์แล้ว เลือกวิธีการในการดำเนินการ
 - ค) คำเนินการตามแผนที่วางไว้
 - ง) ประเมินผลของการเปลี่ยนแปลง

๖.๕ ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการบริหาร

ปัญหาในการบริหารกับปัญหาในการพัฒนาการบริหารมักจะมีคนเข้าใจผิดว่าเป็นปัญหาเดียวกัน แต่ที่จริงนั้นเป็นคนละเรื่องกัน กล่าวคือ ปัญหาทางการบริหารบางประการมีส่วนทำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาการบริหารได้ กายเดิน ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาการบริหารไว้ ดังนี้

๑. ภาวะที่ไม่มีผู้สมัครใจร้องเรียนหรือแถลงเกี่ยวกับข้อเสียทางการบริหาร
๒. ภาวะการขาดตัวผู้วางโครงการพัฒนาการบริหารที่มีสมรรถภาพ ตลอดจนขาดการติดต่อ ขาดสารและข้อมูลที่สำคัญ
๓. การพัฒนาขาดเสถียรสนับสนุน เนื่องจากขาดกลุ่มคนหัวแข็ง และผู้เต็มใจเข้าร่วมบทบาทในการพัฒนาการบริหาร
๔. ภาวะขาดแคลนความสนใจ ในการปรับปรุงคุณภาพของการบริหารอย่างจริงจัง

นอกจากอุปสรรคทั้ง ๔ ประการที่กายเดิน กล่าวมาแล้ว ยังมีอุปสรรคอื่น ๆ ที่พอแยกพิจารณาได้ ๓ ประการ

ก. อุปสรรคทางสังคม ได้แก่

- ๑) ขอบจำกัดทางกายภาพ หมายถึงขอบเขตของโครงสร้างทางการบริหาร เช่น มีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากเกินไป ไม่มีการแบ่งงานไว้อย่างชัดเจน มีการทำงานที่ซ้ำซ้อน มีการสร้างอาณาจักรขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้การประสานงานไม่ไต่ผล ขาดการติดตามและประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพ
- ๒) ขอบจำกัดทางภูมิศาสตร์ สภาพภูมิศาสตร์ที่ทุรกันดารห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวกทำให้เกิดการยากลำบากในการติดต่อประสานงาน การควบคุมงานและการติดตามผลงานเป็นไปได้ยาก
- ๓) พฤติกรรมบางอย่างของคนในสังคม ตลอดจนค่านิยมของสังคมบางประการ ซึ่งไม่ส่งเสริมให้ยอมรับค่านิยมใหม่ ๆ และขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาการบริหาร
- ๔) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เพราะ
 - ก) นิสัยมนุษย์ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ถ้ามีการเปลี่ยนแปลง มนุษย์ต้องใช้เวลานานในการปรับตัว
 - ข) ไม่มีใครต้องการใคร่ขอว่าเป็นแกะดำเมื่อคนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยหรือไม่ยอมเปลี่ยนแปลง
 - ค) ไม่แน่ใจว่า เมื่อเปลี่ยนแปลงแล้วจะเกิดผลดีขึ้นมาเท่าหรือไม่
 - ง) การเปลี่ยนแปลงนั้น ย่อมทำให้ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์ หรือเสียประโยชน์ ฝ่ายเสียประโยชน์จะไม่พอใจ ก็จะต้องต่อต้าน

ข. อุปสรรคทางเศรษฐกิจ

- ๑) ขอบจำกัดทางคานทรัพย์ยาก อันได้แก่วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ ยังมีไม่เพียงพอและยังไม่ทันสมัย ปัจจัยบางอย่างก็มีการใช้อย่างไม่เต็มที่

๒) ข้อจำกัดทางด้านการเงิน นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาการบริหาร เพราะถ้าไม่มีเงินเสียแล้ว การจะจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ใหม่ ๆ มาใช้ หรือจัดหาวัสดุมาใช้ให้เพียงพอเป็นไปได้ยาก

