



## เอกสารและรายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในกิจการที่จะต้องมีผู้ทำร่วมกัน 2 คนขึ้นไป จะต้องมีข้อตกลงเพื่อถ้อยเป็นแนวทางดำเนินงานร่วมกัน ทำความเข้าใจให้ตรงกัน ต้องมีระเบียบ จัดระบบขึ้น เช่น ครอบครัวยุคใหม่ต้องมีข้อตกลงว่า ใครมีหน้าที่ทำอะไร เกี่ยวข้องกับผู้อื่นอย่างไร ถ้าคนที่ร่วมกันมีจำนวนมากขึ้น ก็ต้องมีระเบียบหรือข้อตกลงร่วมกันมากขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายซึ่งต่างคนต่างต้องการเหมือนกัน กิจการหรือการกระทำดังกล่าวนี้คือการบริหาร ไชมอน สมิทเบอก และ ทอมสัน ( Simon, Smithburg and Thompson )<sup>1</sup> ให้ความหมายของคำว่า การบริหารไว้ว่า คือกิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมมือกันดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน เมื่อผู้บริหารใช้คุณสมบัติหรือความสามารถที่ติดตัว บุคลิกภาพ ประสบการณ์ ซึ่งไม่ใช่เรื่องที่จะกำหนดกฎเกณฑ์เป็นหลักตายตัวไว้ มาใช้บริหารกิจการต่าง ๆ ให้สำเร็จลงได้คือ การบริหารก็จัดว่าเป็นศิลป์ ( art ) ในขณะเดียวกัน การบริหารสามารถวางหลักเกณฑ์ มีหลักวิชา สามารถค้นคว้าตามทฤษฎีต่าง ๆ แล้วนำมาใช้บริหารงานให้สำเร็จลงได้ สามารถถ่ายทอดเป็นความรู้กันได้เมื่อสภาวะแวดล้อมเหมือนกัน กฎเกณฑ์และหลักการในการบริหารอย่างเดียวกัน ก็สามารถนำมาใช้ปฏิบัติให้ดูวางไปได้ เรียกว่ามีกฎเกณฑ์ ( rules and laws ) หรือเนื้อหาวิชา ( body of knowledge ) จึงจัดว่าเป็นศาสตร์ ( science ) ด้วย แมว่าจะถือว่าการบริหารเป็นศาสตร์ แต่ไม่ได้ปฏิเสธแนวความคิดที่ว่าเป็นศิลป์ด้วย จึงเกิดมีความเชื่อว่าการได้เลือกคนที่มีลักษณะเป็นผู้บริหารแต่กำเนิด มีทัศนคติที่เหมาะสม นำมาอบรมถ่ายทอดวิชา การบริหารให้แล้ว จะเป็นนักบริหารที่ดี สรุปแล้วนักบริหารที่ดีคือผู้ที่นำศาสตร์สาขาการบริหารไปใช้ได้อย่างมีศิลป์

ปัจจัยหรือองค์ประกอบของการบริหาร

การบริหารโดยทั่ว ๆ ไปจะต้องอาศัยปัจจัย 4 อย่าง เรียกว่า 4 M's คือ

1. คน บุคคล หรือ บุคลากร (man)
2. เงิน หรือ ทุน (money)
3. วัสดุ อุปกรณ์ อาคาร สถานที่ (material)
4. การจัดการ หรือเทคนิคในการบริหาร (management)<sup>2</sup>

ในการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องนี้ จะกล่าวถึงบุคคลคือผู้นำหรือผู้บริหาร ในลำดับแรก และการจัดการหรือเทคนิคการบริหารในลำดับต่อไป ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหาร จะกล่าวถึงหัวข้อย่อย ซึ่งมีบุคคลในฐานะผู้ทำงาน วัสดุ และเงิน อยู่ควบเป็นอีกส่วนหนึ่ง

บุคคลในฐานะผู้นำกับผู้บริหาร

บุคคลในการบริหารประกอบด้วยผู้นำและผู้ตาม ผู้นำอาจเป็นผู้บริหารงานหรือหัวหน้างาน หรืออาจไม่ใช่ก็ได้ ผู้บริหารที่ขอมเป็นผู้นำที่ดีควย ภาวะผู้นำเป็นของคู่กับการบริหาร ผู้บริหารที่ดีกับผู้นำที่ดีแยกออกจากกันโดยยาก ทักษะของการบริหารในเชิงพฤติกรรมศาสตร์คือ ภาวะพฤติกรรมของผู้นำสำคัญมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ เพราะผู้นำทำให้เกิดผลโดยตรงต่อผู้ร่วมงานหรือผู้ตาม หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นศูนย์กลางของพฤติกรรมทั้งหลายของผู้ร่วมงาน

สำหรับคุณสมบัติของผู้นำควรมีอย่างไรบ้างนั้น มีผู้กล่าวไวหลายประการ เป็นต้นว่า บารนาร์ด (Barnard)<sup>3</sup> เห็นว่า ผู้ที่จะเป็นผู้นำนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมึคุณสมบัติพิเศษ ซึ่งจะขาดเสียมิได้อีก 5 ประการ เป็นการเพิ่มเติมไปจากลักษณะอย่างอื่น คือ ความมีชีวิตชีวา และทนทาน (vitality and endurance) ความสามารถในการตัดสินใจ (decisiveness) ความสามารถในการจูงใจคน (persuasiveness) ความรับผิดชอบ

<sup>2</sup> ภิญโญ สาร, เรื่องเดิม, หน้า 172.

<sup>3</sup>

Chester I. Barnard, Organization and Management. (Cambridge, Mass:Harvard University Press, 1926), pp. 92-102.



(responsibility) ความฉลาดไหวพริบ (intellectual capacity)

ในปี พ.ศ. 2517 (ค.ศ. 1974) โอคอนเนอร์ (O'Conner)<sup>4</sup> ได้สำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารและนักเรียนในสาขาวิชาการบริหารงานตำรวจ ประเทศสหรัฐอเมริกา และสรุปว่าคุณสมบัติของผู้อำนวยการฝึกอบรมหลักสูตรผู้บริหารศึกษา หมายความว่า เห็นว่าจะต้องทำงานเกี่ยวกับรักษากฎหมายมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปีและ 2 ปี ในจำนวนนี้ควรเป็นงานเกี่ยวกับการสอนหรือการนิเทศงาน ควรมีคุณวุฒิปริญญาโททางกฎหมายหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องและจะดีขึ้นถ้าได้รับการสนับสนุนให้เรียนจนถึงขั้นปริญญาเอก บุคคลในตำแหน่งดังกล่าวควรได้รับเงินเดือนสูงมาก และควรทำหน้าที่ในคานงัดการนักเรียนใหม่มากกว่าจะทำการสอน และต้องอำนวยการติดตาม ประเมินผลผู้สำเร็จการศึกษาไปแล้วด้วย ผลการสำรวจอีกข้อหนึ่งที่น่าสนใจมากก็คือ ควรมีแผนกวิชาต่างหากที่สอนวิชาให้แก่ผู้บริหารศึกษา

003396

ในการสำรวจความคิดเห็นว่า ผู้บริหารงานคณาจารย์ควรมีคุณสมบัติอย่างไรนั้น เดวิส (Davis)<sup>5</sup> ได้เสนอลักษณะที่ควรเป็นคุณสมบัติผู้บริหารไว้ 65 ประการในชุดแบบสอบถามพิจารณา ปรากฏว่าคุณสมบัติ 10 ประการต่อไปนี้เรียงตามลำดับลงไปอยู่เหนือคุณสมบัติอื่น ๆ ที่ผู้บริหารพึงมี ได้แก่ มีความฉลาด มีความชำนาญงาน มีความคิดริเริ่มยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่น มีความสามารถในการสั่งสอนให้ความรู้ผู้อื่น มีบุคลิกภาพดี สังเกตพฤติกรรมมนุษยได้เก่ง มีความกล้าหาญ มีความทรงจำดี มีความยุติธรรม

นอกจากนี้ สมิท (Smith)<sup>6</sup> ได้ทำการวิเคราะห์ถึงพฤติกรรมในการบริหารงาน

<sup>4</sup> James A. O'Conner, "The Academic and Professional Qualifications of Law Enforcement Program Directors in Regionally Accredited Public Community Colleges," Dissertation Abstracts International, September, 1974, Vol.35 No.10, p.1397 - A.

<sup>5</sup> Ralph C. Davis, Industrial Organization and Management. (New York:Harper and Brother, 1940), pp.32 - 33.

<sup>6</sup> Harold E. Smith, "Descriptions of Effective and Ineffective Behavior of School Principals," Dissertation Abstracts International, October, 1974, Vol.35 No.10, p. 1935 - A.

ของครูใหญ่ที่ทำให้งานเกิดประสิทธิผล ในปี พ.ศ. 2517 (ค.ศ. 1974) โดยยกพฤติกรรมต่าง ๆ หลายพฤติกรรมขึ้นมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ และพบว่าพฤติกรรมทางการบริหารต่อไปนี้เรียงตามลำดับลงไปก่อให้เกิดประสิทธิผลในการทำงานจากมากที่สุดลงไปหาน้อย คือ

1. สร้างสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้บริหารระดับสูงกว่าโรงเรียนกับคณะกรรมการการศึกษา
2. วางแผนงานและร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับครูในโรงเรียน
3. สร้างความเข้าใจและการติดต่อที่กระตือรือร้นระหว่างบ้านกับโรงเรียน
4. กระตุ้นให้ครูมีการพัฒนาทั้งด้านอาชีพและด้านส่วนตัว
5. ทำให้เกิดความมั่นคงและเชื่อมั่นตนเองขึ้นในบรรยากาศของโรงเรียน
6. อุปการะครู
7. ร่วมมือในกิจกรรมที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลและให้ความถูกต้องและยุติธรรมเท่าที่ทำได้
8. พัฒนาตนเองในด้านวิชาการ
9. สามัคคีและร่วมมือกับครูส่งเสริมโรงเรียนของตน
10. ทำงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของโรงเรียนอย่างต่อเนื่อง
11. ทำงานอย่างมีสัมพันธ์ภาพอันดีกับชุมชน
12. มีบทบาทเป็นผู้นำในทางวิชาการ
13. แสดงความสามารถในทางการสอนและการบริหารโรงเรียนให้ประจักษ์
14. ทำให้นักเรียนมีพฤติกรรมที่ดี และมีวินัย
15. มีความสัมพันธ์อย่างดีกับนักเรียน

ส่วนพฤติกรรมในทางการบริหารที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานที่มีประสิทธิผลนั้น ไขพฤติกรรมตรงข้ามกับ 15 ข้อ แต่ผลปรากฏว่าเมื่อเรียงตามความสำคัญแล้ว ข้อไม่ได้เรียงตรงกัน โดยผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ในอันดับแรกคือ ไม่กระตุ้นให้ครูมีการพัฒนาทั้งด้านอาชีพและด้านส่วนตัว ส่วนพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ในอันดับที่ 2 คือไม่สร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารระดับสูงกว่า

การที่ใครคนควาถึงลักษณะ ตลอดจนคุณสมบัติของผู้นำหรือผู้บริหารดังกล่าวไว้แล้ว ก็เพื่อ

ประโยชน์ที่จะวิจัยว่า ผู้บริหารสถาบันการศึกษาของกรมตำรวจมีลักษณะหรือคุณสมบัติเป็นอย่างไร และสอดคล้องหรือแตกต่างกับคุณสมบัติของผู้บริหารที่มีผู้กล่าวไว้เพียงใด ทั้งนี้แบบสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนตัวของผู้บริหารสถาบันการศึกษาของกรมตำรวจ จะทำให้เห็นข้อมูลต่าง ๆ ดังจะได้อธิบายโดยละเอียดในบทที่ 4 ของวิทยานิพนธ์นี้

สำหรับคุณสมบัติของผู้บริหารสถาบันการศึกษาของกรมตำรวจกำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ นั้นมี พระราชบัญญัติกำหนดอัตราเงินเดือน กำหนดคุณสมบัติ ทัศนความรู้ วิธีคัดเลือก วิธีสอบคัดเลือก การบรรจุ การเลื่อนเงินเดือน การแต่งตั้ง และการออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2500 มาตรา 18 กำหนดการแต่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งราชการที่สมยศดังนี้

1. ผู้บังคับการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ และผู้อำนวยการโรงเรียนสืบสวน มีตำแหน่งเทียบเท่าผู้บังคับการ แต่งตั้งได้จากข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจโท ถึงพลตำรวจตรี

2. รองผู้บังคับการโรงเรียนนายร้อยตำรวจ และรองผู้อำนวยการโรงเรียนสืบสวน มีตำแหน่งเทียบเท่ารองผู้บังคับการ แต่งตั้งได้จากข้าราชการตำรวจยศร้อยตำรวจเอก ถึงพันตำรวจเอก

3. ผู้กำกับการโรงเรียนนายสิบตำรวจ, โรงเรียนตำรวจนครบาล, โรงเรียนตำรวจภูธร, หัวหน้าภาควิชาโรงเรียนนายร้อยตำรวจ มีตำแหน่งเทียบเท่าผู้กำกับการ แต่งตั้งได้จากข้าราชการตำรวจยศร้อยตำรวจเอก ถึงพันตำรวจเอก

4. ผู้บังคับกองร้อยโรงเรียนต่าง ๆ ทุกโรงเรียน หัวหน้าแผนกวิชาโรงเรียนตำรวจภูธรมีตำแหน่งเทียบเท่าผู้บังคับกองหรือสารวัตร แต่งตั้งได้จากข้าราชการตำรวจยศร้อยตำรวจโท ถึงพันตำรวจโท

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 50 ได้กำหนดให้ ก.พ. กำหนดวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกข้าราชการที่สมควรได้รับการแต่งตั้งให้ดำรง

<sup>7</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 106 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 12 ธันวาคม 2500 หน้า 24.

<sup>8</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 26 ฉบับพิเศษ ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2518 หน้า 1-78.

ตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ซึ่ง ก.พ. ได้กำหนดตามหนังสือที่ สร 1006/ว.18 ลงวันที่ 9 กันยายน 2518 ว่า ในการพิจารณาเลื่อนข้าราชการชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นไปนั้น ให้ดำเนินการคัดเลือกโดยวิธีการประเมินบุคคลตามแบบที่ ก.พ. กำหนด หรือโดยวิธีอื่นใดตามที่เห็นสมควรในอันที่จะพิจารณาความรู้ความสามารถ ความประพฤติ และคุณลักษณะอย่างอื่นที่เหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งที่จะเลื่อนชั้นแต่งตั้ง

องค์ประกอบที่ใช้ในการประเมินได้แก่สิ่งที่ต่อไปนี้คือ ความรู้ความสามารถ ความประพฤติ ความรับผิดชอบหน้าที่ ความคิดริเริ่มและสร้างสรรค์ ทัศนคติและแรงจูงใจ ความเป็นผู้นำ วุฒิภาวะทางอารมณ์ บุคลิกภาพและห้วงที่วางจา การปรับตัวและมนุษยสัมพันธ์ และองค์ประกอบอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวกับตำแหน่งนั้น ๆ

แต่อย่างไรก็ดี ตามมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 บัญญัติไว้ว่า "การกำหนดตำแหน่ง การให้ได้รับเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน วินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามลักษณะ 3 เว้นแต่กระทรวงเจ้าสังกัด จะใดทำความตกลงกับ ก.พ. กำหนดการดังกล่าวเป็นอย่างอื่น แล้วรายงานคณะรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือมีกฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติเป็นอย่างอื่น" ฉะนั้น กรมตำรวจยังไม่ต้องให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น เว้นแต่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาออกมาก็มีความตามนี้ดังกล่าว แต่ขณะนี้ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

การจัดการ หรือเทคนิคในการบริหาร

ปัจจัยหรือองค์ประกอบของการบริหาร ข้อที่ 4 คือการจัดการ (Management) ซึ่งมักใช้กับการบริหารธุรกิจ หรือการบริหาร (Administration) ซึ่งใช้กับการบริหารอื่น เช่นการบริหารราชการ เป็นต้น ผู้จัดการ (manager) จึงมักใช้กับผู้บริหารธุรกิจ อุตสาหกรรม การเศรษฐกิจ การบัญชี ส่วนผู้บริหารกิจการสาธารณะของรัฐ ของการศึกษา ซึ่งมีไคมุ่งหวังกำไร มักเรียกว่า ผู้บริหาร (Administrator)

เนื่องจากการบริหารมิได้เป็นเพียงศิลป์ที่ต้องใช้ความสามารถของตัว แต่เป็นศาสตร์ด้วย จึงมีผู้เห็นความสำคัญของทฤษฎีการบริหารมากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารการศึกษาถือว่ามีการ  
 บวนการบริหารทำนองเดียวกันกับกระบวนการบริหารทั่วไป ผู้มีความเห็นว่าการบวนการบริหาร  
 การศึกษาประกอบด้วยอะไรบางอย่างนั้น มีผู้เสนอความคิดเห็นไว้หลายประการดังกล่าวไว้แล้วในบทที่ 1  
 แต่ผู้วิจัยเห็นว่า กุลlick (Gulick) เป็นผู้ผสมผสานความชำนาญในสาขาต่าง ๆ เพื่อการบริหาร  
 งานที่มีประสิทธิภาพตามที่แอนโคม่าห์ (Ankomah) ได้วิจัยไว้ จึงได้ค้นคว้ากระบวนการ  
 บริหารตามความเห็นของเขา 7 ประการ มาเป็นแนวทางในการวิจัยครั้งนี้ กระบวนการบริหาร  
 ของกุลlick (Gulick) 7 ประการ<sup>10</sup> คือ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดวางตัวบุคคล  
 การอำนวยการ การประสานงาน การรายงาน และการจัดงบประมาณการเงิน

ในการวิจัยนี้ ได้มุ่งสำรวจพฤติกรรม รมทางการบริหารตามแนวของกุลlick 7 ประการนี้ น่าจะ  
 โดกล่าวดังพฤติกรรม รมที่มีผู้คิดไว้ว่าเป็นการถูกต้องตามทฤษฎีการบริหารงาน และมีผลงานวิจัยเรื่อง  
 โดสนับสนุนหรือคัดค้านไบบาง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่งานวิจัยของกิจการตำรวจมีไม่มากนัก แม้  
 ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งวิทยาการเจริญก้าวหน้ามาก ในกระบวนการยุติธรรมมีเชิงประมาณ  
 เพียงร้อยละ 1 เท่านั้นในงานวิจัย ในขณะที่ในวงการอุตสาหกรรมมีเชิงประมาณร้อยละ 3 และ  
 กระทรวงกลาโหมมีเชิงประมาณในการวิจัยถึงร้อยละ 15<sup>11</sup> ดังนั้นผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจึงอาจ  
 มีเพียงเล็กน้อย จะมีแต่ข้อคิดและทฤษฎีในเรื่องดังกล่าวเป็นส่วนใหญ่ ดังจะได้กล่าวในลำดับต่อไป  
 ลำดับแรกของพฤติกรรมทางการบริหารคือการวางแผน

#### การวางแผน (planning)

การวางแผนเป็นส่วนสำคัญและจำเป็นยิ่งยึ่งส่วนหนึ่งของระบบการบริหารงานที่ดี ไม่ว่าจะ  
 เป็นการบริหารราชการ การบริหารธุรกิจ หรือการบริหารการศึกษา ผู้บริหารทุกคนมีหน้าที่ต้อง

<sup>9</sup> Kofi Ankomah, loc.cit.

<sup>10</sup> Luther Gulick, loc.cit.

<sup>11</sup> The President's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice, Task Force Report: The Challenge of Crime in a Free Society (U.S. Government Printing Office, 1967), p. x.

วางแผนสำหรับปฏิบัติและมอบหมายใหญ่โตบังคับบัญชาปฏิบัติ เพื่อให้งานในความรับผิดชอบดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด การทำงานโดยมีแผนยอมช่วยให้งานสำเร็จลงโดยง่าย แต่การทำงานโดยไม่มีแผนเป็นการทำงานตามยถากรรมไปวันหนึ่ง ๆ การวางแผนหมายถึง "การวางโครงการอย่างกว้าง ๆ ว่ามีงานอะไรบ้างที่จะต้องปฏิบัติตามลำดับพร้อมด้วยวางแผนวิธีปฏิบัติ และวัตถุประสงค์ของการปฏิบัตินั้น ๆ ก่อนลงมือปฏิบัติการ"<sup>12</sup>

ในการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจให้สำเร็จบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดจะต้องมีกระบวนการ 3 ขั้นตอนคือสัมพันธกันคือ การวางแผน การปฏิบัติตามแผน และการควบคุมตรวจสอบให้เป็นไปตามแผน แต่การวางแผนเป็นมูลฐาน ถ้าไม่มีแผน หรือใช้การไม่ได้แล้ว การสั่งการ การประสานงาน การควบคุมตรวจตรา เป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้เลย<sup>13</sup>

ดิก คาลสัน ไคสรูปวัตถุประสงค์ของการวางแผนไว้อย่างน่าฟังว่า เพื่ออธิบายวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เขาใจชัดเจน เพื่อตกลงใจและแปลความหมายของสิ่งที่ต้องทำ เพื่อให้มีนโยบายที่แจ่มชัดไม่กำกวมไม่ให้เกิดข้อสงสัยหรือมีหน้าที่งานวาง ไม่มีใครรับผิดชอบ เพื่อพิจารณาล่วงหน้าถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นและคิดแก้ไขเสียก่อนที่จะกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง และเพื่อก่อตั้งและคงไว้ซึ่งการทำงานโดยให้ฝ่ายบริหารมาควบคุมดูแลทุกเท่าที่จะแน่ใจว่าจะได้รับผลตามวัตถุประสงค์ในทำนองเดียวกัน อาษา เมฆสวรรค์ เห็นว่า การปฏิบัติราชการปกติ ควรวางแผนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในเรื่องสำคัญทุก ๆ เรื่อง นอกจากนี้ควรวางแผนในเมื่อรับหน้าที่ใหม่หรือเริ่มงานใหม่ในยามฉุกเฉิน เมื่อมีการปรับปรุงงานในส่วนราชการนั้น ๆ เมื่อมีหน้าที่ทำให้งานไม่เดินหรือไม่ไคผลเท่าที่ควร และเมื่อต้องการฝึกอบรมผู้บังคับบัญชา ส่วนลักษณะของแผนงานที่คนนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอน มีลักษณะการให้ทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ต้องมี

<sup>12</sup> ภาณุ โสธร, เรื่องเดิม, หน้า 72.

<sup>13</sup> O.W. Wilson, Police Planning (Springfield:Thomas Publisher, 1968), p.3.

<sup>14</sup> ดิก คาลสัน, การจัดการแผนใหม่, แปลและเรียบเรียงโดยกรมการปกครอง (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2509), หน้า 24 - 25.

<sup>15</sup> อาษา เมฆสวรรค์, "การวางแผนงาน" หลักบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2510), หน้า 42



กำหนดระยะเวลาปฏิบัติตามแผน การบริหารแผนงาน เช่น มลพหมาย ความคุมงาน การรายงาน และการประเมินผลงานอย่างไร แผนงานนี้จะต้องยืดหยุ่นและงายต่อการปรับปรุง สิ่งสำคัญก็คือถ้ามีแผนงานอื่นเป็นเป้าหมายของหน่วยงานใหญ่ แผนงานของหน่วยงานย่อยต้องสอดคล้องและมีวิธีการประสานแผนอยู่ด้วย <sup>16</sup> โอกาสในการวางแผนตามที่กล่าวมาแล้วนี้จะสอดคล้องหรือขัดแย้งกับพฤติกรรมในการวางแผนของผู้บริหารโรงเรียนตำรวจเพียงใด จะได้ศึกษากันต่อไป

สรุปได้ว่า การวางแผนในการศึกษาตามความเห็น ของนักการศึกษาไทยคือ ชำรง บัวศรี <sup>17</sup> มีประโยชน์ช่วยให้งานดำเนินไปตามแบบแผนรายวันควยดี ทำให้เหตุวของทราบล่วงหน้าถึงบทบาทรับช่วงงานและวิธีการที่จะใช้ในการดำเนินงาน ทำให้ทราบแน่นอนว่าจะต้องเตรียมอะไรล่วงหน้า อาจจะมีปัญหาอะไรเกิดขึ้นระหว่างทำงานเพื่อเตรียมแก้ไขให้ถูกตองได้แล้ว ยังเป็นการฝึกนิสัยในการทำงานให้ควย

เมื่อกล่าวเฉพาะถึงเรื่องการวางแผนในการบริหารงานของตำรวจ วิลสัน (Wilson) <sup>18</sup> มีความเห็นว่า ในการบริหารงานตำรวจนั้น ผู้บริหารมีความรับผิดชอบสูงสุดที่จะต้องดำเนินการวางแผนเอง เพราะ เป็นหน้าที่สำคัญที่สุดในองคการ ในองคการใหญ่ผู้บริหารย่อมมีเวลาไม่พอ จึงควรมีองคการช่วยผู้บริหารดำเนินงาน เกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการรวมทั้งการประเมินผล แต่ในองคการเล็กอาจมอบหมายนายตำรวจซึ่งมีหน้าที่อื่น ๆ ในมาช่วยในคานการวางแผนควยก็ได้ ในกระบวนการวางแผนจะต้องมีการวิจัยมาเกี่ยวกับควย เริ่มตนตั้งแตหาหลักการบริหารงานที่ดีที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของตำรวจ การจัดคัตรากำลังและคววูลที่เหมาะสมของตำรวจ การประเมินผลโครงการและการปฏิบัติงาน เพื่อหาตำรวจที่ดีที่สุดสำหรับแต่ละหน้าที่ การประเมินผลแผนงานหรือโครงการยังนำมาใช้เพื่อตัดชอบกพร่องในการวางแผน เพื่อแก้ไขให้ดีขึ้น

ในการบริหารการศึกษาของกรมตำรวจ ผู้บริหารมีหน้าที่อื่นสำคัญยิ่งที่จะต้องคัดเลือกคนเข้ารับราชการและฝึกอบรมให้เป็นตำรวจที่ดี แผนงานที่คนนั้นจะบรรลุผลไม โคลงาไม่มีตำรวจ

<sup>16</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

<sup>17</sup> ชำรง บัวศรี, "นักบริหารกับการวางแผนการศึกษา" ประมวลบทความการวางแผนการศึกษา (พระนคร : โรงพิมพ์กรมการกษณา, 2513), หน้า 150-151.

<sup>18</sup>

O.W. Wilson, op.cit., pp. 7 - 9.

ที่มีความรู้ความสามารถ ผู้บริหารการศึกษาของกรมตำรวจจึงต้องกำหนดนโยบายที่จะ รับผิดชอบต่อ รัชการตำรวจ มาตรฐานบางประการกำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบ เช่น อายุ ความสูง ทัศนวิสัย แต่ยังมีสิ่งที่ผู้บริหารการศึกษาจะต้องกำหนดและวางนโยบายเองอีกมาก เช่น การ ฝึกความแข็งแรง อุปนิสัย ทัศนคติ ความฉลาด ซึ่งการคัดเลือกอาจกระทำโดยการตรวจร่างกาย ตรวจสภาพจิตใจ ทดสอบเชาวน์ และสอบความรู้ทั้งขอเขียนและสอบสัมภาษณ์

เมื่อคัดเลือกได้คนจำนวนที่ต้องการแล้ว จะต้องกำหนดเป้าหมายหรือปรัชญาของสถาบัน การศึกษาของกรมตำรวจ ซึ่งสถาบันต่างระดับกันก็มีปรัชญาหรือเป้าหมายแตกต่างกันออกไปเช่น โรงเรียนนายร้อยตำรวจของผลิตนายตำรวจสัญญาบัตร โรงเรียนตำรวจนครบาลและโรงเรียน ตำรวจจรร ต้องการผลิตตำรวจระดับพลตำรวจ โรงเรียนสืบสวนมีหลักสูตรเพื่อผลิตนายตำรวจ ทำหน้าที่สืบสวน และหลักสูตรการบริหารงานตำรวจในระดับสารวัตรและผู้บังคับกอง หลักสูตร กิจกรรมต่าง ๆ ตลอดจนการเรียนการสอนที่จะให้ความรู้และประสบการณ์แก่เข้ารับการอบรม ก็ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับปรัชญาหรือเป้าหมายของสถาบันการศึกษาแต่ละแห่งนั้น ผู้บริหาร ระดับสูงเช่นผู้บัญชาการศึกษา หรือผู้บริหารสูงสุดของโรงเรียน จึงควรกำหนดปรัชญาไว้ให้แน่นอนตามแนวทางเดียวกันกับที่วิทยาลัย มหาวิทยาลัยในอารักขาประเทศมีอยู่ ฉะนั้นในการวิจัย ครั้งนี้จะได้มุ่งสำรวจว่ามีกรกำหนดและแถลงนโยบายของสถาบันการศึกษาหรือไม่ และผู้บริหาร ระดับต่าง ๆ เข้าใจนโยบายการบริหารโรงเรียนเพียงใดด้วย

### การจัดองค์การ (organizing)

ในการบริหารสถาบันการศึกษา ธุรกิจเอกชน งานราชการ หรือกิจการตำรวจ ผู้บริหาร มีการกิจต้องปฏิบัติงานไหลลื่นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ราชการ หรือตามกฎหมาย ซึ่งแน่นอนที่ไม่อาจกระทำได้โดยลำพัง จะต้องมีการมอบหมายงานให้บุคลากรภายใต้บังคับบัญชาของตนอย่างมีระบบ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ที่แน่นอน ต้องกำหนดขอบเขตภารกิจ อำนาจหน้าที่ การ

19

คำริ นิสสัยพันธุ์, "ข้อคิดเห็นจากเพื่อนตำรวจ" เอกสารส่งเสริมวิชาการตำรวจ,

10, 103 (กุมภาพันธ์, 2517), 76.

บังคับบัญชา สิ่งเหล่านี้เรียกว่า การจัดองค์การ การจัดองค์การจึงหมายถึงการจัดรูปแบบหรือ  
เค้าโครงของการบริหาร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานย่อย หรือของตำแหน่งต่าง ๆ  
ของหน่วยงานให้ชัดเจน พร้อมควมกำหนดลักษณะและวิธีการติดต่อสัมพันธ์กันตามลำดับชั้นแห่ง  
อำนาจหน้าที่ หรือสายการบังคับบัญชา เพื่อให้การทำงานขององค์การดำเนินไปอย่างมีระเบียบ  
แบบแผน

20  
เวเบอร์ (Weber) กล่าวว่ององค์การหรือหน่วยงานสังคมหรือหน่วยงานซึ่งมีบุคคล  
กลุ่มหนึ่งรวมมือกันให้บริการและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับวัสดุ  
ในการผลิต คำว่ององค์การ ถ้าใช้ตามคำพ้องมักหมายถึงอาคาร วัสดุ อุปกรณ์ แรงงานมนุษย์  
และการจัดบริหารกิจการของอาคารนั้น ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง

หลักสำคัญในการจัดองค์การ

มีผู้กล่าวถึงหลักในการจัดองค์การไว้มากมายด้วยกัน แต่ที่นิยม สาธาร 21  
21  
หลักสำคัญของการจัดองค์การไว้มากมายว่ององค์การโดยทั่วไปประกอบขึ้นด้วย

1. สายการบังคับบัญชา ( hierarchy ) ถ้าแบ่งตามรูปแบบและโครงสร้าง  
มี 3 รูป คือ

(ก) องค์การที่มีโครงสร้างเป็นสายบังคับบัญชาสายเดียว (the line form  
of structure ) รูปแบบนี้มองเห็นสายการบังคับบัญชาได้ชัดเจน บุคลากรแต่ละคนขึ้นกับหัว  
หน้าเพียงคนเดียวทุกสาย

(ข) องค์การที่มีโครงสร้างตามหน้าที่และลักษณะงาน (the functional  
form of structure) บุคลากรในองค์การมีหัวหน้างานหลายคน แบ่งกันรับผิดชอบเป็นเรื่อง ๆ  
การรายงานต่องานหัวหน้าหรือหน่วยงานอื่นควมหลายคน

20

Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization  
(New York: The Free Press, 1966), pp. 222.

21

ภิญโญ สาธาร, เรื่องเดิม, หน้า 132.

(ค) องค์การที่แบ่งสายงานเป็น 2 สายคือ สายงานประจำกับสายงานที่ปรึกษาและบริการ (the line and staff form of structure)

สายงานประจำ (line) หมายถึงฝ่ายปฏิบัติงานหลักอันเป็นเป้าหมายขององค์การนั้นตามปกติ ซึ่งมีการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมา งานของตำราวจซึ่งอยู่ในสายงานหลักได้แก่ งานสายตรวจ งานสืบสวนสอบสวน งานจราจร งานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

สายงานที่ปรึกษาและบริการ (staff and auxiliary) หมายถึงสายงานของผู้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้างาน ไม่มีหน้าที่บังคับบัญชา รวมทั้งสายงานที่ให้บริการและสนับสนุนสายงานประจำ งานของตำราวจที่อยู่ในสายงานนี้ได้แก่ งานวางแผน สถิติ วิจัย งานบริหารงานบุคคล งานทะเบียนประวัติอาชญากร งานสื่อสาร การเงิน การพลการ การพัสดุ หลักฐาน งานขนส่งและการบิน ฯลฯ

2. การติดต่อสื่อสาร (communication) หมายถึงการสื่อสารประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ เพื่อให้ทุกหน่วยงานทำงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ระบบการติดต่อสื่อสารที่ดีจะต้องมีศูนย์กลาง หรือจุดที่จะทำหน้าที่ติดต่อและมีผู้บริหารเป็นผู้ควบคุมหน้าที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของผู้บริหารคือ เป็นสถานีกลางที่หน่วยงานต่าง ๆ จะติดต่อถึงกันได้ วัตถุประสงค์ของการติดต่อสื่อสาร คือ การประสานงาน

3. เอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) หมายถึง การบริหารงานที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชารวมอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือ คณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเด็ดขาด โดยระบุชัดเจนไปว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาแค่ไหน เพียงไร เพื่อป้องกันการมีความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานกวากวายน

4. ขอบเขตแห่งการควบคุมงาน (span of control) แสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชามีขอบเขตความรับผิดชอบ บังคับบัญชาแค่ไหน เพียงไร บอกจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หน่วยงานในความรับผิดชอบ มีท่วงการบังคับบัญชากว้างหรือแคบ

5. การแบ่งงานและการกำหนดงานที่ต้องการความชำนาญเฉพาะ (division of work and specialization) เป็นการแบ่งงานในภาระหน้าที่ออกเป็นส่วน ๆ โดยอาศัย

มีมือการทำงานที่มีลักษณะความชำนาญเฉพาะอย่าง เมื่อคนที่นั่นทำและเทคนิค ผลงานส่วนรวม จะเสร็จ เรียบ รวยมีประสิทธิภาพกว่าที่จะให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำงานทั้งหมดเพียงคนเดียว

6. บุคลากร ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายปฏิบัติงานตามสายบังคับบัญชา ฝ่ายที่ปรึกษาในดานวิชาการและการปกครอง และฝ่ายบริการให้ความช่วยเหลือทั่วไปเพื่อความสะดวกของฝ่ายอื่น

7. การประสานงาน (coordination) เป็นกระบวนการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคล หรือหน่วยงานต่อหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

8. ความรับผิดชอบและอำนาจที่ใครมาโดยหน้าที่หรือตำแหน่ง (responsibility and authority) การที่จะมอบหมายให้ผู้อื่นรับผิดชอบต่อสิ่งใดนั้น ควรให้เขามีอำนาจหน้าที่ที่ริหารเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อความสำเร็จของงานนั้น ซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องของควรไตร่ตรอง การสั่งการควรเป็นไปเพื่อหน้าที่ราชการไม่ใช่ส่วนตัว

ประเภทขององค์การ

เพื่อที่จะได้ศึกษาถึงพฤติกรรมของผู้บริหารในด้านการจัดองค์การ ควรจะได้ศึกษาก่อนว่าโรงเรียนตำรวจเป็นองค์การประเภทใด มีการแบ่งสายงานและการบังคับบัญชาอย่างไรทั้งนี้จะได้กล่าวถึงส่วนราชการใหญ่คือกรมตำรวจลงไปจนถึงระดับโรงเรียน องค์การโดยทั่วไปมี 2 ประเภท คือ

1. องค์การรูปนัย หรือ องค์การตามแบบ (formal organization) คือองค์การที่มีระบบระเบียบ เป็นแบบแผนอย่างเป็นทางการ มีโครงสร้างแสดงการบังคับบัญชาและการติดต่อสื่อสารได้ บลาวและสกอต (Blau & Scott) จัดกลุ่มองค์การประเภทนี้ได้ 4 กลุ่มคือ

1.1 สมาคมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก (mutual - benefit association)  
 เช่น พรรคการเมือง สมาคมกรรมกร สมาคมในสถานศึกษา

1.2 องค์การหรือบริษัทธุรกิจ (business concerns) เช่น บริษัท ธนาคาร

1.3 องค์การเพื่อการบริการ (service organization) เช่น สมาคมสงเคราะห์ต่าง ๆ โรงเรียน โรงพยาบาล

1.4 องค์การเพื่อสาธารณชน (commonweal organization) องค์การประเภทนี้สาธารณชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นผู้รับประโยชน์ เช่น กระทรวง กองทัพ กรมตำรวจ

2. องค์การอภินัย หรือ องค์การนอกแบบ (informal organization) คือ องค์การประเภทที่ไม่มีรูปแบบปรากฏเป็นทางการ แต่มีการกระทำร่วมกันระหว่างบุคคลในหน่วยงานโดยกลุ่มบุคคลนั้นและเข้าใจตรงกันอย่างไม่เป็นทางการ องค์การแบบนี้จะพบว่ายู่ภายในองค์การภนัย โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในหน่วยงาน

การแบ่งส่วนงานหรือจัดกลุ่มงานเขาเป็นองค์การของตำรวจจัดอีกดังนี้<sup>23</sup>

1. แบ่งตามความมุ่งหมายในการทำงาน ( purpose ) เช่น แบ่งเป็นฝ่ายสืบสวนสอบสวน จราจร ฝ่ายวางแผน ฝ่ายฝึกอบรม

2. แบ่งตามความเกี่ยวเนื่องของงาน ( process ) เช่น จัดให้หน่วยทะเบียนประวัติอาชญากร หน่วยพิสูจน์หลักฐาน อยู่ในองค์กรเดียวกัน

3. แบ่งโดยคำนึงถึงผู้รับบริการ ( clientele ) เช่น หน่วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน หรือหน่วยสืบสวนที่แบ่งตามเรื่องที่มีผิดชอบโดยเฉพาะ เช่น หน่วยสืบสวนคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน หรือต่อชีวิต แยกจากกัน เป็นต้น

4. แบ่งโดยคำนึงถึงท้องที่ ( area ) เช่น สถานีตำรวจแบ่งเป็นเขตต่าง ๆ ตามพื้นที่ การแบ่งเขตสายตรวจตามกำลังรับ - ส่งของเครื่องมือสื่อสาร เป็นต้น

5. แบ่งโดยคำนึงถึงเวลา ( time ) เนื่องจากคำรวจทำงานตลอด 24 ชั่วโมง มักแบ่งผลัดการทำงานเป็น 3 ผลัดหรือ 4 ผลัด เช่น จัดเวรยามสายตรวจในช่วงเวลาที่มีเหตุร้ายเกิดขึ้น หรือการจัดผลัดตำรวจจราจรให้เหมาะสมกับเวลาที่มีการจราจรคับคั่ง

การแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจ กรมตำรวจเป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย<sup>24</sup> แบ่งส่วนราชการเป็นราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนภูมิภาคแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ ตำรวจภูธรจังหวัด ตำรวจภูธรอำเภอ ตำรวจภูธรกิ่งอำเภอ ตำรวจภูธรตำบล ส่วนที่ 2 คือ ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ตรวจคนเข้าเมืองอำเภอ ตรวจคนเข้าเมืองกิ่งอำเภอ และตรวจคนเข้าเมืองตำบล

สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง แบ่งออกเป็น กองบัญชาการตำรวจนครบาล กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจภูธร กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานจเรตำรวจ กองหรือกองบังคับการขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ 15 กอง และกองบัญชาการศึกษา ปรากฏตามแผนภูมิที่ 1 สำหรับกองบัญชาการศึกษามีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาสถาบันการศึกษาของกรมตำรวจ มีแผนกต่าง ๆ 5 แผนก ทำหน้าที่ช่วยบริการและกองรอยประจำทำหน้าที่รักษาการณ มีกองอำนวยการศึกษาเป็นกองสายงานที่ปรึกษา ( staff ) มีโรงเรียนในสังกัดคือ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ โรงเรียนสืบสวน โรงเรียนนายสิบตำรวจ โรงเรียนตำรวจนครบาล โรงเรียนตำรวจภูธร 2, 3, 4, 5, 6, 7, และ 9 ปรากฏตามแผนภูมิที่ 2

