

ศัพท์พัฒนบริหารศาสตร์

DEVELOPMENT ADMINISTRATION GLOSSARY

การบริหารงาน การจัดการ และการบริหารงานบุคคล

ความนำ

ในระยะเวลาสี่สิบปีที่ผ่านมา เป็นที่ประจักษ์ชัดในวงการสอนวิชาการบริหารงานบุคคลว่า มีตำราเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นมากมายหลายเล่ม บางเล่มก็ใหม่ บางเล่มเจ้าของก็จัดแจงแก้ไขเพิ่มเติมแล้วพิมพ์ใหม่ นอกจากนั้นแล้วยังมีฉบับราคาถูกพิมพ์ที่ญี่ปุ่น (Asian Edition) มีขายในท้องตลาดอีกด้วย ซึ่งเป็นการช่วยนักศึกษาในสาขาวิชานี้ได้มาก

ในการสอนนักศึกษาเกี่ยวกับวิชาการบริหารงานบุคคลนั้น ในชั้นแรกมักจะประสบปัญหาในการที่จะต้องอธิบายให้นักศึกษาเข้าใจว่าวิชานี้คืออะไร อย่างไรเรียกว่าการบริหารงานบุคคล แต่พอจะลงมืออธิบายว่าวิชาการบริหารงานบุคคลคืออะไรก็อาจเกิดเป็นข้อสงสัยขึ้นมาได้โดยฉับพลันว่า คำว่า “บริหาร” หรือคำว่า “จัดการ” อาจรบกวนความคิดของนักศึกษาอยู่ก็ได้ เป็นต้นว่า

คำว่า “จัดการงาน” (management) กับคำว่า “บริหารงาน” (Administration) เหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร

ถ้าไม่เหมือนกัน อะไรใหญ่กว่าอะไร?

การบริหารงานหรือการจัดการงานทั่วไป (general management) กับการบริหารงานหรือการจัดการงานเฉพาะอย่าง (specialized management) มีได้หรือไม่?

การจัดการการขาย กับ การจัดการพัสดุมีได้หรือไม่?

การบริหาร “การพัฒนา” นั้นบริหารกันได้อย่างไร? เหล่านี้เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วยังได้ยินคนพูดกันว่าคำว่า “พัฒนา” ชักจะเพี้ยนเสียแล้ว อะไร ๆ ก็พัฒนาชาวเขาก็พัฒนาได้ บุคคลก็พัฒนาได้ การทำนาก็พัฒนาได้ ฯลฯ หรือคำพูดที่ว่า “เราอยู่ใน

สมัยพัฒนา” เป็นต้น นอกจากนี้เมื่อพิจารณาต่อไปถึงคำว่า “บริหาร” ก็อาจเกิดความรู้สึกได้ว่า จะต้องประสบเหตุการณ์เช่นเดียวกับคำว่า “พัฒนา” อีกหรือ? ซึ่งหมายถึงว่าจะต้องเป็นคำที่เพื่อและล้อเลียนได้ว่า อะไร ๆ ก็ “บริหารได้” ได้

ในเรื่องนี้ ข้าพเจ้าเห็นว่าทั้งคำว่า “พัฒนา” และคำว่า “บริหาร” นั้นจะได้เพื่อก็หาไม่ได้ นักวิชาการรับรองว่าสองคำนี้ไม่เพื่อ เป็นคำที่มีความหมายแน่นอน มีกฎเกณฑ์ มีสูตรที่จะพิสูจน์และปฏิบัติได้ นักเศรษฐศาสตร์จะบอกเราว่า คำว่า “พัฒนาเศรษฐกิจ” นั้นจะเป็นคำที่เรียกกันเล่น ๆ ก็หาไม่ แต่เป็นทฤษฎีที่มีกฎเกณฑ์พิสูจน์และปฏิบัติได้ ในภาษาอังกฤษก็เรียกกันหลายชื่อ เช่น economic development บ้าง economic growth บ้าง หรือ capital formation บ้าง สำหรับคำว่า “บริหาร” (หรือจัดการงาน) ก็เช่นเดียวกัน เนื้อหาของการบริหารงานหรือจัดการย่อมมีหลัก มีกฎเกณฑ์ที่จะพิสูจน์ได้เช่นเดียวกัน

การบริหารงาน และ การจัดการงาน

คำว่า การบริหารงาน และคำว่า จัดการงาน จะเหมือนกันหรือต่างกันนั้นมีความเห็นแตกต่างกันออกไป เช่นบางคนเห็นว่า “บริหารงาน” (administration) นั้น ใช้ทางวิชาบริหารรัฐกิจ ส่วน “จัดการงาน” (management) นั้น ใช้ทางวิชาบริหารธุรกิจ ในเรื่องนี้ถ้าเราสามารถแยกได้ดังนั้นก็น่าจะสะดวกดี แต่ตามที่เป็นจริงนั้นคำราวต่าง ๆ โดยมากก็ยังใช้คำสองคำนี้ปะปนกันอยู่ เช่น หนังสือเล่มหนึ่งชื่อ Personnel Management แต่พอถึงบทที่ว่าด้วยการจัดค่าจ้างและเงินเดือนก็ใช้ชื่อว่า Wage & Salary Administration¹ เป็นต้น

นักวิชาการบางท่านทาง Public Administration คงจะนึกว่าคาถาการใช้ศัพท์สองคำนี้ ฉะนั้นในหนังสือเล่มหนึ่งที่ท่านผู้นั้นแต่งจึงใช้ชื่อหนังสือว่า Management in the public Service² เพื่อแสดงว่าราชการงานเมืองนั้นต้องมีการ “จัดการงาน” เหมือนกัน

บางคราวก็มีข้อโต้แย้งว่า ศัพท์สองคำนี้คล้ายกันและใช้แทนกันได้ ซึ่งกรณีนี้แท้จริงแล้วเช่นนี้น่าจะเป็นประโยชน์กับการศึกษาวิชาการบริหารมาก ศัพท์สองคำนี้เราจะเห็นว่าเหมือนกันหรือต่างกันได้ คงไม่มีใครมาว่าเราผิด หรือถ้าคิดจะแยกให้ต่างกันได้แยกได้ เป็นต้นคำว่า management นั้นอาจมุ่งที่จะทำงานนั้นให้สำเร็จและเน้นที่กระบวนการ (process)

¹Herbert J. Chruden and Arther W. Serman, *Personnel Management* (Cincinnati : South Western Publishing Co., 1968), p. 675.

²John D. Millett, *Management in the Public Service* (New York : McGraw-Hill Book Co., Inc., 1954).

ส่วนคำว่า administration นั้น อาจมุ่งที่จะทำงานนั้นให้สำเร็จเหมือนกัน แต่เน้นที่การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์ เป็นต้นว่า เราออกกฎหมายฉบับหนึ่ง แล้วในมาตราสุดท้ายก็มักมีระบุว่าจะให้รัฐมนตรีกระทรวงใดเป็นผู้ “รักษาการ” ตามพระราชบัญญัตินั้น คำว่าเป็น “ผู้รักษาการ” นั้นก็ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า administer หรือการที่มอบให้ ก.พ. เป็นผู้ “ควบคุมดูแลให้การเป็นไป” ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนนั้น ความจริงก็คือให้ ก.พ. เป็นผู้บริหารหรือรักษาการนั่นเอง แต่ก็ยังมีการค้นคว้าได้คือ Encyclopaedia of the Social Sciences ซึ่งถือว่าการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายและวัตถุประสงค์นั้น เรียกว่า management (Management may be defined as the process by which the execution of a given purpose is put into operation and Supervision., etc.) ดังนั้นบางคราวผู้สอนอาจหาทางออกโดยการบอกนักศึกษาว่า เลือกเอาแต่ละจะถือว่าเหมือนกันก็ได้ ต่างกันก็ได้ หรือคล้ายกันและใช้แทนกันก็ได้ คงไม่มีใครมาว่าอะไร เพราะเป็นที่ยอมรับกันว่าในวิชาทาง Social sciences นี้เราจะหาทาง วิเคราะห์ศัพท์ที่ลงรอยกันได้ไม่บ่อยนัก เจ้าตำรามักจะให้วิเคราะห์ศัพท์ที่ไม่เหมือนกัน แต่เป็นความจริงที่ว่าผู้อ่านก็ได้ประโยชน์จากการได้เห็น วิเคราะห์ศัพท์หลาย ๆ อันเหมือนกัน เพราะเจ้าตำราพยายามเน้นหรือพยายามจะชี้แจงต่าง ๆ กันให้เห็น และทำให้ได้รับความรู้เพิ่มขึ้น

การจัดการงานทั่วไป และการจัดการงานเฉพาะอย่าง

นอกจากนี้แล้วยังมีการแยกการจัดการงาน (หรือบริหารงาน) ออกไปเป็นสองอย่าง คือ การจัดการงานทั่วไป (general management) กับการจัดการงานเฉพาะอย่าง (specialized management) และบางตำรายังจัดให้วิชาการบริหารงานบุคคลนี้อยู่ในอันหลังด้วย

การจัดการงานหรือบริหารงานทั่วไปนี้ หมายความว่า เป็นการจัดการอย่างกลาง ๆ ซึ่งจะนำไปใช้กับองค์การ (organization) ไหน ๆ ก็ได้ เช่น ใช้กับบริษัท ห้างร้าน หรือกระทรวงทบวงกรมใดก็ได้ ส่วนการจัดการงานเฉพาะอย่างนั้น เป็นการจัดการงานประยุกต์ หรือนำหลักการจัดการงานทั่วไปไปใช้กับองค์การหนึ่ง หรือกิจกรรมหนึ่งได้โดยเฉพาะ เช่น การจัดการโรงเรียน การจัดการโรงแรม การจัดการโรงพยาบาล เป็นต้น เช่นเดียวกันที่เราถือว่า เศรษฐศาสตร์กสิกรรมหรือเศรษฐศาสตร์แรงงานเป็นวิชาเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ เพราะเป็นการนำเอาหลักเศรษฐศาสตร์ทั่วไปไปใช้กับเรื่องกสิกรรมหรือแรงงาน โรงเรียนคงจะมี

ทรัพยากร (resources) หรือส่วนประกอบ (elements) แตกต่างกับของโรงพยาบาล และทั้งโรงเรียนและโรงพยาบาลก็ยังมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากองค์การอื่นอีก เช่น กองทัพ เป็นต้น ฉะนั้น จึงคุณสมบัติผสมผลที่จะมีการศึกษาถึงการจัดการหรือบริหารงานโรงเรียนโดยเฉพาะ มีการศึกษาถึงการจัดการหรือบริหารงานโรงพยาบาลโดยเฉพาะ ฯลฯ เพื่อแสดงถึงลักษณะอันเฉพาะขององค์การเหล่านั้นให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้น

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับ การจัดการงานเฉพาะอย่าง

ถ้าเรายอมรับกันว่า หลักทั่วไปในการจัดการงานนั้นมีอยู่ และสามารถนำเอาไปใช้ โดยเฉพาะ (ประยุกต์) กับองค์การหนึ่งองค์การใดแล้วก็น่าจะลองสำรวจต่อไปอีกหน่อยว่า นอกจากจะนำไปใช้กับองค์การ³ แล้ว ยังมีโอกาสนำเอาไปประยุกต์กับอะไรได้อีกบ้าง

ในกรณีเช่นนี้ นักวิชาการมักมีข้อพิจารณาไว้ว่า นอกจากใช้กับองค์การแล้วยังสามารถนำเอาหลักทั่วไปในการจัดการงานไปใช้กับทรัพยากร (resources) หน้าที่หลัก (functions) กิจกรรม (activities) ฯลฯ ได้อีกด้วย ดังจะได้พิจารณาในสาระบางประการต่อไปนี้

1. ใช้กับทรัพยากร ทรัพยากรในทางจัดการงานที่เราเคยพูดกันอยู่ก็มีคน เงิน และสิ่งของ ที่เรียกว่า 3 M (men, money, & material) และสิ่งของนี้เราก็สามารถแยกย่อยออกไปได้อีก เช่น แยกออกไปเป็น เครื่องจักร เวลา ที่ว่าง (space) กฎหมาย เป็นต้น และเราจะเห็นได้ว่าการพยายามที่จะแยกวิชาการบริหารงานบุคคล และวิชาการบริหารการคลัง ออกจากวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เราจะเห็นได้ว่าทั้ง “บุคคล” และ “คลัง” ในที่นี้ก็เป็นทรัพยากรด้วยกันทั้งคู่ คือ “คน” กับ “เงิน” นั่นเอง ในกรณีเช่นนี้เรามีข้อพิจารณาว่า

(ก) สำหรับวิชาการบริหารงานคลัง (Financial Administration) นั้น ถ้าไม่แยกออกมาเด็ดขาดจากวิชารัฐประศาสนศาสตร์ อย่างน้อยก็มีการแยกเพื่อประโยชน์ในการศึกษา และการสอน จะเห็นได้ว่าการสอนในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์นั้น สถาบันได้แยกวิชานี้ออกมาเพื่อประโยชน์ในการสอนตั้งแต่ครั้งยังเป็นคณะรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ ทั้งนี้เพราะวิชานี้มีลักษณะเฉพาะยิ่งขึ้นทุกที

³ องค์การในที่นี้ หมายถึงการที่คนตั้งแต่สองคนทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ เช่น กระทรวง ทบวงกรม บริษัท ห้างร้าน และไม่ได้หมายเฉพาะองค์การที่เป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลเท่านั้น

(ข) สำหรับวิชาการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ก็เช่นเดียวกัน มีการแยกออกมาเพื่อการศึกษาและการสอนนานแล้ว และยิ่งกว่านั้นยังมีนักวิชาการอย่างน้อย 3 ท่านคือ Jucius,⁴ French⁵ และ Terry⁶ ซึ่งคู่มือที่ทำว่าจะให้วิชานี้เป็นอิสระแยกจากวิชารัฐประศาสนศาสตร์ไปโดยเด็ดขาด ศาสตราจารย์บางท่านไม่ให้แยกโดยเด็ดขาด แต่บอกว่า วิชาการบริหารงานบุคคลนี้เป็นวิชาที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และมีลักษณะเฉพาะอย่างยิ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์⁷

(ก) นอกจากนำหลักจัดการงานทั่วไปมาใช้กับทรัพยากร “เงิน” (money) และ “คน” (men) แล้ว ยังจะนำมาใช้กับทรัพยากร “สิ่งของ” (material) อื่นใดได้อีกบ้าง หรือไม่เป็นสิ่งที่น่าคิด เป็นต้นว่าจะมีการจัดการเวลา (time management) ได้หรือไม่ จะมีการจัดการที่ว่าง (space) ได้หรือไม่ จะมีการจัดการตัวตึก วัสดุ ครุภัณฑ์ ได้หรือไม่ ทั้งนี้จะพึงรู้สึกว่าจะชดเชยหรือไม่ ใดๆ ก็ไม่น่าจะมีอะไรซับซ้อน เพราะขณะนี้เรามีวิชาการจัดการงานสารบรรณ (Records Management) มีวิชาจัดการสำนักงาน (Office Management) เกิดขึ้นแล้ว และนักศึกษาของเราคนหนึ่งที่จบ ร.ป.ม. ไปก็เขียนวิทยานิพนธ์เรื่องการบริหารงานถนน (Street Administration) และดูเหมือนได้คะแนนดีเสียด้วย

2. ใช้กับหน้าที่หลัก (functions) ขององค์การ ในกรณีนี้เรามากไม่ค่อยแปลกใจหรือสะดุดใจอย่างแต่ก่อน เพราะมีตำราหลายเล่มนำเอาหลักการจัดการงานทั่วไปไปใช้กับหน้าที่หลักขององค์การมากขึ้น และได้ยืงกล่าวถึงกันมากขึ้นเป็นต้นว่า Production Management, Sales Management, Advertising Management, Finance Management⁸ ซึ่งเป็นการนำไปใช้กับงานหลักของบริษัทหรือโรงงาน

⁴Michael J. Jucius, *Personnel Management* (Homewood, Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1955).

⁵Wendell L. French, *The Personnel Management Process* (Boston : Houghton Mifflin, 1964).

⁶G. Robert Terry, *Principles of Management* (Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1959).

⁷Joseph B. Kingsbury, *Personnel Administration for Thai Students* (Mimeographed, 1958).

⁸น่าสังเกตว่า Financial Management และ Finance Management ก็จะไม่เหมือนกัน ทั้งๆที่เป็นเรื่องเงินเช่นเดียวกัน อันแรกจะมุ่งไปทางจัดการเงินในฐานะเป็นทรัพยากรชนิดหนึ่ง แต่อันหลังจะมุ่งไปทางจัดการเงินในฐานะเป็นหน้าที่หลักของบริษัท

3. การจัดการกิจกรรม (Activities) นอกจากจะนำหลักการจัดการทั่วไปใช้กับองค์การทรัพยากรและหน้าที่หลักแล้วยังมีการนำไปใช้ในเรื่องอื่นได้อีกหรือไม่นั้น ก็จะได้พิจารณากันไปเป็นลำดับดังนี้

(ก) เรื่องที่กล่าวขวัญกันมากในขณะนี้คือเรื่องการบริหารการพัฒนา (Development Administration) บางทีก็ได้ยินคำว่า การจัดการการเปลี่ยนแปลง (Managing Change) และสถาบันของเราก็มีชื่อว่าสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ซึ่งสอนวิชาการพัฒนา การพัฒนาจะเอามาบริหารหรือจัดการกันได้อย่างไร ถ้าได้จะทำกันอย่างไร การบริหารหรือการจัดการก็เป็นกระบวนการ (process) มิใช่หรือ ถ้ากระนั้นการบริหารการพัฒนาก็คือ การบริหารกระบวนการใช้หรือไม่?

เรื่องการบริหารการพัฒนานั้นมีผู้เขียนเป็นตำราชั้นก็มีมาก ฝรั่งเศสก็มีการสัมมนา กันหลายหนถึงเรื่องนี้ สรุปว่าการบริหารหรือการจัดการพัฒนานั้นมีได้ ส่วนที่ว่าพัฒนาจะจัดการกันได้อย่างไรนั้นก็มีท่านผู้รู้ไปค้นมาว่า⁹ ถึงแม้เจ้าตำราจะยังไม่เห็นลงรอยกันก็ตามก็อาจมีความหมายได้ 3 ทางคือ (1) วิชาพัฒนบริหารศาสตร์เป็นวิชาที่ว่าด้วยการบริหารงานในสาขาต่าง ๆ เป็นวิชาที่ประสานวิชาต่าง ๆ หลายวิชาไว้ด้วยกัน หรือ (2) เป็นวิชาที่ศึกษากระบวนการในการที่จะบริหารหน่วยงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายซึ่งได้กำหนดไว้ก่อนแล้วในการพัฒนาประเทศ หรือ (3) เป็นนิชารัฐประศาสนศาสตร์ประยุกต์ ก็เป็นวิชาที่ศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ในแง่ที่จะประยุกต์กับประเทศด้อยพัฒนา นอกจากนี้อาจมีความหมายอย่างอื่นได้อีก¹⁰

(ข) นอกจากนั้นแล้วยังมีข้อนำคิดต่อไปว่ามีอะไรบ้างที่จะบริหารหรือจัดการได้อีก เป็นต้นว่า การบริหารการศึกษา (Education Administration) การบริหารการสิกรม (Agriculture Administration) การบริหารการป้องกันประเทศ (Defense Administration) จะมีได้หรือไม่ ถ้าคิดว่ากิจกรรมเหล่านี้เป็นหน้าที่หลักของการบริหารรัฐกิจแล้ว ก็ดูไม่น่าจะมีอะไรขัดข้องเช่นเดียวกัน

⁹ สวัสดิ์ สุคนทรังษี, "พัฒนบริหารศาสตร์กับประเทศเร่งพัฒนา", *พัฒนบริหารศาสตร์*, ปีที่ 8, ฉบับที่ 2 (เมษายน 2511), หน้า 265-275

¹⁰ ท่านที่สนใจวิชาพัฒนบริหารศาสตร์ อาจศึกษาเปรียบเทียบได้กับ Irving Swerdlow, (eds), *Development Administration : Concepts and Problems* (Syracuse, New York: Syracuse University Press, 1968).

เป็นที่เห็นได้ว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์ก็เพิ่งจะแยกตัวออกจากวิชารัฐศาสตร์และวิชาบริหารการคลังและวิชาบริหารงานบุคคลตามเวลาที่ผ่านไปก็ชักแสดงลักษณะเฉพาะ (Specialized) เพิ่มขึ้นทุกที ๆ จนแทบจะแยกออกไปได้จากวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นวิชาแม่ นอกจากนี้วิชารัฐประศาสนศาสตร์ก็ยังเอาไปประยุกต์กับกิจกรรมอย่างอื่นได้อีก และวิชานี้ก็มีขอบข่ายพาดพิงถึงวิชาอื่นในสาขาสังคมศาสตร์ (Social Sciences) ด้วยกันมากขึ้น และขณะนี้มีการเศรษฐกิจศาสตร์บางเล่มใช้ชื่อว่า Managerial Economics ซึ่งแสดงว่าผู้แต่งได้เขียนตำราเศรษฐกิจศาสตร์ให้เบนมาทางเรื่องการจัดการงาน เป็นต้น

การบริหารงานบุคคล

เท่าที่กล่าวมาแล้วนั้น ถ้าจะถือว่าวิชาการบริหารงานบุคคลเป็นวิชาจัดการงานเฉพาะอย่างก็หมายความว่าวิชานี้เป็นวิชาประยุกต์ในแง่ที่นำเอาหลักในการบริหารงานทั่วไปมาใช้กับทรัพยากรอันสำคัญ คือใช้กับคน

หน้าที่หลักในทางบุคคล (personnel functions) นั้นมี 2 อย่าง คือทางดำเนินการ (operative) และทางจัด (managerial)¹¹

ทางดำเนินการ

ผู้บริหารงานบุคคลมีหน้าที่เอา "บุคคล" ซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญมาดำเนินการ 4 กรณีด้วยกันคือ

1. พยายามหากคนดี ๆ เข้ามาทำงาน
2. เมื่อได้คนดีมาแล้วก็ฝึกให้เขาจนเป็นงานในไม่ช้า "คนดี" นี้ก็จะกลายเป็น "คนดีมีฝีมือ" ที่เราต้องการ
3. ใช้งานเขาให้ตรงตามความรู้ความสามารถ และทำให้เขามีผลิตภาพ (productivity) เต็มที่
4. รักษาหัวใจเขาไว้ เพื่อว่าเขาจะได้อยู่กับเรานาน ๆ ไม่ถ้วนลาออกหรือขอย้ายไปอยู่ที่อื่น

¹¹Jucius, *op. cit.*, p. 38.

วิชานี้เน้นความสำคัญของคนทำงาน ว่าหน่วยงานใดไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาลหรือของเอกชนก็ย่อมประกอบด้วยคน ไม่ว่าจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาอะไรในหน่วยงานก็ดี กระบวนการทำงาน เครื่องทุ่นแรงต่าง ๆ ก็ดี ก็คนนี่แหละที่เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการบริหารรัฐกิจ คนจะเป็นผู้เสนอแนวความคิดปรับปรุง เป็นผู้ตัดสินใจ และเป็นผู้ใช้ลักษณะผู้นำ วิชาจึงเป็นวิชาที่ต้องศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นทุกทีในวิชาบริหารศาสตร์

แต่การบริหารงานเกี่ยวแก่เรื่องคนนี้เป็นเรื่องยาก เพราะคนไม่เหมือนทรัพย์สินหรือของอื่นไม่เหมือนเงินหรือสิ่งของ คนมีชีวิตจิตใจ และจิตใจคนนั้นก็ว่ากันว่าเป็นสิ่งที่ “ยากแท้หยั่งถึง” พฤติกรรมของคนเล่าก็ว่ากันว่า เป็นสิ่งที่ไม้อาจทำนายได้ว่าทำไมเขาจึงประพฤติอยู่ นอกจากนั้นยังเชื่อกันว่าคนทำงานไม่ชอบการบังคับกันมากนัก ถ้าขึ้นบังคับกันมากก็มักหาทางหลีกเลี่ยงหรือขัดขืน แต่ถึงแม้ว่าจิตใจคนจะเป็นสิ่งที่ยากแก่การเข้าใจก็ตาม หัวหน้างานก็ต้องพยายามที่จะศึกษาเรื่องจิตใจคนทำงานให้มากที่สุดที่จะทำได้ จึงได้เกิดมีวิชาแตกแขนงออกไปจากวิชาบริหารงานบุคคลอีกบางวิชา เช่น วิชาว่าด้วยพฤติกรรมของมนุษย์ในองค์การ วิชามนุษย์สัมพันธ์ เป็นต้น

หน้าที่หลักในทางดำเนินการนี้ เราจะเรียกว่าเป็นวัตถุประสงค์ (objective) ของการบริหารงานบุคคลก็ได้ วัตถุประสงค์เหล่านี้เกี่ยวข้องกับซึ่งกันและกันและมีผลกระทบกระเทือนถึงกัน

หน้าที่ทางจัด

หน้าที่ทางจัดโดยทั่วไปก็แยกพิจารณาออกเป็น 3 อย่าง คือ การวางแผน การแบ่งหน้าที่ และการควบคุม หนังสือเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหลายเล่ม เช่น ของ Jucius¹² พบว่า เขามักจะแบ่งหน้าที่ทางจัดการงานไว้เพียง 3 อย่างดังกล่าวแล้วนั้นของ Williams & Mee¹³ เพิ่มหน้าที่ Motivating เข้าไปอีกอย่างหนึ่ง และของ Chruden-Sherman¹⁴ เพิ่มหน้าที่อำนวยความสะดวก (directing) เข้าไปอีกอย่างหนึ่ง การที่ไม่นิยมบรรจุหน้าที่ทางจัดการงานให้เต็มอัตราศึก เช่น ไม่บรรจุหน้าที่เต็มอย่าง POSDCORB เข้าไว้ ก็เห็นจะเนื่องจากเป็นวิชา

¹²Ibid.

¹³Edgar G. Williams and John F. Mee, *Cases and Problems in Personnel and Industrial Relations* (New York : Ronald Press, Co., 1955), p. 6.

¹⁴Chruden and Sherman, *op. cit.*, pp. 32 — 35.

ประยุกต์นั่นเอง ที่จริงหน้าที่การจัดการงานจะมีก็อย่างนั้น เราก็ไม่สามารถจะกำหนดให้ตายตัวได้ นักวิชาการบางท่านเช่น Appley ยังกำหนดไว้ 2 อย่างเท่านั้น คือ วางแผนงานและควบคุมงาน

ฉะนั้น เมื่อรวมหน้าที่ทางดำเนินการและทางจัดเข้าด้วยกันแล้ว เราก็อาจให้การวิเคราะห์ที่พอได้ว่า วิชาการบริหารงานบุคคลนั้นคือการวางแผน การแบ่งหน้าที่ และการควบคุมการดำเนินงานด้านบุคคล 4 ประการ ถ้าจะเขียนเป็นรูปก็คงเขียนได้ดังนี้



ตามแผนผังนี้ แสดงว่าหน้าที่ทางดำเนินการแต่ละหน้าที่คือ การเสาะหาคนดี ๆ การฝึกงาน การใช้งาน การรักษาน้ำใจคนทำงานนั้นจะต้องทำเป็นโครงการโดยละเอียด (Detailed program) เสร็จแล้วจะต้องมีโครงการใหญ่ (Overall program) ที่เรียกว่าโครงการบุคคล (Personnel program) ทำหน้าที่ประสานงานโครงการย่อยเหล่านั้นอีกชั้น เพื่อเป็นการผนึกกำลังโครงการย่อยเหล่านั้นเข้าด้วยกัน และกันมิให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกัน และขัดแย้งกันและสามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ต่อไปอีก ดังนี้

1. การวางแผน การวางแผนได้แก่การกำหนดวัตถุประสงค์ และกำหนดรายละเอียดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น ตามโครงการย่อยในเรื่องการเสาะหาคนดี ๆ กิจ กิจ ฝึกงาน กิจ ใช้งาน กิจ และรักษาน้ำใจ กิจ ก็จะต้องมีการวางแผน ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจที่จะเลือกเอาระบบที่ดีที่สุดสำหรับหน่วยงานของเราจากบรรดาทางเลือกซึ่งมีอยู่หลายทางด้วยกัน

2. การแบ่งหน้าที่ กิจกรรมทางบุคคลนั้นมีหลายประการด้วยกัน จึงควรกำหนดหน้าที่ว่าจะให้ใครเป็นคนทำ เช่น ควรกำหนดให้ชัดว่าหน้าที่อย่างใดเป็นหน้าที่ของฝ่ายสายงานหลัก (Line) และหน้าที่อย่างใดเป็นของสายงานช่วย (Staff) เพื่อมิให้เกิดขัดแย้งกัน

และให้สนับสนุนซึ่งกันและกัน สถานงานช่วยนั้นก็เป็นที่เข้าใจว่าเป็นฝ่ายที่จะช่วยฝ่ายสายงานหลัก เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้ง่ายขึ้น

3. การควบคุมงาน การควบคุมงานคือการวัดผลการปฏิบัติจริงว่าได้ผลเป็นอย่างไรในเมื่อเทียบกับแผนที่วางไว้ หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้ว และต้องมีมาตรฐานสำหรับใช้เป็นเครื่องวัดผลด้วย

จึงสรุปได้ว่าทุกชั้นทุกตอนของการดำเนินงานกันบุคคล 4 ประการนี้จะต้องมีการกะการณ์ล่วงหน้าให้ดี (วางแผน) แบ่งหน้าที่กันระหว่างผู้ปฏิบัติให้ดี และมีการติดตามผลและคุมการปฏิบัติทุกระยะจนกว่างานนั้นจะบรรลุลงเป้าหมาย

ศาสตราจารย์บางท่านยังมีข้อพิจารณาเพิ่มเติมต่อไปอีก เช่น ศาสตราจารย์ Kingsbury กล่าวว่า วิชาบริหารงานบุคคลนี้เมื่อเริ่มใหม่ ๆ ก็มีหน้าที่หลักอยู่อย่างเดียวคือ การสอบและการคัดเลือกคนให้ดี แต่เดี๋ยวนี้มีหน้าที่อย่างอื่นเพิ่มขึ้นมาอีกหลายอันเช่น การตีราคาตำแหน่ง การจำแนกตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือน การฝึกอบรม การวัดผลการปฏิบัติงาน วินัย และกระบวนการร้องทุกข์ สวัสดิการข้าราชการ บำเหน็จบำนาญ ฯลฯ และเรื่องที่มีคนสนใจกันมากอีกเรื่องหนึ่งก็คือเรื่อง มนุษยสัมพันธ์

สรุป

คำว่า "บริหาร" และคำว่า "จัดการ" นั้นอาจใช้แทนกันได้ เจ้าตำรานิยมแบ่งวิชาจัดการงานออกเป็นวิชาจัดการงานทั่วไป และวิชาจัดการงานเฉพาะอย่าง (ประยุกต์) เช่นเดียวกับตำราทางเศรษฐศาสตร์นิยมแบ่งวิชาเศรษฐศาสตร์ออกเป็นวิชาเศรษฐศาสตร์ทั่วไป และเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (เฉพาะอย่าง) เราอาจนำหลักในการจัดการงานทั่วไปไปใช้กับองค์การ (organization) หนึ่งองค์การใดก็ได้ ใช้กับทรัพยากร (resources) อย่างใดก็ได้ ใช้กับหน้าที่หลัก (function) ขององค์การทั้งทางธุรกิจและรัฐกิจก็ได้ และยังสามารถเอาหลักรัฐประศาสนศาสตร์ไปประยุกต์กับประเทศกำลังพัฒนาได้อีกด้วย ส่วนที่เรียกกันว่าพัฒนาบริหารศาสตร์และการบริหารงานบุคคลนั้น เป็นวิชาประยุกต์หรือวิชาบริหารงานเฉพาะอย่างอย่างหนึ่งเท่านั้น

ธวัช จักระเนตร