ค. อุปสรรคทางการเมือง เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า การเมืองและการบริหารมีความเกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออก โดยเฉพาะในแง่ของการปฏิบัติงาน เนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองต้องอาศัยข้อมูลจากฝ่ายบริหาร และในทางปฏิบัติที่จริงแล้วที่ฝ่ายการเมืองมักเข้าไปก้าวกายในกิจกรรมของฝ่ายบริหาร

นโยบายของรัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) ถ้าไม่สนับสนุนให้มีการพัฒนาการบริหารอย่างจริงจัง การพัฒนาจะไม่อาจดำเนินการไปตามที่ได้คาดหวังไว้ ทั้งนี้ เพราะปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะช่วยให้การพัฒนาการบริหารได้ผลก็คือ เงิน ซึ่งฝ่ายการเมืองเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรให้

อุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในการพัฒนาการบริหารทั้งสิ้น ซึ่งเป็นเหตุให้การพัฒนาการบริหารไม่สามารถดำเนินไปได้ที่เท่าที่ควร

ดังนั้น จึงสามารถพิจารณาการพัฒนาการบริหารได้อย่างสั้น ๆ ว่า เป็นกระบวนการเสริมสร้างหรือเพิ่มสมรรถนะในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางการบริหารต่าง ๆ และแก้ปัญหาขององค์การ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัด

ความแตกต่างของบรรดาแนวความคิด เกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหาร เหล่านี้พอจะประมวลคร่าว ๆ ได้ในลักษณะใหญ่ ๆ หลายประการ เช่น ระเบียบหรือขอบข่ายการครอบคลุม สาระสำคัญ วัตถุประสงค์ รูปแบบ และอัตราของการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น เช่น การบริหารการพัฒนานี้ว่ากินความกว้างกว่าข้ออื่น ๆ เพราะนอกจากจะครอบคลุมประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงระบบบริหารโดยตรงแล้ว ยังสนใจเลยไปถึงว่าจะใช้ผลของการปรับปรุงนั้นไปเพื่อเป้าหมายอะไร ซึ่งก็ได้แก่การพัฒนาประเทศนั่นเอง ส่วนข้ออื่น ๆ ถึงแม้จะมีความหมาย

แต่ว่า เพราะเกี่ยวข้องกับระบบบริหารโดยตรงเท่านั้น แต่ก็เป็นกลางกว่าในแง่ที่ว่า เป็นการปรับปรุงการบริหารเพื่อสนองวัตถุประสงค์ใด ๆ ก็ได้ ไม่จำกัดว่าจะ เป็นเพื่อการพัฒนา เท่านั้น ถึงกระนั้นก็ จะพบว่าทั้ง ๆ ที่มีสาระสำคัญร่วมกันอยู่คือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบ บริหาร แต่ยังมีข้อแตกต่างกันในรายละเอียดปลีกย่อยอีก เช่นถ้าว่าการพัฒนาการบริหารมักจะ พบในกรณีที่ใช้ทัศนภาพกว้างขวาง หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการใช้ทัศนะแบบระบบ (systemic-outlook) มองการเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารในฐานะที่เกี่ยวข้องกับระบบใหญ่ หรือในลักษณะที่สัมพันธ์ต่อกับระบบอื่น ๆ ที่แวดล้อมอยู่ เช่น ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ กล่าวอย่างง่าย ๆ ว่า เมื่อกล่าวถึง เรื่องการพัฒนาการบริหาร ก็ไม่จำเป็นจะต้องขมวดความ สนใจจำกัดอยู่เฉพาะประเด็นที่ว่า จะพัฒนาอะไรหรือจะพัฒนาอย่างไร แต่อาจจะพิจารณา ล่วงเลยไปถึงข้อที่ว่า การพัฒนานั้นมีผลกระทบต่อระบบอื่น ๆ อย่างไรบ้าง