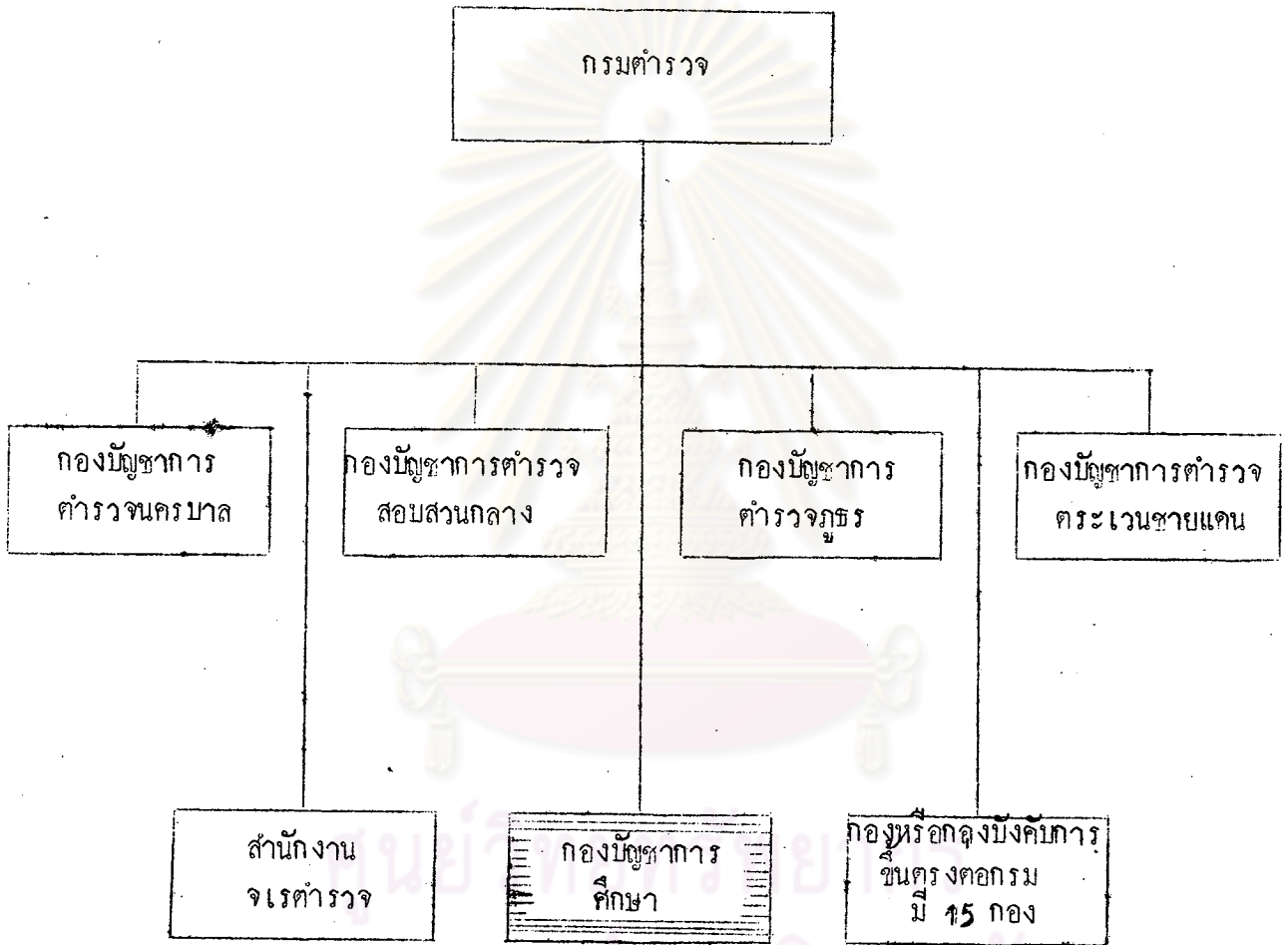
ในปี พ.ศ. 2506 (ค.ศ. 1963) ฮัลปิน ( Halpin ) ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับบรรยากาศภายในองค์การ ( organization climate ) เพื่อศึกษาพฤติกรรมของทั้งครูใหญ่และครูสอน โดยใช้แบบสอบถาม ODCQ ( organization climate description questionnaire ) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 หมวดใหญ่คือ หมวดที่เป็นพฤติกรรมของครูใหญ่ กับหมวดที่เป็นพฤติกรรมของ


<sup>24</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2508, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 82 ตอนที่ 54 (ฉบับพิเศษ) วันที่ 9 กรกฎาคม 2508, หน้า 7.

<sup>25</sup> พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2514, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 88 ตอนที่ 156 วันที่ 2 พฤศจิกายน 2514, หน้า 729.

แผนภูมิที่ 1

แสดงการแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจ (ราชการบริหารส่วนกลาง)

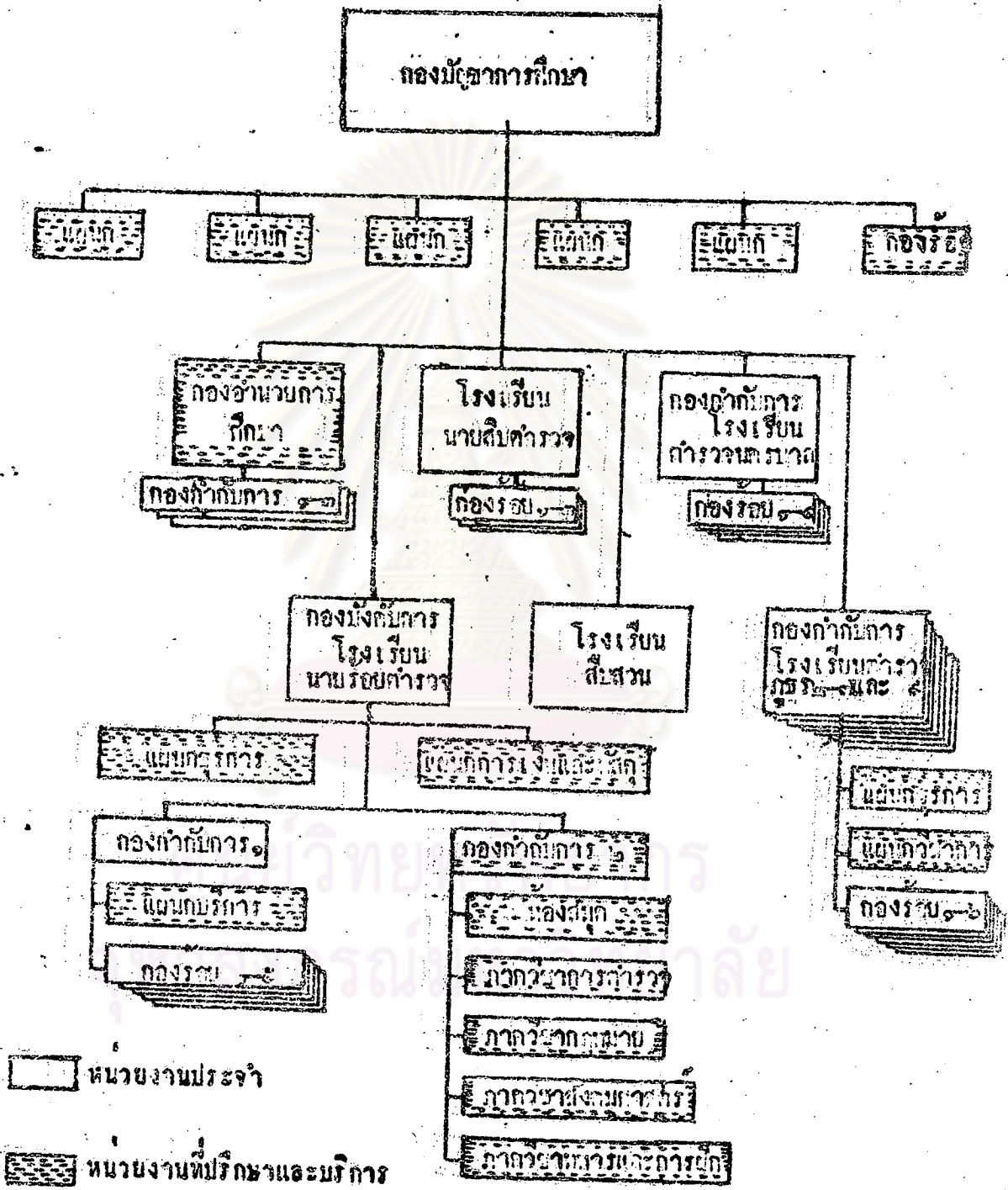


 ครอบห้ละเอียคในแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิ ๒

แสดงการแบ่งส่วนราชการของกองบัญชาการศึกษา



ครูน้อย แลวนำพฤติกรรมทั้งสองหมวดมาวมกัน เพื่อทำการทดสอบบรรยากาศของการทำงาน  
ในโรงเรียน ซึ่งผลการวิจัยสรุปได้ว่า บรรยากาศในองค์การ แบ่งเป็น 6 ชนิดคือ <sup>26</sup>

1. บรรยากาศในองค์การที่หัวหน้ามีภาวะผู้นำ ทุกคนมีความสุข มีงานมาก  
ผลงานดี มีความจริงใจต่อกัน
2. บรรยากาศในองค์การที่หัวหน้ามีภาวะผู้นำ คนสามัคคีกัน มีความเป็นอิสระ  
แต่ยังคอยกว่าแบบแรก
3. บรรยากาศในองค์การที่มุ่งงานเป็นหลัก งานประสบความสำเร็จสูง แต่คน  
ไม่มีความสุขในการทำงาน ขวัญในหน่วยงานปานกลาง
4. บรรยากาศในองค์การที่หัวหน้าและลูกน้องไม่ค่อยสนใจกัน ทำงานตามสบาย  
ไม่ยุ่งเกี่ยวกับ ผลงานได้น้อย
5. บรรยากาศในองค์การที่หัวหน้าทำงานคนเดียว ขวัญในหน่วยงานต่ำ สมาชิก  
ในหน่วยงานไม่เอาใจใส่งาน ต่างคนต่างอยู่
6. บรรยากาศในองค์การที่หัวหน้าและลูกน้องไม่มีความสัมพันธ์กัน บังคับบัญชา  
กันไม่ได้ ผลงานไม่ดี ขวัญต่ำ คนไม่มีความสุขในการทำงาน หัวหน้าไม่มีภาวะผู้นำ

ในการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามในบทที่ 4 ต่อไป พฤติกรรมที่ปรากฏจากคำ  
ตอบเกี่ยวกับการจัดองค์การที่ดี คำตอบเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกและการประสานงาน  
ที่ดี จะชี้ให้เห็นว่าบรรยากาศภายในสถานประกอบการของกรมตำรวจจัดอยู่ในชนิดใดตามผลการ  
วิจัยของฮัลปิน (Halpin) และจะสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมของผู้บริหารสูงสุดและผู้บริหาร ระดับ  
รองได้

ถ้าการจัดองค์การเป็นไปอย่างเหมาะสมแล้ว นักบริหารจะปฏิบัติงานตามหน้าที่และ  
ควบคุมงานในด้านต่าง ๆ ได้สะดวกและได้ผลกว่าที่ไม่ได้จัดองค์การให้ดี การจัดองค์การจึง  
เป็นองค์ประกอบขั้นแรกในการพิจารณาสถานะของการบริหารว่าจะมีประสิทธิภาพเพียงใดหรือไม่

แต่อย่างไรก็ดี การจัดองค์การเป็นเพียงการแบ่งงานให้เหมาะสม แต่ไม่อาจรับประกันว่าจะมีการทำงานจริงหรือไม่ เพราะไม่มีชีวิตชีวาในตัวของมันเอง เป็นเพียงพาหนะของการบริหาร เออวิก (Urwick) กล่าวว่า "คนเป็นูทำงาน ไม่ใช่แผนภูมิองค์การเป็นูท่า"<sup>27</sup>

### การจัดวางตัวบุคคล (staffing)

การบริหารงานบุคคลเป็นหัวใจของการบริหาร เพราะคนเป็นองประกอบสำคัญของงาน ถ้าคนทำงานบกพร่อง งานจะดีไปไม่ได้ นักบริหารที่ดีต้องบริหารงานบุคคลให้ดี มีผู้ให้คำนิยามของการบริหารงานบุคคลไว้มาก ฃญโฑ สารร กล่าวว่ การบริหารงานบุคคลคือ การใช้คนให้ทำงานให้ไคผลดีที่สุด ภายในเวลาอันสั้นที่สุด สิ้นเปลืองเงินและวัสดุอันน้อยที่สุด ในขณะเดียวกัน คนที่เราใช้นั้นก็มีความสุข มีความพอใจที่จะใหญ่บริหารใช้ พอใจที่จะทำงานตามทีผู้บริหารต้องการ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารให้บรรดาบริการต่าง ๆ ของฝ่ายผู้ใคการศึกษา ค่ำ เนินไปควยดีและ เกิดประโยชน์สมควมมุ่งหมายของวงการศึกษา โดยอาศัยเทคนิคในการคัดเลือกบุคคลที่มำทำงานให้เหมาะสมและเทคนิคในการพัฒนาคนที่มียู่แล้ว ให้มีความรู้ความสามารถที่จะทำงานให้เกิดประโยชน์ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้คนเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้า ใครับผลตอบแทนเป็นที่พอใจ และมีความสุขในการทำงาน นอกจากนี้ ทิค (Tead)<sup>29</sup> เห็นว่ การบริหารงานบุคคล หมายถึงความพยายามปฏิบัติกรร่วมกันและทั่วถึงทั้งองคการ ภายใต้การค่ำ เนินงานของฝ่ายบริหาร เพื่อให้แน่ใจวามีและค่ำรงไว้ซึ่งการปฏิบัติกรของกลุมไคความเต็มใจอบางไคผลและร่วมมือกัน ส่วนสมพงศ เกษมสิน<sup>30</sup> มีความเห็นว่ การบริหารงานบุคคลหมายถึงศิลป์ในการเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเกำ ในลักษณะที่จะไคผล

<sup>27</sup> Luther Gulick, *op.cit*, p. 97.

<sup>28</sup> ฃญโฑ สารร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ:วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 7.

<sup>29</sup> Ordway Tead, *Arts of Administration* (New York: McGraw-Hill Book Co., Inc., 1951), p. 145.

<sup>30</sup> สมพงศ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพฯ:ท.จ.ก.เกษมสุวรรณ, 2514), หน้า 437.

งานบริการจากการปฏิบัติงาน ของบุคคล เหล่านี้มากที่สุดทั้งทางปริมาณและคุณภาพ

ระบบบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันมี 2 ระบบ คิงส์เบอรี (Kingsbury)<sup>31</sup> ได้เขียนไว้ว่าได้แก่

1. ระบบคุณวุฒิ (merit system) มีแนวคิดที่ยึดเป็นหลักคือ

1.1 หลักความเสมอภาค (equality of opportunity) ให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกัน ทั้งในด้านการคัดเลือก การปฏิบัติงาน การให้ความดีความชอบ การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง สวัสดิการ และอื่น ๆ

1.2 หลักความสามารถ (The rule of competency) ผู้ที่มีความสามารถดีกว่าย่อมมีสิทธิ์ก่อนผู้มีความสามารถน้อยกว่า การให้บำเหน็จความชอบให้กับผู้มีความสามารถ

1.3 หลักความมั่นคง (security on tenure) ให้บุคคลมีความมั่นใจในอาชีพอยู่จนถึงเวลาอันสมควร มีกฎหมายคุ้มครอง มีสวัสดิการ เมื่อออกจากราชการก็มีบำเหน็จบำนาญให้

1.4 หลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) ไม่ถูกแทรกแซงโดยนักการเมือง ไม่อยู่ใต้อิทธิพลพรรคการเมือง และต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล แมวาทตนเองจะมีความคิดส่วนตัวขัดแย้งกับนโยบายนั้นก็ตาม

2. ระบบอุปถัมภ์ (patronage system) คือระบบที่ผู้มีการให้ตำแหน่งในหน่วยงานเป็นรางวัลแก่ผู้ภักดีคือผู้บริหาร เป็นที่รวมของระบบอุปถัมภ์หรือระบบเนาหนอนชอนไซ (spoil system)

## กระบวนการในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการทั้งหมดตั้งแต่การแสวงหา การคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง อบรมพัฒนา บำรุงขวัญ พิจารณาความดีความชอบ ลงโทษ โอนย้าย จนกระทั่งถึงการให้ พนจากงาน ขอย้ายของการบริหารงานบุคคลสรุปโดยย่อมี 4 ลักษณะคือ การให้ได้มาซึ่งบุคลากร ได้แก่ การหาและคัดเลือกบุคลากร เข้ามาในหน่วยงาน การบำรุงรักษา การพัฒนาบุคลากร และ การให้พนจากงาน

การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงาน เป็นกระบวนการแรกเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความ รู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ เข้ามาทำงาน จึงต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้<sup>32</sup>

1. การวางแผนกำลังคน เริ่มต้นตั้งแต่วิเคราะห์งาน ( job analysis ) ให้ทราบจำนวน ชนิดของงาน คุณสมบัติของบุคลากรที่ต้องการมาทำงานนั้น ตลอดจนค่าจ้างแรงงาน ที่เหมาะสม โดยอาศัยการกำหนดลักษณะงาน ( job description) ของตำแหน่งนั้น ๆ
2. สรรหาบุคลากร โดยกระทำได้ 2 วิธีคือ สรรหาบุคลากรภายนอกเข้ามา หรือสรรหาบุคลากรภายในโดยเลื่อนตำแหน่ง หรือสอบเลื่อนขั้นมา
3. สอบคัดเลือกหรือสอบแข่งขัน โดยประกาศให้ทราบทั่วกัน แล้วสอบคัดเลือก ตามระบบคุณวุฒิ มีการวางหลักเกณฑ์การสอบ คำนึงถึงความสามารถทั่ว ๆ ไป เช่นความรู้รอบตัว ทัศนคติ และความสามารถเฉพาะ อย่างที่ทำได้พร้อมที่จะทำงานในตำแหน่งนั้น ๆ

การสรรหาบุคลากรเข้ารับราชการตำรวจเป็นสิ่งที่น่าสนใจ เพราะถ้ามีหลักการสรรหา และคัดเลือกดี มีการสอบคัดเลือกหรือสอบแข่งขัน โอกาสที่จะได้คนดีมีความรู้รอบมากกว่าสรรหาโดยวิธีเรียกคนหรือจุ่มรับราชการ การรับสมัครข้าราชการตำรวจมีทั้งการคัดเลือกและการ สอบคัดเลือก การสอบคัดเลือกในหลักสูตรและวิธีการของ ก.พ. กรมตำรวจจึงใช้วิธีคัดเลือก เป็นส่วนใหญ่ การคัดเลือกที่มีการสอบความรู้ ทดสอบความแข็งแรงของร่างกายระหว่างผู้สมัคร

<sup>32</sup> เพ็ญศรี วายวานนท์ "ระบบคุณธรรม" (ในการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล เรียบเรียง, พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2514), หน้า 99 - 104.

หลายคน เร็วกว่าการคัดเลือกโดยการสอบ กรมตำรวจจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบและประกาศให้มีการสมัครโดยเปิดเผย อีกประเภทหนึ่ง กรมตำรวจจะบรรจุคนที่สมัครเข้ารับราชการทันทีโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้อื่นสมัครได้ ซึ่งเป็นการคัดเลือกโดยไม่รับสมัครผู้ที่ไม่ต้องการจะบรรจุ

จากการศึกษาข้อมูลของแผนกสถิติและวิจัย กองอำนวยการศึกษา ตามบันทึกที่ 0516(กก.3)/ว.28 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2519 ถึงส่วนราชการต่าง ๆ ในกองบัญชาการ ศึกษา พบว่าในปี พ.ศ. 2518 ประกาศรับสมัครเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ มีผู้สมัครรวม 43,471 คน คัดเลือกโดยการสอบเข้าเรียนเพียง 8,732 คน คิดเป็นร้อยละ 20.08 สำหรับปี พ.ศ. 2519 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ เพอร์เซ็นต์ที่รับเข้าเรียนมีเพียงร้อยละ 8.64 ของผู้สมัคร ในขณะที่เดียวกันผู้วิจัยได้สำรวจการบรรจุนายตำรวจสัญญาบัตร ในปี พ.ศ. 2518 ที่ไม่ได้มีการคัดเลือกโดยการสอบ ปรากฏว่ามีถึงร้อยละ 54.11 ในขณะที่มีผู้ได้รับการบรรจุโดยการคัดเลือกโดยการสอบมีน้อยกว่าคือร้อยละ 45.89 แสดงให้เห็นว่าในขณะที่ได้มีการคัดเลือกโดยการสอบแก่พลตำรวจอย่างคืด และนายตำรวจสัญญาบัตรไม่ได้รับการคัดเลือกโดยการสอบ ปรากฏตามแผนภูมิที่ 3

สำหรับคุณสมบัติของบุคลากรที่เหมาะสมกับลักษณะงานที่วิเคราะห์ จะต้องกำหนดว่างานนั้นจะใช้คุณวุฒิอย่างไรเหมาะสมที่สุด คุณวุฒิใดไม่เหมาะสมแต่สามารถใช้สำรองหรือทดแทนได้

สำหรับหน่วยงานที่มิหนำซ้ำที่รักษากฎหมาย หรือหน่วยงานขอใช้ความรูทางกฎหมาย และวิชาการตำรวจ จะต้องบรรจุบุคคลที่มีคุณวุฒินั้น เช่น ร.บ. (ตร.) ปริญญาทางกฎหมาย หรือรัฐศาสตร์ วุฒิอื่น ๆ เช่น สายเทคนิค ควรบรรจุในบางหน่วยงาน หรือบางตำแหน่งที่ใช้วุฒินั้นได้ ตลอดจนการย้ายสับเปลี่ยนก็ต้องคำนึงถึงคุณวุฒิเช่นกัน ถ้าบรรจุตัวคนลงในตำแหน่งที่เหมาะสมแล้วสับเปลี่ยนไปทำงานที่ไม่เหมาะสมกับคุณวุฒิเดิมโดยไม่ได้รับการพัฒนาสำหรับตำแหน่งใหม่ให้เพียงพอ ก็ไม่ผิดอะไรกับยื่นมีคณาจารย์ให้กับคนชายเนื้อ หรือให้เข็มฉีดยากับทางเย็บเสื้อด้วยหวังว่าคงจะผ่าตัดหรือฉีดยาคนไข้ได้เหมือนกัน ทำให้เกิดปัญหาทางขาดประสิทธิภาพและวินัย จึงมีชาววานายตำรวจหนักศึกษาล้อมสถานีตำรวจ เพื่อบังคับไม่ให้สอบสวนคดีการพนัน 33 จึงอยู่ที่ทางทฤษฎีทางที่จะให้ข้าราชการเหล่านี้ออกจากราชการได้ แต่ในทาง



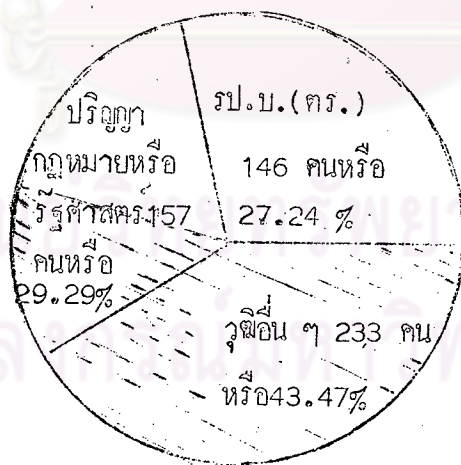
แผนภูมิที่ 3

เปรียบเทียบจำนวนนายคํารวจสัญญาบัตรที่บรรจุในปี พ.ศ. 2518



แผนภูมิที่ 4

เปรียบเทียบวุฒิทางการศึกษาของนายคํารวจสัญญาบัตรที่บรรจุใน พ.ศ. 2518



ร.บ.บ.(ตร.) คือ  
รัฐประศาสนศาสตร  
บัณฑิต จากโรงเรียน  
นายร้อยคํารวจ

□ = คัดเลือกจาก  
การสอบ  
▨ = ไม่ได้คัดเลือก  
จากการสอบ

ที่มา : คำสั่งกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2518 เลขคำสั่งที่ 34,36,37,43,44,130,131, 140,165,175,179,252,255,257,364,431,434,548,553,691,682,725,728 789 และ 843.

ปฏิบัติทำได้ยากมากโดยเฉพาะอยู่ในระบบอุปถัมภ์ จึงเป็นการปลอดภัยและดีกว่า หากจะ  
 ได้มีวิธีการในการคัดเลือกและบรรจุข้าราชการอย่างเหมาะสม <sup>34</sup> จากการสำรวจเฉพาะใน  
 ปี พ.ศ. 2518 กรมตำรวจบรรจุผู้มีความรู้อื่น ๆ นอกจาก ปร.บ.(ตร.), ร.บ. และ น.บ.  
 ถึงร้อยละ 43.47 ปรากฏรายละเอียดตามแผนภูมิที่ 4 ทำให้เห็นคิควานายตำรวจเหล่านั้น  
 จะไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใด และใช้คุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งหรือไม่ เพราะส่วน  
 ราชการของกรมตำรวจส่วนใหญ่ต้องการผู้ที่มีความรู้ทางด้านกฎหมายและวิชาการตำรวจ

เมื่อได้บุคลากรมาแล้วจะต้องบำรุงรักษาให้อยู่นานที่สุด ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ  
 ภาพที่สุด เพราะถ้าขาดความสนใจ ไม่ดูแลรักษา บุคลากรนั้นอาจเป็นเสมือนเครื่องจักร  
 ทำงานไปวันหนึ่ง ๆ ไม่มีการริเริ่มปรับปรุงการทำงานของตน หน่วยงานก็ต้องเสื่อมทราม  
 ลงหรือคงที่ ไม่มีความเจริญก้าวหน้า การบำรุงรักษาบุคลากรตามความเห็นของ เดวิส  
 ( Davis ) <sup>35</sup> อาจทำได้คววิธีต่าง ๆ กันคือ การจูงใจโดยอาศัยสิ่งจูงใจต่าง ๆ เช่น สิ่ง  
 จูงใจที่เป็นวัตถุ สิ่งจูงใจที่เป็นโอกาส สภาพการทำงานที่ดี การบำรุงขวัญ ( morale )  
 การให้บำเหน็จความชอบแก่ผู้ทำดี ลงโทษแก่ผู้ทำผิด ใหญ่บุคลากรโอนหรือย้ายได้เมื่อเหมาะ  
 สม ให้มีสวัสดิการ ใหลาพักผ่อน ช่วยเหลือทางการเงิน การให้คำปรึกษา มีบริการตรวจ  
 รักษา ให้ความสำคัญในฐานะเป็นคนในหน่วยงาน

สิ่งที่กระตุ้นให้บุคลากรสนใจการทำงาน ส่วนใหญ่มี 2 ประการคือ แรงจูงใจ  
 ( motive ) และเครื่องล่อใจ ( incentive )

การพัฒนาบุคลากรเป็นกระบวนการเพิ่มความรู้ ความชำนาญ ความสามารถของ  
 บุคคล ไม่ใช่เพียงเพื่อความก้าวหน้าของเขา แต่เพื่อความสำเร็จของหน่วยงาน นอกจากนี้  
 หลักการและหลักเกณฑ์ในการทำงานยังมีการถูกคนพบอยู่เสมอ ผู้ที่เหมาะสมในระยะหนึ่งอาจ  
 กลายเป็นคนล้าสมัยในระยะหลังได้ จึงต้องมีการพัฒนาบุคคลอยู่เสมอ

34

O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration (New York: Harper and Brothers Publishing, 1959), p. 61.

35

Kieth Davis, Human Relations at work (New York: McGraw - Hill Book Company, 1967), pp. 2 - 20.



การพัฒนาบุคลากร อาจทำได้โดยฝึกอบรมก่อนปฏิบัติงาน ฝึกอบรมระหว่างปฏิบัติงาน  
ใหม่ การฝึกฝนตนเอง การอบรมสัมมนา การสนทนาทางวิชาการ การนิเทศงานใหม่บุคลากร  
คล่องตัว และเป็น การนำแนวทางโดยผู้ที่เชี่ยวชาญในหน่วยงานนั้นอยู่แล้ว ประการสุดท้าย  
คือการประเมินผลการปฏิบัติงานให้รู้ว่าใครมีความสามารถกว่ากัน ควบคุมปรับปรุงลักษณะ  
งานและบุคคลให้สอดคล้องกัน และเพื่อให้เกิดกำลังใจในการทำงาน

การให้พินิจจากงาน หมายถึงการที่พนักงานเจ้าหน้าที่พินิจจากหน้าที่การงานและหมด  
สิทธิ์ที่จะได้รับเงินเดือนของหน่วยงานนั้นตลอดไป การให้พินิจจากงานก็เพื่อชดเชยอุปสรรคที่ทำ  
ให้เป้าหมายของหน่วยงานดำเนินไปอย่างเชื่องช้าหรือโผลล จึงต้องให้บุคลากรที่หย่อนความ  
สามารถ ไม่เหมาะสม อายุมาก หรือกระทำผิดวินัย ทำให้หน่วยงานเสื่อมเสียต้องออกจาก  
งานไป ทั้งนี้เพื่อสรรหาและคัดเลือกบุคลากรที่ดีกว่าเข้ามาทำงานแทนที่ในตำแหน่งหรืออัตรา  
เงินเดือนที่ว่างลง

เป็นที่น่าสังเกตว่าบุคลากรระดับต่าง ๆ มีอยู่จำนวนไม่น้อยที่ไม่สนใจจะรับราชการ  
ในหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารการศึกษาของกรมตำรวจ เมื่อทราบว่าจะต้องย้ายมาอยู่  
ในหน่วยงานดังกล่าวก็หาทางหลีกเลี่ยงถ้าทำได้ ผู้ที่รับราชการในโรงเรียนต่าง ๆ ก็มีการ  
ขอย้ายห้องอย่าง เป็นทางการและไม่เป็นทางการเสมอ โดยมีการหารือกันในการประชุม  
ราชการชั้นผู้บริหารของกรมตำรวจ<sup>36</sup> จึงเป็นสาเหตุให้เกิดความอยากศึกษาสืบค้นความ  
บริหารสถาบันการศึกษาของกรมตำรวจมีพฤติกรรมในการบำรุงรักษาบุคลากรตามแนวความคิด  
ของเดวิส ( Davis )<sup>37</sup> เพียงใดหรือไม่ เมื่อทราบแล้วจะไดหาทางเสนอแนะเพื่อแก  
ไขการบริหารบุคลากรในสถาบันการศึกษาของกรมตำรวจต่อไป

อาชีพตำรวจเป็นอาชีพที่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของสังคมในปี พ.ศ. 2503  
(ค.ศ. 1962) คอนแกลตัน ( Congalton ) ได้สำรวจอาชีพที่มีความสำคัญต่อความ

<sup>36</sup> กรมตำรวจ, บันทึกย่อเรื่องการประชุม อ.ก.พ.กรมตำรวจ ครั้งที่ 1/2519  
วันที่ 9 มกราคม 2519 หน้า 20/10.

<sup>37</sup> Kieth Davis, loc. cit.

เป็นอนุของสังคมในซิดนีย์และเมลเบิร์น ประเทศออสเตรเลีย โดยยกอาชีพที่เห็นว่ามีค่า  
สำคัญขึ้นมาเป็นตัวอย่าง 7 อาชีพ จากการสำรวจจากคนเดินถนนที่สุ่มตัวอย่าง 303 คนใน  
135 อาชีพ ให้ความสำคัญแก่อาชีพต่าง ๆ จากสูงมาหาค่า จาก 7 ถึง 1. ปรากฏว่าผู้ตอบ  
คำถามให้ความสำคัญแก่อาชีพตำรวจในลำดับ 5.61 ในซิดนีย์ ส่วนในเมลเบิร์นมีผู้ให้ความสำคัญ  
สำคัญแก่อาชีพตำรวจถึง 76% ในขณะที่อาชีพพนักงานขับเพลิงโครองลงไปถึง 46% (ในกรุงเทพฯ  
มหานคร พนักงานขับเพลิงเป็นตัวตรวจควย - ผู้วิจัย) ในขณะที่อาชีพตำรวจมีความสำคัญมาก  
แต่รายได้ของตำรวจต่ำมากเมื่อเทียบกับภาระหน้าที่ มีการสำรวจความเห็นของสาธารณชน  
ในเมืองเมลเบิร์นพบว่า ส่วนใหญ่คิดว่ารายได้ของตำรวจต่ำกว่าที่ควรจะเป็นได้เมื่อเทียบกับ  
อาชีพอื่น <sup>38</sup> ส่วนเงินเดือนของพลตำรวจในประเทศไทยน้อยกว่าเสมียนพิมพ์ดีด ซึ่งได้เงิน  
เดือนขั้นต่ำเดือนละ 955 บาท ในขณะที่พลตำรวจได้เงินเดือนขั้นต่ำเดือนละ 750 บาท <sup>39</sup>

มีผลงานวิจัยเกี่ยวกับการจัดวางตัวบุคคลเป็นผู้บริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่นา  
สนใจ ในปี พ.ศ. 2518 (ค.ศ. 1975) ยัง (Young) <sup>40</sup> ได้ทำการสำรวจความคิดเห็น  
เห็นของคณบดีและอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาที่มีความเห็นเกี่ยวกับหัวหน้าแผนก  
วิชาที่เป็นหญิงอย่างไร ปรากฏว่าผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นหลายประการ ที่สำคัญและ  
เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติของผู้บริหารการศึกษาได้แก่ หัวหน้าแผนกวิชาที่เป็นหญิง และโดยปริญา  
เอกทำงานมีประสิทธิผลกว่าผู้ที่โดยปริญาโท ผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาที่ทาง  
ไกลจากที่ตนทำงานอยู่ ทำงานได้ดีกว่าผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษาที่อยู่ใกล้สถาบัน  
ที่ตนทำงานอยู่ นอกจากนี้หัวหน้าแผนกวิชาที่เป็นหญิง และเคยสอนในระดับต่ำกว่าอุดมศึกษามา  
ก่อน จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ไม่เคยสอนต่ำกว่าระดับอุดมศึกษา

38

Paul R. Wilson and John S. Western, The Policeman's Position Today and Tomorrow (Queensland: University of Queensland Press, 1972), pp. 20 - 21.

39

ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 74 ตอนที่ 106 ฉบับพิเศษวันที่ 12 ธันวาคม 2500 หน้า 24.

40

Elizabeth T. Young, "A Study of the Opinions of Dean and Faculty Members toward the Effectiveness of Woman Department Chairman in Higher Education," Dissertation Abstracts International, April 1975, Vol. 35 no. 10, p. 1367 - A.

ตามที่โลกกล่าวมาแล้วพอสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจควรใช้ระบบ  
 คุณวุฒิ เริ่มตั้งแต่การสรรหา คัดเลือก เป็นต้นมา ทั้งนี้เพื่อที่จะได้มีความรู้ความสามารถ  
 เหมาะสมกับตำแหน่ง เมื่อตำรวจมีคุณสมบัติ มีหน้าที่ และความรับผิดชอบต่องานสูง จึงควร  
 ได้รับเงินเดือนสูงตามลักษณะของงาน การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในสายการบริหารการ  
 ศึกษาและวิชาการ ควรใช้คุณสมบัติที่เหมาะสมตรงตามสายงานให้มากที่สุด โดยเฉพาะผล  
 งานวิจัยของยัง (Young) แสดงให้เห็นว่าประสบการณ์ในการสอนหรือถ่ายทอดความรู้เป็น  
 สิ่งสำคัญยิ่งกว่าการมีความรู้ แต่ไม่มีความสามารถในการสอน จะถือว่ามีประสิทธิภาพไม่ได้  
 นอกจากนั้นขวัญและกำลังใจของบุคลากรฝ่ายให้การศึกษาก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจว่าเป็นอย่างไร เพราะ  
 มีตำรวจหลายหน่วยงานมีประโยชน์แก่คุณในขณะที่ตำรวจในโรงเรียนตำรวจไม่มี การเสนอ  
 ขยายบุคลากรอาจจะทำนายได้ว่า เป็นการกระทำเพื่อจูงใจให้ตรงตามความสามารถ หรือบรรเทา  
 ความเดือดร้อนที่ตรงการค้นพบไปหาตำแหน่งในหน่วยงานที่ตนคิดว่าดีกว่า ซึ่งผลการวิเคราะห์  
 ข้อมูลของการวิจัยนี้จะทำให้ทราบได้ในโอกาสต่อไป

#### การอำนวยการ (Directing)

การอำนวยการ (directing) หมายถึงการที่ผู้บังคับบัญชาชี้แนะและตรวจตรา  
 แลการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ 41 การอำนวยการเป็นกระบวนการที่ผู้บังคับบัญชาต้อง  
 พิจารณาตัดสินใจแล้วจึงสั่งการ คำที่ใช้แทนการอำนวยการเสมอคือการวินิจฉัยสั่งการ  
 (decision-making) ซึ่งหมายถึงการชี้แจงไตร่ตรอง และตัดสินใจเลือกทางดำเนินงานที่  
 เห็นว่าดีที่สุดจากทางเลือกหลาย ๆ ทาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้ การ  
 วินิจฉัยสั่งการจึงมีองค์ประกอบดังนี้

1. ต้องการให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง
2. มีทางเลือกมากกว่าหนึ่งทางขึ้นไป

41

Ernest Dale, Management: Theory and Practice (New York: McGraw-Hill Book Co., 1965), pp. 453 - 455.

3. ก่อนวินิจฉัยสั่งการ ยังไม่แน่วทางใจจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์โคด้ที่สุด
4. จำเป็นต้องตัดสินใจเลือกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น แล้วสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

การสั่งการ คือ การที่ผู้บังคับบัญชาใช้การติดต่อสื่อสาร (communication) แจงให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาทราบว่าเขาจะต้องปฏิบัติอะไร อย่างไร เมื่อใด ที่ไหน จะเห็นได้ว่าในการอำนวยการนี้ จะต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการอื่น ๆ อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดต่อสื่อสาร เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สามารถอำนวยการได้หรือไม่ จึงต้องศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารด้วย การติดต่อสื่อสาร คือ การติดต่อสื่อสารและประสานงานระหว่างหน่วยงานย่อย เพื่อให้เข้าใจและทำงานตามความประสงค์ของหน่วยงานใหญ่ มีบัญญัติศัพท์ว่า "สังคมนามคม" แต่ไม่มีผู้นิยมใช้ บางคนใช้คำว่า "การติดต่อสื่อสารความหมาย" ภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงาน คัลเบิร์ตสัน (Culbertson)<sup>42</sup> กล่าวว่า การติดต่อสื่อสารเป็นกระบวนการพัฒนาความสัมพันธ์ให้ดีขึ้น หรือทำให้เลวลง (กรณีสื่อสารแล้วไม่เข้าใจ) ทำให้เจริญงอกงามขึ้นหรือขัดแย้งกัน สเวนเดวิส (Davis)<sup>43</sup> เห็นว่าเป็นกระบวนการผ่านข่าวสารและความเข้าใจจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง การติดต่อสื่อสารที่ดีมีใช้เป็นศิลป์ของผู้บริหารเฉพาะบุคคล แต่เป็นทักษะที่สามารถฝึกหัดให้เกิดขึ้นได้ โดยมีผลการวิจัยค้นคว้าของพิสเตอร์ (Pfister)<sup>44</sup> ที่มุ่งศึกษาถึงการติดต่อสื่อสารของนายตำรวจ โดยจัดให้นายตำรวจกลุ่มทดลองฝึกหัดทำงานที่เสริมทักษะในการติดต่อสื่อสารนาน 6 วัน และนำผลมาเปรียบเทียบกับนายตำรวจกลุ่มควบคุมที่ไม่ได้ฝึกหัดทำงานดังกล่าว ผลการวิจัยปรากฏว่านายตำรวจกลุ่มทดลองมีความเชื่อมั่นในตนเองมากขึ้น มีความสำนึกในตนเอง หลังจากนั้นจากการติดตามผล ผู้รับการฝึกหัดทักษะดังกล่าวนำประสบการณ์ที่ฝึกหัดในการติดต่อ

42

Jack Culbertson, et.al., Administrative Relationship (New York:Prentice-Hall, Inc., 1961), p. 380.

43

Kieth Davis, op.cit., p. 343.

44

Gordon C. Pfister, "An Investigation of the Effectiveness of Laboratory Training in Increasing Interpersonal Communication Skills with Police Officers," Dissertation Abstracts International, January 1971, Vol.31, No.7, p. 3348 - A.

สื่อสารไปใช้ในราชการตำรวจตลอดทั้งชีวิตส่วนตัว ที่เห็นได้ชัดคือลดการทะเลาะเบาะแว้งภายในครอบครัวได้

ในการวินิจฉัยสั่งการที่ติดข้องวินิจฉัยสั่งการให้กระจ่างชัดและตรงจุดของปัญหา ให้ได้รับประโยชน์และความร่วมมือจากผู้ร่วมงานมากที่สุด โดยคำนึงถึงกฎหมายระเบียบแบบแผนและสถานะแวดล้อมอย่างรอบคอบ ฉะนั้นก่อนวินิจฉัยสั่งการจึงควรมีขั้นตอนพิจารณาเพื่อให้บรรลุผลดีที่สุด ฟลิปโป ( Flippo )<sup>45</sup> เห็นว่าควรมีลำดับขั้นตั้งแต่สืบสวนให้ข้อเท็จจริงและพิจารณาปัญหาเสียก่อน เลือกวิธีแก้อุญหาหลาย ๆ ทาง รวบรวมข้อมูลและข่าวสารเพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวทางแก้อุญหา พิจารณาผลเสียที่จะเกิดขึ้นจากการแก้อุญหา นั้น แล้วเลือกวิธีที่ดีที่สุด หลังจากนั้นดำเนินการและกำหนดวิธีปฏิบัติใหม่ บรรลุผลตามที่วินิจฉัยสั่งการนั้น ในการวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารสถานศึกษาของกรมตำรวจก็ควรยึดถือหลักการเช่นเดียวกันนี้

ในการวินิจฉัยสั่งการจะต้องมีการควบคุมงาน ( control ) อยุ่ด้วย เพื่อให้แน่ใจว่าได้มีการดำเนินงานไปถูกต้องตามวิธีการหรือไม่ ถ้ามีปัญหาจะแก้อย่างไร อีกชั้นหนึ่งของการอำนวยการคือการนิเทศงาน ( supervision ) การนิเทศงานคือหน้าที่ในการนำ ประสานงาน และสั่งการ ให้บุคลากรปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์<sup>46</sup> มีการวิจัยเพื่อใหทราบว่าจะไร เป็นตัวการที่ทำให้ผู้นิเทศงานมีประสิทธิภาพต่างกัน ทำให้วิธีพูดกันเสียล่ประกันกับ พบว่ากลุ่มงานที่มีผลดีและภูมิใจในกลุ่ม ผู้เป็นหัวหน้าใช้วิธีนิเทศแบบกว้าง ๆ ( general supervision ) ไม่แนะนำคนงานในรายละเอียด ไม่ชอบเข้าคุมทุกระยะหรือคุมอย่างใกล้ชิด แต่ชอบคุยกับคนงานอย่างกันเอง ส่วนกลุ่มที่มีผลงานคอกว่ หัวหน้าชอบแนะนำในรายละเอียด ไม่ชอบคุยกับคนงานอย่างกันเอง มักกล่าวถึงงานมากกว่าคนที่เป็นคนทำงาน จึงสรุปได้ว่า การนิเทศงานแบบกว้าง ๆ ( general supervision ) และยึดคนที่ทำงานเป็นศูนย์กลาง คือกว่าการนิเทศงานแบบใกล้ชิด ( closed

45

Edwin B. Flippo, Management: A Behavioral Approach (Boston, Mass: Allyn & Bacon, Inc., 1966), p. 103.

