

แนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคล ในความหมายที่กว้าง

อุทัย เลาพิเชียร

วิชาการบริหารงานบุคคลมีแนวการศึกษาที่สำคัญ ๆ อยู่สองประการ ประการแรก ได้แก่แนวการศึกษาในความหมายที่แคบ ซึ่งเป็นแนวการศึกษาที่เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคล (personnel process) ประการที่สอง ได้แก่แนวการศึกษาในความหมายที่กว้าง (broad conception) ซึ่งเชื่อมโยงการบริหารงานบุคคลกับสาขาวิชาอื่นๆ อาทิ เช่น ทฤษฎีการเมือง นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีองค์การ และการพัฒนาแนวการศึกษาในความหมายที่แคบได้มีการสอนกันอย่างกว้างขวางและแพร่หลายทั้งในและต่างประเทศมาเป็นเวลานาน ส่วนแนวการศึกษาในความหมายที่กว้างพึงจะได้รับการสนใจอย่างจริงจังในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกา เมื่อทศวรรษที่แล้ว และยังไม่ปรากฏว่ามีการสอนกันอย่างจริงจังในประเทศไทย บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นความสำคัญของแนวการศึกษาในความหมายที่กว้าง โดยจะวิเคราะห์ให้เห็นลักษณะพิเศษของการบริหารงานบุคคลเมื่อนำไปพิจารณากับการบริหารการพัฒนา

บทความนี้แบ่งเป็นสามตอน ในตอนแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคล ในตอนที่สองจะได้กล่าวถึงลักษณะโดยเฉพาะของการบริหารงานบุคคลเมื่อนำไปพิจารณากับการบริหารการพัฒนา ซึ่งเป็นกรณีหนึ่งของการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้าง และในตอนสุดท้าย ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นความสำคัญของแนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้างกับการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย

1. แนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคล

โดยปกติมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะกำหนดให้การบริหารงานองค์การ การบริหารงานคลัง และการบริหารงานบุคคล เป็นกลุ่มวิชาหลักสำหรับการศึกษาปริญญาตรี ประศาสนศาสตร์ระดับบัณฑิตศึกษา เพื่อผลิตหัวหน้างาน นักบริหาร หรือเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในสายงานช่วยอำนวยการ อาทิเช่น เจ้าหน้าที่งบประมาณ บุคคลากร เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม หรือนักพัฒนาองค์การ เนื่องจากกลุ่มวิชาดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวข้องกับเทคนิคการบริหาร การสอนจึงเน้นหนักเกี่ยวกับการปฏิบัติงานมากกว่าการสอนทฤษฎี ทัวแบบหรือแนวความคิด โดยเหตุนี้ มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จึงสอนวิชาการบริหารงานบุคคลในแนวที่สอดคล้องกับงานในหน้าที่ของการเจ้าหน้าที่ การศึกษาในแนวนี้จึงเรียกได้ว่าเป็นแนวการศึกษาในความหมายที่แคบ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- 1) เป็นแนวการศึกษาที่เกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งเริ่มด้วยการสรรหา การคัดเลือก การสอบ การเลื่อนชั้น การจำแนกตำแหน่ง การสอน การฝึกอบรม การพัฒนาบุคคล การประเมินผลบุคคล การออกจากราชการ และประโยชน์เงินเกื้อกูลต่างๆ เป็นอาทิ
- 2) เป็นแนวการศึกษาที่ให้ความสำคัญกับการบริหารงานบุคคลภายในองค์การ โดยมองข้ามความสำคัญของการบริหารงานบุคคลในการปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอื่นๆ เช่น สิ่งแวดล้อมทางการเมือง เป็นต้น
- 3) เป็นแนวการศึกษาที่เห็นว่าการบริหารงานบุคคลเป็นกลไกของฝ่ายบริหารที่มีไว้สำหรับการควบคุมบุคคล (management control activity) มากกว่าที่จะมองให้กว้างโดยครอบคลุมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์การ (people-connected activities) ตัวอย่างของแนวการศึกษาในความหมายที่แคบก็เช่น ตำราเรียนของ O. Glenn Stahl ซึ่ง เป็นหนังสือหลักที่ใช้สอนวิชาการบริหารงานบุคคลทุกยุค และแม้จะมีการแก้ไขมาแล้วหลายครั้ง ก็ยังคงรักษาแนวการศึกษาในความหมายที่แคบมาโดยตลอด¹

ประโยชน์ของแนวการศึกษาในความหมายที่แคบก็คือ การให้ความรู้เกี่ยวกับเทคนิคหรือเครื่องมือเพื่อนำไปปฏิบัติงานในหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตัวอย่างเช่นการมีความรู้เกี่ยวกับวิธีการประเมินผลบุคคล การพัฒนาบุคคล การพัฒนาองค์กร หรือวิธีการประเมินผลการฝึกอบรม ย่อมเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่งของผู้ที่ทำหน้าที่บุคลากร ความรู้เหล่านี้จะได้มาก็ด้วยการศึกษาในมหาวิทยาลัย จะทดแทนด้วยการแสวงหาจากประสบการณ์ ในขณะที่ปฏิบัติงานไม่ได้ อีกประการหนึ่ง ผู้ที่ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์โดยมีวิชาการบริหารงานบุคคลเป็นวิชาเอก แม้จะมีพื้นฐานความรู้ทฤษฎีอย่างดี แต่หากขาดความรู้เกี่ยวกับเทคนิคอาจเป็นต้นเหตุให้ขาดความมั่นใจในการปฏิบัติงานได้ แนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่แคบจึงมีลักษณะที่สอดคล้องกับวิวัฒนาการของรัฐประศาสนศาสตร์ที่มุ่งการพัฒนาวิชาไปสู่การเป็นวิชาชีพ การจะเป็นวิชาชีพได้อย่างน้อยรัฐประศาสนศาสตร์จะต้องมีเครื่องมือหรือเทคนิคที่ช่วยให้ผู้ที่ศึกษามีความมั่นใจมากกว่าผู้ที่ไม่ได้ศึกษาสามารถนำความรู้มาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติได้ นอกเหนือจากสาระสำคัญอื่นๆ เช่น ต้องมีประกาศนียบัตรหรือปริญญา มีสมาคมวิชาชีพ ควบคุมจรรยาบรรณและการปฏิบัติงานของผู้ร่วมวิชาชีพ ฯลฯ มองในทัศนะเช่นนี้วิชาการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในความหมายที่แคบจะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยนักบริหาร บริหารงานด้วยความมั่นใจและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ดี แม้รัฐประศาสนศาสตร์จะมีฐานะของวิชาชีพที่ห่างไกลกับแพทยศาสตร์หรือวิศวกรรมศาสตร์ แต่ก็น่าจะมีฐานะของวิชาใกล้เคียงกับวิชาการบริหารธุรกิจที่มีแนวการสอนที่ให้ความมั่นใจกับผู้ศึกษาได้คึกกว่ารัฐประศาสนศาสตร์

นักวิชาการบางท่าน อาทิเช่น H. George Frederickson เห็นว่าแนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่แคบ เป็นแนวการศึกษาที่น่าเบื่อหน่าย เพราะการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลไม่มีอะไรน่าสนใจและมีประโยชน์น้อย ในทัศนะของเขา มหาวิทยาลัยให้ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดดีกว่าเทคนิคการปฏิบัติงาน เพราะอาจารย์มหาวิทยาลัยใกล้ชิดกับทฤษฎีแต่มีขาดประสบการณ์ในด้านการ

ปฏิบัติงาน แม้อาจารย์บางคนจะมีประสบการณ์การทำงานมาแล้วก็ดี Frederickson ก็ยังเห็นว่านักศึกษาไม่นิยมที่จะศึกษาเทคนิคการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย เธอเห็นว่านักศึกษาคควรเรียนเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงานเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว กล่าวคือศึกษาในขณะที่ปฏิบัติงาน เธอเชื่อว่าเทคนิคเหล่านี้สามารถศึกษาได้ด้วยตนเองขณะปฏิบัติงาน ความเห็นอีกประการหนึ่งของเธอก็คือ ควรจะสนใจวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้างมากกว่า เพราะเป็นแนวการศึกษาที่ครอบคลุมสภาวะกว้างขวางกว่า ผู้ศึกษาจะมีชีวิตชีวาและให้ความสนใจมากกว่า

ผู้เขียนมีความเห็นแตกต่างกับ Frederickson การศึกษาเรื่องกระบวนการบริหารงานบุคคลไม่ใช่เรื่องน่าเบื่อ ตรงกันข้าม ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องที่จำเป็นที่สุดสำหรับผู้ต้องการจะรู้วิชาการบริหารงานบุคคลขั้นพื้นฐาน ผู้ที่มีความรู้การบริหารงานบุคคลในระดับสูงขึ้นไป อาทิเช่น กำลังคนในระบบ ทักษะคติของประชาชนที่มีต่อระบบราชการ แนวความคิดเกี่ยวกับอาชีพ หรือบทบาทของอาชีพในระบบราชการ ค่านิยมอื่น ๆ ของการบริหารงานบุคคลที่นอกเหนือจากเรื่องระบบคุณงามความดี ฯลฯ หากขาดความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคล ย่อมจะมองปัญหาการบริหารงานบุคคลในลักษณะที่ไกลจากขอบข่ายของวิชาการบริหารงานบุคคล ข้อสำคัญที่สุดก็คือผู้ที่ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ส่วนใหญ่มีแนวโน้มจะเป็นผู้ปฏิบัติการหรือเป็นนักบริหาร ย่อมต้องการความรู้เกี่ยวกับเทคนิคเพื่อนำไปปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับความคิดเห็นของ Frederickson ในเรื่องที่ว่าเทคนิคสามารถศึกษาได้ในขณะที่ปฏิบัติงาน เพราะปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วกันแล้วว่า ความรู้และเทคนิคทางการบริหารเป็นสิ่งที่ไม่สามารถถ่ายทอดได้ โดยการศึกษาและการฝึกอบรม^๕ เรื่องของทักษะ (skill) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ Unstructured skills ที่จะชวนขายได้แต่เฉพาะในเวลาปฏิบัติงาน แม้จะมีผู้พยายามสอนและฝึกอบรมเรื่อง Unstructured skills แต่ก็มีปัญหาและกำลังเป็นที่ถกเถียงว่าควรจะสอนหรือฝึกอบรมเรื่องเหล่านี้หรือไม่ การพัฒนารัฐประศาสนศาสตร์ที่เป็นไปด้วยความเชื่อซำโดยเปรียบเทียบกับบริหารธุรกิจก็คือ นักรัฐประศาสนศาสตร์

จำนวนไม่น้อยยังเข้าใจรัฐประศาสนศาสตร์อย่างนักสังคมศาสตร์ แทนที่จะยึดแนวความคิดของ “สังคมศาสตร์ประยุกต์” และ “วิชาชีพ” เป็นหลัก ดังนั้นวิชาการบริหารงานบุคคลจึงควรสนใจทั้งทฤษฎีและแนวความคิด แต่ต้องไม่ทิ้งเทคนิค (nuts and bolts) เพื่อใช้สำหรับการวิเคราะห์ปัญหาในการปฏิบัติงาน การสนใจการเสริมสร้างทฤษฎีแต่ประการเดียวโดยไม่สนใจการประยุกต์ เป็นเหตุให้รัฐประศาสนศาสตร์มีปัญหาช่องว่างระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติ อีกประการหนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่าอาจารย์ที่สอนรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะวิชาการบริหารงานบุคคล ย่อมจะต้องสอนนักศึกษาถึงขั้นวิเคราะห์ปัญหาให้ได้ ก็จะต้องสอนได้ทั้งทฤษฎีและปฏิบัติ อาจารย์ที่สอนรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทยย่อมได้เปรียบกว่าอาจารย์ในสหรัฐฯ ในเรื่องของการอุดช่องว่างระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติ โดยปกติในสหรัฐฯ มหาวิทยาลัยมักจะรับผู้ที่ได้ปริญญาเอกให้เริ่มอาชีพการสอน โดยอาจารย์เหล่านั้นไม่มีโอกาสได้รับราชการมาก่อน ส่วนในประเทศไทยอาจารย์จำนวนไม่น้อยที่สอนรัฐประศาสนศาสตร์จะโอนมาจากกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ก่อนที่จะศึกษาปริญญาชั้นสูงต่อไป ตัวอย่างเช่นในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ มีอาจารย์ 24 คน ในจำนวนนี้มีอาจารย์จำนวน 16 คนที่เคยรับราชการในกระทรวงทบวงกรมมาก่อน อาจารย์เหล่านี้ย่อมมีความซาบซึ้งในระบบราชการไทยมาพอสมควร แม้อาจารย์ที่ไม่ได้โอนมาจากกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ในทางปฏิบัติคณะรัฐประศาสนศาสตร์มักจะให้โอกาสอาจารย์เหล่านี้เชิญข้าราชการที่อื่นที่มีความรู้ในค่านี้นมาสอนร่วมกัน เพื่อไม่ให้นักศึกษาห่างไกลจากความรู้และความเป็นจริงของระบบราชการไทย นานวันเข้าอาจารย์เหล่านี้ก็สามารถจะดึงทฤษฎีให้เข้ากับวิธีการปฏิบัติได้ ที่กล่าวมานี้ก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าการสอนรัฐประศาสนศาสตร์ที่ยึดแนว “วิชาชีพ” ผู้สอนควรจะสอนทั้งทฤษฎีและปฏิบัติ จริงอยู่อาจไม่ใช่ผู้สอนคนใดคนหนึ่งที่รอบรู้ทุกอย่างทั้งทางทฤษฎีและปฏิบัติ แต่การนำเอาอาจารย์หลายฝ่ายมาร่วมกันสอนช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถผลิตนักศึกษาที่มองการบริหารงานบุคคลแบบนักวิชาการ กล่าวคือมีทฤษฎีและแนวความคิดเป็นพื้นฐาน แต่ก็ไม่ได้เพเลียงพละนักปฏิบัติการเมื่อมี

การกล่าวถึงการปฏิบัติงาน การสอนวิชาการบริหารงานบุคคล ผู้สอนจึงควรจะสอนทฤษฎี
กับนักศึกษา ทฤษฎีต่าง ๆ ในวิชาการบริหารงานบุคคลประกอบด้วยกระบวนการบริหาร
งานบุคคล ความรู้ที่เกี่ยวกับมนุษย์พฤติกรรม ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน
บุคคล หรือหนังสือเวียนที่ออกโดยสำนักงาน ก.พ. สำหรับผู้ที่ต้องการศึกษาวิชาการ
บริหารงานบุคคลเป็นวิชาเอก ผู้ที่ศึกษาควรจะเรียนเทคนิคต่าง ๆ เช่น การจำแนก
ตำแหน่ง การประเมินผลบุคคล การพัฒนาบุคคลและองค์การ ฯลฯ จึงจะถือได้ว่า
มหาวิทยาลัยได้ให้ความรู้ในแนวของ “วิชาชีพ” สมตามความมุ่งหมาย

อย่างไรก็ดี แนวการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่แคบก็มี
ข้อจำกัดเช่นกัน การบริหารงานบุคคลไม่ควรจะจำกัดอยู่แต่เฉพาะเรื่องกระบวนการ แม้
กระบวนการบริหารงานบุคคล จะเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้เพราะยังมีอีกหลายกรณีที่อยู่
ศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลควรจะให้ความสนใจด้วย เกี่ยวกับวิชา^๕ Frederickson
ได้ให้ข้อสังเกตไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งเขาเรียกว่าเป็นแนวการศึกษาการบริหารงานบุคคล
ในความหมายที่กว้าง ความเห็นของเขาก็คือการศึกษาศาสตร์วิชาการบริหารงานบุคคลควรจะ
ครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลกับทฤษฎีการเมือง ทฤษฎีองค์
การ และ “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่”^๖

สำหรับทฤษฎีการเมือง เขาเห็นว่าการบริหารงานบุคคลก็คือ ทฤษฎี
การเมืองประยุกต์นั่นเอง ทฤษฎีการเมืองเป็นสาขาวิชาที่กล่าวถึงเรื่อง “ใครเป็นผู้ปกครอง
หรือใครควรจะเป็นผู้ปกครอง” จากข้อมูลต่าง ๆ ทางรัฐศาสตร์แสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหาร
เป็นผู้ใช้อำนาจไม่น้อยในทุกระบบการเมือง ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า การบริหารงานบุคคล
เป็นเครื่องมือที่จะตัดสินว่าผู้ใดควรจะเป็นหัวหน้างานหรือนักบริหาร ซึ่งก็เท่ากับเป็น
เครื่องมือในการแสวงหาผู้ที่จะมาเป็นผู้ปกครองนั่นเอง นอกจาก^๗ Frederickson ยังชี้
ให้เห็นว่าทฤษฎีการเมืองสนใจเรื่องต่างๆ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของการบริหาร
งานบุคคลด้วย เช่น เรื่องระบบคุณธรรมกับระบบอุปถัมภ์ เกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการ
สรรหาและการคัดเลือก การมีค่านิยมทางการเมืองของข้าราชการ และวิธีการที่สังคม

กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของประชาชน แนวการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่
 เที่ยงธรรม และความต้องการของระบบที่ต้องการผู้ที่มีความรู้และความชำนาญดี กล่าว
 โดยสรุปก็คือ การศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลสามารถจะช่วยเสริมสร้างทฤษฎีการเมือง
 ให้สมบูรณ์ และการตั้งวิชาการบริหารงานบุคคลให้สัมพันธ์กับทฤษฎีการเมืองช่วยให้การ
 ศึกษาที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น และเป็นการเพิ่มฐานะจากการเห็นว่าวิชาการบริหารงาน
 บุคคลเป็นวิชาที่เกี่ยวกับเทคนิค ให้เป็นวิชาที่มีทฤษฎีและแนวความคิดกว้างขวางขึ้น
 คือสามารถจะเชื่อมโยงทฤษฎีของการบริหารงานบุคคลกับทฤษฎีของสาขาวิชาอื่น ๆ ใน
 สังคมศาสตร์ สำหรับในเรื่องของทฤษฎีองค์การ Frederickson เห็นว่าวิชาการบริหารงาน
 บุคคลก็คือ วิชาที่กล่าวถึงการสรรหากำลังคนในระบบบริหาร การบริหารงานบุคคลที่
 ประสบความสำเร็จ ผู้บริหารต้องมีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ โดยเหตุนี้
 วิชาการบริหารงานบุคคลจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 สังคมวิทยาและจิตวิทยาสังคม เพราะสังคมวิทยา และ จิตวิทยาทางสังคมให้ความรู้แก่
 วิชาการบริหารงานบุคคลในเรื่องของมนุษย์พฤติกรรม ทฤษฎีกลุ่ม (group theory) ทฤษฎี
 บทบาท (role theory) และทฤษฎีต่างๆ ของจิตวิทยาทางองค์การ (organizational
 psychology) มีส่วนช่วยให้ภาครัฐประศาสนศาสตร์เข้าใจพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การที่
 สลับซับซ้อนได้ และในประการสุดท้าย Frederickson ได้ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่าง
 การบริหารงานบุคคลกับ “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” (New Public
 Administration) ซึ่งเป็นแนวการศึกษาที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับปรัชญาและค่านิยม การ
 เปลี่ยนแปลง ให้ความสนใจเกี่ยวกับปัญหา การบริหารโดยคำนึงถึงผลทางการเมืองและ
 สังคม เป็นอาทิ เขาเห็นว่าทั้งสองสาขาวิชานี้มีความสัมพันธ์กันอย่างเด่นชัด ประการแรก
 ความสนใจเรื่องปรัชญาและค่านิยมของ “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” มีส่วน
 ช่วยให้การบริหารงานบุคคลคำนึงถึงปัญหาต่างๆ ในด้านของค่านิยม เช่น “ผู้ใดเป็นผู้ได้
 รับประโยชน์และผู้ใดเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ จากกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของการ
 บริหารงานบุคคล” คำถามเหล่านี้ผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต้องถาม

ตัวเองเสมอ เพื่อความเป็นธรรมในการบริหารงาน การละเลยคำถามเช่นนี้ทำให้การออกกฎหมายหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ทำให้คนเป็นจำนวนมากเสียประโยชน์ ประการที่สอง รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง การบริหารงานบุคคลน่าจะนำเอาแนวความคิดนี้ไปเปลี่ยนแปลงระบบราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารบุคคล ประการที่สาม ได้แก่เรื่องความเสมอภาคทางสังคมซึ่ง “รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่” สนใจเป็นพิเศษ เพื่อให้ระบบราชการมีความเป็นธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่ Frederickson ชี้ให้เห็นว่า ระบบคุณธรรมของการบริหารงานบุคคลน่าจะมีการศึกษาและวิเคราะห์แนวความคิดนี้ใหม่ เพราะระบบคุณธรรมอาจเป็นอุปสรรคต่อการนำไปสู่ความเสมอภาคทางสังคม ระบบคุณธรรมที่เน้นเรื่องการสอบแข่งขันเป็นการปิดโอกาสแก่ชนส่วนน้อยและผู้ที่มีรายได้น้อยให้มีโอกาสได้รับการศึกษา การเน้นระบบคุณธรรมก็เท่ากับเป็นการทำลายหรืออิตรอนระบบความเสมอภาคของสังคมนั่นเอง⁶

ตามที่คุณเขียนได้กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้าง ตามแนวความคิดของ Frederickson ก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าแนวการศึกษาในความหมายที่กว้าง นอกจากจะครอบคลุมแนวการศึกษาในความหมายที่แคบ ยังหมายรวมถึงมิติอื่น ๆ ของการบริหารงานบุคคล ที่สำคัญที่สุดก็คือแนวการศึกษาในความหมายที่กว้างจะส่งเสริมผู้สนใจศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลให้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เพราะเป็นแนวการศึกษาที่สนใจกระบวนการบริหารงานบุคคล อีกทั้งยังได้ครอบคลุมทฤษฎี และแนวความคิดของการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสาขาอื่น ๆ ของสังคมศาสตร์ เป็นการยากที่จะให้ผู้ปรัการระดับปริญญาโทและปริญญาเอกศึกษาแต่เฉพาะเทคนิคและวิธีการปฏิบัติงาน การเพิ่มวิชาความรู้ (body of knowledge) เป็นภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้ศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษาเช่นกัน

อนึ่ง เพื่อที่จะให้แนวการศึกษาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้างครอบคลุมเนื้อหาที่กว้างขวางกว่าที่ Frederickson ได้เสนอ ผู้เขียนจะได้เพิ่มเติมขอบข่ายของ

ลักษณะวิชาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ประการแรกก็คือความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลกับนโยบายสาธารณะ นโยบายสาธารณะที่สำคัญ ๆ เกือบทุกประเทศก็คือ การศึกษา การคมนาคม หรือการสาธารณสุข ฯลฯ การสนใจปัญหาการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวกับการศึกษา การคมนาคม การสาธารณสุข การวางแผนครอบครัว หรือการเคหะ จึงเป็นมิติใหม่ของวิชาการบริหารงานบุคคล นโยบายสาธารณะแต่ละเรื่องย่อมต้องการวิธีการและแนวความคิดของการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันออกไป เช่น การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย ย่อมมีลักษณะแตกต่างกับการบริหารงานด้านสาธารณสุขหรือการเคหะอย่างมาก จึงไม่สามารถจะศึกษารวม ๆ กันไปได้ ความรู้จากการศึกษานโยบายสาธารณะจะมีประโยชน์กับการบริหารนโยบายสาธารณะในแต่ละสาขา อีกทั้งจะเป็นการเพิ่มขอบข่ายของวิชาการบริหารงานบุคคลให้มีส่วนรับผิดชอบต่อการบริหารในระดับมหภาคมากขึ้น ประการที่สอง ผู้เขียนเห็นว่าควรจะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลกับระบบการเมือง การศึกษาการบริหารงานบุคคลของรัฐสภา พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ฯลฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่มีผู้ใดศึกษาในประเทศไทยมาก่อน เป็นอีกมิติหนึ่งที่ผู้ศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลมีโอกาสดูเพื่อเพิ่มพูนขอบข่ายของวิชาได้ ประการสุดท้ายก็คือ เรื่องของการพัฒนา การพัฒนาเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่สุดของประเทศล้าหลังหรือประเทศที่มีความเจริญทางเทคโนโลยีน้อยอย่างเช่นประเทศไทย การศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลให้มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาจึงเป็นเรื่องที่นักวิชาการไทยไม่ควรจะมองข้าม เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาของประเทศไทยโดยตรง แม้ประเทศไทยจะมีระบบพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่ดีเลิศอย่างไร แต่หากขาดนักบริหารการพัฒนาบริหารให้นโยบายและแผนกลายเป็นความจริงแล้ว เป้าหมายของการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมก็จะมีสภาพเพียงความฝัน วิธีที่ได้มาซึ่งนักบริหารการพัฒนาก็ต้องอาศัยวิชาการบริหารงานบุคคลในการสรรหาและพัฒนาบุคคล เนื่องจากหัวข้อนี้เป็นหัวข้อสำคัญ ประกอบกับประเทศพัฒนามักมองข้ามความสำคัญของปัญหานี้ เนื้อหาของบทความที่จะกล่าวต่อไปนี้จะเป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคลกับการบริหารการพัฒนา โดยผู้เขียนจะชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญของนักบริหารการพัฒนา เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการสรรหาต่อไป

2. การบริหารงานบุคคลกับการบริหารการพัฒนา : กรณีของแนวการศึกษาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้าง

เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลกับการบริหารการพัฒนา ผู้เขียนจะกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับ “การพัฒนา” และ “การบริหารการพัฒนา” เสียก่อน “การพัฒนา” หมายถึงการเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่สามประการ คือ 1) สภาพของชีวิต (condition of life) 2) มีเป้าหมายที่จะต้องบรรลุ (goal to be attained) และ 3) มีสมรรถภาพในการเติบโต เปลี่ยนแปลง และพัฒนา (capacity for development)⁸ ความหมายของคำว่า “สภาพของชีวิต” อธิบายได้ดังนี้ ความยากจนเป็นตรรกะของการมีสภาพชีวิตที่ด้อยพัฒนา ประชาชนในประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่จะมีความอดอยากหิวโหย ขาดเครื่องนุ่งห่มที่จำเป็น ไม่มีที่อยู่อาศัย หรือมีที่อยู่อาศัยที่แออัดยัดเยียด ผิดสุขลักษณะ มีสุขภาพที่เสื่อมโทรม เป็นต้น ตามสถิติประชากรโลก ประชาชน 800 ล้านคนที่อาศัยอยู่ในประเทศต่างๆ เป็นผู้มีสภาพของชีวิตที่ยากจนแสนเข็ญ (absolute poverty) ขาดความมั่นคง ปราศจากการพักผ่อนหย่อนใจ และส่วนใหญ่มีชีวิตอยู่ด้วยความทรมานเพราะขาดแคลน สิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญของชีวิตนั่นเอง “สภาพของชีวิต” สามารถจะวัดได้ด้วยการดูรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรชาติและการกระจายรายได้ของแต่ละประเทศ เพราะฉะนั้นการพัฒนาก็คือการขจัดปัญหาความยากจน เพื่อให้สภาพของชีวิตที่ดีขึ้น วิธีการแก้ปัญหาคือการเพิ่มรายได้และมีระบบการกระจายรายได้ที่เท่าเทียมกัน สำหรับเรื่องเป้าหมายการพัฒนา ก็ได้แก่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับค่านิยม กล่าวคือการพัฒนาจะมีการกำหนดเป้าหมาย ซึ่งเป้าหมายเหล่านี้ก็คือค่านิยมที่เห็นว่าเหมาะสมหรือดีที่สุดของแต่ละประเทศในระยะเวลาหนึ่ง ตัวอย่างเช่น Fin ได้ชี้ให้เห็นค่านิยมหรือเป้าหมายเกี่ยวกับการพัฒนาของประเทศจีนว่าขึ้นอยู่กับ 1) อำนาจทางการเมืองจะต้องอยู่ในมือของชนชั้นผู้ผลิต ซึ่งได้แก่ชาวนาและกรรมกร (power to the people) 2) เสริมสร้างจริยธรรมเกี่ยวกับการรับใช้ประชาชน (serve-the-people ethic) ด้วยการให้คนในสังคมมีโอกาสได้สัมผัสกับชีวิตของพลเมืองส่วนใหญ่ในประเทศ

สิ่งที่ประเทศจีนได้ถือปฏิบัติก็คือ การให้เด็กนักเรียนมัธยมตอนปลายไปใช้ชีวิตในชนบท เพื่อช่วยชาวนาทำงาน เป็นการช่วยให้นักเรียนมีโอกาสได้สัมผัสกับชีวิตที่แท้จริงของพลเมืองแปดสิบบเปอร์เซ็นต์ของประเทศซึ่งได้แก่ชาวนานั่นเอง 3) การพึ่งตัวเองในการพัฒนา (self-reliance and autonomy in development) ได้แก่การใช้คนและทรัพยากรที่หาได้ในประเทศ รักษาความสัมพันธ์ระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม¹⁰ บางคนเรียกการพัฒนาแบบนี้ว่า “เดินอยู่บนสองขา” (walking on two legs) ซึ่งหมายความว่าใช้เทคโนโลยีที่ประดิษฐ์ภายในประเทศ ผสมผสานกับเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า เช่น จัดตั้งโรงงานขนาดเล็กที่ลงทุนน้อยพร้อม ๆ กันไปกับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เป้าหมายทั้งสามข้อนี้เป็นเป้าหมายการพัฒนาของประเทศจีน ประเทศอื่น ๆ อาจมีลักษณะแตกต่างกันไปตามความต้องการแต่ละประเทศ¹⁰ ดังเช่นที่ได้มีการสรุปเกี่ยวกับเป้าหมายของการพัฒนาโดยทั่วไปว่า ควรจะจัดในเรื่องความยากจนและเพิ่มพูนคุณภาพแห่งชีวิต (quality of life)¹¹ สำหรับในเรื่องความยากจนได้กล่าวมาแล้วในตอนที่แล้ว ส่วนคุณภาพแห่งชีวิตก็คือ การที่คนในสังคมมีโอกาสได้เลือก (choices) มีโอกาสที่จะวางแผนหรือกำหนดชีวิตได้ตามที่ต้องการ ประชาชนในที่นี้หมายถึงประชาชนทุกคน ไม่ใช่แต่เพียงชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามในการพิจารณาเรื่องเป้าหมาย Gant ได้ชี้ให้เห็นว่าประเทศใดที่ไม่ได้ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน ถือได้ว่าประเทศนั้นยังไม่ได้บรรลุเป้าหมายเกี่ยวกับการพัฒนา¹² มองในลักษณะเช่นนี้ การพัฒนานี้คือการช่วยให้ความหวังของประชาชนประสบผลสำเร็จเช่นเดียวกับเรื่องของสภาพชีวิตที่กล่าวมาข้างต้น ความคาดหวังของประชาชนย่อมแตกต่างกันไปตามกาลเวลา และคู่ได้จากการเปรียบเทียบสภาพของประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่ง หรือท้องถิ่นหนึ่งกับอีกท้องถิ่นหนึ่ง เกี่ยวกับสมรรถภาพในการพัฒนา หมายถึงระบบหรือระเบียบวิธีการที่จะช่วยให้นโยบายหรือโครงการบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด สมรรถภาพของการพัฒนาย่อมหมายถึงองค์การและสถาบันทั้งของภาครัฐบาลและเอกชนที่ให้การสนับสนุนการพัฒนา นอกจากนี้ยังหมายถึงความตั้งใจของประชาชนที่จะทำงานด้วยการเสี่ยงเพื่อการเปลี่ยนแปลงให้

ดีขึ้น โดยสรุปการวัดสมรรถภาพในการพัฒนาที่ได้จากการจัดการบริการของรัฐไปสู่ประชาชน

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปี 1960 ได้มีการใช้กลวิธีในการพัฒนาที่มีลักษณะแตกต่างกันในช่วงแรกก็คือระยะ ปี ค.ศ. 1960—1970 การพัฒนาให้ดูที่ GNP/per capita¹³ ถ้าประเทศใดมี GNP/per capita สูงกว่า U.S. 1,000 ถือได้ว่าเป็นประเทศพัฒนา (ยกเว้นประเทศในกลุ่ม OPEC) ถ้าต่ำกว่าก็ถือได้ว่าเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนา เป้าหมายของการพัฒนาในระยะนี้ก็คือการเปลี่ยนสถานะของประเทศด้อยพัฒนาให้เป็นประเทศพัฒนาด้วยการเพิ่ม GNP/per capita ซึ่งเพิ่มได้ด้วยการเพิ่มทุน (capital accumulation) และ ปัจจัยอื่น ๆ เช่น : ทรัพยากรใหม่ ๆ (new resources) ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี (technological progress) และการเพิ่มของประชากร (population growth) นักเศรษฐศาสตร์ Higgins จึงเห็นว่าการพัฒนาหมายถึงการเพิ่มรายได้ (income) ซึ่งเป็นทางนำไปสู่การเพิ่มการออม (saving) และการลงทุน (investment)¹⁴ หรือนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ Rostow ก็ให้เห็นว่าประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกได้มีประวัติการพัฒนาด้วยการพยายามให้ผ่านพ้นขั้น take-off เพื่อไปสู่ขั้น high mass consumption สำคัญของทฤษฎี take-off ก็คือการเพิ่มทุนโดยวิธีการเพิ่มระดับการออมและการลงทุน¹⁵ การมองการพัฒนาในลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าการพัฒนาก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะฉะนั้นในระยะปี ค.ศ. 1960—1975 สหประชาชาติได้กำหนด “ทศวรรษแรกแห่งการพัฒนา” ด้วยการรณรงค์ให้ประเทศด้อยพัฒนาเพิ่ม GNP ปีละไม่ต่ำกว่า 5% มีการขยายอุตสาหกรรมขนาดหนัก แต่เนื่องจากประเทศด้อยพัฒนาไม่มีทุนสำหรับขยายอุตสาหกรรมขนาดหนัก การสร้างเขื่อนไฮโดรลิกและโรงงานถลุงเหล็ก ฯลฯ จึงต้องอาศัยทุนมากมายจากต่างประเทศ เพื่อการพัฒนา เพราะฉะนั้น ทุนจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งของการพัฒนาในสายตาของนักเศรษฐศาสตร์ในระยะนั้น

อย่างไรก็ดี “ทศวรรษแรกแห่งการพัฒนา” ได้ผ่านพ้นไป ผลก็คือมีการเพิ่ม GNP/per capita ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดซึ่งอันที่นาสนใจก็คืออัตราการเพิ่ม GNP/per

capita ของประเทศด้อยพัฒนามีอัตราสูงถึงสองเท่าเมื่อเทียบกับยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ เมื่อศตวรรษที่ 19¹⁶ แต่สิ่งที่เห็นได้ชัดในต้นปี ค.ศ. 1970 ก็คือกลุ่มประเทศเหล่านี้ในเอเชีย ลาตินอเมริกา หรือออฟริกาที่มีสภาพทั่วไปของประชาชนที่มีความยากจน ความไม่เสมอภาค และการไม่มีงานทำ¹⁷ โดยเหตุนี้ นักสังคมศาสตร์ได้ลงความเห็นว่าการพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการเพิ่ม GNP/per capita ไม่ได้เป็นการพัฒนา ตรงกันข้ามกลับมีส่วนให้คนมั่งมีมั่งมีขึ้น และคนยากจนจนลง ดังที่รายงานของ Robert McNamara ได้กล่าวไว้ว่า “คนมั่งมีซึ่งมีอยู่จำนวนประมาณ 20% ได้รับรายได้ของประเทศถึง 55% ส่วนคนจนซึ่งมีอยู่ประมาณ 20% ได้รับรายได้เพียง 5%” และคนอื่นอีก 800 ล้านคนเฉลี่ยแล้วมีรายได้เพียง 30 เซนต์ของสหรัฐฯ ทั่วประเทศ มีสภาพชีวิตที่มีอาหารไม่เพียงพอ อ่านไม่ได้ เขียนไม่ออก และไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง.....”¹⁸ การพัฒนาที่อาศัยการลงทุนเพื่อเพิ่ม GNP/per capita ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างคนมีและคนจนยิ่งขึ้น และสิ่งที่เห็นได้ชัดที่สุดก็คือ คนส่วนใหญ่ของประเทศยังมีสภาพชีวิตที่เหมือนเดิม หรือยากจนกว่าก่อนการพัฒนาเสียด้วยซ้ำ ทฤษฎีพัฒนาเศรษฐกิจในแนวนั้น (growth model) จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะมองการพัฒนาโดยอาศัยแต่ตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจแต่ประการเดียว ตัวแปรทางด้านสังคมและการเมืองได้ถูกมองข้าม หรือถ้าจะมีการหยิบยกมาพิจารณา ก็เป็นการพิจารณาแต่เพียงผิวเผินแต่เฉพาะจะมาสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น จึงมีนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งมองการพัฒนาในลักษณะที่กว้างขวางกว่าเดิม โดยพิจารณาด้านอื่นๆ นอกเหนือจากด้านเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น ในรายงานของ Dag Hammarskjold ได้เรียกร้องให้มีการพัฒนาซึ่งเรียกว่า “การพัฒนาอีกแบบหนึ่ง” (another development) โดยเห็นว่าการพัฒนาควรหมายรวมถึงการพัฒนาทั้งวัตถุ (material) และไม่ใช่วัตถุ (non-material) ควบคู่กันไป และมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ คือ 1) การพัฒนาควรช่วยให้ประชาชนได้มีโอกาสได้รับในสิ่งที่ต้องการ ซึ่งควรเริ่มด้วยการขจัดความยากจน เพราะการแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการมากที่สุด 2) การพัฒนาควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการช่วยตัวเองของแต่ละสังคม 3) การพัฒนาควรสอดคล้องกับสิ่งแวดล้อมของแต่ละสังคม 4) การพัฒนาต้องการการ

เปลี่ยนแปลงในกันโครงสร้าง ๕) การพัฒนาเป็นสิ่งที่ต้องรีบกระทำโดยปัจจุบัน
ทันด่วน^{๒๐}

จากการพิจารณาแนวความคิด “การพัฒนาอีกแบบหนึ่ง” เริ่มรู้ว่าการพัฒนา
หมายรวมถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาในเรื่องอื่น ๆ เช่นการพัฒนาศักดิ์ศรี
ของมนุษย์ การขจัดความยากลำบาก การให้การศึกษาแก่คนในสังคมเพื่อช่วยตนเองได้
การมีคุณภาพของชีวิตที่ดี และการมีเสรีภาพในการคิดหรือการแสวงหาในสิ่งที่ตนต้องการ
ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาในสิ่งที่ไม่ใช่วัตถุ ซึ่งมีรายละเอียดดังปรากฏในรายงาน
ดังนี้ “การอยู่ร่วมกัน การมีมิตรภาพ มีความรัก มีเซดซ์ มีเวลาว่าง มีเวลาที่ไม่ถูกกำหนด
ตามโครงการ มีประสบการณ์มีโอกาสแสวงหาสิ่งที่ท้าทายใหม่ ๆ มีความต้องการใหม่ ๆ
โอกาสสำหรับภาวะสร้างสรรค์ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการทำงานมากกว่าตำแหน่งงาน มี
โอกาสพึ่งตัวเองและแสวงหาความสำเร็จได้เอง มีความเป็นอยู่ดี มีความสุข และการมี
ชีวิตที่มีความหมาย”^{๒๑} การพัฒนาในแนวดังกล่าวนี้ เน้นการพัฒนาที่การกระจายผล
ประโยชน์ของสังคม (distribution) ให้ความสำคัญเกี่ยวกับค่านิยมวัฒนธรรม สังคม และการ
เมือง เป้าหมายของการพัฒนามีการลดหลั่นตามความจำเป็น เป็นความต้องการเกี่ยวกับ
พื้นฐานของประชาชนและการขจัดความยากจน เป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญที่สุด กล่าว
โดยสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาอีกแบบหนึ่ง ก็คือเป็น “การพัฒนาสังคม” นั่นเอง
กล่าวคือ เป็นการพัฒนาโดยพิจารณาตัวแปรทางสังคมเป็นหลัก (social indicators move
ment) แนวความคิดที่สนับสนุนการพัฒนาสังคมได้มาจากความคิดเกี่ยวกับความเสมอภาค
(equity) เสรีภาพ (liberation) สวัสดิภาพ (welfare) การเจริญที่แท้จริง (real progress)
ปัจจัยพื้นฐานของชีวิต (basic needs) เป็นอาทิ แนวความคิดเหล่านี้เห็นว่าการพัฒนาควร
จะมุ่งให้คุณภาพแห่งชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น คุณภาพของชีวิตจึงควรพัฒนาพร้อมกับ
การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเหตุนี้การพัฒนาสังคมในประเทศต่าง ๆ จึงมุ่งไปที่ปัญหาเกี่ยวกับ
การศึกษา การสาธารณสุข การเคหะ อาชญากรรม ประชากร ฯลฯ การพัฒนาสังคมในกิจ
กรรมเหล่านี้ จะทำควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจในแง่ของการจัดสรรรายได้ที่เป็นธรรม
การจัดอัตราส่วนเกี่ยวกับการจ้างงานทำ (employment ratios) ในปัจจุบันได้มีเงินช่วยเหลือ

จากต่างประเทศเพื่อให้การพัฒนาการเกษตร พัฒนาชนบท อาหารและโภชนาการ การสาธารณสุข การวางแผนครอบครัว ปัญหาประชากร การศึกษา และการพัฒนาทรัพยากรเกี่ยวกับมนุษย์เป็นอาทิ กิจกรรมเหล่านี้ตรงกับเป้าหมายของ “ทศวรรษที่สองแห่งการพัฒนา” (ค.ศ. 1970—1980) ขององค์การสหประชาชาติที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาเป้าหมายของสังคม (social goals)

อย่างไรก็ดี การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นการมองการพัฒนาภายในประเทศ แต่ที่จริงการพัฒนาสัมพันธ์กับเศรษฐกิจของต่างประเทศด้วย นักวิชาการทางพัฒนาสำนักลาคตินอเมริกาเห็นว่า ประเทศด้อยพัฒนาน่าจะพิจารณาให้รอบครอบถึงปัญหาว่าผู้ใดกำหนดการพัฒนาในแต่ละประเทศ เพราะการพัฒนาที่มีคนในประเทศอื่นเป็นผู้กำหนดย่อมไม่ได้ผลเป็นไปตามความต้องการของประเทศที่กำลังพัฒนา หากแต่จะเป็นไปตามความต้องการของประเทศอื่น รูปแบบการพัฒนาเช่นนี้ไม่เรียกว่าเป็นการพัฒนา หากเป็นเรื่องที่จะส่งเสริมให้เกิดการด้อยพัฒนามากกว่า เรื่องดังกล่าวนี้เป็นต้นเกิดของทฤษฎีและแนวความคิดที่เรียกกันว่า dependency and underdevelopment หรือในบางครั้งเรียกทฤษฎี dominance/dependency มีต้นกำเนิดแนวความคิดมาจากนักคิดที่สำคัญ ๆ เช่น Celso Furtado, Ander Gunder Frank, Theotonio Dos santos, Fernando Henrique Cardoso เป็นอาทิ สาธารณคดีสำคัญของทฤษฎี dependency และ underdevelopment ก็คือการมองย้อนหลังไปในอดีต ด้วยการดูประวัติศาสตร์ที่บางประเทศได้เปรียบกว่าอีกหลายประเทศในด้านการพัฒนาจนเป็นเหตุให้ประเทศที่เสียเปรียบในการพัฒนาต้องพึ่งประเทศที่ได้เปรียบสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน เกี่ยวกับเรื่องนี้ Furtado ได้อธิบายให้เห็นความเสียเปรียบของประเทศล้าหลังว่ามีสาเหตุมาจาก 1) ความเสียเปรียบเกี่ยวกับความเจริญทางเทคโนโลยี ในระยะหนึ่ง กล่าวคือ มีบางประเทศได้เปรียบกว่าอีกหลายประเทศในด้านความเจริญทางเทคโนโลยี จนเป็นเหตุให้ประเทศที่เสียเปรียบเสียเปรียบยิ่งขึ้น เพราะรายได้ของประเทศเหล่านี้จะอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย 2) กลุ่มคนที่มีอภิสิทธิ์ในประเทศล้าหลังมักจะเลียนแบบวิถีความเป็นอยู่ของคนในประเทศเจริญ เป็นเหตุให้ต้องสั่งสินค้าฟุ่มเฟือย

เข้ามาใช้ แต่เนื่องจากสินค้าเข้ามีราคาแพง ประเทศเหล่านี้จึงต้องผลิตสินค้าเหล่านี้มา
ให้คนส่วนน้อยใช้และต้องพึ่งพาประเทศก้าวหน้าในด้านวัตถุหรือชิ้นส่วนที่จำเป็น ประ-
เทศที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจจึงมีโอกาสควบคุมการผลิตในประเทศล้าหลังทางเศรษฐกิจ
หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประเทศล้าหลังต้องพึ่งพาประเทศที่เจริญในด้านการผลิต
3) ประเทศล้าหลังมักมีอุตสาหกรรมแบบใช้ทุนมาก ใช้เทคโนโลยีแบบไม่ใช้แรงงานคน
ทำให้ประเทศเหล่านี้มีคนว่างงานมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันอุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องพึ่งพา
บริษัทใหญ่ระหว่างประเทศในด้านเครื่องจักรกล เครื่องไฟฟ้าคอมพิวเตอร์ ฯลฯ
ทำให้บริษัทใหญ่ระหว่างประเทศมีโอกาสควบคุมเศรษฐกิจของประเทศล้าหลังได้²⁸
นอกจากนี้ชนชั้นผู้นำในประเทศล้าหลังมีฐานะที่มั่นคงก็ด้วยการช่วยเหลือจากชนชั้นผู้นำ
ระหว่างประเทศซึ่งมักจะช่วยเหลือในรูปของการติดต่อสัมพันธ์ทางธุรกิจ ทางการศึกษา
ทางการเมือง และสังคม ทฤษฎี dominance/dependency จึงมีส่วนช่วยให้เข้าใจการพัฒนา
ได้ดีขึ้น กล่าวคือ การพัฒนาควรจะมีถึงอิทธิพลจากภายนอกประเทศด้วย

เท่าที่กล่าวมาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่การพัฒนา
ควรหมายรวมถึงการพัฒนาการเมืองอีกด้วย แม้การพัฒนาจะเน้นการเพิ่มรายได้และการ
กระจายรายได้ด้วยความเป็นธรรม แต่พื้นฐานของการเพิ่มรายได้และการมีคุณภาพแห่ง
ชีวิตที่ดีควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีชีวิตที่มีเกียรติและมีเสรีภาพ จึงจะถือได้ว่าการ
พัฒนามีความสมบูรณ์ การมีอาหารและมีที่อยู่ที่ดี ตลอดจนมีสภาพแวดล้อมของชีวิตที่
อุดมย่อมไม่มีความหมายหากมนุษย์ไม่มีเสรีภาพในการกำหนดชีวิตของตนเอง เสรีภาพ
และเกียรติของมนุษย์จะมีได้โดยการให้มนุษย์เข้ามีส่วนร่วมในการปกครองและบริหาร
(participation in governance)²⁹ การไม่มีส่วนร่วมของประชาชน ย่อมประกันไม่ได้ว่า
อาหารหรือคุณภาพแห่งชีวิตซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะ
บรรลุได้ การจะบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ได้จึงต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ
ปกครองและการบริหาร ประชาชนจะเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ของเขาได้ดีกว่าผู้อื่น หยิบ
ยกให้ เพราะฉะนั้นการพัฒนาจึงหมายถึงการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และการเมือง

ตามที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาครอบคลุมกระบวนการ
 ทุกๆ ด้าน (multidimensional) ทั้งทางพัฒนาเศรษฐกิจ พัฒนาสังคม และพัฒนาการ
 เมือง สำหรับในเรื่องนี้ทุกๆ ประเภทจะมีเป้าหมายการพัฒนาโดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนา
 เศรษฐกิจและสังคม แผนพัฒนาจะสำเร็จได้ก็โดยการอาศัยวิธีการบริหารการพัฒนา
 (development administration) การบริหารการพัฒนาจึงมีลักษณะแตกต่างไปจากการบริหาร
 ทั่วๆ ไป (public administration) ทั้งนี้เพราะการบริหารทั่วๆ ไป ไม่ได้คำนึงถึงวิธีการ
 บริหารและบรรยากาศให้สอดคล้องกับปัญหาของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง
 หากแต่จะสนองตอบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคมมากกว่า เช่น การบริหารเพื่อ
 รักษาไว้ซึ่งกฎหมายและความสงบเรียบร้อยหรือการให้บริการสาธารณะโดยทั่วๆ ไป เป็นต้น
 เพราะฉะนั้นการบริหารการพัฒนาจึงมีความหมายรวมถึงหน่วยงานทางราชการ หรือ
 กระบวนการของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้น เพื่อบริหารกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาก
 ล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การทำให้กลไกของรัฐเชื่อมโยงส่วนต่างๆ ของการพัฒนาเพื่อให้
 บรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นการปรับตัวของระบบ
 ราชการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในด้านการพัฒนา โดยสรุปการบริหาร
 การพัฒนาก็คือการบริหารนโยบาย โปรแกรมและโครงการให้บรรลุเป้าหมายการพัฒน
 นั้นเอง²⁵

การบริหารการพัฒนาจึงมีลักษณะโดยเฉพาะอยู่หลายประการ ประการแรก
 ได้แก่วัตถุประสงค์²⁶ กล่าวคือ การบริหารการพัฒนามีวัตถุประสงค์หลักในการสนองตอบ
 ต่อเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นวัตถุประสงค์
 ประสงค์เพื่อการเปลี่ยนแปลงไม่ใช่การรักษาสิ่งที่มีอยู่แล้วในระบบ (status quo) การ
 บริหารการพัฒนาจะเริ่มด้วยการพิจารณาความต้องการของประชาชน เพื่อทราบความ
 ต้องการ กำหนดเป็นนโยบายขึ้น จากนั้นก็เปลี่ยนนโยบายให้เป็นแผนและโครง
 การภายใต้บรรยากาศของการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะฉะนั้นสาระสำคัญของการ
 บริหารการพัฒนาก็คือ เป็นการบริหารภายใต้การควบคุมของประชาชนหรือผู้รับบริการ

นั่นเอง ประการที่สอง การบริหารการพัฒนาที่มีลักษณะพิเศษหรือเป็นกิจกรรมที่จัดให้มีขึ้นเพื่อประชาชนไม่ใช่เป็นกิจกรรมเพื่อหน่วยงาน หรือผู้ที่มีอำนาจอื่นใดในระบบการเมือง³⁷ ประการที่สามก็คือ บรรยากาศหรือทัศนคติของการบริหารการพัฒนาเป็นไปในทางบวก (positive) มากกว่าเป็นไปในทางลบ (negative)³⁸ โน้มหน้าใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากกว่าจะจำกัดหรือตัดทอนความร่วมมือ ประการที่สี่ การบริหารการพัฒนาคำนึงถึงปัจจัยเรื่องสถานที่ (spatial dimension) และเวลา (temporal dimension)³⁹ ทั้งนี้เพราะในสถานที่แห่งหนึ่ง และในระยะเวลาหนึ่ง ย่อมมีลักษณะการบริหารที่แตกต่างกันไป ประการที่ห้าก็คือ แนวความคิดเรื่อง “ประสิทธิภาพ”⁴⁰ แม้ว่าการบริหารการพัฒนาจะคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารงาน แต่สาระสำคัญของการบริหารการพัฒนาอยู่ที่เป้าหมายของการพัฒนามากกว่าเรื่องของประสิทธิภาพ เพราะฉะนั้น การวัดความสำเร็จของการบริหารพัฒนาให้คู่กับการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาไม่ใช่วัดเรื่องประสิทธิภาพ จึงมีลักษณะแตกต่างกับการบริหารทั่วไป ที่มักเน้นเกี่ยวกับเป้าหมายของการบริหารที่ดี (good administration) หรือการบริหารให้มีประสิทธิภาพ (efficient administration) เพราะในบางครั้งการบริหารที่มีประสิทธิภาพอาจไปขัดกับการบริหารเพื่อการพัฒนาได้

ตามที่ได้อธิบายมาข้างต้น ผู้เขียนได้กล่าวถึงความหมายของ “การพัฒนา” และ “การบริหารการพัฒนา” เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าการบริหารการพัฒนามีลักษณะแตกต่างจากการบริหารทั่วไป ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลในบรรยากาศการบริหารการพัฒนาว่ามีลักษณะแตกต่างกับการบริหารงานบุคคลทั่วไป ผู้เขียนจะหยิบยกแต่เฉพาะกรณีของการสรรหาบุคคล เพื่อจะแสดงให้เห็นว่าเรื่องการสรรหาบุคคลเมื่อนำมาพิจารณากับสิ่งแวดล้อมของการพัฒนาจะมีลักษณะแตกต่างไปจากการบริหารงานบุคคลทั่วไปอย่างไร? ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้าง

เนื่องจากการบริหารการพัฒนามีระบบและวิธีการบริหารที่ติดต่อกัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ (external administration) มากกว่าที่จะสนใจแต่เฉพาะเรื่องภายใน

องค์การ คุณสมบัติของนักบริหารการพัฒนาจึงมีลักษณะแตกต่างกับนักบริหารโดยทั่วไป หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของการบริหารงานบุคคลก็คือการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นนักบริหารการพัฒนาเพื่อที่จะได้บุคคลที่เหมาะสมกับงานการบริหารการพัฒนา

ในส่วนที่จะกล่าวต่อไปนี้ ผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นคุณสมบัติของนักบริหารการพัฒนาและการผลิตนักบริหารการพัฒนา โดยพยายามจะชี้ให้เห็นถึงภูมิหลังทางการศึกษาของนักบริหารการพัฒนา เพื่อจะเป็นแนวทางให้ผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ถือเป็นเกณฑ์ในการสรรหาต่อไป

คุณสมบัติของนักบริหารพัฒนามีดังนี้ นอกจากนักบริหารการพัฒนาต้องการพื้นฐานความรู้การบริหารเช่นเดียวกับนักบริหารทั่วไปยังจะต้องอาศัยความรู้ในด้านคิดต่อสัมพันธ์กับส่วนอื่น ๆ ภายนอกองค์การที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนา โดยปกตินักบริหารต้องอาศัยความรู้เกี่ยวกับกระบวนการบริหาร เช่น การวางแผน การจัดองค์การ การเป็นผู้นำ และการประเมินผล นอกจากจะต้องมีความรู้เช่นเดียวกับนักบริหารโดยทั่วไปแล้ว นักบริหารการพัฒนามีภาระหน้าที่ในการบริหารส่วนที่อยู่นอกองค์การ เช่น ประชาชน กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานของเอกชนทุกระดับที่มีส่วนช่วยเหลือการพัฒนา โดยการประสานส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวเพื่อความสำเร็จของโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพราะฉะนั้น นักบริหารการพัฒนาจึงมีโลกทัศน์และทัศนคติเกี่ยวกับการบริหารในความหมายที่กว้าง หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สนใจการบริหารในระดับมหภาค³¹ ตัวอย่างที่นักบริหารการพัฒนาปฏิบัติก็คือการส่งเสริมให้ โครงการเป็นที่สนใจของชาวนา นักธุรกิจ หรือชุมชนผู้รับบริการ (2) นักบริหารการพัฒนามีความเข้าใจเกี่ยวกับพลวัตรของกระบวนการพัฒนา การคล้อยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบของระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่มีต่อการพัฒนา นอกจากนี้ ควรจะมีความเชื่อมั่นเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการพัฒนาด้วย 3) นักบริหารการพัฒนามีคุณสมบัติของผู้นำ อาทิเช่น มีความฉลาด มีบารมี เป็นคนน่าเชื่อถือ พูดเข้าใจง่าย และเป็นกันเองกับคนทั่วไป ตลอดจนกล้าตัดสินใจในเรื่องที่ยากเป็นอาทิ³²

4) นักบริหารการพัฒนามีความเข้าใจเกี่ยวกับงานในแต่ละตำแหน่งที่รับผิดชอบ

เช่น นักบริหารการพัฒนาในงานเกี่ยวกับการเกษตร ก็ควรจะมีความรู้เกี่ยวกับการเกษตร ทางด้านสาธารณสุขก็ควรจะมีควมรอบรู้งานในหน้าที่ของการสาธารณสุข การมีความรู้ เฉพาะการพัฒนาโดยไม่มีความเข้าใจในงานที่รับผิดชอบ หรือกลับกัน กล่าวคือ การมีความรู้ ในงานที่รับผิดชอบ แต่ไม่เข้าใจเรื่องการพัฒนา ย่อมเป็นนักบริหารการพัฒนาที่ไม่ สมบูรณ์แบบ 5) นักบริหารพัฒนายังคือผู้ทำหน้าที่การเปลี่ยนแปลง (change agent) มีหน้าที่ในการช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้บรรลุเป้าหมายของการพัฒนา 6) นักบริหาร การพัฒนายังมีหน้าที่ที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือเป้าหมายการพัฒนาให้เป็นแผนและ โครงการเพื่อให้เป้าหมายบรรลุผล เพราะฉะนั้นนักบริหารการพัฒนาจึงต้องมีความสามารถ ในการบริหาร การวิเคราะห์ และการประเมินผลนโยบาย แผน และโครงการ เป็นอาทิ

เพื่อที่จะชี้ให้เห็นที่มาของคุณสมบัติของนักบริหารการพัฒนา ผู้เขียนจะได้ กล่าวถึงวิชาที่นักบริหารพัฒนาควรจะต้องศึกษา สำหรับในเรื่องนี้ Saul M. Katz ได้อธิบาย ไว้ว่านักบริหารพัฒนาควรจะมีควมรู้ประกอบด้วย 1) ทฤษฎีการพัฒนาและงานที่รับ รับผิดชอบ 2) ระเบียบวิธีการวิจัยตลอดจนเทคนิคต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ปัญหา 3) ความรู้ เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา 4) ความรู้เกี่ยวกับวิชาชีพของนักบริหารพัฒนา สำหรับในกรณีแรกคือความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาและงานที่รับผิดชอบ นักบริหารการ พัฒนาต้องการความรู้เรื่องการพัฒนา ซึ่งเป็นสหวิทยาการของเศรษฐศาสตร์ สังคมวิทยา และรัฐศาสตร์ นอกจากนี้ยังต้องการความรู้ของงานที่รับผิดชอบในด้านต่าง ๆ (sectors) เช่น การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง การสาธารณสุข และการศึกษา เป็นอาทิ ในด้านของหน้าที่ เช่น การวางแผนเศรษฐกิจมหภาค การบริหารอุตสาหกรรม การคลัง สาธารณะ การป้องกันโรคและการส่งเสริมการเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักบริหารการ พัฒนาควรจะต้องเชื่อมโยงงานเฉพาะด้านเหล่านี้กับกระบวนการพัฒนาได้ สำหรับในเรื่อง ระเบียบวิธีการศึกษามีสาระสำคัญอยู่สองประการกล่าวคือ นักบริหารพัฒนาจะต้องมี ความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีปทัสถาน และระเบียบวิธีการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ (analytic meth- odology) เพราะการพัฒนา นอกจากจะอาศัยเทคนิคเพื่อวิเคราะห์ปัญหา ยังต้องการทฤษฎี

ปทัสถานเพื่อช่วยในการตั้งเป้าหมายการพัฒนา การพัฒนาจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงเรื่อง
 ของค่านิยมไม่ได้ เช่น “ควรจะพัฒนาเรื่องอะไร?” ระเบียบวิธีการศึกษาจึงควรศึกษา
 เรื่องการกำหนดนโยบาย (policy formation) และการนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy
 implementation) แผนหรือโครงการที่จะทำให้เป้าหมายบรรลุผลในอนาคต นอกจากนี้
 จากนี้ ระเบียบวิธีการศึกษาโดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์ (scientific methodology) ก็มีส่วน
 ช่วยให้การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาโดยอาศัยหลักเหตุผล วิชาต่างๆ ที่ควรศึกษาก็คือ
 ระเบียบและวิธีการวิจัยในสังคมศาสตร์ การกำหนดแผนเพื่อการพัฒนา คณิตศาสตร์
 สำหรับนักบริหารการพัฒนา ปรัชญาสำหรับวิทยาศาสตร์เป็นอาทิ สำหรับในเรื่องที่สาม
 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา หมายความว่านักบริหารการพัฒนาควรมี
 ความรู้เกี่ยวกับวิชารัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารการพัฒนา ในเรื่องนี้ Katz
 ชี้ให้เห็นว่านักบริหารการพัฒนามีภาระในการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนา
 จึงต้องให้หลักวิชาต่างๆ ทางการบริหารซึ่งถือได้ว่าเป็น “ศาสตร์” แขนงหนึ่ง แต่ใน
 ขณะเดียวกันก็ต้องถือว่าการบริหารเป็น “ศิลป์” ด้วย ในทางปฏิบัติ นักบริหารการ
 พัฒนาต้องใช้ดุลพินิจหรือการตัดสินใจใน ขณะที่มีข้อมูลไม่เพียงพอและท่ามกลางความไม่
 แน่นอน นักบริหารการพัฒนาจึงต้องบริหารงานโดยอาศัยหลักเหตุผล เพื่อให้บรรลุเป้า
 หมายการพัฒนา โดยที่มนุษย์มีพฤติกรรมทั้งที่มีเหตุผลและไม่มีเหตุผลปะปนกันอยู่ จึง
 ไม่ใช่เรื่องง่าย นักบริหารการพัฒนาจึงต้องการความรู้เกี่ยวกับทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์
 ทฤษฎีองค์การ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา เพื่อเข้าใจเรื่องดังกล่าว
 สำหรับในเรื่องสุดท้ายคือเรื่องของวิชาชีพ หมายความว่านักบริหารการพัฒนาควรมี
 ความรู้เกี่ยวกับจริยธรรมเช่น ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ หรือการอุทิศเวลาให้ราชการ
 ในภาวะการณ์เช่นนี้ นักบริหารการพัฒนาต้องเข้าใจปรับตัวและปฏิบัติงานให้เข้ากับค่านิยม
 และสิ่งแวดล้อมทางสังคม การเข้าใจแต่เฉพาะหลักจริยธรรมยังไม่เป็นการเพียงพอ
 ควรมีการทดลองการปฏิบัติในสภาวะจริงๆ ด้วย วิชาที่ให้ความรู้ในขั้นนี้ก็คือน ภาระ
 หน้าที่ของนักบริหารการพัฒนา การฝึกสนาม และทฤษฎีปทัสถานในทางรัฐประศาสน-
 ศาสตร์เป็นอาทิ

จากการวิเคราะห์แนวความคิดเกี่ยวกับภูมิหลังความรู้ที่จำเป็นสำหรับนักบริหารการพัฒนาของ Katz แสดงให้เห็นว่า Katz มองการบริหารการพัฒนาเป็นสหวิทยาการของรัฐศาสตร์ สังคมวิทยา จิตวิทยา และเศรษฐศาสตร์ โดยมีรัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาที่จะนำเอาแนวความคิดของสังคมศาสตร์อื่น ๆ มาประยุกต์ปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย นอกจากนี้เขายังเห็นว่าการบริหารการพัฒนาควรเน้นเรื่องวิชาชีพ กล่าวคือจะต้องนำเอาทฤษฎีมาใช้ปฏิบัติให้ได้ เกี่ยวกับเรื่อง Han Been Lee ก็ได้เสนอตัวแบบเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จำเป็นของนักบริหารการพัฒนาด้วย ซึ่งมีสาระสำคัญนี้ 1) การมีความรู้ นักบริหารการพัฒนาควรมีความรู้ในด้านการวิเคราะห์ พฤติกรรมศาสตร์ การบริหารงาน โดยอาศัยเทคนิค นโยบายสาธารณะ และบูรณาการเกี่ยวกับการบริหาร 2) การมีทักษะ หมายความว่านักบริหารการพัฒนาควรมีทักษะเกี่ยวกับองค์การ มนุษย์สัมพันธ์ การสื่อสาร และการเข้าใจในเรื่องของการเมือง 3) ค่านิยมและทัศนคติ รวมถึงเรื่องความสามารถในการมองและทำนายเหตุการณ์ในอนาคตช่วงการเปลี่ยนแปลง มีทัศนคติเกี่ยวกับมนุษย์ในทางที่ดี มีวิถุญาณของนักบริหารและ 4) การมีความรู้เกี่ยวกับปรัชญาและค่านิยม ความรู้เหล่านี้ก็ได้แก่การเข้าใจค่านิยมทางสังคม ปรัชญาของชีวิต ความรับผิดชอบ ต่อส่วนรวม มาตรการเกี่ยวกับจริยธรรม อย่างไรก็ตามแม้จะมีการแบ่งแยกคุณสมบัติของนักบริหารพัฒนาที่แตกต่างกับ Katz แต่สาระสำคัญก็ไม่มีแตกต่างกันมากนัก¹⁴

จากการที่ผู้เขียนได้พยายามแสดงให้เห็นคุณสมบัติของนักบริหารการพัฒนาตลอดจนภูมิหลังความรู้ที่จำเป็น ก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่า หน้าที่ของการงานบุคคลที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาต้องการความเข้าใจในเรื่องเหล่านี้เป็นอย่างน้อย เพื่อจะได้สรรหาเจ้าหน้าที่ได้ถูกต้อง การไม่ทราบคุณสมบัติหรือพื้นความรู้ของบุคคลที่จะรับเข้าทำงานย่อมทำให้วิธีการสรรหาผิดเป้าหมายไปได้ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาในประเทศไทยไม่ได้คำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ จึงรับบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่เป็นนักพัฒนา เช่น เจ้าหน้าที่ของหลายกรมที่ทำหน้าที่พัฒนามีโลกทัศน์และเจตคติไม่ห่างไกลกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปราม จึงเป็นตัวอย่างของความล้มเหลวเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานเพื่อการพัฒนา

3. แนวการศึกษาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้างกับการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย

การศึกษาศาสนาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยไทยให้ความสำคัญเกี่ยวกับแนวการศึกษาในความหมายที่แคบ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมาหลายครั้ง แต่ก็ได้คงไว้ซึ่งแนวการศึกษาแบบ “core beliefs” ซึ่งครอบคลุมเนื้อหาของวิชาการบริหารงานองค์การ การบริหารงานคลัง และการบริหารงานบุคคล จะเห็นได้ว่าแนวการศึกษาดังกล่าวให้ความสำคัญเกี่ยวกับการศึกษาภายในองค์การ ทั้งนี้ การศึกษาศาสนาการบริหารงานบุคคลจึงศึกษาแต่เฉพาะกระบวนการบริหารงานบุคคล

การสอนวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่แคบมีส่วนช่วยให้อาจารย์ผู้สอนและนักศึกษาให้ความสนใจในสาขาวิชานี้น้อยลงโดยเปรียบเทียบกับสาขาวิชาอื่น ๆ ในทัศนะของอาจารย์ผู้สอน วิชาการบริหารงานบุคคลเป็นวิชาที่ไม่มีเนื้อหาที่น่าสนใจเท่ากับสาขาวิชาอื่น ๆ นอกจากนั้นยังต้องอาศัยกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเพื่อทราบแนวทางการปฏิบัติ บางครั้งเป็นการยากที่จะติดตามหนังสือเวียนต่าง ๆ เหล่านี้ แม้จะติดตามเรื่องเหล่านี้ทัน อาจารย์ผู้สอนส่วนใหญ่ก็ยังเห็นว่าเป็นเรื่องน่าเบื่อ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติการซึ่งไม่มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกับเรื่องของทฤษฎีและแนวความคิด เพราะฉะนั้นในระยะทศวรรษที่ผ่านมา อาจารย์ส่วนใหญ่ที่เคยสอนวิชาการบริหารงานบุคคลได้เปลี่ยนแนวสนใจไปสอนสาขาวิชาอื่นของรัฐประศาสนศาสตร์ การสอนวิชาการบริหารงานบุคคลจึงมักจะตกเป็นภาระของอาจารย์ใหม่ ในบางมหาวิทยาลัยจะหาอาจารย์ผู้สอนที่รับผิดชอบการสอนวิชาสาขานี้แน่นอนไม่ได้ ในทางปฏิบัติจะมีอาจารย์เวียนมาสอนในลักษณะที่เสียมิได้ เรื่องที่น่าประหลาดที่สุดก็คือ อาจารย์ที่สำเร็จวิชารัฐประศาสนศาสตร์มาโดยตรงยังหลีกเลี่ยงไม่ยอมสอนวิชาการบริหารงานบุคคล เพราะเห็นว่าเป็นวิชาที่ค่อนข้างจะเก่าถ้ารับผิดชอบสอนแล้ว จะเป็นคนไม่ทันสมัยไม่สมควรแก่การยกย่อง อาจารย์บางท่านก็รังเกียจที่จะสอน เพราะเห็นว่าทุกคนก็สอนวิชานี้ได้ ส่วนอาจารย์ที่สำเร็จสาขาอื่น ๆ

ทางสังคมศาสตร์ยิ่งหลีกเลี่ยงการสอนวิชาในสาขานี้ เพราะความไม่มั่นคงและนักสังคมศาสตร์ย่อมจะต้องอยู่ห่างไกลกับการสอนเรื่องของเทคนิค (nuts and bolts) ในค้ำหนักศึกษาก็มีความรู้สึกไม่ห่างไกลกับอาจารย์ เท่าที่ผู้เขียนได้สังเกตมาโดยตลอด นักศึกษาไม่นิยมจะเลือกวิชาการบริหารงานบุคคลเป็นวิชาเอก เพราะมีความสนใจในสาขาใหม่ ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์มากกว่า แม้จะมีบางคนที่มีความสนใจและต้องการจะศึกษาจริงๆ แต่ก็มักจะพบว่าไม่ได้อะไรจากการศึกษาในสาขาวิชานี้ เพราะจะหาอาจารย์ผู้สอนที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชานี้ได้ยาก วงการศึกษาในสาขานี้จึงซบเซาเมื่อเปรียบเทียบกับยี่สิบปีก่อน

การที่ประเทศไทยขาดความสนใจในวิชาการบริหารงานบุคคลไม่ใช่เรื่องน่าประหลาด ประเทศอื่น ๆ เช่น ในสหรัฐอเมริกา หรือในฟิลิปปินส์ ก็มีแนวโน้มเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ก็เพราะว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์ในระยะหลังๆ ได้ขยายขอบข่ายการศึกษาจาก "core beliefs" ไปสู่การศึกษานโยบายสาธารณะ พฤติกรรมองค์กร และการบริหารงานโดยอาศัยเทคนิค การศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่แคบ จึงมีลักษณะที่ห่างไกลจากการเปลี่ยนแปลงของรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งมีแนวการพัฒนาไปสามทิศทางการบริหารงานบุคคลในความหมายที่แคบครอบคลุมเฉพาะเรื่องของการบริหารงานโดยอาศัยเทคนิค ทั้ง ๆ ที่นโยบายสาธารณะและพฤติกรรมองค์กรเป็นอีกสองทิศทางการศึกษาที่มีความสนใจมากกว่า วิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่แคบจึงมีสถานภาพด้อยลง เพราะสนใจเรื่องที่แคบ การศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้างย่อมจะครอบคลุมขยายได้ทั้งสามทิศทางของรัฐประศาสนศาสตร์ ข้อสำคัญที่สุดก็คือ แนวการศึกษาในความหมายที่กว้างจะช่วยให้ผู้ที่ศึกษาได้ความรู้ทางเทคนิค (nuts and bolts) และตัววิชาความรู้ (body of knowledge) ซึ่งจะช่วยให้วิชาการบริหารงานบุคคลเป็นวิชาที่น่าสนใจ มีประโยชน์กับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย มีศักดิ์ศรีและมีคุณค่าควรแก่การศึกษาอย่างยิ่ง

ในต้นทศวรรษที่แล้ว เมื่อรัฐประศาสนศาสตร์มีการขยายขอบข่ายของลักษณะวิชาออกไปอย่างกว้างขวาง Frederickson ก็ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของวิชาการบริหารงานบุคคล และเขาเห็นว่าวิชาแขนงนี้ควรจะพัฒนาไปในแนวที่มีความหมายกว้าง⁸⁵

Marini ก็ได้ชี้ให้เห็นความสำคัญของ “core beliefs” ในการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ แต่เขาได้ชี้ให้เห็นว่าแนวการศึกษาของวิชาการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลังและการบริหารงานองค์การ ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงในสาระที่สำคัญให้แตกต่างไปจากอดีต ถ้ามหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังคงต้องการคงไว้ซึ่งการสอนโดยอาศัยแนว “core beliefs”^{๑๖} แม้ Marini จะไม่ได้ชี้ให้ชัดว่าวิชาการบริหารงานบุคคลควรเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะเช่นใด แต่ถ้าท่านผู้อ่านได้เฝ้าดูการเปลี่ยนแปลงของวิชารัฐประศาสนศาสตร์จากทศวรรษที่แล้ว มาสู่ทศวรรษ ๑๙๘๐ นี้ก็รัฐประศาสนศาสตร์ทุกคนจะต้องเห็นตรงกันว่าวิชาการบริหารงานบุคคล ยังเป็นสาขาวิชาที่มีความสำคัญสำหรับผู้ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ และการขยายขอบข่ายของลักษณะวิชาให้กว้างขวางไปจากเมื่อสองทศวรรษที่ผ่านมาจะเป็นทิศทางใหม่ของการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลในทศวรรษนี้

เชิงอรรถ

1. O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration* (New York : Harper & Row, 1976) หนังสือที่กล่าวถึงแก่นเนื้อหาของเช่นเดียวกันคือ (F.A.Nigro, *Public Personnel Administration* (New York : Holt, Rinehart and Winston, 1959), และ N.J. Powell *Personnel Administration in Government* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1956); ใหม่กว่าแต่เนื้อหาของก็ไม่อะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก ๓ (Felix A. Nigro and Lloyd C. *The New Public Personnel Administration* (Illinois : F.E. Peacock Publishers, Inc., 1976) หนังสือประเภทรวมบทความที่มีเนื้อหาครอบคลุมกว้างขวางกว่าของ Stahl, Nigro และ Powell ๓ Robert T. Golembiewski and Michael Cohen, (eds.), *People in Public Service : A Reader in Public Personnel Administration* (Illinois : F.E. Peacock, Publishers, Inc., 1970), หนังสือที่พยายามชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลกับการเมืองรวมทั้งการกล่าวถึงกระบวนการบริหารงานบุคคล แม้จะเป็นแนวการศึกษาคล้ายในความหมายที่กว้าง สาระส่วนใหญ่ของหนังสือยังคงไว้ซึ่งแนวการศึกษาในความหมายที่แคบ ๓ Jay M. Shafritz, et. al., *Personnel Management in Government : Politics and Process* (New York and Basel : Marcel Dekker, Inc., 1978)

2. H. George Frederickson, "Education for the Personnel Function," "Public Personnel Administration--Threshold or Crossroad? Public Personnel Association. Personnel Report No. 703, 1970, P.2.
3. *Ibid.*, pp. 2-3
4. Laurence D. Stifel *et al.*, (eds.) *Education and Training for Public Sector Management in Developing Countries*, Working Papers. The Rockefeller Foundation Second Tringing April 1978, p.44.
5. H. George Frederickson, "Education for the Personnel Function," *op. cit.*, pp. 297.
6. *Ibid.*, pp. 2-7.
7. ดูตัวอย่างหนังสือในแนวนซึ่งมีน้อย Wallace S. Sayre (ed.), *The Federal Government Service* (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1965):
ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลกับประชาธิปไตย โดย Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service* (New York : Oxford University Press, 1968); Emmette S. Redford, *Democracy in the Administrative State* (New York : Oxford University Press, 1969); นอกจากนี้ยังมีบทความที่ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลกับกับรัฐศาสตร์ ดู ติน ปรัชญพฤทธิ์ "ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานบุคคลและรัฐศาสตร์," *พัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 18, เล่มที่ 2 (เมษายน 2526), หน้า 161-178; R.D. Miewald, "Political Science and Public Personnel Administration," *Public Personnel Review* (July 1969); R.D. Miewald "Politics and Personnel : A Veterinary or a Ministerial Model?" *Personnel Administration*, Vol. 33, No.1 (Jan.-Feb. 1970).
8. George F. Gant, *Development Administration : Concepts, Goals, Methods* (Wisconsin : The University of Wisconsin Press, 1979), p. 6.
9. Paul T.K. Lin, *Development Guided by Values : Comments on China's Road and Its Implications*, in Saul H. Mendlovitz (ed.), *On the Creation of a Just World Order : Preferred World for the 1990's* (New York : The Free Press), p.272
10. *Ibid.*,
11. Gant, *op. cit.*, pp. 8-9.
12. *Ibid.*, p.8
13. Michael P. Todaro. *Economics for a Developing World* (London : Longman Group Limited, 1977), p. 87.
14. Benjamin Higgins, *Economic Development : Problems, Principles, and Politics* (Revised Edition : New York : W.W. Norton and Company, Inc., 1968), p. 189
15. ดู W.W. Rostow. *The Stages of Economic Growth : A Non Communist Manifesto* Cambridge : Cambridge University Press, 1960).
16. Edgar Owens and Robert Shaw, *Development Reconsidered : Bridging the Gap Between Government and People* (Lexington Books, 1972), p. 1.
17. ดู Dudley Seers, "The Meaning of Development," *International Development Review*, Vol. XI, No.4 (December, 1969), p.3; Todaro, *op. cit.*, p.95

18. Robert S. McNamara, "Address to the Board of Governors," Nairobi, Kenya, September 24, 1973, *World Bank*, pp. 10-11.
 19. *Ibid.*, pp. 10-11.
 20. กุ What Now, *The 1975 Dag Hammarskjold Report on Development and International Cooperation*, Prepared on the Occasion of the Seventh Special Session of the United Nations General Assembly (Uppsala, Sweden, 1975), pp. 25-43.
 21. *Ibid.*
 22. See Celso Furtado, "The Concept of External Dependence in the Study of Underdevelopment," paper presented to the Union for Racial Political Economics, Wash. D.C., November 10, 1972; Andre Gunder Frank, "The Development of Underdevelopment," in James D. Crockcroft, et.al eds.), *Dependence and Underdevelopment : Latin America' s Political Economy* (New York : Anchor Books, 1972); Theotinio Dos Santos, "The Structure of Dependence, *American Economic Review*, Vol. LX, No.2 (Msy 1970), pp. 331-336; Fernando Henrique Cardoso, "The Originality of the Copy : The Economic Commission for Latin America and the idea of Development," in A Rothko Chapel Colloquium, *Toward a New Strategy for Development*, (New York ; Perghmon Press, 1979)
 23. Furtado, *op. cit.*
 24. See Raul P. de Guzman, Ma. Aurora A. Carbonell and Romeo B. Ocampo, *People Participation in Governance : A New Development Focus for the 1980 s.* Paper prepared for a Conference on "Political Systems and Development," held in New Delhi, India on February 25-March 1, 1980, p. 2.
 25. Gant, *op. cit.*, p. 20.
 26. *Ibid.*, pp. 20-21.
 27. *Ibid.*, p. 20
 28. *Ibid.*, p. 20.
 29. James J. Heaphey (ed.). *Spatial Dimensions of Development Administration* (North Carolina : Duke University Press, 1971); Dwight Waldo (ed.). *Temporal Dimensions of Development Administration* (North Carolina : Duke University Press, 1970)
 30. Gant, *op. cit.*, pp. 23-24.
 31. *Ibid.*, p. 22.
 32. เกี่ยวกับงานของนักบริหารการพัฒนา กุเพิ่มเติมได้จาก Howard E. McCurdy, *Public Administration : A Synthesis* (California : Cummings Publishing Company, 1977).
 33. Saul M. Katz, *Educaton for Development Administrators : Character, Form, Content and Curriculum* (Pena. : University of Pittsburgh, 1967), pp. 6-8.
 34. Han Been Lee, "Desirable Attributes of Development Administrators." *Philippine Journal of puclic Adminstration*, Vol. XVI, (July, 1972), No.3, pp. 390-398.
 35. H. George Frederickson, *op. cit.*
 36. Frank Marini (ed), *Toward a New Public Administration : The Minnowbrock Perspective* (Scranton : Chandler Publishing Company, 1971).
-