ส่วนเรื่องการปฏิรูปการบริหารนั้นเป็นการมองอีกแง่หนึ่งในมุมที่แคบลงมา ทัศนะของ นักปฏิรูปมักจะยึดข้อสมมุติพื้นฐานทำนองที่ว่า สภาพที่เป็นอยู่ (status quo) ยังไม่น่า พึงพอใจ และมีช่องทางที่จะปรับปรุงแก้ไขให้ดีกว่าเดิมได้ ฉะนั้น จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่า การปฏิรูปได้อาศัยรากฐานทางปทัสถาน (normative) ในการปรับปรุงระบบบริหาร ให้ดีกว่าหรือก้าวหน้ากว่าเดิม ซึ่งเป็นข้อสังเกตที่ถูกต้องและมีน้ำหนัก เมื่อนักปฏิรูปยึดมั่นข้อสมมุติ ดังกล่าวแล้วการที่จะไหลกลับมาซึ่งใจยังคิดว่า การปฏิรูปจะเกิดผลดีผลเสีย ทางตรง ทางอ้อม ในระยะสั้นหรือระยะยาว แก่ระบบข้างเคียงหรือทางไกลนั้น ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องสมควรกระทำ แต่ก็จะหวังจากนักปฏิรูปไม่ไค้มากนัก อย่างไรก็ตาม คายเกินได้พยายามหิบบยกเรื่องนี้ขึ้นมา ศึกษาโดยปริศนาส่วนที่เป็นปทัสถานอันเป็นอคติของนักปฏิรูปออกไป โดยการกำหนดคำนิยาม ของการปฏิรูปให้มีลักษณะกลาง ๆ เป็น "การจงใจชักนำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการบริหาร โดยฉันทัดใจที่มิได้อยู่" เป็นการเพิ่มความสนใจแก่เรื่องการต่อต้านอีกเรื่องหนึ่งนอกเหนือจาก เรื่องเป้าหมายและกลวิธีการปฏิรูป นับเป็นแนวทางการสำรวจพฤติกรรมการปฏิรูปการบริหาร ที่มีคุณค่าและสาระประโยชน์พอสมควร

ส่วนเรื่องการปรับปรุงองค์การนั้นแม้มีสาระสำคัญซ้ำซ้อนใกล้เคียงกับการปฏิรูป มากที่สุด และอาจจะใช้แทนกันได้เป็นส่วนใหญ่ ข้อแตกต่างเล็ก ๆ น้อย ๆ อยู่ที่ว่าในขณะที่

การปฏิรูปบรรจุความหมายส่วนที่เป็นปทัสถานและค่านิยมบางประการไว้ การปรับปรุงองค์การ จะมีความหมายเฉพาะเจาะจงและชัดเจนกว่า ว่าเป็นการปรับปรุงเพื่อเป้าหมายใด ปรับปรุง ในระดับใด ส่วนใด ใครเป็นผู้รับผิดชอบในโครงการ มีกระบวนการ กลไก และกลวิธี ในการดำเนินการอย่างไร