46

Dale S. Beach, Personnel: The Management of People at Work (New York: The Macmillan Co., 1971) p. 526.

supervision) และปฏิบัติงานเห็นหลักโดยไม่คำนึงถึงคน<sup>47</sup>

ขั้นตอนสุดท้ายของการอำนวยการคือ การติดตามผลงาน (follow-up) เพื่อสำรวจตรวจสอบ แก้ไขปัญหา ปรับปรุงวิธีการหรือเป้าหมายเสียใหม่ถ้าจำเป็น

ในปี พ.ศ. 2517 (ค.ศ. 1974) มอรแกน (Moran)<sup>48</sup> ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการของตำรวจในรัฐคอนเนตทิคัท ประเทศสหรัฐอเมริกา เรื่องที่วิจัยเกี่ยวกับการตัดสินใจของตำรวจที่จะรักษากฎหมาย เพราะการกระทำหรือละเว้นการกระทำของตำรวจในการรักษากฎหมายก่อให้เกิดผลดี หรือผลร้ายต่อประชาชน โดยปกติตำรวจตัดสินใจ 3 ประการคือ ตัดสินใจว่าจะไม่ดำเนินการจับกุมผู้ละเมิดกฎหมาย ตัดสินใจดำเนินการเพียงบางส่วน เช่นเมื่อพบคนกระทำผิด ก็เพียงแต่ตักเตือนหรือแนะนำมิให้กระทำ ความผิดอีก หรือ ตัดสินใจจับกุมผู้กระทำผิดนั้น จากการสำรวจพบว่า การที่ตำรวจจะละเลยหรือตัดสินใจที่จะปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อรักษากฎหมายหรือไม่นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลของตำรวจกับผลหลังของผู้กระทำผิด เช่น ระดับการศึกษา ที่สนใจ หรือฐานะทางสังคม แต่ขึ้นอยู่กับนโยบาย ความรู้สึก หรือความเห็นของสาธารณชนที่มีต่อกฎหมายบ้านเมืองในเรื่องนั้นเพียงใด ในปีเดียวกัน บอมเบค (Bombeck)<sup>49</sup> ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการและพบว่า เป็นทักษะที่สามารถฝึกให้เกิดขึ้นได้ จากการทดลองในห้องปฏิบัติการมีผลสามารถจะสรุปได้ว่า จะทำให้ผู้ได้รับการฝึกทักษะนี้สามารถสั่งการได้ดีขึ้น แม้วาผลการวิจัยนี้จะไม่ถึงขนาดมีนัยสำคัญทางสถิติก็ตาม

จากทฤษฎีและผลการวิจัยเกี่ยวกับการอำนวยการที่กล่าวมาแล้วนี้ จะได้นำมาเปรียบเทียบกับการวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารสถานศึกษาศึกษาของกรมตำรวจต่อไปว่าใช้วิธีการวินิจฉัย

47

Aaron Q. Sartain and Alton W. Baker, The Supervisor and His Job (New York: McGraw-Hill Book Co., 1965), pp. 134 - 142.

48

Theodore K. Moran, "Police Decision-Making: The Effect of Differential Enforcement Choices on Public Policy," Dissertation Abstracts International, August, 1974, Vol. 35, No. 2, p. 1204 - A.

49

William L. Bombeck, "The Effect of Decision-Making Training for Prospective School Administrators," Dissertation Abstracts International, September, 1974, Vol. 35, No. 10, p. 1367 - A.

สั่งการ ตลอดจนมอบหมายงานอย่างไร นอกจากนั้นการควบคุมงานหรือการติดตามผลงาน อาจเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าผู้บริหารมีความตั้งใจจริงมากน้อยเพียงใดในการวินิจฉัยสั่งการ ในเมื่อบางเรื่องสนใจติดตามตามผลโดยใกล้ชิดทุกระยะ บางเรื่องอาจสั่งพอเป็นพิธีไม่ให้ ถูกตინตนาได้ เพราะคำสั่งนั้นอาจขัดต่อค่านิยมของตนเอง ซึ่งผลการวิจัยของมอร์แกน ( Moran ) ที่กล่าวไว้ข้างต้นก็ยิ่งชี้ให้เห็นว่าตำรวจในสหรัฐอเมริกายังคงตัดสินใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายโดยอาศัยความรู้สึกหรือนโยบายที่ขัดกับกฎหมายลายลักษณ์อักษร

### การประสานงาน ( Coordinating )

ทศ กัญจนประกกร กล่าวไว้ว่า การประสานงาน หมายถึงการจัดระเบียบการทำงาน เพื่อให้งานและเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ รวมมือปฏิบัติกรเป็นน้ำหนึ่งใจเดียว ไม่ทำให้งานซ้อนกัน ขัดแย้งกัน หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างรวดเร็ว สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การนั้นอย่างสมานฉันท์และมีประสิทธิภาพ<sup>50</sup> จึงเป็นงานอันสำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงานโดยมีประโยชน์เพื่อจัดระเบียบให้ส่วนต่าง ๆ ขององค์การหรือส่วนราชการซึ่งมีหลายหน่วย ไหมารวมมือปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลงานสูงสุด โดยมีให้จักรกล ขัดแย้ง เหลื่อมล้ำและซ้ำซ้อนกัน

ในองค์การใหญ่ขึ้นเท่าใด ผู้บริหารต้องจัดให้ส่วนต่าง ๆ ขององค์การทำงานประสานกันมากขึ้นเท่านั้น งานจึงจะมีประสิทธิภาพ เมื่อการบริหารงานเป็นกิจการของกลุ่ม พฤติกรรมของกลุ่มบุคคลเป็นส่วนสำคัญของการบริหาร คนทำงานกับคนจะต้องสื่อสารทำความเข้าใจกัน ถ้าไม่เข้าใจกันจะทำงานกันไม่ได้ ฉะนั้นการประสานงานจึงต้องใจการติดต่อสื่อสาร ( communication )

50

ทศ กัญจนประกกร, "การประสานงาน" วารสารวิจัยประศาสนศาสตร์, 5, 3 (มีนาคม 2508), หน้า 67.

## วิธีการประสานงาน

วิธีการประสานงานที่สำคัญแยกเป็น 2 ลักษณะ ตามที่สมพงษ์ เกษมสิน<sup>51</sup> ได้รวบรวมไว้คือ

ต่อไปนี้คือ

1. การประสานงานภายในองค์กร ทำให้เกิดขึ้นได้โดยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

- 1.1 จัดแผนผังกำหนดหน้าที่การงานเพื่อป้องกันการก้าวท้าว ขั้วชนกัน
- 1.2 จัดระบบการติดต่อที่มีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงสายการบังคับบัญชาด้วย
- 1.3 จัดให้มีคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ ตัวแทน ประสานงานเฉพาะเรื่อง
- 1.4 จัดให้มีการพบปะเป็นการส่วนตัว เสนองานเลี้ยง ทัศนอาจร แต่ไม่ให้เกิดขอบเขตของระเบียบที่มีอยู่
- 1.5 ติดตามสอดส่องเพื่อคัดความเรียบร้อยและช่วยแก้ไข้ปัญหาให้
- 1.6 ให้มีการติดต่อแบบไม่เป็นทางการเพื่อหลีกเลี่ยงความลาซา (open communication)
- 1.7 จัดให้มีการประชุมเพื่อให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นกันได้
- 1.8 จัดให้มีการอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีความเข้าใจเป้าหมายตรงกัน รั่ววิธีทำงานร่วมกัน
- 1.9 จัดให้มีการปฐมนิเทศสมาชิกใหม่ของหน่วยงาน
- 1.10 จัดให้มีการมอบอำนาจหน้าที่ เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ร่วมใจกันทำงานเป็นทีม
- 1.11 จัดให้มีการสร้างขวัญซึ่งขึ้นอยู่กับทาทิและวิธีการของมบริหาร จะต้องทำให้มทำงานเขาใจวาเขาเป็นส่วนหนึ่งขององคการ และองคการรับรู้ความสำเร็จของเขา จึงจัดวาเป็นหลักสำคัญที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือและประสานงานกันอยางมีประสิทธิภาพ

<sup>51</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดิม, หน้า 324 - 329.



## 2. การประสานงานระหว่างองค์การหรือภายนอกองค์การ อาจใช้วิธีการ

ที่  
ทศคังน



- 2.1 กำหนดสิทธิและอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน รวมทั้งระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ
- 2.2 การใช้คณะกรรมการผสมหรือคณะกรรมการกลาง ทำหน้าที่ประสานงาน
- 2.3 ทำการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข่าวสาร รับฟังความคิดเห็น และแก้ไขความเข้าใจผิดจากองค์การอื่น หรือกลุ่มภายนอก

มีผู้กล่าวกันว่าคนไทยเราประสานงานกันไม่ค่อยได้ เพราะไขความรู้อีกส่วนตัวกันมากโดยเฉพาะในระบบราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาเป็นเอกภาพ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วหาได้มีการประสานงานกันเท่าที่ควร เพราะมีปัญหาข้อขัดข้องมากมาย<sup>52</sup> เนื่องจากสถาบันการศึกษาของกรมตำรวจ 11 แห่งที่กำลังศึกษาอยู่นอกกระจัดกระจายทั่วประเทศไทย เช่น โรงเรียนตำรวจภูธร 5 ตั้งที่จังหวัดลำปาง โรงเรียนตำรวจภูธร 4 ตั้งที่จังหวัดขอนแก่น โรงเรียนตำรวจภูธร 9 ตั้งที่จังหวัดยะลา ฉะนั้นจึงน่าสนใจที่จะศึกษาว่าผู้บริหารโรงเรียนเหล่านี้มีพฤติกรรมในการประสานงานอย่างไร โดยเฉพาะโรงเรียนตำรวจต่าง ๆ เหล่านี้เป็นราชการบริหารส่วนกลาง มีได้อยู่ในความปกครองบังคับบัญชาตามสายงานของจังหวัด อำเภอ แต่ต้องมีราชการติดต่อกับส่วนราชการต่าง ๆ ของจังหวัดที่โรงเรียนตั้งอยู่ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค สำหรับโรงเรียนตำรวจที่ตั้งตามจังหวัดต่าง ๆ รับนักเรียนที่สำเร็จมัธยมศึกษาปีที่ 3 จากโรงเรียนมัธยมที่ตั้งในจังหวัดนั้นหรือจังหวัดใกล้เคียงเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ จึงน่าจะเห็นว่าโรงเรียนตำรวจน่าจะมีบทบาทในการประสานงานและสร้างความนิยมนับโรงเรียนมัธยมเพียงใด สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2515 (ค.ศ. 1972) มีการสำรวจที่น่าสนใจพบว่า มีนายตำรวจไปทำงานแฉะแฉะ เป็นครูสอน หรือเป็นวิทยากรในโรงเรียนมัธยม

<sup>52</sup> สันติ เกรียงไกรบุค, "ปัญหาการประสานงานของผู้ว่าราชการจังหวัด", วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2512 (อัคราเนนา), หน้า 3.

ตอนปลายถึง 45 รัฐหรือร้อยละ 90 โดยมิลเลอร์ ( Miller )<sup>53</sup> ผู้วิจัยได้เสนอแนะว่า ควรเลือกโรงเรียนที่เหมาะสมสำหรับการสร้างความสัมพันธ์ ในปีเดียวกัน เออเนส ( Urness )<sup>54</sup> ได้วิจัยและให้ข้อคิดเห็นว่านายตำรวจที่ไปช่วยปฏิบัติงานในโรงเรียนอาจช่วยลด การกระทำผิดของนักเรียน ช่วยรักษากฎหมายและสืบสวนจับกุมผู้กระทำผิดได้ แต่ไม่ยุ่งเกี่ยวกับ การดำเนินระเบียบวินัยของโรงเรียน สำหรับคุณสมบัติของนายตำรวจเหล่านั้นควรมีประ สบการณ์ในการทำงานในหน่วยงานเขาวงกตหลายปี ทั้งนี้เมื่อได้กล่าวถึงบทที่ 4 จะได้เห็น ว่าโรงเรียนตำรวจมีวิธีประสานงานกับหน่วยงานภายนอกกรมตำรวจตามที่กล่าวมานี้หรือไม่ หรือใช้วิธีใดมากที่สุดในการประสานงาน

#### การรายงาน ( Reporting )

การรายงาน หมายถึงวิธีการของสถาบันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลแก่ลูกศร ผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ถ้าจะกล่าวโดยละเอียด การรายงาน หมายถึง การเสนอรายงานไปยังผู้บังคับบัญชา หรือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งเบื้องบนและเบื้อง ล่าง การเสนอรายงานทำให้ผู้บังคับบัญชารู้ความก้าวหน้าของงานในระยะ สดวกแก่ การประสานงานกับหน่วยงานอื่น ในขณะเดียวกัน การเสนอรายงานให้ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้ บังคับบัญชาให้ทราบด้วย จะเป็นการสร้างความเข้าใจอันดีร่วมกันและเป็นการบำรุงขวัญไป ในตัว<sup>56</sup>

53

John G. Miller, "Recommendations Related to the Use of Police Personnel in the Public Senior High Schools in the United States", Dissertation Abstracts International, October 1972, Vol. 32 No. 11, p. 6055 - A.

54

Curtis D. Urness, "The Functional Analysis of the Role of the Police School Liaison Officer in the Twin City Metropolitan Area", Dissertation Abstracts International, October 1972, Vol. 32 No. 11 p. 6075-A.

<sup>55</sup> มาลัย หุวะนันท์ และมานิตชัย อุนทรามะ, "การจัดทำรายงานเสนอต่อประชาชน", หลักบริหาร (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2510), หน้า 339.

<sup>56</sup>

บุญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษา (พระนคร: วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 72.

## วิธีการ เสนอรายงาน

การเสนอรายงานที่เป็นอยู่ในการบริหารทั่วไป วิจิตร ศรีสอน<sup>57</sup> ได้อธิบายไว้ว่า  
กระทำได้ 3 ทางคือ

1. เสนอขึ้นไปข้างบน ( upward flow ) เป็นการเสนอต่อผู้บังคับบัญชาถึงผลการปฏิบัติงาน ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อขัดข้อง ถ้าบุคลากรมีโอกาสในการเสนอรายงานได้ ก็จะทำให้มีขวัญดีด้วย เนื่องจากผู้บริหารรับฟังความคิดเห็นและข้อขัดข้อง ในกิจการตำรวจ การเสนอรายงานขึ้นไปข้างบน ได้แก่การ รายงานเหตุการณ์ในคดี รายงานผลการสืบสวน ผลการจับกุม ผลการสอบสวน รายงานผลการฟ้องคดี รายงานประจำวัน ในส่วนของโรงเรียน ตำรวจมีการรายงานผลการเรียน-การสอนของนักเรียนตำรวจ เป็นต้น

2. รายงานไปสู่เบื้องล่าง ( downward flow ) เป็นการสื่อสาร คำสั่ง ความต้องการ คำอธิบาย หรือคำถาม ไปสู่บุคลากรเบื้องต่ำกว่า ในกิจการตำรวจ การสั่งการลงไปเบื้องล่างมีความจำเป็นมาก เพราะผู้ปฏิบัติงานต้องเข้าใจถึงนโยบายของผู้บริหารอย่างแจ่มแจ้ง ชัดเจน การสั่งการกระทำในรูปคำสั่ง คำบงการ คำแนะนำ คำชี้แจง ประกาศ ระเบียบปฏิบัติ สิ่งเหล่านี้จะต้องชัดเจนปราศจากข้อสงสัย ต้องอ้างถึงคำสั่ง ระเบียบ ฯลฯ เค็มที่สั่งไปแล้วในเรื่องเดียวกัน จะต้องมีกรย้ำคำสั่งเป็นระยะ ๆ ถ้าสิ่งใดไม่ใช่ปฏิบัติต่อไป จะต้องมีการคำสั่งยกเลิก

3. การเสนอรายงานในระดับเดียวกัน ( horizontal interchange ) เป็นการสื่อสารข่าวสารในระหว่างหน่วยงาน หรือบุคลากร ในระดับเดียวกันหรือระดับต่างกัน แต่มีได้เป็นผู้บังคับบัญชากัน ในกิจการตำรวจ การรายงานชนิดนี้มีความสำคัญมาก ตำรวจท้องที่ จะต้องรายงานเหตุการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นให้ท้องที่อื่นทราบ เพื่อปฏิบัติให้สอดคล้องกัน หรือร่วมมือกัน การรายงานแผนประทุษกรรม รูปพรรณสัณฐาน ช่วยให้ตำรวจท้องที่อื่นช่วยจับกุมคนร้าย

<sup>57</sup> วิจิตร ศรีสอน, ประมวลการสอนรายวิชา: วิชาหลักการบริหารการศึกษา, คณะครู-  
ศาสตราจารย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516 (อัสสำเนา), หน้า 22.

จะช่วยให้คำวิจารณ์เกี่ยวกับวิธีการสืบสวนหาตัวคนร้ายที่ถูกจับกุมได้แล้วต่อไป และอาจขออาศัยตัวคนร้ายนั้นถ้าหากว่าใครกระทำในท้องที่อื่นด้วย ในวงการบริหารการศึกษาของตำรวจ มีการรายงานซึ่งเป็นการติดต่อระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครองนักเรียนตำรวจ การรายงานไปยังส่วนราชการอื่นเช่น อำเภอ หรือจังหวัดที่โรงเรียนตั้งอยู่ เป็นต้น

ประโยชน์ของการรายงาน มีดังต่อไปนี้คือ

1. ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย การรายงานเป็นสิ่งสำคัญมากเพื่อรัฐบาลได้รายงานให้ประชาชน หรือสภานิติบัญญัติ ทราบข่าวสาร การใช้เงินงบประมาณ หรือรัฐบาลรับรายงานถึงประชามติ ความคิดเห็นของประชาชน ทำให้ประชาชนสนับสนุนรัฐบาล เกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมในการปกครอง เช้าใจ เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงาน

2. ในกิจการตำรวจ การรายงานต่อประชาชนและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาปฏิบัติตาม ทำให้สามารถปรับปรุงการบริหารงานตำรวจได้ ทำให้ประชาชนรู้ผลงานและเกิดศรัทธาและสนับสนุนตำรวจ ใช้งบประมาณ ให้ข่าวสาร ให้ความร่วมมือ ฯลฯ

3. การรายงานของตำรวจอย่างตรงไปตรงมาในคดีต่าง ๆ กล่าวถึงปัญหาและผลสำเร็จ ช่วยให้ผู้บริหารท่านายเหตุการณ์ วางแผน แก้ไข ป้องกัน หรือระดมกำลังพลหรืออุปกรณ์ใช้ให้ถูกจุดได้โดยไม่มีสิ่ง เปลืองแรงงานและเศรษฐกิจ

4. การรายงานผลการปฏิบัติงานเป็นประจำ รายงานการตรวจตราห้องที่ การรายงานเพื่อทำทะเบียนประวัติอาชญากรและแผนประทุษกรรม ทำให้ผู้บริหารวินิจฉัยสั่งการได้ถูกต้อง ทำให้เกิดประสิทธิผล นอกจากนี้ผู้บริหารระดับสูงไม่อาจนิเทศงานได้ทุกชนิดหรือไม่สามารถตรวจตราดูแลได้ทั้งหมด จึงต้องใช้ประโยชน์จากรายงานที่จัดทำเป็นระบบระเบียบ การรายงานสถิติการเรียนของนักเรียน การสอนของครูอาจารย์ ทำให้ผู้บริหารระดับเหนือกว่าโรงเรียนตำรวจทราบถึงงานของโรงเรียนทุกระยะ และยังสามารถนำไปปรับปรุงการวางแผนงานและการจัดครูอาจารย์ได้อีกด้วย

การรายงานต่อประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของการประชาสัมพันธ์ สามารถกระทำโดยผ่านสื่อมวลชน ได้แก่หนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ การเผยแพร่ข่าวสาร อาจจัดตั้งสำนักงานหรือองค์การทำหน้าที่แถลงข่าว นอกจากนี้การรายงานอาจจัดทำในรูปแบบที่

การ พิจารณ์ให้สัมพันธ์ ถกแถลง แจกข่าว ทำรายงานประจำวัน ประจำภาค ประจำ  
จัดให้มีการพบปะกับกลุ่มชนกลุ่มใหญ่ เช่น โรงเรียน

การรายงานของตำรวจเป็นรายงานที่ต้องรวดเร็ว ทันเวลาและเหตุการณ์ เห็น  
ตรง ชัดเจน บอได้ความสมบูรณ์ว่า ใคร ทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด ทำไม และอย่างไร นอก  
จากนี้ยังต้องมีจำนวนชุด แบบฟอร์ม แตกต่างกันไปตามภารกิจ เช่น เหตุฉุกเฉิน เหตุผิดปกติ  
การ รบกวนความสงบสุขของสาธารณชน การปฏิบัติงานที่เป็นอนุมัติประสิทธิภาพเพียงไรหรือไม่  
ขวัญ อุปสรรค และสถานภาพอื่น ๆ เป็นอย่างไร

สำหรับสถาบันการศึกษาของกรมตำรวจในส่วนภูมิภาคหรือในส่วนกลางก็ดี มีการ  
รายงาน การติดต่อสื่อสารกันหลายทาง เช่น วิทยุ โทรทัศน์ทางไกล ส่งจดหมายหรือ  
พัสดุไปรษณีย์ ไซตำรวจนำสาร ตลอดจนการที่ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ของโรงเรียนเดินทาง  
มาราชการ หรือประชุมรับคำสั่ง หรือเสนอรายงานที่กองบัญชาการศึกษา เมื่อการติดต่อ  
สื่อสารมีช่วงระยะไกลและมีหลายทางเช่นนี้ โอกาสที่จะเกิดการผิดพลาด สื่อความหมายไม่ตรง  
กัน คำสั่งหรือรายงานคนยเสียหยาระหว่างทาง ย่อมเกิดขึ้นได้ หรือมีเจ้านายที่รับผิดชอบ  
ชอบอาจเก็บเงี้ยวไวโดยไมไค้นำเสนอผู้รับผิดชอบสั่งการ หรือมิได้เผยแพร่คำสั่งใหญ่ของ  
บริหารทั่วกัน ผู้บริหารจึงน่าจะมีวิธีการที่ดีเพื่อตรวจสอบรายงาน หรือแจ้งคำสั่ง คำอธิบาย  
เรื่องราวต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติให้นายตำรวจและครูอาจารย์ทราบ และเมื่อครูอาจารย์ของ  
การรายงานผู้บริหาร หรือรายงานในระดับเดียวกัน เช่น ผลการสอบของแต่ละวิชาเหล่านี้  
จะมีวิธีการอย่างไร ผู้วิจัยได้นำปัญหาที่มาสร้างแบบสอบถามเพื่อสืบค้นต่อไป

### การจัดงบประมาณการเงิน ( Budgeting )

การจัดงบประมาณการเงิน เป็นเครื่องมือในการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน  
แผน คือการกำหนดความแฉงงานที่วางแผนไว้จะตองใช้ค่าใช้จ่ายเท่าใด เพื่อนำมาเป็นค่าง  
บุคลากร อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ อาคารสถานที่ ฯลฯ มาสนองแผนงานนั้น การจัด  
งบประมาณการเงินจะทำให้แน่ใจว่างานตองดำเนินไปตามแผน การจัดหาและแจกจ่ายวัสดุ

อุปกรณ์ต้องมีการควบคุมให้มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าที่ประมาณการไว้<sup>58</sup> กล่าวโดยสรุป การจัดงบประมาณการเงินเป็นการวางแผนหรือโครงการใช้จ่ายเงิน การบัญชี และการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินในรัศมีและรอบคอบ

ณรงค์ สัจพันโรจน์<sup>59</sup> กล่าวว่า งบประมาณ คือแผนใหญ่ทางการคลังของรัฐบาล ประกอบด้วยวิธีการที่จะหาเงินมาใช้จ่ายในกิจกรรมขององค์การ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และกิจกรรมที่รัฐจะต้องกระทำโดยการเงินที่หามาได้ในหน้าที่ของผู้บริหารโรงเรียนไม่ต้องเกี่ยวข้องกับวิธีการหาเงินของรัฐบาล แต่จะเกี่ยวข้องกับเรื่องวางแผนหรือโครงการที่จะใช้เงิน ทั้งนี้เพื่อขอตั้งงบประมาณไป สรุปว่าก่อนตั้งงบประมาณต้องมีแผนงานก่อน แผนงานที่ดีควรกำหนดลักษณะและปริมาณงานที่จะทำ หารางเวลาที่จะทำงานให้เสร็จ ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน ตลอดจนมาตรฐานและคุณภาพของงาน หลังจากกำหนดแผนงานแล้วจึงแปลงปริมาณของแรงงาน วัสดุ เครื่องมือ เครื่องใช้ที่จะต้องดำเนินงานตามแผนงานออกเป็นตัวเงิน โดยมีหลักยึดถือคือปริมาณแรงงานและสิ่งของ คุณภาพและชนิดของสิ่งของ และราคาเฉลี่ยของแต่ละหน่วยหรืออัตราราคาที่พอจะทราบได้ เมื่อจัดตั้งงบประมาณและเสนอขออนุมัติจากฝ่ายบริหารแล้ว ก็นำเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นลำดับขั้นต่อไป เมื่อได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณประจำปีแล้ว เป็นขั้นที่ผู้บริหารจะต้องเบิกจ่ายตามกฎหมายมาปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งจะต้องมีพิธีดำเนินการหลายขั้นตอน ได้แก่ การโอนเงินจัดสรร การเบิกจ่าย การตรวจและอนุมัติฎีกา-การจ่ายเงิน การจัดหาพัสดุต่าง ๆ ขั้นสุดท้ายคือการตรวจสอบหลักฐานการจ่าย ซึ่งเป็นการควบคุมทางการเงิน ซึ่งจะโคกกล่าว โดยละเอียดต่อไป

ปัญหาที่เป็นอยู่ในการบริหารราชการตำรวจก็คือ เมื่อเกิดความบกพร่องต่อสาธารณชน ฝ่ายบริหารโทษฝ่ายนิติบัญญัติว่ากฎหมายมีของไหว ฝ่ายนิติบัญญัติก็แก้ไขกฎหมายให้ เมื่อ

58 George D. Eastman, (ed.), Municipal Police Administration (7th ed., Kingport, Tenn: Kingport Press, Inc., 1971), pp. 43 - 45.

59 ณรงค์ สัจพันโรจน์, คำบรรยายวิชาการเงินโรงเรียน, คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517 (อัครสำเนา), หน้า 1 - 2.

ฝ่ายบริหารยังแก้ไข้ปัญหาไม่ได้ก็มีกะโหลกฝ่ายงบประมาณการเงินว่าไม่ได้รับการสนับสนุน  
 ในถารเบิกจ่าย หรือไม่ได้รับงบประมาณ จึงนำศึกษาว่าผู้บริหารเองได้ขอจัดตั้งงบประมาณ  
 ตามโครงการไปหรือไม่ หรือปล่อยให้การขอตั้งงบประมาณเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้น้อยที่ไม่  
 มีความรู้ในการงบประมาณ หรือมีความรู้แต่ไม่ทราบข้อมูลความต้องการ ของฝ่ายปฏิบัติงาน  
 แต่ผู้บริหารจะปฏิเสธว่าไม่ทราบความต้องการดังกล่าวได้ไม่ ผู้บริหารจึงควร รับผิดชอบ  
 ในการขอตั้งงบประมาณเองและต้องให้หลักเกณฑ์ที่ถูกต้องในการของบประมาณแต่ละปี จาก  
 การศึกษาข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามจะทำให้สามารถเห็นสาเหตุและข้อสรุปของปัญหาดังกล่าว  
 ได้

#### การจัดการและใช้พัสดุของโรงเรียน

การจัดการพัสดุเพื่อใช้ในโรงเรียนเป็นงานใหญ่ในการจัดงบประมาณการเงิน ทั้งนี้  
 เพื่อให้บุคลากรของโรงเรียนสามารถทำงานได้อย่างสะดวก เป้าหมายของการจัดซื้อหรือจัด  
 หาพัสดุคือต้องหาสิ่งทีตรงความประสงค์ของครูอาจารย์หรือบุคลากรฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องการใช้  
 การรวมการจัดซื้อเป็นจำนวนมากทำให้ได้พัสดุในราคาถูกลง หลักสำคัญอยู่ที่ผู้จัดซื้อต้องมีความ  
 สุจริต มีระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เหมาะสม รัคคุม ถ้ามีการฝ่าฝืนจะต้องมีการลงโทษ

การจัดการเกี่ยวกับการพัสดุของโรงเรียน จาวิส (Jarvis) อธิบายว่า มีชั้น  
 ตอนการทำงานที่สำคัญ 4 ขั้นตอนคือ การตรวจรับพัสดุ การเก็บรักษาพัสดุ การแจกจ่ายพัสดุ  
 ไปยังผู้ใช้ และการทำบัญชีคุม ประสิทธิภาพของการจัดการพัสดุที่ดีคือ เมื่อผู้ใช้ต้องการใช้  
 พักุ ก็มีให้พอใช้ และจัดให้เบิกไปใช้ได้ในเวลารวดเร็ว ทั้งนี้ผู้ที่ต้องจัดโครงการการ  
 จัดการ 4 ขั้นดังกล่าวแล้วโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล