



การบริหารจัดการ และการบริหารการพัฒนา ของหน่วยงานของรัฐ

เอกสารตำราหลัก ประกอบการเรียนการสอน
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น

วิชา การบริหารการพัฒนา
(Development Administration)



ผู้เขียน รศ.ดร. วิรัช วิรัชนิการวรรณ



การบริหารจัดการ และการบริหารการพัฒนา ของหน่วยงานของรัฐ

เอกสารตำราหลัก ประกอบการเรียนการสอน
หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น
วิชา การบริหารการพัฒนา
(Development Administration)

ผู้เขียน : รศ. ดร. วิรัช วิรัชนิการรรณ

การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ

ผู้เขียน : รองศาสตราจารย์ ดร.วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

ราคา 260 บาท

พิมพ์ครั้งที่ 1 : พฤศจิกายน 2557

สงวนลิขสิทธิ์โดย: บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด

จัดพิมพ์โดย : บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด
2387 อาคารรวมทุนพัฒนา ถ. เพชรบุรีตัดใหม่
บางกะปิ ห้วยขวาง กรุงเทพฯ 10310
โทร. 0-2718-1821 (10 คู่สาย)
แฟกซ์: 0-2718-1831
<http://www.expemetbooks.com>
e-mail: public@expemetbooks.com

พิมพ์ที่ : บริษัท ออฟเซ็ท ครีเอชั่น จำกัด
โทร. 0-2870-2630-2, 0-2870-2629

ข้อมูลทางบรรณานุกรมหอสมุดแห่งชาติ

รศ. ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ.



การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ.--กรุงเทพฯ :
เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2557.

322 หน้า.

1. การบริหารการพัฒนา. 2. การบริหารรัฐกิจ. I. ชื่อเรื่อง.

351.593

ISBN 978-974-414-356-3

คำนำ

โครงการความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา ในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เพียบพร้อมด้วยคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสำคัญ

หนังสือเล่มนี้ คณะอนุกรรมการด้านวิชาการได้คัดเลือกและอนุมัติให้เป็นตำราหลักของหมวดวิชาเฉพาะ สำหรับใช้ในการเรียนการสอนของหลักสูตรฯ ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดมาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการในระดับสูงที่สังคมยอมรับ ตลอดจนเพื่อให้นักศึกษาในโครงการสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานจริงอย่างได้ผล

คณะกรรมการอำนวยการกลางเชื่อมั่นเป็นอย่างยิ่งว่า ด้วยความร่วมมือและความมุ่งมั่นของทุกสถาบันการศึกษา จะส่งผลให้โครงการฯ ประสบความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้เป็นอย่างดี อันจะก่อให้เกิดคุณภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืนสืบไป



(นายสมพร ไซ้บางยาง)

ประธานคณะกรรมการอำนวยการกลาง

โครงการความร่วมมือทางวิชาการ

ระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กับสถาบันการศึกษา

คำนำผู้เขียน

หนังสือเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา (development administration) นับวันจะมีให้เห็นน้อยลง ขณะที่หนังสือเกี่ยวกับการบริหารจัดการ (management administration) มีเพิ่มมากขึ้น ทั้งๆ ที่การบริหารการพัฒนาและการบริหารจัดการมีความหมายแตกต่างกันไม่มาก เหตุผลที่นิยมการบริหารจัดการกันอย่างกว้างขวาง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลที่มี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้นำการจัดการของภาคเอกชนเข้ามาใช้ในการบริหารราชการอย่างจริงจังและติดต่อกัน อีกทั้งยังเข้าใจกันว่า ประเทศไทยได้ผ่านพ้นจากสภาพของการเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศด้อยพัฒนาไปแล้ว แต่ในสภาพความเป็นจริง การพัฒนานั้นไม่อาจจบสิ้นหรือสิ้นสุดลงได้จะยังคงมีอยู่ตลอดไป โดยคำว่า *การพัฒนา* หมายถึง การเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม และการพัฒนาเป็นกระบวนการต่อเนื่องที่จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นกิจกรรมหนึ่งแล้ว ก็จะต้องมีการพัฒนาหรือมีการดำเนินการกับกิจกรรมอื่นต่อไปอีก

คำว่า *การบริหารจัดการ* ได้ปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อพุทธวันที่ 11 ธันวาคม 2539 ในสมัยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี และยังปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี อีกด้วย คำนี้ได้ถูกนำมาใช้อย่างกว้างขวาง แพร่หลาย และต่อเนื่องในสมัย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และแม้กระทั่งในสมัย พลเอก สุรยุทธ์

จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2549-2550 ก็ยังคงใช้คำนี้เช่นกัน

ส่วนคำว่า *การบริหารการพัฒนา* ได้ปรากฏในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration หรือ NIDA) ในปี พ.ศ. 2509 และต่อมา ได้เปิดสอนหลักสูตรปริญญาโทด้านการบริหารการพัฒนาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ในสถาบันดังกล่าว

กล่าวได้ว่า การบริหารจัดการ การบริหารการพัฒนา หรือแม้กระทั่งการบริหารการบริการ (service administration) แต่ละคำมีความหมายคล้ายคลึงหรือใกล้เคียงกัน ที่เห็นได้อย่างชัดเจนมีอย่างน้อย 3 ส่วน คือ หนึ่ง ล้วนเป็นแนวทางหรือวิธีการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการบริหารเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ สอง มีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนสำคัญ คือ การวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) และ สาม มีจุดหมายปลายทาง คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น รวมทั้งประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกันคือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน ซึ่งหมายความว่า การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชน เช่น การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การลดขั้นตอนและลดพิธีในการเข้ามาใช้การบริหารราชการ ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญเรื่องการบริหารงานให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น และยังหมายถึงการพัฒนาระบบบริหารราชการด้วย โดย

ดำเนินงานตามนโยบาย แผนแผนงาน โครงการ (policy, plan, program, project) หรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ ส่วนการบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เหล่านี้เป็นต้น

คำว่า หน่วยงานของรัฐ (state agencies) เป็นคำกลาง ๆ ที่ใช้กับหน่วยงานภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เป็นต้นว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดแบบบูรณาการ (จังหวัดซีอีโอ) และกรุงเทพมหานคร ตามลำดับ ในการศึกษาครั้งนี้ ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (organs under the constitution) โดยถือว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานของรัฐด้วย และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)

องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น มีผู้ให้ความหมายไว้แตกต่างกันขึ้นอยู่กับเหตุผลหรือมุมมองของแต่ละคนที่จะยกขึ้นมาอ้าง บางครั้งอาจใช้คำว่า “องค์กรอิสระของรัฐตามรัฐธรรมนูญ” หรือ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” แต่ในที่นี้ ใช้ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยไม่มีคำว่า “อิสระ” อยู่ด้วย เหตุผลสำคัญที่ใช้คำนี้เพราะไม่มีหน่วยงานของรัฐใดที่เป็นอิสระโดยแท้จากรัฐ ฝ่ายบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี และสำนักงานงบประมาณ รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น รัฐสภา และคณะกรรมการการของรัฐสภา มีอำนาจพิจารณางบประมาณขององค์กรดังกล่าว วุฒิสภายังมีอำนาจถอดถอนอีกด้วย นอกจากนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ก็ได้มีบทบัญญัติใดที่ใช้ข้อความว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ”

คำว่า องค์การตามรัฐธรรมนูญ มีองค์ประกอบ 2 ประการ ประ-
การแรก เป็นองค์การที่มีชื่อปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย (พ.ศ. 2540) โดยมาตรา 266 ได้ใช้ถ้อยคำว่า “องค์การต่าง ๆ ตาม
รัฐธรรมนูญ” และอีกประการหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(พ.ศ. 2540) ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญ
ด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ องค์การตามรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึง รัฐสภา สภา
ผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม
ศาลปกครอง ศาลทหาร คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การศึกษา เรื่อง “การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนา
ของหน่วยงานของรัฐ” ครั้งนี้ ได้นำคำว่า การบริหารจัดการ การบริหาร
การพัฒนา และหน่วยงานของรัฐมารวมกันและพิจารณาศึกษา ทั้งนี้ ไม่
เพียงต้องการแสดงให้เห็นลักษณะสำคัญของการบริหารจัดการที่ใช้
กันอย่างแพร่หลายเท่านั้น แต่ยังต้องการตอกย้ำแนวคิดและลักษณะ
สำคัญของการบริหารการพัฒนาให้ดำรงอยู่ต่อไปอย่างมั่นคง เพราะ
เรื่องการพัฒนา นั้น เป็นกิจกรรมหรือกระบวนการต่อเนื่องที่ไม่สิ้นสุด
เมื่อทำกิจกรรมหนึ่งเสร็จสิ้นไปแล้ว ก็จะมีกิจกรรมอื่นตามมาอีกเรื่อย
ไป ขณะเดียวกัน ก็เตรียมรับคำที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต เช่น การ
บริหารการบริการ ในที่นี้ได้นำหน่วยงานของรัฐจำนวน 9 หน่วยงาน
มาเป็นกรณีศึกษา คือ (1) องค์การตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐสภา คณะ
กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึง (2) หน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จังหวัดแบบบูรณาการ (จังหวัดซีอีโอ) และกรุงเทพมหานคร ตามลำดับ

การศึกษาครั้งนี้อาจมีข้อบกพร่องเกิดขึ้นได้ ผู้ศึกษาจะรวบรวมและนำไปแก้ไขปรับปรุงในโอกาสต่อไป สำหรับข้อดีถ้าเกิดมีขึ้น ผู้เขียนขอมอบให้แก่นักศึกษา โดยเฉพาะผู้ที่มีจิตใจและการกระทำที่คิดและทำนอกกรอบเพื่อส่วนรวมในทิศทางที่ดีหรือคิดว่าดีกว่าเดิม แม้จะได้รับการต่อต้านก็ควรมีจิตใจแน่วแน่มั่นคงไม่ท้อถอย ในเวลาเดียวกัน ผู้ศึกษาไม่ลืมที่จะมอบความดีนี้ให้แก่นางสาววรรณวิรัช วิรัชนิภาวรรณลูกสาวที่มุ่งมั่นสอบชิงทุนเล่าเรียนหลวงได้ และยังสอบเข้าเรียนที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด มลรัฐแมสซาชูเซตส์ สหรัฐอเมริกา ได้อีกด้วย โดยเชื่อมั่นว่าเมื่อเรียนสำเร็จแล้ว ก็必将นำความรู้ความสามารถมาตอบแทนบุญคุณแผ่นดินและให้บริการประชาชนต่อไป

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

สาขาวิชาวิทยาการจัดการ

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ถนนแจ้งวัฒนะ

อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 11120

โทรศัพท์ 0-2504-8181-4

เว็บไซต์ : www.wiruch.com

e-mail address : wiruch@wiruch.com

กันยายน 2550

สารบัญ

	หน้า
คำนำผู้เขียน	4
บทที่ 1 : แนวคิดการบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนา	17
1. แนวคิด ความหมาย และความสำคัญ	26
1.1 แนวคิดและความหมายของการบริหารจัดการ	26
1.2 แนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา	37
1.3 ความสำคัญของการบริหารการพัฒนา	65
2. แนวคิดเกี่ยวกับประชาชน รัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ	67
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับประชาชน	70
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับรัฐ	76
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ	89
บทที่ 2 : การบริหารการพัฒนาของไทย : โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน	107
1. การบริหารการพัฒนาของรัฐสภา และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	112
1.1 รัฐสภา	112
1.2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง	124
1.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	127
1.4 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	134

	หน้า
1.5 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ	140
1.6 ศาลรัฐธรรมนูญ	146
2. การบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	150
2.1 หน่วยงานในส่วนกลาง : สำนักงานตำรวจ แห่งชาติ	152
2.2 หน่วยงานในส่วนภูมิภาค : จังหวัดแบบ บูรณาการ (จังหวัดซีอีโอ)	156
2.3 หน่วยงานในส่วนท้องถิ่น : กรุงเทพมหานคร	163
บทที่ 3 : ปัญหาและแนวทางการพัฒนาของการบริหาร การพัฒนาของไทย	171
1. ปัญหาและแนวทางการพัฒนาของรัฐสภา และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ	178
1.1 รัฐสภา	179
1.2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง	185
1.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	191
1.4 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	196
1.5 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ	198
1.6 ศาลรัฐธรรมนูญ	203

2 ปัญหาและแนวทางการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ	219
ในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	
2.1 หน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง : สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	219
2.2 หน่วยงานของรัฐในส่วนภูมิภาค : จังหวัดแบบบูรณาการ (จังหวัดซีอีโอ)	226
2.3 หน่วยงานของรัฐในส่วนท้องถิ่น : กรุงเทพมหานคร	235

บทที่ 4 : แนวโน้มของการบริหารการพัฒนาของไทย	257
--	------------

1. ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดแนวโน้มของการบริหารการพัฒนา	258
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	259
1.2 นโยบายของรัฐบาล	260
1.3 ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรี	262
1.4 สถานการณ์บ้านเมือง	264
1.5 การเรียกร้องของประชาชน	265
1.6 อิทธิพลของกระแสโลก	266
1.7 การแข่งขันกับประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศในภูมิภาค และโลก	268
2 แนวโน้มการบริหารการพัฒนาของรัฐสภา องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น	270
2.1 ด้านบุคลากร	271

	หน้า
2.2 ด้านการเงิน	274
2.3 ด้านวัสดุอุปกรณ์	277
2.4 ด้านการบริหารงานทั่วไป	277
2.5 ด้านการให้บริการประชาชน	292
2.6 ด้านคุณธรรม	293
2.7 ด้านเวลา	298
บรรณานุกรม	319
ประวัติผู้เขียน	322

ตัวอย่าง

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 1.1	ภาพรวมการศึกษา เรื่อง “การบริหารจัดการและ การบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ”	18
ภาพที่ 1.2	เปรียบเทียบลักษณะของการบริหารหรือลักษณะ การสั่งการ บน-ล่าง ในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2544 ถึง ปลายปี พ.ศ. 2549	23
ภาพที่ 1.3	เปรียบเทียบแนวทางหรือวิธีการดำเนินงานของ หน่วยงานของรัฐ 3 แบบ คือ การบริหารการพัฒนา การบริหารจัดการ และการบริหารการบริการ จำแนกตาม จุดเน้น จุดหมายปลายทางเบื้องต้น และจุดหมายปลายทางสูงสุด	25
ภาพที่ 1.4	ลักษณะสำคัญ 4 ประการของการบริหาร การพัฒนาไทย	62
ภาพที่ 1.5	ความสัมพันธ์ของ (1) ความสำคัญของการบริหาร การพัฒนา (2) ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ และ (3) การที่ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้ง ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น ในลักษณะ ที่เป็น เหตุ ผล และผลกระทบ	66
ภาพที่ 1.6	การบริหารการพัฒนาและสภาพแวดล้อม	68
ภาพที่ 1.7	ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมและแนวคิด การบริหารการพัฒนา	69

	หน้า
ภาพที่ 1.8	สาระสำคัญของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 87
ภาพที่ 2.1	แนวทางการศึกษาการบริหารการพัฒนาของไทย ที่เน้นหน่วยงานในเรื่อง โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการบริหารงาน 108
ภาพที่ 4.1	ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดแนวโน้มของการ บริหารการพัฒนาของรัฐสภา องค์การตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จำนวน 7 ประการ 269
ภาพที่ 4.2	การผสมผสานการบริหารการพัฒนาในอนาคต 291
ภาพที่ 4.3	คุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ส่งผลกระทบถึงการ ปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ 295
ภาพที่ 4.4	คุณค่าของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีทั้งคุณภาพ คุณธรรม และคุณค่า 297
ภาพที่ 4.5	สรุปแนวทางการศึกษาที่ประกอบด้วยหน่วยงาน ของรัฐ กระบวนการและกรอบแนวคิด 301

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1	เปรียบเทียบแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนาของนักวิชาการและผู้รู้ จำแนกตาม การบริหารเพื่อการพัฒนา การพัฒนาหรือการปรับปรุงการบริหาร การมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ และลักษณะเด่นอื่น ๆ	52
ตารางที่ 1.2	เปรียบเทียบแนวคิดและความหมายระหว่าง “การบริหารงานทั่วไป” กับ “การบริหารการพัฒนา” หรือระหว่าง นักบริหารทั่วไป กับ ผู้นำ	63
ตารางที่ 3.1	ข้อเสนอแนะให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรือองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จำนวน 4 โครงสร้าง โดยศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย 15 คนเช่นเดิม	207
ตารางที่ 3.2	สรุปภาพรวมของปัญหาและแนวทางการพัฒนา รัฐสภาและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) จำนวน 6 หน่วยงาน	211
ตารางที่ 3.3	สรุปภาพรวมของปัญหาและแนวทางการพัฒนาหน่วยงานของรัฐในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 หน่วยงาน	249

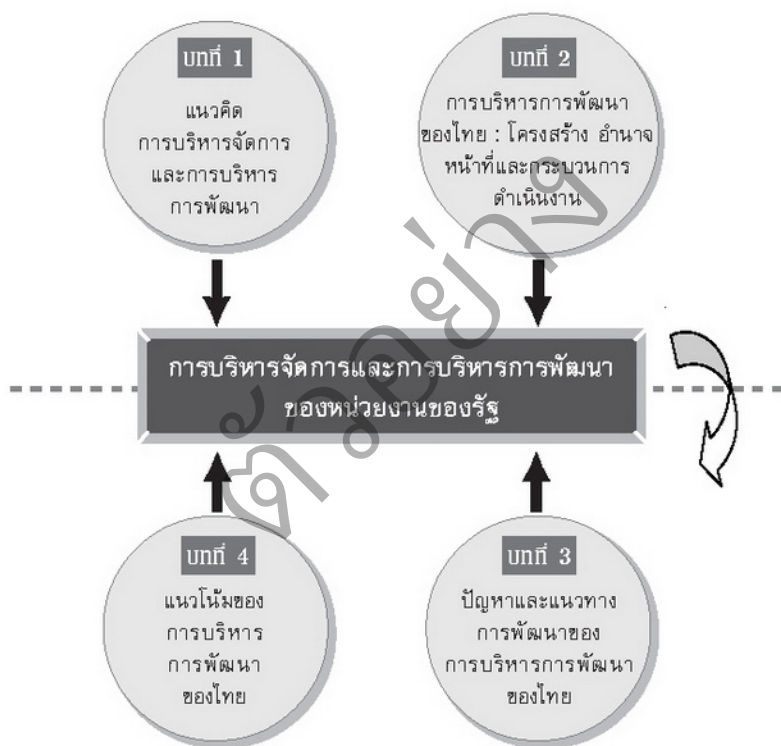
ตารางที่ 4.1	นโยบายของรัฐบาลด้านกฎหมาย และด้าน รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ จำแนกตาม ปรัชญาและแนวคิดอนุรักษนิยม เสรีนิยม และ ประชานิยม	263
ตารางที่ 4.2	การเปรียบเทียบการบริหารการพัฒนาที่ประกอบ ด้วยหลายปัจจัย โดยแต่ละปัจจัยให้ความสำคัญกับ ด้านจิตใจหรือด้านวัตถุ จำแนกตามการบริหารการ พัฒนา 5 แนวทาง	289
ตารางที่ 4.3	สรุปภาพรวมแนวโน้มการบริหารการพัฒนาของ รัฐสภา องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จำแนก ตามปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารการพัฒนา ที่เรียกว่า 7M	302
ตารางที่ 4.4	สรุปภาพรวมของปัญหา แนวทางการพัฒนา และ แนวโน้มของการบริหารการพัฒนาของรัฐสภา องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐทั้งใน ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 9 หน่วยงาน	306

บทที่ 1

แนวคิดการบริหารจัดการ และการบริหารการพัฒนา

หนังสือ เรื่อง “การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ” มุ่งศึกษาการบริหารจัดการ (management administration) และการบริหารการพัฒนา (development administration) โดยนำองค์ความรู้ตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ รวม 9 หน่วยงานมาเป็นกรณีศึกษา การศึกษาครั้งนี้แบ่งเป็น 4 บท ได้แก่ บทที่ 1 แนวคิดการบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนา บทที่ 2 การบริหารการพัฒนาของไทย : โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน บทที่ 3 ปัญหาและแนวทางการพัฒนาของการบริหารการพัฒนาของไทย และบทที่ 4 แนวโน้มของการบริหารการพัฒนาของไทย โปรดดูภาพที่ 1.1 ประกอบ

ภาพที่ 1.1 ภาพรวมการศึกษา เรื่อง “การบริหารจัดการ
และการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ”



ก่อนอื่น ควรทำความเข้าใจความรู้พื้นฐาน 3 ประการ

ประการที่หนึ่ง ทุกวันนี้ ยังไม่มีนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญคนใดที่สามารถให้ความหมายคำว่า การบริหารจัดการ หรือแม้กระทั่งคำว่า การบริหารการพัฒนา อย่างเป็นสากลหรือเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายได้ การให้ความหมายของคำนี้จึงอาจเหมือนกันหรือแตกต่างกันได้ ขึ้นอยู่กับนักวิชาการหรือผู้รู้แต่ละคน

ประการที่สอง กล่าวได้ว่า ก่อนที่จะใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (development administration) มีคำหลายคำที่รัฐบาลได้นำมาใช้ เช่น การปกครอง (government) การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารราชการ หรือการบริหารภาครัฐ (public administration) การบริหาร (administration) การพัฒนา (development) การพัฒนาชุมชน (community development) การพัฒนาชนบท (rural development) จากนั้น จึงมาใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (development administration) และยังใช้คำอื่นต่อมาอีก เป็นต้นว่า การพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) การพัฒนาแบบพอเพียง (sufficient development) การพัฒนาแนวพุทธ (Buddhistic development) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) การจัดการ (management) การบริหารและการจัดการ (administration and management) และการบริหารจัดการ (management administration)

เมื่อศึกษา “ภาพรวมวิวัฒนาการของแนวทางหรือวิธีการดำเนินงานที่ใช้ในหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อันเป็นการศึกษาในเชิงวิวัฒนาการ จะพบว่า

นับแต่สมัยสุโขทัยถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) แนวทางหรือวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในภาพรวม จะเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัยหรือตามรัฐบาลแต่ละยุค กล่าวคือ ในสมัยสุโขทัยและอยุธยา ได้ใช้คำว่า การปกครอง (government) ต่อมาในสมัยรัตนโกสินทร์ ใช้คำว่า การบริหาร (administration) การบริหารราชการ (public administration) การบริหารราชการแผ่นดิน¹ การบริหารภาครัฐ นอกจากนั้น

1) ในสมัย จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2509 โดยเฉพาะเมื่อมีการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration หรือ NIDA) ในปี พ.ศ. 2509 และต่อมา ได้เปิดสอนหลักสูตรปริญญาโท ด้านการบริหารการพัฒนาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์² ในสมัยนั้นได้ใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา

¹การบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนใหญ่ใช้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับชาติ เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน [รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 201 และมาตรา 211] ส่วนการบริหารราชการใช้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ

²เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2509 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้จัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration หรือ NIDA) ขึ้น โดยพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509 และใน หมวด 1 บททั่วไป “มาตรา 5 ให้จัดตั้งสถาบันวิชาการชั้นสูงขึ้นเรียกว่า สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาวិชาการการบริหารและการพัฒนา ทำการวิจัย ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง” จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นผู้ลงนามสนองพระราชโองการ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา 2509/29/4/31 มีนาคม 2509) จากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์เป็นคณะหนึ่งในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ทำการเรียนการสอนเพื่อผลิตพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (ปริญญาโทด้านการบริหารการพัฒนา) ทางรัฐประศาสนศาสตร์เรื่อยมา ต่อมา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้เริ่มเปิดการศึกษาชั้นปริญญาเอกทางการบริหารการพัฒนาขึ้นในภาค 1 ปีการศึกษา 2527

2) ในสมัย พลตรี ขาดิซาย ชูณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2531 (โปรดดู คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 25 สิงหาคม 2531) รวมทั้งสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2535 (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535) ได้ใช้ทั้งคำว่า “การบริหาร” “การจัดการ” และ “การบริหารและการจัดการ”

3) ในสมัย พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2539 (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539) ได้นำคำว่า “การบริหารจัดการ” (management administration) มาใช้

4) ในสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2540 ได้ใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” เช่นกัน (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540)

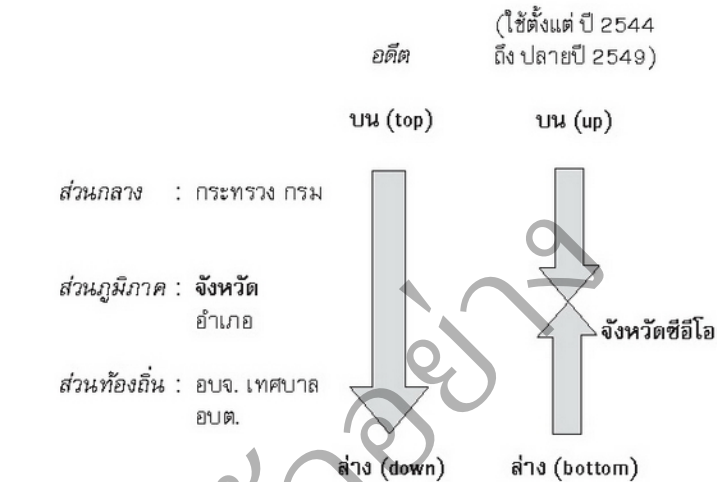
5) ในสมัย พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” อย่างมาก กว้างขวาง และต่อเนื่อง (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548) โดยนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชนมาปรับใช้ ส่วนหนึ่ง นำมาจากแนวคิดผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive Officer) หรือ ซีอีโอ (CEO) ของภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจ โดยนำมาปรับใช้ในภาครัฐหรือในวงราชการ เพื่อมุ่งหวังให้การบริหารราชการเกิดความรวดเร็ว ลดขั้นตอน และลดพิธีการที่ไม่จำเป็น รวมทั้งสนใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น นอกจากนั้น ในปี พ.ศ. 2546 ยังได้นำคำว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาใช้ด้วย โดยปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

6) ในสมัย พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี 2549 ได้เข้ามาบริหารประเทศภายหลังจากที่คณะทหารได้ยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ก็ยังคงใช้คำว่า “การบริหารจัดการ” เช่นกัน (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2549)

สำหรับในอนาคต คำว่า การบริหารการบริการ (service administration) ซึ่งเน้นเรื่องการบริหารเพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งคำว่า การบริหารจัดการสำนักหรือการบริหารความรู้ฝังรู้ชอบ (consciousness administration) การบริหารจัดการตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง (sufficiency economy management administration) และการบริหารคุณธรรม (morality หรือ virtue administration) ที่เน้นด้านจิตใจ และการบริหารการเมือง (politics administration) ที่เน้นด้านการเมือง อาจจะถูกนำมาใช้ในอนาคตก็ได้

กล่าวได้ว่า แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐในต่างจังหวัดก่อนปี พ.ศ. 2544 เป็นลักษณะของการบริหารที่สั่งการมาจากบนลงล่าง (top down) แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2544 ถึง ปลายปี พ.ศ. 2549 ในสมัยของรัฐบาลภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นลักษณะของการสั่งการจากบนลงล่างควบคู่กับล่างขึ้นบน (top down & bottom up) โดยมีการบูรณาการ (integration) หรือการผสมผสานกันที่จังหวัด หรือใช้จังหวัดเป็นศูนย์กลาง ดังที่เรียกกันว่า จังหวัดแบบบูรณาการ หรือจังหวัดซีไอ และมีผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือผู้ว่าฯ ซีไอ เป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัด³ โปรดดูภาพที่ 1.2

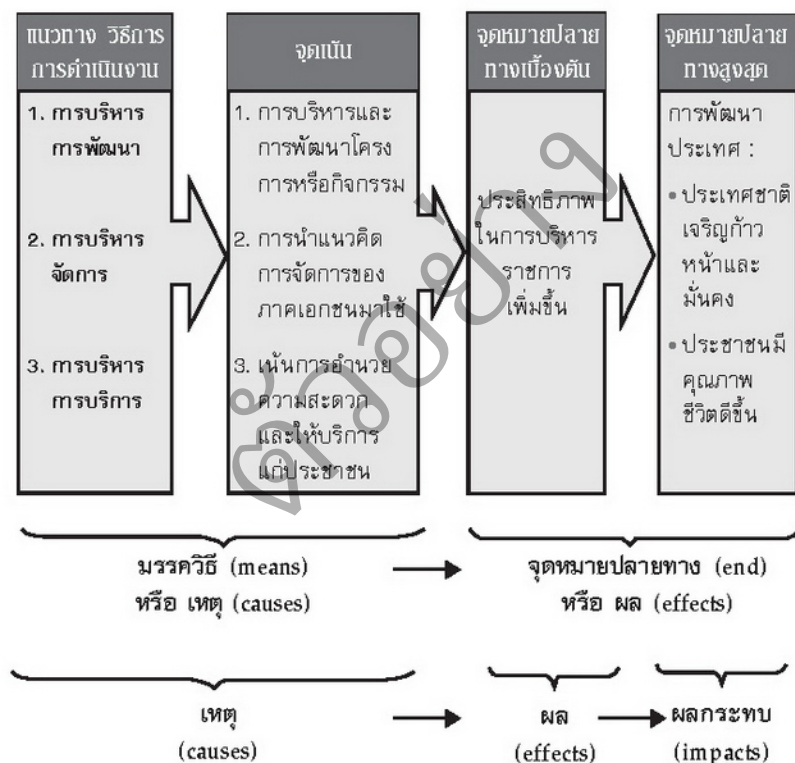
ภาพที่ 1.2 เปรียบเทียบลักษณะของการบริหารหรือลักษณะการสั่งการ
บน-ล่าง ในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2544 ถึง ปลายปี พ.ศ. 2549



³ ผู้ว่าฯ ซีโอ หมายถึง ผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐในระดับจังหวัดรูปแบบหนึ่ง มาจากการแต่งตั้ง และสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานระดับ จังหวัดแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทั้งนี้ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ของรัฐบาลที่มีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 และวันที่ 12 พฤศจิกายน 2544 ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2544-2545 จึงมีผู้ว่าราชการจังหวัดซีโอ หรือผู้ว่าฯ ซีโอ จำนวน 5 คน ทดลองบริหารงานตาม โครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือจังหวัดซีโอ จำนวน 5 จังหวัด มีระยะเวลาดำเนินงาน 1 ปี ต่อมา รัฐบาลได้กำหนดให้มีจังหวัดซีโอซึ่งมี ผู้ว่าฯ ซีโอ ครอบคลุมไปถึงข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในต่างประเทศ โดยถือว่าเป็นชุดซีโอ จนกระทั่งปลายปี พ.ศ. 2549 เมื่อคณะทหารได้ยึดอำนาจการปกครองและล้มล้างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 และล้มรัฐบาล ภายใต้การนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 หลังจากนั้น คณะทหาร ได้แต่งตั้งรัฐบาลที่มีพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งนาย อารีย์ วงศ์อารยะ เป็นปลัดกระทรวงมหาดไทย รัฐบาลนี้ได้ยกเลิกคำว่า ซีโอ และผู้ว่าฯ ซีโอ และ กลับมาให้ใช้คำว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด เช่นเดิม ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า จังหวัดซีโอและผู้ว่าฯ ซีโอ เริ่มใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จนถึง ปลายปี พ.ศ. 2549 รวมเวลาประมาณ 5 ปี

ประการที่สาม คำว่า การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนา มีความหมายใกล้เคียงกัน ทั้ง 2 คำไม่เพียงเป็นแนวทางหรือวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่นำมาใช้ในการบริหารเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการเท่านั้น แต่ทั้ง 2 คำนี้ยังมีกระบวนการบริหารงานที่ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนสำคัญ อันได้แก่ การวางแผน (planning) การดำเนินงาน (acting) และการประเมินผล (evaluating) อีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีจุดหมายปลายทางคล้ายคลึงกัน คือ การพัฒนาประเทศไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้าและมั่นคงเพิ่มขึ้น สำหรับส่วนที่แตกต่างกัน คือ แต่ละคำมีจุดเน้นต่างกัน เช่น การบริหารจัดการเน้นเรื่องการนำแนวคิดการจัดการของภาคเอกชน เป็นต้นว่า การมุ่งหวังผลกำไร การแข่งขัน ความรวดเร็ว การตลาด การลดขั้นตอนและลดพิธีการเข้ามาใช้การบริหารราชการ ในขณะที่การบริหารการพัฒนาให้ความสำคัญกับการบริหาร และการพัฒนาโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น นอกจากนี้แล้ว หากนำการบริหารการบริการ (service administration) มาพิจารณาด้วย ก็จะพบว่า การบริหารการบริการเน้นเรื่องการอำนวยความสะดวก ให้บริการแก่ประชาชน และสนองความต้องการของประชาชน โปรดดูภาพที่ 1.3

ภาพที่ 1.3 เปรียบเทียบแนวทางหรือวิธีการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ 3 แบบ คือ การบริหารการพัฒนา การบริหารจัดการ และการบริหารการบริการ จำแนกตาม จุดเน้น จุดหมายปลายทาง เบื้องต้น และจุดหมายปลายทางสูงสุด



จากที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุผลที่แสดงว่าทั้ง 2 คำมีความหมายคล้ายคลึงกันหรือใกล้เคียงกันดังกล่าว ทำให้ในที่นี้ถือว่า การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาอาจใช้แทนกันได้ และยังสามารถใช้คำอื่นที่มีความหมายคล้ายคลึงกันแทนกันได้ อีก เช่น การบริหาร หรือการจัดการ และเพื่อป้องกันความสับสน ในการศึกษากรณีศึกษาต่าง ๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ในที่นี้ใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา

ในบทที่ 1 นี้เป็นการปูพื้นฐานแนวคิดการบริหารการพัฒนา แบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) แนวคิด ความหมาย และความสำคัญ และ (2) แนวคิดเกี่ยวกับประชาชน รัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1. แนวคิด ความหมาย และความสำคัญ

แนวคิด ความหมาย และความสำคัญ แบ่งเป็น 3 หัวข้อ ได้แก่ แนวคิดและความหมายของการบริหารจัดการ แนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา และความสำคัญของการบริหารการพัฒนา

1.1 แนวคิดและความหมายของการบริหารจัดการ

แนวคิดและความหมายของการบริหารจัดการปรากฏอยู่ในความหมายเอกสาร ดังนี้

1.1.1 รงชัย สันติวงษ์ ในปี พ.ศ. 2543 กล่าวถึงลักษณะของงานบริหารจัดการไว้ 3 ด้าน คือ

1) ในด้านที่เป็นผู้นำหรือหัวหน้างาน งานบริหารจัดการ หมายถึง ภาระหน้าที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ปฏิบัติตนเป็นผู้นำภายในองค์กร

2) ในด้านของภารกิจหรือสิ่งที่ต้องทำ งานบริหารจัดการ หมายถึง การจัดระเบียบทรัพยากรต่างๆ ในองค์กร และการประสานกิจกรรมต่างๆ เข้าด้วยกัน

3) ในด้านของความรับผิดชอบ งานบริหารจัดการ หมายถึง การต้องทำให้งานต่างๆ สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยการอาศัยบุคคลต่างๆ เข้าด้วยกัน⁴

1.1.2 วิรัช วิรัชนิภาวรรณ ในปี พ.ศ. 2545 มีความเห็นว่าการบริหารจัดการในฐานะที่เป็นกระบวนการ หรือกระบวนการบริหารจัดการ เกิดได้จากหลายแนวคิด เช่น โพสคอรัน (POSDCoRB) เกิดจากแนวคิดของ ลูเทอร์ กุลิค (Luther Gulick) และ ลินดอล เออร์วิค (Lyndall Urwick) ประกอบด้วยขั้นตอนการบริหารจัดการ 7 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดการคน (Staffing) การอำนวยการ (Directing) การประสานงาน (Coordinating) การรายงาน (Reporting) และการงบประมาณ (Budgeting) ขณะที่กระบวนการบริหารจัดการตามแนวคิดของ เฮนรี ฟาโยล (Henry Fayol) ประกอบด้วย 5 ประการ ได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุมงาน (Controlling) หรือรวมเรียกว่า พอคค์ (POCCC)⁵

⁴องชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร (พิมพ์ครั้งที่ 11, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2543), หน้า 21-22.

⁵วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น : สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไฟรีเพร, 2545), หน้า 39.

วิช วิรัชนิภาวรรณ ในปี พ.ศ. 2549 คำว่า การบริหาร (administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “*administrare*” หมายถึง ช่วยเหลือ (assist) หรืออำนวยความสะดวก (direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “*minister*” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ

ส่วนคำว่า การจัดการ (management) นิยมใช้ในภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อมุ่งแสวงหากำไร (profits) หรือกำไรสูงสุด (maximum profits) สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (by product) เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะทั้งหลาย (public services) แก่ประชาชน การบริหารภาครัฐทุกวันนี้หรืออาจเรียกว่า การบริหารจัดการ (management administration) ซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น การนำแนวคิดผู้บริหารสูงสุด หรือ ซีอีโอ (chief executive officer) มาปรับใช้ในวงราชการ การบริหารราชการด้วยความรวดเร็ว การลดพิธีการที่ไม่จำเป็น การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และการมุ่งใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น นอกเหนือจากการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจเข้ามารับสัมปทานจากภาครัฐ เช่น ให้สัมปทานโทรศัพท์มือถือ การขนส่ง เหล้า บุหรี่ อย่างไรก็ตาม ภาคธุรกิจก็ได้ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะหรือประชาชนได้เช่นกัน เช่น จัดโครงการคืนกำไรให้สังคมด้วยการลดราคาสินค้า ขายสินค้าราคาถูก หรือการบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม เป็นต้น⁶

⁶ วิชา วิรัชนิภาวรรณ, การพัฒนาเมืองและชนบทประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ฟอร์เพส, 2549), หน้า 29-31.



หนังสือเรื่อง **"การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ"** เล่มนี้ เป็นเอกสารตำราหลักสำหรับใช้ประกอบการเรียนการสอนในวิชา **"การบริหารการพัฒนา (Development Administration)"** ของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษา

หนังสือเล่มนี้ได้นำเสนอเนื้อหาสาระพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการศึกษาวิชาการบริหารการพัฒนา โดยมุ่งเน้นในด้านการบริหารจัดการ (Management Administration) และการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

- แนวคิดและความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการบริหารจัดการและการพัฒนา
- การบริหารการพัฒนาของไทย : โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และ กระบวนการดำเนินงาน
- ปัญหาและแนวทางการพัฒนาของการบริหารการพัฒนาของไทย
- แนวโน้มการบริหารการพัฒนาของไทย