สำหรับความคิดเรื่องการพัฒนาองค์การ (organization development) เป็นการมองความเปลี่ยนแปลงขององค์การในฐานะหน่วยทางสังคมหรือการรวมตัวของกลุ่มบุคคล ซึ่งอาศัยทัศนภาพหนักไปในทางสังคมวิทยาและจิตวิทยาสังคม ถึงแม้จะอาศัยแนวความคิดทาง พฤติกรรมศาสตร์เป็นอย่างมากในการมองปัญหา กำหนดปัญหา และแก้ปัญหาก็ตาม แต่จุดหมาย ปลายทางของการพัฒนาองค์การก็คือ การนำความรู้มาประยุกต์ใช้ให้บังเกิดการเปลี่ยนแปลงไป ในทิศทางที่จะเป็นผลดีต่อองค์การ จากจุดยืนของการพัฒนาองค์การดังกล่าวนี้เป็นธรรมชาติของ องค์การที่จะมองเห็นองค์การในฐานะของหน่วยทางสังคมหรือ "ระบบมนุษย์" (human system) ทำนอง "หน่วยทางสังคม (หรือการรวมกลุ่มของมนุษย์) ที่ก่อตัวขึ้นมาและเปลี่ยนแปลงไปอย่าง จงใจเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง" หรือเป็น "ระบบสังคมขนาดใหญ่ที่มีความ ยั่งยืน ซึ่งก่อตัวขึ้นมาเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์อันจำกัดโดยการเผชิญสถานการณ์ของมวลสมาชิก" ^๒ หรือเป็นลักษณะที่ "บุคคลจำนวนหนึ่งมารวมตัวกันเข้าเป็นหน่วยทางสังคม... ที่ก่อตัวขึ้นด้วยความมุ่งหมายที่ชัดเจนในการดำเนินการตามเป้าหมายบางประการ" ^๓

๑ Talcott Parsons, Structure and Process in Modern Society as cited in Amitai Etzioni, Modern Organization (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1964), p.3; อ้างใน ประชุม มติโรจน, ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร, หน้า ๑๐.

๒ Robert Prethuis, The Organizational Society: An Analysis and A Theory (New York: Vintage Books, 1926), p.4; อ้างใน ประชุม มติโรจน, เรื่องเดียวกัน.

๓ Peter M. Blau and W. Richard Scott, Formal Organization: A Comparative Approach (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1962), p.1; อ้างใน ประชุม มติโรจน, เรื่องเดียวกัน.

ในแง่ของวิวัฒนาการทางความคิดในการบริหาร การให้ความสำคัญปัจเจกบุคคลหรือ "ทรัพยากรมนุษย์" เพิ่มขึ้น การขยายความสนใจในปัจจุบันโดยอาศัยทฤษฎีแนวความคิดทางจิตวิทยา จิตวิทยา สังคม สังคมวิทยา และแม้กระทั่งมนุษยวิทยา มาวิเคราะห์วินัยพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ อย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง เป็นปฏิวัติทางความคิดขั้นพื้นฐาน เป็นการเบี่ยงเบนอย่างสำคัญจาก ทักษะแบบเดิมที่มองปัจเจกมนุษย์อย่างแคบ ๆ เช่น มองแบบวิศวกรเห็นบทบาทของบุคคลเป็น เสมือนหนึ่ง ชิ้นส่วนหรืออุปกรณ์อย่างหนึ่งของระบบเครื่องจักรกล (mechanistic model) หรือมองเฉพาะแรงรูปธรรม เช่น นักเศรษฐศาสตร์ซึ่งสนใจเฉพาะบทบาทของบุคคลในฐานะปัจจัย ในการผลิต ผู้อำนวยการหรือความคิดในฐานะผู้จัดการหรือผู้ประกอบการ อาศัยตัวแบบ ทางจิตวิทยาอย่างง่าย ๆ ว่ามนุษย์จะตอบโต้ (response) ต่อสิ่งที่มีผลกระทบต่อสิ่งกระตุ้น (stimulus) โดยมีข้อสมมุติว่าความต้องการส่วนใหญ่ของมนุษย์เป็นไปในแง่สวัสดิภาพ ทางกายภาพ ทางเศรษฐกิจในขั้นพื้นฐาน (จำพวกปัจจัยสี่) และคุณสมบัติอื่น ๆ ที่ลึกไกลสาบ แม็คเกรเกอร์ นำมาประมวลรวมเรียกว่า "ทฤษฎีวาย" (Theory Y) * เหตุผลที่หันมาชมความ สนใจอยู่ที่ปัจเจกบุคคลภายหลังอาจจะพิจารณาได้จากความเห็นของ เรนฮิส ลิเกิร์ต ที่ว่า

กิจกรรมทุกอย่างของวิสาหกิจไม่ว่าประเทศใด ล้วนแต่ริเริ่มและตัดสินใจโดยเหล่า บุคคล ที่มารวมตัวเป็นสถาบันขึ้นมา ไม่ว่าโรงงาน ที่ทำงาน เครื่องจักรคำนวณ เครื่องมือเครื่องใช้อัตโนมัติ หรือสิ่งอื่น ๆ ทั้งปวงในทางราบสมัยใหม่ล้วนแต่ไร ผลิตภาพ เว้นแต่จะมีผลงานและการกำกับควบคุมของมนุษย์อยู่ด้วย.....ทุก แง่ทุกมุมของกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานจะถูกกำหนดโดยความสามารถ กำลัง ใจ (motivation) ตลอดจน ประสิทธิภาพทั่ว ๆ ไปขององค์การมนุษย์

* Douglas M. McGregor, "The Human Side of Enterprise," in William B. Eddy et. al (eds.), Behavioral Science and the Manager's Role (Washington D.C.: NTL Institute for Applied Behavioral Science, 1969), pp. 157-66; อ้างใน ปฐม มณีโรจน, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑.

๒ Rensis Likert, The Human Organization: Its Management and Value (New York: McGraw-Hill Book Company, 1967), p. 1; อ้างใน ปฐม มณีโรจน, เรื่องเดียวกัน.

บนรากฐานความเชื่อในความสำเร็จขั้นต้นของปัจจัยบุคคลนี้ ดูเหมือนความสนใจเรื่อง
 ตัวบุคคลจะล่วงพ้นขั้นตอนของปัญหาแบบบริหารงานบุคคลอันเป็นที่สนใจของบุคคลากรตั้งแต่สมัย
 คลาสสิกแล้ว โดแกปัญหาการคัดเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถ ใช้คนให้ถูกกับงาน พัฒนาทักษะ
 ให้คงอยู่ ฯลฯ แต่เป็นการที่ตั้งอยู่บนข้อสมมุติที่ว่า เมื่อใดก็ตามที่มีความสามารถ และใช้ให้ถูกกับ
 งานแล้ว "ทำอย่างไรจึงจะให้บุคคลนั้นมีปฏิบัติงานให้เต็มศักยภาพที่มีอยู่

จากทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางการบริหารที่กล่าวมาทั้งหมด
 ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่องค์การจะต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้มีโครงสร้างวิธีการ
 ดำเนินการต่าง ๆ ให้ถูกต้องเหมาะสมอยู่เสมอ แต่การที่องค์การจะใช้วิธีการใดในการพัฒนา
 เปลี่ยนแปลงองค์การนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริงทั้งในและนอกองค์การ
 ที่องค์การนั้น ๆ ประสบอยู่ กรุงเทพมหานครเช่นเดียวกันได้มีการเปลี่ยนแปลงองค์การ
 การบริหารอยู่เสมอมา ตั้งแต่ในรูปแบบเทศบาล จนกระทั่งมาเป็นกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน
 (ซึ่งจะศึกษารายละเอียดทั่วไปของการปกครองท้องถิ่นไทยรูปแบบต่าง ๆ ในบทต่อไป) และใน
 การเปลี่ยนแปลงแต่ละรูปแบบของกรุงเทพมหานคร จำเป็นต้องอาศัยทฤษฎี และแนว
 ความคิดทางการบริหารที่กล่าวข้างต้นมาพิจารณาวิเคราะห์ว่า กรุงเทพมหานครได้มีการ
 เปลี่ยนแปลงองค์การการบริหารเป็นไปในลักษณะใดบ้าง

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาวิจัยนี้ผู้วิจัยได้เน้นทฤษฎีการปฏิรูปการบริหาร
 (administrative reform) และทฤษฎีการปรับปรุงองค์การ
 (reorganization) เพียงสองทฤษฎีเป็นหลักในการพิจารณา
 วิเคราะห์รูปแบบการพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร