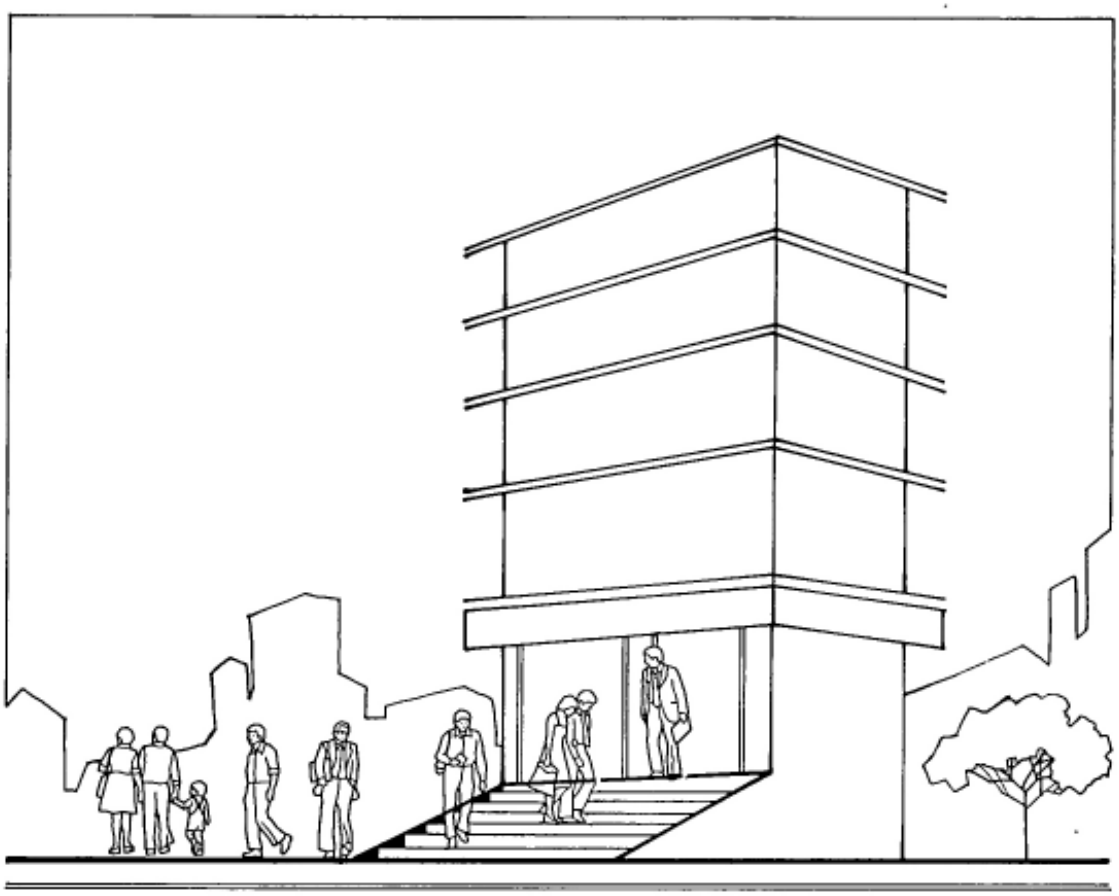
หน่วยที่ 1
ลักษณะและความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อวยชัย ชะบา



แผนการสอนประจำหน่วย

ชุดวิชา การบริหารงานบุคคล

หน่วยที่ 1 ลักษณะและความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

ตอนที่

1.1 ความหมายและความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

1.2 ความเป็นมาของการบริหารงานบุคคล

1.3 ลักษณะของการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน

แนวคิด

1. ในบรรดาทรัพยากรการบริหาร 4 อย่าง ซึ่งได้แก่ บุคลากร เงิน วัสดุ สิ่งของและการจัดการนั้น บุคลากรเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้ เพราะบุคลากรสามารถเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารกิจการต่าง ๆ
2. ในการบริหารกิจการทุกประเภท การบริหารงานบุคคล เป็นองค์ประกอบและกระบวนการหนึ่งของการบริหารที่มีเทคนิคและวิธีการเฉพาะการบริหารงานบุคคลจึงเป็นแขนงหนึ่งของการบริหาร
3. เมื่อปัจจัยด้านบุคลากรมีความสำคัญแก่หน่วยงานเป็นอย่างยิ่ง ระบบบริหารงานบุคคลจึงต้องเป็นระบบที่สามารถดึงดูดและบำรุงรักษาบุคลากรที่มีความสามารถไว้ในหน่วยงานให้มากที่สุดและนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ
4. ลักษณะการบริหารงานบุคคลในอดีตและปัจจุบันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงตามทรรศนะของผู้บริหาร เพราะฉะนั้นการทำความเข้าใจความเป็นมาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในอดีตช่วยวางพื้นฐานให้หยั่งรู้ความเป็นไปในปัจจุบันและความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นได้ในอนาคต
5. การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันเป็นการบริหารงานที่แตกต่างไปจากช่วงเวลาที่ผ่านมา เพราะสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปคือ ระบบสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองทวีความยุ่งยากสลับซับซ้อนขึ้น และส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลด้วย ผู้บริหารนี้จึงจำเป็นต้องเป็นผู้สามารถวิเคราะห์ทั้งระบบได้

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยที่ 1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความสำคัญของบุคลากรได้ถูกต้อง
2. อธิบายความหมายและขอบเขตของการบริหารงานบุคคลได้

3. ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันได้
4. ระบุลักษณะต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคลในอดีตได้
5. อธิบายลักษณะของการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันได้

กิจกรรมการเรียน

กิจกรรมการเรียนในระบบการสอนทางไกลสำหรับหน่วยนี้มีดังนี้

1. ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 1
2. ศึกษาเอกสารการสอนตอนที่ 1.1—1.3
3. ทำกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในเอกสารการสอนและแบบฝึกปฏิบัติ
4. ฟังรายการวิทยุกระจายเสียงและชมรายการวิทยุโทรทัศน์
5. เข้ารับการสอนเสริม ณ ศูนย์บริการการศึกษา
6. ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียนหน่วยที่ 1

สื่อการสอน

1. เอกสารการสอน
2. แบบฝึกปฏิบัติ
3. รายการสอนทางวิทยุกระจายเสียง
4. รายการสอนทางวิทยุโทรทัศน์
5. การสอนเสริม

ประเมินผล

1. ประเมินผลตนเองก่อนและหลังเรียน
2. จากการทำกิจกรรมในแบบฝึกปฏิบัติ
3. ประเมินผลจากการสอบประจำภาคการศึกษา

เมื่ออ่านแผนการสอนแล้ว ขอให้ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 1 ในแบบฝึกปฏิบัติก่อน แล้วจึงศึกษาเอกสารการสอนต่อไป

ตอนที่ 1.1
ความหมายและความสำคัญของการบริหารงานบุคคล

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 1.1 แล้ว จึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

1.1.1 ความสำคัญของบุคลากร

1.1.2 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

แนวคิด

1. ในบรรดาปัจจัยสี่ของการบริหาร อันได้แก่ คน เงิน การจัดการและวัสดุ คนหรือบุคลากรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ทั้งนี้เพราะ มนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีทั้งคุณค่าและเกียรติภูมิ
2. ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของบุคลากร การบริหารงานบุคคลที่ดีจึงจะต้องสามารถดึงดูด ธำรงรักษาและพัฒนาให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอยู่ปฏิบัติงานกับหน่วยงานนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ
3. การบริหารงานบุคคลเป็นกิจกรรมและกระบวนการต่อเนื่องที่มีขอบเขตครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาและการเลือกสรรบุคลากรเข้าสู่หน่วยงานจนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 1.1 จบแล้ว,นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความสำคัญของบุคลากรได้ถูกต้อง
2. อธิบายความหมายและขอบเขตของการบริหารงานบุคลคลได้

เรื่องที่ 1.1.1 ความสำคัญของบุคลากร

การดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตามเมื่อมีงานที่จะต้องทำเป็นการถาวรต่อเนื่องกันไป ก็มักจะตั้งหน่วยงานขึ้นรับผิดชอบดำเนินการ การจัดองค์การเพื่อดำเนินกิจการด้านต่าง ๆ มีรูปแบบแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์ และลักษณะของกิจการ ตัวอย่างเช่น กิจการด้านการศึกษา องค์การที่จัดตั้งขึ้นมักจะจัดในรูปสถานศึกษา ซึ่งได้แก่ โรงเรียน วิทยาลัย สถาบัน และมหาวิทยาลัย ถ้าเป็นกิจการด้านธุรกิจองค์การที่จัดตั้งขึ้นมักจะจัดในรูปบริษัท ห้างร้าน เป็นต้น ตามทฤษฎีองค์การแล้วถือว่าองค์ประกอบสำคัญขององค์การมีสองส่วน คือ **"งาน"** และ **"คน"** หมายความว่า องค์การทุกประเภทจะต้องมีองค์ประกอบด้านงาน ซึ่งได้แก่ ภารกิจที่จะต้องกระทำตามวัตถุประสงค์และการจัดระบบงานเพื่อให้สามารถกระทำตามวัตถุประสงค์และการจัดระบบงานเพื่อให้สามารถกระทำภารกิจได้ตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ การที่จะประกอบภารกิจได้ตามเป้าหมายขององค์การจำเป็นต้องมีองค์ประกอบที่สองที่ดีคือ มีคน หรือบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมเพียงพอที่จะปฏิบัติงาน

หน่วยงานทุกประเภทย่อมมีภารกิจหลักที่จะต้องดำเนินการให้บังเกิดผล การที่หน่วยงานจะกระทำภารกิจหลักได้ดีมีประสิทธิภาพ หน่วยงานจำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสมกับภาระงาน บุคลากรจึงเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานทุกประเภท

เมื่อเป็นเช่นนี้ ในบรรดาทรัพยากรการบริหาร 4 อย่าง ที่เรียกย่อ ๆ ว่า **"4M's"** ซึ่งได้แก่ บุคลากร (man) เงิน (money) วัสดุอุปกรณ์ (materials) และการจัดการ (management) นั้น บุคลากรได้รับการพิจารณาว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ทั้งนี้ เพราะบุคลากรเป็นผู้จัดหาและใช้ทรัพยากรบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็น เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ หน่วยงานใดก็ตามถ้าเริ่มต้นด้วยการมีบุคลากรที่มีความเก่งกล้าสามารถแล้ว ปัจจัยด้านอื่น ๆ ก็จะดีตามมาเอง ดังที่เมกกินสัน (Megginson) ได้กล่าวยืนยันไว้ว่า

> "มนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหาร ถึงแม้ว่าคุณค่าของมนุษย์จะเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้และไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์กำหนดคุณค่าเช่นเดียวกับวัตถุหรือสินค้าอื่นได้ แต่ก็ยังถือว่ามนุษย์เป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีทั้งคุณค่าและเกียรติภูมิ"[1]

เมื่อบุคลากรมีความสำคัญเช่นนี้ กระบวนการบริหารที่เรียกย่อ ๆ ว่า "พอสด์คอร์บ" (POSDCORB) จึงกำหนดให้การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการหนึ่งในเจ็ดประการ คือ

(1) การวางแผนงาน (Planning) หมายถึง การจัดวางโครงการและแผนปฏิบัติรวมทั้งวิธีปฏิบัติงานไว้ล่วงหน้าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน

(2) การจัดองค์การ (Organizing) หมายถึง การกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วนคนและการจัดสายงานเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปได้ตามวัตถุประสงค์

(3) การจัดบุคลากร หรือการจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) หมายถึง การบริหารงานด้านบุคลากรอันได้แก่ การจัดอัตรากำลัง การสรรหาและการพัฒนาบุคลากร และการเสริมสร้างบรรยากาศการทำงานที่ดี

(4) การอำนวยการ (Directing) หมายถึง การวินิจฉัยสั่งการ การควบคุมบังคับบัญชาและการควบคุมดูแลปฏิบัติงานในฐานะที่ผู้บริหารเป็นหัวหน้าหน่วยงาน

(5) การประสานงาน (Co-ordinating) หมายถึง การประสานกิจการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานเพื่อให้เกิดมีการร่วมมือประสานงานที่ดีและดำเนินไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางเดียวกัน

(6) การรายงาน (Reporting) หมายถึง การรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานเพื่อให้ผู้บริหารและสมาชิกของหน่วยงานได้ทราบความเคลื่อนไหวและความคืบหน้าของกิจการอย่างสม่ำเสมอ

(7) การงบประมาณ (Budgeting) หมายถึง การจัดทำงบประมาณ การจัดทำบัญชีการใช้จ่ายเงินและการควบคุมตรวจสอบทางด้านการเงินและทรัพย์สิน[2]

กล่าวโดยสรุป บุคลากรเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการบริหารงานทุกประเภท ในกระบวนการบริหารจึงได้กำหนดให้การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานสามารถดึงดูดและบำรุงรักษาคนดี มีความรู้ความสามารถไว้ในหน่วยงานให้มากที่สุดและนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ การจะทำเช่นนี้ได้หน่วยงานจะต้องมี การบริหารงานบุคคลที่ดีเป็นส่วนสำคัญของการบริหารดังที่ โจเซฟ คิงส์เบอรี (Joseph Kingsbury) ได้กล่าวไว้ว่า

> "การบริหารงานบุคคล เมื่อพิจารณาในทุกแง่ทุกมุมแล้วก็จะพบว่า เป็นส่วนสำคัญที่สุดของการบริหาร"[3]

กิจกรรม 1.1.1

คำกล่าวของ โจเซฟ คิงส์เบอรี ที่ว่า "การบริหารงานบุคคล.....เป็นส่วนสำคัญที่สุดของการบริหาร" นั้น มีเหตุผลอะไรบ้างที่จะสนับสนุนคำกล่าวข้อนี้

โปรดเขียนคำตอบในแบบฝึกปฏิบัติ กิจกรรม 1.1.1

แนวตอบกิจกรรม 1.1.1

นักศึกษาอาจใช้เหตุผลใดเหตุผลหนึ่ง หรือหลายเหตุผลต่อไปนี้ประกอบกัน

1. **บุคลากรเป็นปัจจัยบริหารที่สำคัญที่สุด การบริหารงานบุคคลจึงเป็นส่วนสำคัญที่สุดของการบริหาร**
2. **คนสร้างงาน และปัจจัยการบริหารอื่น ๆ ถ้าการบริหารงานบุคคลสามารถจัดหาคนดีมีความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานได้แล้ว การบริหารด้านอื่น ๆ ก็จะดีตามไปด้วย**
3. **คนทำงานกับคนเพื่อผลของงาน การบริหารงานบุคคลจึงเกี่ยวข้องกับผลของงานโดยตรง**

ฯลฯ

เรื่องที่ 1.1.2 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

คำว่า "การบริหารงานบุคคล" เป็นศัพท์ทางวิชาการที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้บัญญัติขึ้นใช้โดยถอดความจากคำในภาษาอังกฤษที่ว่า (Personnel Administration" หรือ "Personnel Management" นอกจากนี้การบริหารด้านบุคลากรที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "การบริหารงานบุคคล" ในภาษาอังกฤษยังอาจใช้คำอื่น ๆ ได้อีก เช่น Labor Relations Industrial Relations และ Manpower Management เป็นต้น ในภาษาไทยก็มีใช้คำอื่นอยู่หลายคำเช่นเดียวกัน การบริหารบุคลากร การจัดการงานบุคคล การเจ้าหน้าที่ และการบริหารงานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น เนื่องจากในปัจจุบันนี้ วงวิชาการและวิชาชีพบริหารใช้คำว่า "การบริหารงานบุคคล" กันอย่างกว้างขวางจนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ในชุดวิชานี้จึงจะใช้คำ "การบริหารงานบุคคล" ในความหมายเดียวกันเป็นหลักด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายและขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปนั้น ได้มีผู้นิยามความหมายไว้หลายความหมาย ขอยกตัวอย่างที่สำคัญ ๆ คือ

ลอเรนซ แอปปลี (Apply) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า "คือการวางแผนและการกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับบุคลากร ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนานโยบายและเทคนิคในการบริหารงานบุคคลรวมทั้งการพัฒนาความสามารถของบุคคลในองค์การ"[4]

เดล เอส บีช (Beach) เห็นว่า การบริหารงานบุคคลหมายถึง "การวางนโยบาย การกำหนดแผนงาน การเลือกสรร การฝึกอบรม การกำหนดค่าตอบแทน การจัดอัตรากำลัง การเสริมสร้างแรงจูงใจ การเสริมสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์และบรรยากาศที่ดีในการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน"[5]

ฟิลิกซ์ เอ ไนโกร (Nigro) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้อย่างกะทัดรัดว่า "การบริหารงานบุคคลหมายถึงศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่า ในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากบุคคลเหล่านั้นสูงสุดทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ"[6]

สุกิจ จุลละนันทน์ ให้ความหมายไว้ว่า "การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การวางแผนโครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง เพื่อให้ได้มา ได้ใช้ประโยชน์ และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและมีปริมาณเพียงพอเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์"[7]

สมพงศ์ เกษมสิน มีความเห็นว่า "การบริหารงานบุคคลนั้น เป็นการจัดการเกี่ยวกับบุคคลนับตั้งแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแล บำรุงรักษา จนกระทั่งพ้นไปจากการปฏิบัติงาน"[8]

ชูศักดิ์ เที่ยงตรง ให้ความหมายเชิงนิยามไว้ว่า "การบริหารงานบุคคล คือ การบริหารทรัพยากรมนุษย์โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้คนดี มีคุณวุฒิ และมีความสามารถเหมาะสมกับ

ตำแหน่งหน้าที่มาทำงานด้วยความสนใจ พึงพอใจอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล"[9]

จากความคิดเห็นต่าง ๆ ของนักวิชาการและนักบริหารทั้งต่างประเทศและในประเทศไทย พอจะสรุปสาระสำคัญของความหมายของการบริหารงานบุคคลได้ ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคล เป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อใช้คนให้เหมาะสมกับงานตามวัตถุประสงค์และความต้องการของหน่วยงาน

2. การบริหารงานบุคคลมีขอบข่ายกว้างขวาง ครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาและการเลือกสรรบุคลากรเข้าสู่หน่วยงานจนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน

3. พิจารณาในแง่กระบวนการ การบริหารงานบุคคล จึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวเนื่องกันเป็นลูกโซ่ ตั้งแต่การวางนโยบาย การกำหนดแผนและความต้องการด้านบุคลากร การสรรหา การเลือกสรร การพัฒนา การกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย และการพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

เป้าหมายสำคัญของการบริหารงานบุคคล คือ การได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมตามความต้องการของหน่วยงาน โดยหน่วยงานสามารถดึงดูด ธำรงรักษาและพัฒนาให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถพึงพอใจที่จะอยู่ปฏิบัติงานกับหน่วยงานนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานสามารถกระทำภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความมุ่งหมายของหน่วยงาน

กิจกรรม 1.1.2

ในบรรดานิยามความหมายของการบริหารงานบุคคลที่นำมากล่าวไว้ในเรื่องที่ 1.1.2 ท่านชอบนิยามไหนมากที่สุด โปรดเลือกมา 1 นิยาม แล้วอธิบายเหตุผลว่าทำไมถึงชอบนิยามนั้นมากที่สุด

โปรดเขียนคำตอบในแบบฝึกปฏิบัติ กิจกรรม 1.1.2

แนวตอบกิจกรรม 1.1.2

นักศึกษาอาจใช้เหตุผลใดเหตุผลหนึ่งหรือหลายเหตุผลต่อไปนี้ประกอบกัน

1. **ให้ความหมายชัดเจนด้วยถ้อยคำที่กะทัดรัด**
2. **ครอบคลุมภารกิจของการบริหารงานบุคคลได้ครบถ้วน**
3. **ตรงกับความหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมากที่สุด**
4. **แสดงให้เห็นถึงขอบเขตของการบริหารงานบุคคลได้ชัดเจน**

ฯลฯ

ตอนที่ 1.2
ความเป็นมาของการบริหารงานบุคคล

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ประจำตอนที่ 1.2 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

1.2.1 วิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคล
1.2.2 ลักษณะต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคลในอดีต
1.2.3 การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย

แนวคิด

1. การบริหารงานบุคคลทั่วไปจากหลักฐานที่ปรากฏ มีวิวัฒนาการมาจากประเทศจีน แล้วจึงแพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ
2. การบริหารงานบุคคลในประเทศตะวันตกมีลักษณะแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทรรศนะของผู้บริหารที่มีต่อทรัพยากรบุคคล
3. การบริหารงานบุคคลของประเทศไทยเริ่มต้นจากการใช้แนวคิดของระบบอุปถัมภ์ก่อน แล้วจึงมีการเพิ่มเติมและยึดหลักแนวคิดของระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 1.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. ระบุจุดเริ่มต้นของการบริหารงานบุคคลได้
2. อธิบายลักษณะต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคลในประเทศตะวันตกได้
3. อธิบายวิวัฒนาการของระบบการบริหารงานบุคคลของไทยได้

เรื่องที่ 1.2.1 วิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคล

เอกสารหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสมัยโบราณโดยเฉพาะ ไม่มีปรากฏสำหรับการค้นคว้า จึงไม่สามารถที่จะยืนยันได้ว่าในสมัยโบราณการบริหารงานบุคคลมีลักษณะอย่างไรโดยชัดเจน นอกจากจะอาศัยหลักฐานจากการพิจารณาดูประมวลกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในธรรมนูญการปกครองประเทศ อาทิ หลักฐานที่เก่าแก่ที่สุด ซึ่ง โรเบิต เอฟ ฮาเป้อร์ Robert F. Harper [10] ได้เขียนไว้ในหนังสือของเขาว่า ในสมัยของกษัตริย์ฮัมมูราบี (Hammurabi) แห่งประเทศบาบิโลเนีย (Babylonia) เมื่อประมาณ 1800 ปีก่อนคริสต์ศักราช ได้มีการใช้กฎหมายที่รู้จักกันว่ากฎหมายของกษัตริย์ฮัมมูราบี (Code of Hammurabi) ซึ่งกฎหมายนี้ได้แสดงให้เห็นถึงการรู้จักการบริหารงานบุคคลแล้วนั้น คือ ได้มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในการจ้างแรงงานสำหรับผู้ทำงานว่านายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างปีละจำนวนเท่าใด[11]

หลักฐานทางวัตถุอีกส่วนหนึ่งที่ได้มาจากการค้นพบและมีนักคิดเป็นจำนวนมากเชื่อว่าหลักฐานแหล่งนี้เป็นหลักฐานที่เก่าแก่ที่สุด คือ หลักฐานด้านการบริหารงานบุคคลที่มาจากประเทศจีน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจีนเป็นประเทศแรกที่นำวิธีการบริหารงานบุคคลมาใช้ และความเจริญทางด้านการบริหารงานบุคคลได้แพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ ในระยะต่อมา[12] การบริหารงานบุคคลของจีนในสมัยนั้นได้แก่ การที่ผู้บริหารประเทศได้จัดให้มีวิธีการสอบคัดเลือกข้าราชการเพื่อชิงตำแหน่งสำคัญในราชการ ซึ่งการสอบแข่งขันในทางความสามารถก็กลายเป็นวิธีที่ใช้กันทั่วไปในวงการทหารของประเทศต่าง ๆ และรวมถึงวิธีการบรรจุการเลื่อนชั้นด้วย

จากข้อความที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าหลักฐานเก่าแก่ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้นบางส่วนได้มาจากประเทศบาบิโลเนียและบางส่วนได้มาจากประเทศจีนแต่หลักฐานจากประเทศจีนมีจำนวนมากกว่าและวิธีการค่อนข้างแน่นอนมากกว่าหลักฐานที่มาจากประเทศบาบิโลเนียเช่น ได้มีการบันทึกไว้ว่าจีนในสมัยโบราณ มีการขายตำแหน่งราชการเพื่อนำเงินรายได้มาช่วยเหลือผู้ประสบความเสียหายจากภัยธรรมชาติอันร้ายแรง และขายติดต่อกันเป็นลำเป็นสันแม้ว่าจะมีภัยธรรมชาติหรือไม่ก็ตาม[13] จึงมีข้อเขียนจำนวนมากระบุว่าการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นในประเทศจีนก่อนชาติอื่นใดในโลก

การบริหารงานบุคคลได้เกิดขึ้นค่อนข้างชัดแจ้ง[14] ในช่วงของการมีการปฏิวัติอุตสาหกรรมในระยะปลายศตวรรษที่ 17 และต้นศตวรรษที่ 18 แห่งคริสต์ศักราชสิ่งที่เปลี่ยนแปลงสำคัญในช่วงนี้ก็คือ มีการนำเอาเครื่องจักรมาใช้ ซึ่งมีผลให้โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย ความจำเป็นที่จะต้องจ้างคนงานเป็นกลุ่มเป็นก้อนขนาดใหญ่ได้มีผลโดยตรงที่ทำให้เกิดการใช้แรงงานมนุษย์เพื่อการผลิตมากขึ้นกว่าเดิม ประกอบกับคนงานซึ่งก่อนนั้นเคยเป็นทาส (Slaves) ตกอยู่ใต้บังคับบัญชาของนายโดยเคร่งครัด และเป็นบ่าว (Serfs) ซึ่งได้รับสิทธิดีขึ้นเรื่อย ๆ และต่อมาได้รับอิสระมากขึ้นและได้กลายมาเป็นกลุ่มช่างอาชีพ (Craft Guilds) และกลุ่มพ่อค้า (Merchant Guilds)

เมื่อมีการนำเครื่องจักรเข้ามาใช้ความสัมพันธ์ระหว่างนายกับบ่าวเริ่มเปลี่ยนแปลงไป มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมแยกออกจากบ้าน สมาคมอาชีพ (Guilds) ซึ่งเคยเป็นที่รวมของช่างฝีมือมีความชำนาญงานมีความคิดอ่านดีและได้มีการวางระเบียบกำหนดกฎเกณฑ์และความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของงานกับช่างฝีมือ (Journey man) และช่างฝึกหัด (Apprentice) ไว้ ตลอดถึงการกำหนดสภาวะการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของงานที่รวมอยู่ในสมาคมเดียวกัน สมาคมอาชีพนี้เริ่มสลายตัวไปและขาดความสำคัญลงเป็นลำดับ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในระยะนี้ คือ

1. ตลาดขยายตัวกว้างขวางมากขึ้น และมีการขนส่งทางน้ำทำให้มีการขนถ่ายสินค้าไปได้กว้างขวางและเป็นจำนวนมาก

2. มีการใช้เครื่องจักรแทนกำลังคนมากขึ้น และผลิตสินค้าได้ปริมาณเพิ่มขึ้นกว่าเดิม เมื่อปัญหาการผลิตเปลี่ยนไปจากเดิมมากขึ้น การที่จะเป็นเจ้าของงานก็เป็นไปได้ยากเพราะต้องมีทุนมาก ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของงาน (Master Craftman) และช่างฝีมือก็ห่างเหินมากขึ้นเรื่อย ๆ ช่างฝีมือจึงต้องหันมารวมกับช่างฝึกหัด

เพื่อต่อสู้เรียกร้องสิทธิบางอย่างจากเจ้าของงานอุตสาหกรรม ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและคนงานจึงขาดความใกล้ชิดกัน ขาดความเป็นกันเอง ทำให้ผลการผลิตลดน้อยลง คนงานปลีกตัวออกไป และพยายามไปจัดตั้งสมาคมกรรมกรขึ้น นายจ้างก็พยายามกีดกันด้วยวิธีต่าง ๆ เพื่อหาทางดึงคนงานเข้ามาเป็นพวกของตัว โดยการใช้วิธีการบริหารงานบุคคลในลักษณะที่แตกต่างกันออกไปซึ่งจะกล่าวในเรื่องที่ 1.2.2 ต่อไป

กิจกรรม 1.2.1

1. การบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นในประเทศใดก่อน
2. การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอย่างไร

โปรดเขียนคำตอบในแบบฝึกปฏิบัติ กิจกรรม 1.2.1

แนวตอบกิจกรรม 1.2.1

1. ประเทศจีน

2. การปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้มีการนำเอาเครื่องจักรมาใช้แทนกำลังคน ดังนั้นคนซึ่งเคยผลิตสิ่งของภายในบ้านก็ย้ายออกไปอยู่นอกบ้าน คือ ที่โรงงานอุตสาหกรรม ในด้านตลาดสินค้าก็ขยายกว้างขวางใหญ่โต ต้องการทุนจำนวนมากในการเป็นเจ้าของอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักร เดิมช่าง-ฝีมืออาจเลื่อนเป็นเจ้าของงานได้ไม่ยากนักก็ไม่อาจทำได้แล้ว พวกช่างฝีมือจึงขายเฉพาะแรงงานของตนเท่านั้น ฐานะจึงผิดไปจากที่เคยเป็น ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของงานกับช่างฝีมือที่เคยมีความใกล้ชิดก็ห่างเหินออกไปทุกที ช่างฝีมือจึงต้องหันมารวมกับช่างฝึกหัดเพื่อก่อตั้งสมาคมกรรมกรขึ้นและใช้พลังของกลุ่มต่อรองเรียกร้องสิทธิบางอย่างจากเจ้าของงานอุตสาหกรรม

เรื่องที่ 1.2.2 ลักษณะต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคลในอดีต

การบริหารงานบุคคลในอดีตมีหลายลักษณะ ซึ่งแต่ละลักษณะมีความแตกต่างกันไปตามยุคตามสมัย เพราะผู้บริหารในแต่ละสมัยมีความคิดเห็นเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์แตกต่างกันวิชาการบริหารงานบุคคลก็มีเนื้อหาและวิธีการศึกษาเป็นไปตามทรรศนะดังกล่าวด้วย ซึ่งทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติในยุคปัจจุบันได้พัฒนาสืบต่อมาจากความคิดเห็นของผู้บริหารในอดีตเหล่านี้ การเรียนรู้และทำความเข้าใจลักษณะต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคลในอดีตย่อมช่วยให้เราเข้าใจลักษณะสำคัญของการบริหารงานบุคคลในลักษณะต่าง ๆ ในปัจจุบันได้ดียิ่งขึ้น ลักษณะต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคลในอดีตสามารถแยกอธิบายออกได้เป็น 5 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. ลักษณะการบริหารงานบุคคลที่เน้นอำนาจนิยม ลักษณะของการบริหารงานบุคคลประเภทนี้ผู้บริหารจะคำนึงถึงความสำคัญของทรัพยากรบุคคลในระดับต่ำ หรือแทบจะไม่ให้ความสำคัญในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เลย คนงานจึงเปรียบเสมือนเป็นส่วนประกอบชิ้นหนึ่งของเครื่องจักร ซึ่งจะนำไปวางไว้ที่ใดก็ย่อมจะให้ผลผลิตออกมาอยู่เสมอ แต่มีค่าที่ต่ำกว่าเครื่องจักรซึ่งซื้อหามาและเสียค่าบำรุงรักษาสูงกว่าการว่าจ้างและธำรงรักษามนุษย์ในองค์กร เมื่อผู้บริหารมีทรรศนะต่อคนดังนี้การควบคุมบังคับบัญชาจึงมีลักษณะที่ใช้อำนาจประการเดียวเป็นเครื่องมือในการควบคุมอย่างเข้มงวดเพื่อให้เกิดการผลิต

ลักษณะที่เน้นอำนาจนิยมในการจัดการหรือการบริหารนี้ ก่อให้เกิดผลดีต่อหน่วยงานในสมัยนั้น ๆ เป็นอันมาก เพราะเป็นยุคอุตสาหกรรมและสมาชิกของสังคมทั่วไปอดอยาก มีความต้องการเงินเพื่อนำมาแลกเปลี่ยนกับอาหารที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่มและยารักษาโรค จึงได้พากันไปขายแรงงานที่ตนพอจะมีอยู่ต่อโรงงาน คนงานในโรงงานทั้งหลายได้รับความชอกช้ำจากการใช้อำนาจในการจัดการเป็นอันมาก ต่อมาได้พยายามรวมกลุ่มกันก่อตั้งสหภาพขึ้น เพื่อจะได้ใช้พลังของกลุ่มเป็นเครื่องมือในการต่อรองอันจะนำมาซึ่งชีวิตที่ดีขึ้น ลักษณะของการบริหารที่เน้นการใช้อำนาจอย่างเดียวจึงก่อให้เกิดพลังที่ทำลายตัวเองโดยแท้ นอกจากนั้นความเจริญทางด้านเทคโนโลยีก็เป็นพลังที่ทำลายลักษณะการบริหารแบบเน้นอำนาจนิยมด้วย เพราะเมื่อเทคโนโลยีเจริญมากขึ้น เครื่องมือในการผลิตต่าง ๆ เช่น เครื่องจักรย่อมต้องให้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญหรือผู้มีความสามารถบางคนเป็นผู้ใช้ ซึ่งบุคคลเหล่านี้ย่อมใช้ความรู้ความสามารถของตนตามที่ตนปรารถนาหรือตามโอกาส มากกว่าที่จะทำเพราะความกลัวถูกไล่ออก เหมือนคนงานไม่ใช้ฝีมือ

2. ลักษณะการบริหารงานบุคคลแบบบิดาปกครองบุตร ลักษณะการบริหารประเภทนี้ปรากฏขึ้นมาในสังคมเพื่อแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลที่เน้นอำนาจเป็นใหญ่ ซึ่งไม่สามารถบริหารงานบุคคลให้ได้ผลดีตามความต้องการได้ สาระสำคัญของการบริหารงานบุคคลประเภทนี้อยู่ที่ผู้บริหารมีความเชื่อมั่นว่าองค์การต่าง ๆ มีลักษณะของความเป็นครอบครัว คือ ผู้บังคับบัญชาก็คือ บิดา และผู้ใต้บังคับบัญชาก็คือ บุตรซึ่งพึ่งตนเองไม่ได้ และยังต้องการคำสั่งสอน

อบรมจากบิดาอยู่เสมอ บุตรที่ดีย่อมได้รับรางวัลจากบิดา เช่น ได้อยู่บ้านฟรี ได้เงินบำเหน็จบำนาญ ได้เงินชดเชย บุตรที่เลวย่อมถูกลงโทษต่าง ๆ นานา จนกระทั่งถูกให้ออกจากงาน การบริหารงานบุคคลแบบบิดาปกครองบุตรก่อให้เกิดความไม่พอใจของบุตร (คนงาน) ต่อบิดา (ผู้บริหาร) มากกว่าที่จะก่อให้เกิดความรู้สึกสวามิภักดิ์และความกตัญญูรู้คุณ ด้วยเหตุที่ว่า บุตรถูกบังคับให้มีบทบาทเสมือนเป็นคนไร้ความสามารถ ไม่มีอิสระในการควบคุมหรือคาดคะเนผลตอบแทนหรือรางวัลที่ตนเองได้รับและที่ร้ายคือ ผู้บริหารอาจเพิกถอนสิทธิ์ในผลประโยชน์ดังกล่าวตามอำเภอใจ แล้วนำไปมอบให้บุตรผู้ใดที่ชอบพอเป็นพิเศษได้

สำหรับในกรณีที่บิดาจัดสรรผลประโยชน์ทุกอย่างให้แก่บุตรโดยทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ทรรศนะนิยมของบุตรเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ได้รับมีอยู่ในระดับต่ำเนื่องจากได้รับมาโดยผู้อื่นช่วยเหลือหยิบยื่นให้โดยไม่ต้องใช้ความสามารถอะไร ซึ่งทำให้บุตรมองข้ามความหวังดีของบิดาไป เว้นแต่ถ้าผลประโยชน์นั้นเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ บุตรอาจจะแสดงความพอใจเฉพาะในส่วนที่เพิ่มขึ้นและบิดาจำเป็นที่จะต้องเพิ่มผลประโยชน์อยู่เรื่อย ๆ ถ้าหากบิดาต้องการความร่วมมือจากบุตรหรือคนงานที่มีขวัญสูงในการทำงานซึ่งทำให้บิดาหรือผู้บริหารมีความหนักใจเป็นอันมาก

การใช้ระบบบิดาปกครองบุตรในการจัดการค่อย ๆ หายไปจากสังคมอุตสาหกรรม แต่ยังมีบางประเทศในสังคมดังกล่าวนิยมใช้ระบบนี้เช่น ประเทศญี่ปุ่น[15] ในปัจจุบัน เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะไม่เหมือนกับประเทศลาตินอเมริกา ซึ่งเป็นชุมชนกสิกรรมมีชีวิตที่ไม่ค่อยจะแน่นอน เพราะเป็นสังคมที่ปัจเจกบุคคลมีความรู้สึกว่าตนเป็นเสมือนคนไร้ความสามารถที่จะเผชิญกับพลังหรืออิทธิพลภายนอกที่อยู่รอบ ๆ ตัวหรือครอบครัว จึงต้องหาที่พึ่งที่มีอิทธิพลสูง และเมื่อได้มีกำบังภัยจากผู้อุปถัมภ์แล้ว จึงตอบแทนการคุ้มครองส่วนบุคคลที่ช่วยปกป้องการถูกไล่ออก การถูกจับคุมขังและความยากลำบากอื่น ๆ ด้วยความจงรักภักดี และการสนับสนุนต่าง ๆ ส่วนในประเทศญี่ปุ่นระเบียบวินัยเป็นสิ่งที่ช่วยเหลือสนับสนุนและคงไว้ซึ่งการบริหารงานบุคคลแบบบิดาปกครองบุตร*

3. ลักษณะการบริหารงานบุคคลที่เน้นระบบราชการหรือลัทธิสำนักงาน (Bureaucracy) การบริหารงานบุคคลในช่วงที่การบริหารมีลักษณะเป็นการปกครองตามลำดับชั้นของเจ้าหน้าที่หรือตามแบบลัทธิสำนักงาน เพราะผู้บริหารในลักษณะนี้นิยมใช้วิธีการต่าง ๆ ที่เป็นลักษณะของระบบดังกล่าว เช่น การมีกฎระเบียบข้อบังคับที่เข้มงวดกวดขัน การมีการเลือกเฟ้นผู้ปฏิบัติงาน การเก็บรักษาเอกสารและการเขียนกฎเกณฑ์เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

3.1 การมีกฎระเบียบข้อบังคับที่เข้มงวดกวดขันในต้นศตวรรษที่ 20 นักบริหารงานบุคคลได้รับอิทธิพลจากการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ด้วยเช่นกัน นั่นคือ มีทรรศนะต่อบุคคลว่าคนไม่ดีมาแต่กำเนิด คนมีความเกียจคร้าน ไม่ชอบทำงานและไม่รับผิดชอบ การที่ให้ได้ผลงาน

---

* การบริหารแบบบิดาปกครองบุตรของญี่ปุ่นมีลักษณะสำคัญคือ ความมีชาตินิยมและสปิริตที่สูงของทั้งฝ่ายจัดการและพนักงาน เช่น บริษัทประกันการจ้างงานตลอดชีพ และมีผลตอบแทนเพื่อให้ได้มาซึ่งความจงรักภักดี (Loyalty) ส่วนคนงานก็มีความเต็มใจที่จะทำงานนอกเหนือที่ได้รับมอบหมาย และมีความรักงานและที่ทำงานประดุจเป็นบ้านหรือครอบครัวของตนเอง ยิ่งทำงานนานก็ได้รับผลตอบแทนมากตามไปด้วย คนญี่ปุ่นพอใจในการบริหารงานแบบนี้

ออกจากคนต้องควบคุมอย่างใกล้ชิด และจำเป็นต้องมีวิธีการเค้นเอาความสามารถออกมาจากคนโดยการใช้วิธีการทางวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ ที่ผู้บริหารคิดค้นขึ้นมาใช้กับคนงาน เช่น การใช้แรงจูงใจกระตุ้นให้คนงานปฏิบัติงานโดยการจ่ายค่าตอบแทนตามจำนวนชิ้น ไม่ใช่ตามระยะเวลา คือ ถ้ายิ่งทำได้จำนวนมากเท่าใด จำนวนเงินก็จะมากตามไปด้วย และผู้บริหารเหล่านี้เชื่อว่ายิ่งคนได้ค่าตอบแทนมากขึ้นก็จะยิ่งทำงานหนักขึ้นและให้ผลผลิตสูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งถ้าคิดดูแล้วน่าจะเป็นไปได้ แต่ต่อมาการทดลองที่ Howthrone ของ Elton Mayo ได้ล้มเลิกความเชื่อเหล่านี้ไป จุดประสงค์หลักของการคิดค้นวิธีการต่าง ๆ ทางวิทยาศาสตร์ หรือกฎระเบียบที่บังคับโดยเข้มงวดกวดขันมาใช้ในการบริหารก็เพื่อจะเพิ่มหรือปรับปรุงการปฏิบัติงานของคนงานระดับต่ำให้ดีขึ้นนั่นเอง ซึ่งบางส่วนของการบริหารงานบุคคลเชิงวิทยาศาสตร์ที่ตกทอดมาจนถึงปัจจุบันนี้ก็มีอยู่เป็นจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่มีการประดิษฐ์เครื่องมือในการทำงานวิธีการในการทำงานและอุปกรณ์ที่ช่วยในการทำงานของคนงาน วิธีการทำงานทั้งหลายในสมัยดังกล่าวเป็นที่มาของการฝึกอบรมที่กระทำอยู่ในระบบการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน [16]

3.2 มีการเลือกเฟ้นผู้ปฏิบัติงานที่ดีขึ้น ได้มีการพิจารณาคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในการคัดเลือกบรรจุและแต่งตั้งระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยมีนักจิตวิทยาเข้ามาช่วยสร้างแบบทดสอบเพื่อทำการคัดเลือกผู้ที่มีความสามารถมีความรู้ที่สุด ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลเหนือระดับปกติ เพราะเชื่อกันว่าบุคคลเหล่านี้จะทำงานได้มากกว่าบุคคลระดับปกติ เพราะงานจะง่ายสำหรับเขา การบริหารงานบุคคลในระยะนี้จึงเน้นที่วิธีการคัดเลือก คือ นอกจากวิศวกรจะพยายามหาคนงานระดับปกติแล้วสร้างเครื่องมือให้ช่วยในการทำงาน แล้วนักจิตวิทยาก็พยายามจะหาบุคคลหรือเจ้าพนักงานที่เหนือกว่าปกติโดยการเลือกเฟ้นด้วย

นอกจากจะพิจารณาคนแล้ว ก็ยังมีการพรรณนางานในรายละเอียดด้วย เพื่อช่วยให้คนกับงานจับคู่กันได้อย่างเหมาะสมกัน ซึ่งจะทำให้สามารถประหยัดพลังงานต่าง ๆ ที่จำเป็น

3.3 การเก็บรักษาเอกสารและเขียนกฎเกณฑ์เป็นลายลักษณ์อักษร งานเก็บรักษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับบุคลากรหรือคนงานเริ่มมีความสำคัญ เมื่อการบริหารงานบุคคลเริ่มมีเจ้าหน้าที่และคนงานเพิ่มมากขึ้น ก็มีการจัดตั้งหน่วยงานบริหารงานบุคคลขึ้นเพื่อเก็บรักษาข้อมูลต่าง ๆ เช่น ใบสมัครเข้าทำงาน ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นฐานการศึกษา ความก้าวหน้าในการงาน วินัยและการลงโทษที่เคยได้รับ เวลาการปฏิบัติงานและการทำอัตราเงินเดือนซึ่งงานเหล่านี้เป็นงานกิจวัตรประจำวันที่ช่วยให้ผู้อื่นได้ทำงานอื่นตามความถนัดของตนมากกว่ามาเสียเวลากับข้อมูลส่วนบุคคลเหล่านี้

การเขียนกฎเกณฑ์หรือนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรก็เริ่มปรากฏขึ้นชัดเจนด้วยเช่นกัน เพื่อที่จะแสดงให้ทราบโดยทั่วกันและเป็นแนวปฏิบัติเหมือน ๆ กันต่อทุกคนในองค์การว่าองค์การจะทำอะไรเมื่อใดและอย่างไร เช่น มีการเขียนนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้เงินเท่ากับงานเท่ากัน นโยบายเกี่ยวกับการไม่กีดกันในการจ้างงาน ถ้าหากปราศจากการบันทึกนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ผู้บริหารที่ต้องการความสามารถของนาย ก. อาจจะให้เงินเดือนเพิ่มทุกครั้งที่นาย ก. ขอเพิ่มเงินเดือน พร้อมกับขู่ว่าไม่ให้จะลาออก ในทำนองเดียวกันผู้จัดการของนาย ค.

ก็อาจจะเพิ่มงานให้ทำมากขึ้นโดยไม่เพิ่มเงินให้ เพราะรู้ว่า นาย ค. จำเป็นต้องทำงานใกล้ ๆ บ้าน เป็นต้น

4. **ลักษณะการบริหารงานบุคคลที่ผู้บริหารเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์** ผู้บริหารงานบุคคลในลักษณะนี้ต้องทำหน้าที่เป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ย ดูแลและต่อรองในข้อตกลงต่าง ๆ ระหว่างนาย-จ้างซึ่งมีสหภาพแรงงานเป็นฝ่ายสนับสนุน ทำให้อำนาจของฝ่ายบุคคลมีมากกว่าเดิม

ผลจากผลของการเจรจาต่อรองต่าง ๆ ดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาท เช่น ออกกฎหมายแรงงานเพื่อควบคุมการใช้แรงงาน เป็นต้น ซึ่งแรงบีบเหล่านี้ทำให้ฝ่ายบุคคลจำเป็นต้องทำการฝึกอบรมและนำวิทยากรใหม่ ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น มีการฝึกอบรมหรือสอนหัวหน้างานให้สามารถบอกสภาพของการทำงานที่เป็นอันตราย หรือสามารถแก้ปัญหาการร้องทุกข์จากสหภาพแรงงานที่เกี่ยวกับการทำงานที่มีภาระพอเหมาะสมกับเงิน ระดับการจ่ายเงิน นโยบายเกี่ยวกับวินัย เป็นต้น

5. **ลักษณะบริหารงานบุคคลที่เน้นความเป็นวิชาชีพ** การจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ ซึ่งเน้นความชำนาญพิเศษ (Specialization) และนำไปใช้ในระดับคนงาน ได้เริ่มแทรกซึมเข้าไปในระดับบริหารเองด้วย เพราะการบริหารเป็นเรื่องสลับซับซ้อน มีผู้บริหารน้อยคนนักที่สามารถจัดการในทุก ๆ ด้านได้ จึงจำเป็นที่จะต้องรวมกลุ่มของผู้มีความชำนาญพิเศษเข้าด้วยกันตามหน้าที่หรือตามวัตถุประสงค์ ผังขององค์การปรากฏให้เห็นถึงงานต่าง ๆ เหล่านี้คือ ฝ่ายการเงิน ฝ่ายการผลิต ฝ่ายการตลาด ฝ่ายวิศวกร และฝ่ายบุคคลซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านงานบุคคลเป็นพิเศษ ผู้ชำนาญการพิเศษเหล่านี้มีความรู้ดีและจบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ผู้ชำนาญการแต่ละด้านจะพัฒนาหลักการ วิธีการ จรรยาบรรณ และกระบวนการของตนเองขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับฝ่ายปฏิบัติ และมีสมาคมวิชาชีพของตนเองเป็นศูนย์กระจายโครงการและวิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิชาชีพของตน

กิจกรรม 1.2.2

ลักษณะต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคลในอดีตมีอะไรบ้าง
จงอธิบายลักษณะเด่นของแต่ละลักษณะ
โปรดเขียนคำตอบลงในแบบฝึกปฏิบัติ กิจกรรม 1.2.2

แนวตอบกิจกรรม 1.2.2

มี 5 ลักษณะ คือ
1. ลักษณะอำนาจนิยม เน้นอำนาจ
2. ลักษณะบิดาปกครองบุตรเน้นลักษณะของครอบครัว
3. ลักษณะระบบราชการ เน้นกฎระเบียบข้อบังคับ ขนบธรรมเนียมประเพณี
4. ลักษณะผู้ปกป้องผลประโยชน์ รักษาผลประโยชน์ให้ทั้งลูกจ้างและนายจ้าง
5. ลักษณะที่เน้นความเป็นวิชาชีพ เน้นความชำนาญพิเศษที่เกิดจากการศึกษาอย่างเป็นทางการ การมีจรรยาบรรณ การมีสมาคมวิชาชีพ

เรื่องที่ 1.2.3 การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย

ความเป็นมาของการบริหารงานบุคคลในประเทศไทยนั้น อาจศึกษาในรายละเอียดได้จากการพิจารณาการบริหารงานบุคคลของภาคธุรกิจเอกชน และของภาครัฐกิจ ส่วนทางด้านรัฐวิสาหกิจนั้นจะไม่กล่าวในที่นี้ โปรดศึกษารายละเอียดได้ในหน่วยที่ 14 ต่อไป

1. **ภาคธุรกิจเอกชน** จากการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติตามแผนที่ 1 และแผนที่ 2 ซึ่งได้เน้นถึงความสำคัญของภาคธุรกิจเอกชน (Private sector) นั้น ยังผลให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งในส่วนเกษตรกรรมอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมได้เจริญเติบโตกว่าที่เป็นอยู่เดิมค่อนข้างมาก ซึ่งย่อมน่าจะทำให้บุคคลผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมในธุรกิจเอกชนได้รับความสนใจเพิ่มมากขึ้น แต่การณ์กลับตรงกันข้ามจากการสรุปของธงชัย สันติวงศ์[17] ว่าโดยหลักการแล้วมีการใช้หลักการบริหารงานบุคคลที่ต่างบริษัทต่างทำกันไปซึ่งเริ่มต้นมาช้านาน แต่ความสนใจที่แท้จริงในการบริหารงานบุคคลของธุรกิจเอกชนนั้นมีอยู่น้อยมาก การบริหารงานบุคคลในภาคธุรกิจในประเทศไทยนั้นยังมิได้รับความสนใจเท่าที่ควร ในโรงงานอุตสาหกรรมส่วนมากการจัดการเกี่ยวกับงานบุคคลมีการจัดทำในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ไม่มีการจัดทำทางด้านคน ไม่พยายามเสาะหาคนอย่างเอาจริงเอาจัง วิธีการคัดเลือกคนงาน การฝึกอบรมและพัฒนาตัวคน การประเมินผลงาน การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน รวมทั้งการจัดสวัสดิการต่าง ๆ มีการจัดทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการ และมักจะจัดทำขึ้นตามแต่ความจำเป็นเป็นครั้งคราวเท่านั้น บริษัทมิได้คาดการณ์เรื่องกำลังคนไว้ล่วงหน้า ถ้าหากต้องการเมื่อไรจึงค่อยมาคิดแล้วรีบจัดหามาทันที บางแห่งการประเมินผลงานกระทำโดยตัวเพียงคนเดียวง่าย ๆ หรืออาจให้รางวัลหรือเลื่อนขั้นโดยเส่นหาก็ได้ บางแห่งบริษัทคัดเลือกและฝึกอบรมคนงานโดยไม่ต้องมีวิธีการแต่อย่างใด มีบางบริษัทซึ่งมาจากประเทศในแถบยุโรปที่เข้ามาดำเนินกิจการขนาดใหญ่ในประเทศไทยมาเป็นเวลาหลายสิบปีเพิ่งจะจัดตั้งแผนกบริหารงานบุคคลขึ้น ในปัจจุบันนี้แม้จะมีการใช้การบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้นในวงการธุรกิจก็ตาม แต่การนำไปใช้นั้นมิได้เกิดจากการริเริ่มที่จริงจังจากฝ่ายบริหารนัก กลับเกิดขึ้นเพราะมีการกระตุ้นให้เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม มีกรณีตรงกันข้ามกับที่ได้กล่าวมาแล้ว ธุรกิจบางแห่งโดยเฉพาะบริษัทของชาวต่างประเทศได้มีการจัดการงานบุคคลที่ดีและมีมาตรฐานตามสภาพแวดล้อมของประเทศไทย บริษัทเหล่านี้ส่วนใหญ่จัดทำขึ้นตามแนวนโยบายของบริษัทใหญ่ในต่างประเทศ จึงเป็นการนำเอาแนวความคิดที่มีการให้ความสำคัญกับคนมาใช้ คือ มีนโยบายจากบริษัทใหญ่ในต่างประเทศให้นำเอาวิธีการจัดการงานบุคคลที่ดีต้องส่งคนงานออกไปฝึกอบรมด้านต่าง ๆ อยู่เสมอเป็นจำนวนที่ครั้งต่อปี และค่าใช้จ่ายด้านนี้ให้ถือเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็น และถือเป็นการลงทุนของบริษัทที่เกี่ยวกับคน บริษัทดังกล่าวถึงกับจัดตั้งแผนกฝึกอบรมและพัฒนาตัวคนขึ้นเอง การอบรมบางอย่างก็อาศัยบริการของศูนย์เพิ่มผลผลิต หรือสถาบันอื่น ๆ และสำหรับระดับผู้บริหารก็ให้เป็นสมาชิกของสมาคมต่าง ๆ เช่น สมาคมการจัดการงานบุคคล หรือสมาคมการจัดการแห่งประเทศ

ไทย เป็นต้น รายละเอียดของการบริหารงานบุคคลในภาคธุรกิจจะอธิบายในหน่วยที่ 15

2. ภาครัฐกิจ การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทยนั้น เปลี่ยนแปลงมาจากระบบเจ้าขุนมูลนายซึ่งมียศศักดิ์ และต้องรับราชการจะหลีกเลี่ยงมิได้ นับแต่สมัยสุโขทัยซึ่งมีลักษณะการปกครองแบบพ่อปกครองลูก พระมหากษัตริย์เป็นเสมือนพ่อ ข้าราชการเป็นเสมือนลูกหรือคนในครอบครัว สมัยอยุธยาซึ่งมีระเบียบข้าราชการพลเรือนในลักษณะเป็นระบบทหาร คือถือว่าชายฉกรรจ์ทุกคนต้องเป็นทหาร ไม่มีการแยกพลเรือนออกจากทหารยามปกติเป็นพลเรือน ยามสงครามก็เปลี่ยนสภาพเป็นทหาร ต่อมากลายเป็นระบบอุปถัมภ์ซึ่งการเป็นข้าราชการใช้วิธีการช่วยเหลือฝากฝังญาติพี่น้อง เพื่อน ฯลฯ และจนถึงสมัยก่อนประกาศใช้ พรบ. ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ได้เริ่มมีแนวคิดพื้นฐานในการพัฒนาระบบคุณธรรมขึ้น ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 จุดเริ่มต้นของการบริหารงานบุคคลในระบบราชการสมัยใหม่จึงเกิดขึ้นอย่างจริงจังในสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ดังปรากฏตามบันทึกที่เกี่ยวกับบุคลากรว่า

> "....ส่วนราชการพลเรือนนั้นยังไม่มีกำหนดความรู้อย่างไร เวลานี้การศึกษาเจริญขึ้นมากแล้วจึงเป็นการสมควรที่จะรับคนเข้าทำราชการแต่เฉพาะผู้ที่มีความรู้ดี ประกอบทั้งเวลานี้ตำแหน่งหน้าที่ราชการก็เต็มหมด มีน้อยไม่พอกับจำนวนที่อยากเข้ารับราชการ จึงเป็นการจำเป็นที่จะหาวิธีเลือกเฟ้นคนเข้ารับราชการโดยทางเป็นกลาง เป็นการยุติธรรม และให้โอกาสกับผู้ที่ได้อุตส่าห์พยายามเล่าเรียนมีความรู้"[18]

และจากกระแสพระราชดำรัสที่เกี่ยวกับงานว่า

> "การปกครองภายในกระทรวงต่าง ๆ นั้น ไม่มีระเบียบแน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวง เห็นควรวางแบบให้คล้ายกันและให้แน่นอนสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไป เพื่อข้าราชการจะได้รับความยุติธรรมหรือมีสิทธิหรือหน้าที่ต่อราชการเหมือนกันหมด เพื่อให้เป็นการสม่ำเสมอ"[19]

จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 และบังคับใช้เมื่อ 1 เมษายน 2472 เป็นต้น ซึ่งวันนี้ของทุกปีถือว่าเป็นวันข้าราชการพลเรือนด้วย นับได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายจัดระบบการบริหารงานบุคคลฉบับแรกของไทย โดยมีคณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติด้วยนั่นคือ ก.ร.พ. ซึ่งถือกันว่าเป็นองค์การบริหารงานบุคคลกลางองค์การแรกในราชการพลเรือนไทย ต่อมาหลังจากวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ขึ้นใหม่ ซึ่งมีการเปลี่ยนระเบียบบริหารหลายประการ สิ่งที่สำคัญซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ก็คือ เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการรักษาพระราช-บัญญัติหรือ ก.ร.พ. เป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ ก.พ. ซึ่งก็ได้ใช้ชื่อนี้จนปัจจุบัน

ได้มีการเปลี่ยนแปลงและยกเลิกพระราชบัญญัติมาโดยตลอด พระราชบัญญัติบางฉบับใช้ได้ในระยะเวลาสั้นบางฉบับก็ใช้ได้นาน ที่นานที่สุด คือ นานถึง 20 ปี ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ปัจจุบันนี้คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบราชการพลเรือนไทยจะได้กล่าวในหน่วยที่ 13 ต่อไป

กิจกรรม 1.2.3

1. ในความคิดของกระบวนการบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ ภาคธุรกิจ และรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างกันหรือไม่ และใช้ร่วมกันได้หรือไม่

2. ก.พ. คืออะไร และทำหน้าที่อะไรบ้างในปัจจุบัน

โปรดเขียนคำตอบลงในแบบฝึกปฏิบัติ กิจกรรม 1.2.3

แนวตอบกิจกรรม 1.2.3

1. กระบวนการไม่แตกต่างกัน

2. ก.พ. คือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่บังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ตอนที่ 1.3
การบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ตอนที่ 1.3 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

หัวเรื่อง

1.3.1 ลักษณะของการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน

1.3.2 ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคล

แนวคิด

1. ผู้ศึกษาการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันพิจารณาส่วนประกอบต่าง ๆ ทั้งหมดของระบบการบริหารงานบุคคล
2. การบริหารงานบุคคลได้รับการเกื้อกูลจากปัจจัยสำคัญ ๆ ต่าง ๆ ซึ่งช่วยให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปได้สะดวกและเกิดประสิทธิผล

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 1.3 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายลักษณะสำคัญของการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันได้อย่างน้อย 5 ประการ
2. ชี้บ่งปัจจัยที่มีความสำคัญหรือเกื้อกูลต่อการบริหารงานบุคคลได้

เรื่องที่ 1.3.1 ลักษณะของการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน

การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันเป็นผลที่ได้จากการบริหารงานบุคคลในอดีต ซึ่งสถานะของการบริหารด้านนี้ในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีทั้งความเสื่อมและความเจริญในสถานะภาพควบคู่กัน มีผลช่วยให้หลักการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้น จากการที่ได้ทำการวิจัยทดสอบทฤษฎีและนำมาทดลองใช้ จนกลายเป็นกฎเกณฑ์เป็นหลักการที่เชื่อถือได้ในปัจจุบัน ไม่ใช่เป็นเรื่องของสามัญสำนึกดังที่เคยเข้าใจกัน ได้ทำให้แขนงวิชาการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันนี้ประสบความสำเร็จและก้าวหน้ามากกว่ายุคใด ๆ ที่ผ่านมา มีหนังสือเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสมัยปัจจุบันได้เขียนเกี่ยวกับความก้าวหน้าของแขนงวิชานี้ไว้เป็นจำนวนมากมาย[20]

เหตุที่เกิดความก้าวหน้าคือการที่รัฐบาลได้เข้ามากำหนดแนวทางหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้กับลูกจ้างหรือพนักงานกับนายจ้างหรือองค์การ เพื่อยึดถือเป็นแนวในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และเหตุที่รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาเกี่ยวข้องก็คือ

1. สังคมเรียกร้องความเสมอภาคและความยุติธรรมในการว่าจ้าง

2. สุขภาพและความปลอดภัยของบุคลากรในการทำงานเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องไตร่ตรองพิจารณาเป็นพิเศษ

3. การที่รัฐสภาออกกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานมาบังคับมากขึ้น ทำให้ต้องมีหน่วยงานของรัฐบาลที่บังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ เกิดขึ้นมากตามมาด้วย

อย่างไรก็ตามความต้องการความยุติธรรมที่สะท้อนก้องออกมา ให้องค์การจัดบริการที่ดีและให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าแก่บุคลากร ในบางครั้งดูจะไม่มีที่สิ้นสุด ในขณะที่องค์การจะสิ้นสุดเพราะการขวนขวายจัดหาสิ่งที่บุคลากรต้องการ ทำให้องค์การประสบกับการขาดทุน และบทบาทขององค์การต่าง ๆ ในสังคมควรจะเป็นเช่นไร และจะสามารถแก้ปัญหาในสังคมได้รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ได้หรือไม่ก็ยังเป็นปัญหาที่ต้องขบคิด รวมตลอดถึงสภาพการแข่งขันด้านแรงงานระหว่างประเทศหรือทั่วโลก ซึ่งบีบบังคับอยู่ก็เป็นสิ่งที่ผู้บริหารงานบุคคลจะต้องประสบและแก้ไขปัญหาดังกล่าวเหล่านี้

ผู้บริหารงานบุคคลในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องพิจารณาหน้าที่การบริหารด้านนี้ในมุมที่กว้างหรือครอบคลุมทุกส่วนของระบบ (System view) ซึ่งได้ก่อให้เกิดความก้าวหน้าในแขนงวิชานี้ นั่นคือ จำเป็นต้องพิจารณาสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

1. **การบูรณาการนโยบาย (Policy Integration)** การมองในมุมกว้างข้อนี้หมายความว่าผู้บริหารงานบุคคลไม่อาจทำตนเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคหรือกระบวนการบริหารงานบุคคลอย่างเดียว แต่ต้องสามารถมองเห็นหรือเข้าใจความสัมพันธ์ของโครงการและนโยบายที่ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และยิ่งกว่านั้นต้องสามารถช่วยให้ผู้บริหารระดับสูงสุดเข้าใจความสัมพันธ์ที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันของโครงการและนโยบายต่าง ๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในหน่วยงานหนึ่ง

ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีที่จำเป็นต้องว่าจ้างวิศวกรไฟฟ้าแทนวิศวกรเครื่องกล การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้จะมีผลกระทบต่อกระบวนการสรรหา และการคัดเลือก พร้อมกันนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาในความแตกต่างของอัตราเงินเดือนของกลุ่มงานวิศวกรรมด้วย รวมตลอดถึงการเปลี่ยนแปลงในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และอาจกระทบต่อสหภาพแรงงานได้ เนื่องจากในระบบหนึ่ง ๆ การเปลี่ยนแปลงส่วนใด ๆ ย่อมมีผลกระทบต่อส่วนอื่น ๆ ด้วยเสมอ นักบริหารบุคคลที่เฉลียวฉลาดย่อมคำนึงถึงความสัมพันธ์ที่พึ่งพาอาศัยกันและกันอยู่เสมอในการบริหารงาน ตัวอย่างนี้จึงให้ข้อคิดว่า นโยบายการบริหารงานบุคคลต้องบูรณาการหรือทำให้สอดคล้องกับนโยบายของหน่วยงาน

2. มีลีลา (Style) ในการปรับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องตามความจำเป็นได้ องค์การทั้งหลายมีความแตกต่างกัน จากผลของการวิจัยพบว่าในองค์การที่เกี่ยวข้องกับการผลิตทั่วไปจะมีส่วนประกอบของบุคลากรระดับบริหารจำนวนน้อย ในขณะที่จะมีบุคลากรระดับใช้กำลังแรงงานมากกว่า ในองค์การที่ให้บริการ เช่น บริษัทประกันภัยต่าง ๆ ย่อมมีบุคลากรที่ใช้ฝีมือ เช่น เสมียนพนักงาน หรือผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคต่าง ๆ มากกว่าบุคลากรระดับที่ใช้กำลังแรงงาน ซึ่งบุคลากรระดับผู้เชี่ยวชาญอาจเรียกร้องผลประโยชน์มากกว่าบุคลากรระดับใช้แรงงานก็ได้ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่าได้ลงทุนไปมากในการศึกษาของตน ส่วนประกอบของสมาชิกในองค์การจึงมีสัดส่วนที่ต่างกันในแต่ละองค์การ ซึ่งลีลาการบริหารงานบุคคลก็จะมีความแตกต่างไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น

2.1 องค์การที่มีสมาชิกใช้วิชาชีพ เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย สำนักงานทนายความ คลีนิคแพทย์ บริษัทที่ปรึกษา ย่อมมีการจัดการหรือการบริหารที่มีลักษณะแตกต่างจากองค์การของรัฐบาล เพราะบุคคลที่ใช้วิชาชีพดังกล่าวพึ่งพาองค์การเพียงบางส่วนเท่านั้น ระดับบริหารเป็นเพียงผู้ให้บริการไม่ใช่เจ้านายโดยตรง (Boss) และถ้าจะใช้อำนาจบังคับควบคุมตามสายการบังคับบัญชาก็ทำได้อย่างยากยิ่ง เช่น กลุ่มศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ในมหาวิทยาลัย หรือกลุ่มแพทย์ในโรงพยาบาลมักมีความเห็นว่าตนใช้สถานที่เพื่อการบริการให้กับผู้มารับบริการเท่านั้น และมีความลังเลใจที่จะรับการจัดการจากผู้บริหาร การบริหารงานบุคคลก็จำต้องปรับให้สอดคล้องกับเอกลักษณ์ขององค์การชนิดนี้ด้วย

2.2. การบริหารงานบุคคลในองค์การของรัฐบาล สำหรับการบริหารงานบุคคลขององค์การรัฐบาลนั้นก็มีความแตกต่างจากองค์การอื่น ๆ ด้วยเนื่องจากนโยบายการบริหารงานบุคคลถูกกำหนดโดยพลังทางการเมือง ฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าจากระดับผู้บริหารเอง เช่น สำนักงาน ก.พ. ย่อมเป็นผู้ที่มีบทบาทในการวางนโยบายสรรหาและกำหนดเวลาราชการให้เป็นเกณฑ์ทั่วไปสำหรับหน่วยงานของรัฐ ลีลาการบริหารงานบุคคลก็จำต้องปรับให้เข้ากับเอกลักษณ์ของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย

3. ยอมรับว่าส่วนประกอบต่าง ๆ ของระบบสังคมมีผลกระทบซึ่งกันและกันเสมอ บุคลากรไม่อาจจะทิ้งธุรกิจส่วนตัวของเขาได้โดยสิ้นเชิง ขณะก้าวเข้าสู่ที่ทำงานก็ยังคงนำสิ่งเหล่านี้มา

ก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ ในงานด้วย ซึ่งก็มีลักษณะเหมือนกันกับที่การเมืองย่อมมีผลกระทบต่อชุมชน และผลกระทบของชุมชนและการเมืองย่อมส่งผลกระทบต่อองค์การด้วยนั่นเอง ซึ่งเป็นลักษณะที่พรมแดนของส่วนประกอบต่าง ๆ มีความข้องเกี่ยวกันและกัน (Amorphous Boundaries) ดังนั้นฝ่ายจัดการจึงเล็งเห็นความจำเป็น และสนับสนุนให้บุคลากรซึ่งเป็นทั้งสมาชิกของสังคม สมาชิกของชุมชนและสมาชิกขององค์การเข้ามีส่วนร่วมในกิจการของสังคมย่อย ๆ เหล่านี้ เช่น กิจการด้านชุมชน กิจการด้านสังคม และกิจการด้านการเมือง และที่สำคัญยิ่งกว่านั้น คือ ฝ่ายบุคคล ได้รับการมอบหมายให้รับผิดชอบในการเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างองค์การและกลุ่มต่าง ๆ ของชุมชน เช่น กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มศาสนา กลุ่มเยาวชน ฯลฯ

4. การประนีประนอมให้เกิดความสมดุลระหว่างเป้าหมาย สำหรับการก่อให้เกิดความสมดุลในเป้าหมายระยะยาวและระยะสั้นนี้ เป็นหน้าที่สำคัญหน้าที่หนึ่งที่ผู้บริหารงานบุคคลต้องพิจารณาจัดทำ เพราะในการบริหารแต่ละวันนั้นผู้บริหารจะประสบกับการเรียกร้องการบีบบังคับที่ไม่อาจจะขอผลัดให้ผ่านไปได้โดยไม่มีการตัดสินใจ จากสาเหตุดังกล่าวนี้ทำให้ผู้บริหารต้องตัดสินใจทันทีทันควันเพื่อแก้ปัญหาที่กำลังเป็นอยู่ทำให้ไม่อาจพิจารณาได้ว่าปัญหาเหล่านั้นจะมีผลกระทบต่อเป้าหมายในระยะยาวอย่างไรบ้าง เช่น การที่บริษัทหนึ่งพยายามธำรงรักษาพนักงานที่เป็นคนดีมีความรู้ ความสามารถซึ่งกำลังจะลาออก บริษัทอาจจะเพิ่มเงินเดือนให้พนักงานเหล่านั้นอาจจะทำงานกับบริษัทต่อไป แต่การขึ้นเงินเดือนได้ทำให้เกิดความไม่ยุติธรรมในแง่ของการบริหารค่าจ้างและอัตราเงินเดือนแก่พนักงานอื่น ๆ ซึ่งการกระทำเช่นนี้จะเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาการบริหารงานบุคคลในระยะยาวตามมาในหน่วยงานนี้ การบริหารงานบุคคลจึงต้องมีบทบาทในการแก้ปัญหาเพื่อสร้างปัญหา อยู่เสมอ ซึ่งนับว่าเป็นงานที่มีความยากลำบากยิ่ง

5. การตระหนักถึงพลวัตของการบริหารงานบุคคล ผู้บริหารงานบุคคลซึ่งมองงานด้านบุคคลแบบในเชิงระบบมักจะพอใจที่จะให้มีการพัฒนาโครงการด้านงานบุคคลต่าง ๆ ที่สามารถนำมาใช้แก้ไขปัญหางานบุคคลซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และจะไม่พอใจอยู่เพียงโครงการหรือวิธีการเก่า ๆ ว่าจะเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหางานบุคคลได้ทุก ๆ ด้าน ผู้บริหารงานบุคคลจำเป็นต้องตระหนักในความแตกต่างของพฤติกรรมของบุคคลและทรรศนะนิยม นอกจากนี้องค์การเป็นระบบสังคมทางเทคนิค (Sociotechnical System) ที่ซับซ้อน หากเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในองค์การ ณ ที่ใดก็จะมีผลกระทบเกิดขึ้นทั่วไปทั้งองค์การ และการบริหารงานที่ดีไม่อาจเกิดขึ้นได้ถ้าเราไม่พิจารณาผลกระทบของส่วนต่าง ๆ ของระบบนี้ การบริหารงานบุคคลจึงจำเป็นต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาทุกจุดที่เกี่ยวกับบุคคล กลุ่ม และองค์การ และยิ่งขอบข่ายของหน่วยงานหรือองค์การขยายออกไปกว้างเท่าใด หรือความคาดหวังของสมาชิกแต่ละคนที่เกี่ยวกับสิทธิผลประโยชน์ต่าง ๆ ย่อมมีความแตกต่างอย่างมากมาย ความหลากหลายในความคาดหวังนี้บางครั้งก็ขัดกันเอง และการให้ได้มาซึ่งการตอบสนองความคาดหวังเหล่านี้ก็ทำได้โดยการรวมกลุ่มในลักษณะทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งสหภาพแรงงาน เป็นต้น สภาวะดังกล่าวซึ่งยุ่งเหยิงและซับซ้อนนี้แวดล้อมการบริหารงานบุคคลอยู่ ซึ่งมีผลให้การบริหารงานบุคคลนับวันจะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นไปเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สังคมส่วนรวม

จะอยู่รอดได้ตลอดไปได้นั้น ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของมนุษย์ซึ่งเป็นส่วนประกอบทางสังคมของทุก ๆ คน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากสมาชิกของสังคมที่มีงานทำไม่ว่าจะเป็นงานให้บริการหรืองานบริหารก็ตามการที่จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีมีความสอดคล้องหรือความสมดุลในการปฏิบัติงานหรือทำงานของสมาชิกในสังคม เพื่อนำไปสู่การมีชีวิตที่ไม่เดือดร้อนนั้น จำต้องอาศัยการบริหารงานบุคคล

กิจกรรม 1.3.1

1. เหตุใดรัฐบาลจึงต้องเข้ามาวางแนวทางในการปฏิสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง
2. การพิจารณางานบุคคลอย่างเป็นระบบ (System View) ควรพิจารณาถึงประเด็นอะไรบ้าง

โปรดเขียนคำตอบลงในแบบฝึกปฏิบัติ กิจกรรม 1.3.1

แนวตอบกิจกรรม 1.3.1

ข้อ 1. ก. เพื่อความยุติธรรมในสังคม (Social Equity)

ข. เพื่อสวัสดิภาพของสมาชิกในสังคม

ข้อ 2. อาจพิจารณาประเด็นเหล่านี้คือ

1. **การประสานหรือบูรณาการนโยบายต่าง ๆ**
2. **มีความยืดหยุ่นในการปรับวิธีการบริหารงานบุคคล**
3. **ตระหนักถึงความสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ทั้งระบบ**
4. **การคำนึงถึงเป้าหมายที่ให้ประโยชน์สูงสุด**
5. **ตระหนักถึงพลวัตของการบริหารงานบุคคล**

เรื่องที่ 1.3.2 ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคล

ปัจจัยที่ผู้บริหารงานบุคคลนิยมนำมาใช้กับบุคลากรเพื่อให้ปฏิบัติงานได้ทั้งปริมาณและคุณภาพเพิ่มขึ้นนั้น มีมากมายหลายประการแต่ที่นิยมนำมาใช้กันโดยปรากฏออกมาเป็นงานเขียนนั้นอาจแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ใหญ่ ๆ ดังนี้คือ ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์การ

1. ปัจจัยภายในองค์การ

ซึ่งปัจจัยเหล่านี้มีผลกระทบต่อทัศนคติและพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานโดยตรง เช่น การจูงใจในรูปของตัวเงิน การใช้เทคนิควิทยาการต่าง ๆ และการเสริมสร้างให้งานมีความมั่นคงและก้าวหน้าหรือลักษณะของการจัดองค์การ ความสัมพันธ์ของสายการบังคับบัญชา ปรัชญาการบริหาร

1.1 การจูงใจในรูปของตัวเงิน จริงอยู่ ปัจจัยเงินนี้อาจไม่ใช่เป็นสิ่งจูงใจให้เกิดพฤติกรรมการทำงานที่ดีอย่างเดียว แต่ถ้าขาดปัจจัยนี้แล้วกำลังขวัญในองค์การลดลงก็ได้ ดังนั้นเงินเดือน

ค่าจ้างและผลประโยชน์เกื้อกูล*ต่าง ๆ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่แสดงให้ทราบว่างานนั้นดีหรือไม่ดี เช่น งานหนึ่งให้เงินเดือนและผลประโยชน์มากกว่าอีกงานหนึ่งซึ่งอยู่ในระดับเดียวกัน ก็อาจอนุโลมพิจารณาได้ว่างานที่ได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าเป็นงานที่ดีกว่า ค่าตอบแทนที่เป็นเงินและผลประโยชน์ต่าง ๆ จึงได้มีอิทธิพลในระบบของการจูงใจบุคลากรในองค์การทั่ว ๆ ไป และยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ยังมีประโยชน์ และให้ผลดีในการกระตุ้นให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง แต่ทั้งนี้ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องตั้งอัตราการจ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสม นั่นคือจะมีอัตราไม่มากหรือไม่น้อยไปกว่าอัตราการจ่ายค่าตอบแทนในตลาดแรงงาน และควรจะมากพอที่กระตุ้นหรือจูงใจให้บุคลากรเกิดความเต็มใจที่จะใช้ศักยภาพและความชำนาญของเขาในการปฏิบัติงาน แต่ต้องไม่มากเกินไปจนกระทั่งทำให้ฝ่ายจัดการต้องลงทุนที่สูงเกินไปโดยไม่จำเป็น เพราะเงินไม่ใช่สิ่งจูงใจอย่างเดียวเท่านั้น

1.2 การจูงใจที่มาในรูปของเทคนิควิทยาการหรือเทคโนโลยี* มีบุคลากรจำนวนมากที่ตั้งใจทำงานอย่างจริงจังเสมอ แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะไม่อยู่ก็ตาม นั่นคือไม่มีความแตกต่างในการปฏิบัติงานของบุคลากรเหล่านี้ ไม่ว่าจะอยู่ในสายตาหรือการควบคุมบังคับบัญชาโดยใกล้ชิดจากผู้บังคับบัญชาหรือไม่ได้ก็ตาม เขาจะพร้อมในการปฏิบัติงานตลอดเวลา ซึ่งถ้าวิทยาการและเทคโนโลยีช่วยให้การปฏิบัติงานของเขารวดเร็วและง่ายขึ้นแล้ว ประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรเหล่านี้จะสูงขึ้นอย่างมากมาย อาทิ การจัดให้มีเครื่องมืออุปกรณ์ที่ดีในการทำงาน การจัดทางเดินของงานให้คล่องตัว การจัดสภาพของการทำงานที่ก่อให้เกิดความพอใจ ก่อให้เกิดกำลังขวัญดีและมีสุขภาพจิตในการทำงานที่ดี **

1.3 ลักษณะของการจัดองค์การ ความพอใจหรือไม่พอใจของคนงานไม่ได้เกิดขึ้นจากงานที่ตนมีหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่อย่างเดียวเท่านั้น แต่ลักษณะของการจัดองค์การที่จะแสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในอาชีพการงานก็เป็นส่วนที่จะช่วยให้ความรู้สึกของพนักงานในทาง

---

* ผลประโยชน์เกื้อกูล เป็นผลตอบแทนนอกเหนือเงินเดือนและค่าจ้างจึงมีความสำคัญและถูกนำมาใช้ในการบริหารงานบุคคลเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี จากการสำรวจโดยวิธีสุ่มตัวอย่างบริษัทระดับทั่ว ๆ ไปแห่งหนึ่งของสหรัฐอเมริกาเปิดเผยว่าต้องจ่ายผลประโยชน์เกื้อกูลให้แก่พนักงานเป็นเงิน 6,000 บาท ในแต่ละเดือนของปี 2516 และอัตราการจ่ายเพิ่มขึ้นทุกปีในอัตราร้อยละ 8 และแต่ก่อนในปี พ.ศ. 2473 ผลประโยชน์เกื้อกูลที่รวมอยู่ในค่าตอบแทนนี้มีเพียงร้อยละ 4 แต่ปัจจุบันมีจำนวนถึง 100 ละ 30 ที่มา Chambers of Commerce of the United States, U.S. Employee Benefit, 1973, p. 5 See also T.J. GORDON และ RT/LE bleu "Employee Benefits 1970-1985" "Harvard Business Review, Vol. 48, No. 1 January 1970, p.p 93-107

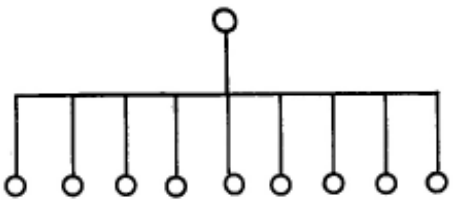
* Porter, Lawlen, and Hack Man นิยามเทคโนโลยีในที่นี้ว่าคือ เทคนิคที่หน่วยงานนำมาใช้ในการปฏิบัติงานให้งานคล่องตัว (Work Flow) เพื่อเปลี่ยนสิ่งนำเข้า (Input) เป็นสิ่งนำออก (Output) Richard B. Peterson, Jane Tracy. Systematic Management of Human Resources. Addison-Westey : Philippines, 1979 p. 26.

** นักวิจัยทางสังคมวิทยาพบว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างระดับของความชำนาญ (Skill) กับสุขภาพจิตของพนักงาน งานใดต้องการระดับของความชำนาญสูง ผู้ปฏิบัติงานนั้นจะมีสุขภาพจิตสูงตามไปด้วย ซึ่งการศึกษายังอธิบายเพิ่มเติมออกไปอีกว่าผู้บริหารระดับสูงมักจะมีสุขภาพจิตดีกว่าผู้บริหารระดับต่ำกว่า และจะมีสุขภาพดีกว่าด้วย เมื่อผู้บริหารระดับสูงซึ่งเป็นที่รู้จักกันทั่วไปและมีชื่อเสียงคนหนึ่งคนใดล้มป่วยเพราะหัวใจวาย ผู้ที่ได้รับข่าวนั้นบางคนก็เหมาเอาว่างานการบริหารระดับสูงทำให้ผู้บริหารระดับสูงเท่านั้นเป็นโรคหัวใจได้ แต่จากผลของการศึกษาพบว่าโรคหัวใจวายเกิดกับผู้บริหารระดับต่ำและพนักงานระดับปฏิบัติมากกว่าผู้บริหารระดับสูงแต่มักจะไม่มีข่าวปรากฏให้รู้ได้เสมอไป

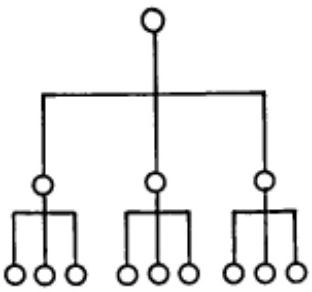
บวกมีมากขึ้นด้วย[21] ถ้าพนักงานเห็นว่าตนอยู่ในงานที่ตัน (dead-end job) ไม่ว่างานนั้นจะมั่นคงถาวรอย่างไรก็ตามที บุคคลในงานเหล่านี้ร้อยทั้งร้อยมีความพอใจน้อยกว่าถ้าได้อยู่ในงานที่ได้รับค่าตอบแทนเท่ากันแต่มีหนทางจะก้าวหน้ากว่า การลดความไม่พอใจให้น้อยลงบางทีก็อาจจะทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการทำงานที่มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งนักศึกษาอาจศึกษารายละเอียดของความพอใจที่แยกออกจากแรงกระตุ้นของนักจิตวิทยาอุตสาหกรรมชื่อ เฟรดดริค เฮอร์สเบิก (Frederick Herzberg) ในทฤษฎีปัจจัยสองประการ ("Dual Factor" Theory of job satisfaction and motivation) ในเรื่องที่ 10.13

1.4 ความสัมพันธ์ของสายการบังคับบัญชา ช่วงการบังคับบัญชาจะเป็นแบบกว้างหรือแบบแคบดีนั้นยังไม่สามารถตกลงให้เป็นหลักเกณฑ์ที่นักวิชาการยอมรับได้ ว่าการบังคับบัญชาทั้งสองแบบนี้แบบใดจะดีกว่าจากการค้นพบของนักสังคมวิทยาอุตสาหกรรมชาวอังกฤษ คือ โจแอน วูดเวิด (Joan Woodward) พบว่า จำนวนของผู้ใต้บังคับบัญชาจะให้มีลักษณะกว้างคือ ลูกน้องหลายคนรายงานต่อหัวหน้าคนเดียว หรือลักษณะแคบคือ ลูกน้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาระดับกลางและผู้บังคับบัญชาระดับกลางรายงานต่อขึ้นไปยังผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่ถัดขึ้นไป ดังภาพ

ขอบข่ายการบังคับบัญชาแบบกว้าง



ขอบข่ายการบังคับบัญชาแบบแคบ



ลักษณะจะเป็นแคบหรือกว้างขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของเงื่อนไขทางเทคโนโลยีด้วย และในสภาพที่เงื่อนไขทางวิทยาการหรือเทคโนโลยีต่างกัน การใช้การควบคุมแบบกว้างหรือแบบแคบจะให้ผลที่แตกต่างกัน เช่น องค์การที่ประกอบด้วยผู้มีความรู้ในการทำงานและต้องใช้วิชาชีพในการปฏิบัติงานเพราะจำต้องอาศัยบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้เกิดความคิดจินตนาการในการสร้างสรรค์ การบังคับบัญชาน่าจะเป็นแบบกว้างซึ่งมีความยืดหยุ่น (Organic) มากกว่าองค์การที่มีวิทยาการระดับต่ำ เช่น คนงานในโรงงานผลิตสินค้าปริมาณมากที่ไม่ต้องใช้ฝีมือมากนัก แต่ต้องอาศัยการทำงานสม่ำเสมอก็ควบคุมอย่างใกล้ชิดหรือแบบเข้มงวด (Mechamic) ซึ่งการบังคับบัญชามีลักษณะแคบก็จะก่อให้เกิดประโยชน์ในแง่การผลิตมากกว่าแบบกว้าง

สายการบังคับบัญชาที่จะให้ประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลจึงขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีที่องค์การนำมาใช้ด้วยว่าควรจะใช้แบบแคบหรือแบบกว้างจึงจะเหมาะสมและให้ประโยชน์สูงสุด และฝ่ายจัดการหรือฝ่ายบริหารจำเป็นที่จะต้องพิจารณาการจัดองค์การ และผลของการพิจารณากระทบต่อการบริหารงานบุคคลด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การจะตั้งอัตราเงินเดือน

ของผู้บังคับบัญชาที่ควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา 9 คน (แบบกว้าง) ย่อมต่างกับอัตราเงินเดือนของผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในงานที่มีผู้ใต้บังคับบัญชา 3 คน (แบบแคบ) เป็นต้น และพฤติกรรมของบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ ก็ใช้แรงกระตุ้น หรือการขจัดความไม่พอใจที่แตกต่างกันด้วย

1.5 ปรัชญาการจัดการหรือการบริหาร องค์การทั่วไปย่อมมีลีลาการจัดการของตนเอง ลีลาการจัดการมีมากมายซึ่งขึ้นอยู่กับปรัชญาการบริหารในที่นี้ขอแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะด้วยกัน[22] คือ ปรัชญาการจัดการแบบธรรมเนียมนิยม (Traditional Philosophy) ปรัชญาการจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation philosophy) และปรัชญาการจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources philosophy)

1. ปรัชญาการจัดการแบบธรรมเนียมนิยม การจัดการแบบนี้มุ่งประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการผลิต จึงเน้นการควบคุมบังคับบัญชาเข้มงวด และถือว่าเงินเป็นแรงจูงใจที่กระตุ้นให้คนทำงาน ดังนั้นถ้าจัดเตรียมงานให้ดีและคนงานทุกคนเข้าใจหน้าที่ของตัวประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงานจะเกิดขึ้น (เหมือนการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์) และประสิทธิภาพในการทำงานสูงย่อมทำให้เกิดผลกำไรมาก และผลกำไรก็จะเวียนมาสู่พนักงานทุกคนด้วยทำให้ได้ผลตอบแทนเพิ่มมากขึ้น การจัดการแบบนี้จะได้ผลดีในสภาพสังคมดังนี้ คือ

ก. คนงานมีนิสัยยอมรับ (Passive) การจัดการ และการศึกษาต่ำ
ข. ทรรศนะนิยมหรือค่านิยมในสังคมยอมรับการจัดการแบบนี้ตลอดไป
ค. งานมีน้อย และไม่มีโอกาสเลือกงาน
ง. ความเจริญทางเทคโนโลยีต่ำ

2. ปรัชญาการจัดการแบบมนุษยสัมพันธ์ ผู้บริหารประสบกับความลำบากในการจัดการเชิงธรรมเนียมนิยมเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปเมื่อคนได้รับการยอมรับว่าเป็นมนุษย์มีการศึกษาสูงมีเกียรติ ค่านิยมจึงเปลี่ยนแปลงไป โอกาสการทำงานมีมากขึ้น และความเจริญทางด้านเทคโนโลยีสูงขึ้น ทำให้องค์การเริ่มสลับซับซ้อน ประกอบกับการศึกษาค้นพบของบริษัท เวสเทิรน์ อิเลคตริค ที่โรงงานใกล้เมืองชิคาโก ชื่อ ฮอว์ธอน ในปี ค.ศ. 1920—1930 ว่า การจัดการบุคคลต้องเน้นที่ความต้องการของคนงานในด้านสังคม และจิตวิทยา (Social and Psychological needs) เพราะมีการสันนิษฐานว่าถ้าทำให้ความต้องการได้รับการสนองตอบแล้วการกระทำเช่นนี้จะเป็นสาเหตุที่เปลี่ยนพฤติกรรมของพนักงานให้ทำงานมีผลผลิตสูงขึ้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่เห็นความจริงข้อนี้ได้ย่อมเสียค่าใช้จ่ายลงทุนจัดกิจกรรมขึ้นมากมายให้เราเห็น เช่น การจัดงานสังสรรค์ การจัดงานปิคนิค การจัดกีฬา การตั้งที่ปรึกษาให้กับคนงาน การจัดสภาพการทำงานที่สะดวกสบาย การผ่อนคลายความเข้มงวดในการบังคับบัญชาให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น คือการให้มีส่วนร่วมในการจัดการและการอบรมผู้บังคับบัญชาให้เข้าใจมนุษย์มากขึ้น

การจัดการลักษณะนี้มีผลให้สมาชิกขององค์การปฏิบัติงานได้ดีขึ้น การขาดงานลดลงประสิทธิผลสูงขึ้น แต่มีข้อเสียอยู่ที่ยังให้คนงานระดับต่ำมีส่วนในการตัดสินใจหรือการกำหนด

นโยบายน้อยมาก ซึ่งการจัดการชนิดนี้และการจัดการแบบธรรมเนียมนิยมมีส่วนเหมือนกันประการหนึ่ง คือการยอมรับและสนับสนุนให้มีการควบคุมบังคับบัญชาโดยฝ่ายบริหารสูงสุด

3. *ปรัชญาการจัดการเน้นทรัพยากรมนุษย์* การจัดการลักษณะนี้พยายามแก้ปัญหาของการจัดการทั้ง 2 แบบที่กล่าวมาแล้ว สาระสำคัญของการจัดการนี้คือ แนวทางที่ถูกต้องที่สุดของการพิจารณาสถานการณ์ของการทำงานก็คือการยอมรับหรือตระหนักถึงการแลกเปลี่ยนระหว่างคนงานหรือสมาชิกขององค์การกับตัวองค์การหรือบริษัท อีกนัยหนึ่งก็คือ พนักงานทำงานเพื่อให้บรรลุความประสงค์หรือความสำเร็จขององค์การเพราะเข้าใจหรือมีความเชื่อว่าองค์การจะช่วยให้เขาได้ประสบความสำเร็จในเป้าหมายของตนเองพร้อม ๆ กันด้วย ทั้งสองฝ่ายจึงแสดงจุดยืนที่คำนึงถึงผลได้ของตนที่แท้จริงพร้อม ๆ กับยอมรับว่าต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันให้เห็นอย่างเด่นชัด

สาระที่การจัดการชนิดนี้ต่างจากการจัดการ 2 ชนิด ที่กล่าวมาแล้วก็คือ การจัดการชนิดนี้มุ่งขยายการพัฒนาและการใช้ความสามารถและความชำนาญทั้งหมดของพนักงานเพื่องาน นั่นคือสมาชิกขององค์การได้รับโอกาสที่จะแสดงความคาดหวังของตนเองออกมาให้ฝ่ายบริหารได้เข้าใจอย่างชัดเจนพร้อมทั้งมีโอกาสที่จะใช้ความสามารถและความชำนาญที่จะก่อประโยชน์สูงสุดให้แก่องค์การ โดยการมีส่วนร่วมกับฝ่ายจัดการในเรื่องวางแผนและการตัดสินใจ

การจัดการแบบนี้ให้ประโยชน์มากในสภาวะดังนี้ คือ

1. องค์การอยู่ในตลาดที่มีการแข่งขันสูง
2. พนักงานมีการศึกษาสูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยและมีความชำนาญสูงและตลาดต้องการ
3. งานต้องอาศัยเทคโนโลยีซึ่งจำต้องใช้จินตนาการของผู้ปฏิบัติ
4. ผู้บริหารยินดีที่จะกระจายอำนาจและใช้อำนาจร่วมกับผู้ใต้บังคับบัญชา

กิจกรรม 1.3.2

1. ปัจจัยภายในที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลมีกี่ประการอะไรบ้าง
2. สำรวจหน่วยงานของท่านเองแล้วมีปัจจัยอะไรอีกบ้างที่เกื้อกูลการปฏิบัติงาน

โปรดเขียนคำตอบลงในแบบฝึกปฏิบัติ กิจกรรม 1.3.2

แนวตอบกิจกรรม 1.3.2

1. มี 5 ประการ โปรดอ่าน 1.1—1.5

2. อาจมีปัจจัยอื่น ๆ อีกที่กล่าวถึงปัจจัยภายในองค์การและปัจจัยภายนอกองค์การซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในหัวข้อที่ 2 ในเรื่องปัจจัยภายนอกองค์การ

---

2. ปัจจัยภายนอกองค์การที่มีผลต่อการบริหารงานบุคคล

2.1 กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของรัฐบาล กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่มาจากรัฐบาลย่อมมีผลบังคับใช้ต่อองค์การทั้งปวงในสังคมซึ่งมีหน่วยงานบริหารงานบุคคลเป็นส่วน

ประกอบด้วย ในสมัยก่อนอิทธิพลจากกฎหมายและข้อบังคับมีน้อยกว่าในปัจจุบันมาก การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง และการไล่ออกจากงานกระทำกันได้ตามดุลพินิจของนายจ้าง ปัจจุบันได้มีการออกกฎหมายแรงงานมาควบคุม ในประเทศไทยมีกฎหมายแรงงาน 2—3 ฉบับ แต่ถ้าดูในต่างประเทศแล้ว โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกามีกฎหมายหลายฉบับที่ควบคุมการว่าจ้างงาน เช่น National Labor Relations Act 1935 หรือ The Wagner Act The Fair Labor Standard Act 1938 ซึ่งทั้งสองฉบับนี้กล่าวถึงบทบาทของสหพันธ์ รัฐและรัฐบาลท้องถิ่นในการควบคุมการบริหารงานบุคคลของวงการธุรกิจทั่วไป จากจุดเริ่มของกฎหมายทั้งสองได้ก่อให้เกิดกฎหมายแรงงานอีกจำนวนมากมายในหลายรัฐทั่วประเทศ เพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองอย่างเป็นธรรม การว่าจ้างอย่างไร้ความเป็นธรรม การเลือกผู้แทนในการต่อรอง สิทธิของผู้อาวุโส กระบวนการวินัยและการร้องทุกข์สภาพการทำงาน ปราศจากการกีดกัน การป้องกันการให้ออกจากงานอย่างไม่เป็นธรรมและอื่น ๆ เป้าหมายสำคัญของรัฐในการควบคุมการบริหารงานบุคคลทั่ว ๆ ไปก็เพื่อให้องค์การยอมรับหลักบริหารแบบมนุษย์สัมพันธ์นั่นเอง [23]

2.2 สภาพของตลาด สภาพของตลาดในที่นี้รวมทั้งอุปสงค์และอุปทานของตลาดสินค้าและตลาดแรงงานด้วย สภาพของตลาดแรงงานในสมัย 60 ปีที่แล้วนั้นมีส่วนประกอบของแรงงานที่ไม่ใช้ฝีมือและกึ่งใช้ฝีมืออยู่มาก การเปลี่ยนแปลงคนงานทำได้โดยสะดวกง่ายดาย เพราะไม่ต้องพิจารณาว่ามีความรู้ทางเทคโนโลยีหรือไม่ เนื่องจากการปฏิบัติงานยังใช้วิธีการที่ไม่ซับซ้อนนัก ฝ่ายจัดการมักจะมองทรัพยากรมนุษย์เหมือนสิ่งไร้ค่าและไม่ให้ความสนใจมากนักและยังไม่เห็นความจำเป็นในส่วนนี้

ต่อมาราวปี ค.ศ. 1950 ซึ่งเป็นยุคเศรษฐกิจตกต่ำถึงปี 1960 ซึ่งเป็นยุคเศรษฐกิจรุ่งเรืองความต้องการแรงงานของหน่วยงานมีน้อยในยุคตกต่ำ ส่วนความต้องการงานของแรงงานกลับมีมากสำหรับในยุคเศรษฐกิจรุ่งเรือง ความต้องการแรงงานของหน่วยงานมีมากในยุคนี้ ส่วนแรงงานที่มีคุณภาพก็มีโอกาสจะหางานทำที่ตนพอใจเลือก หน่วยงานต่าง ๆ จึงเริ่มเห็นความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ที่อยู่ในตลาดแรงงานซึ่งตนอาจนำมาใช้เกิดผลดีต่อองค์การ การบริหารงานบุคคลในระยะนี้จึงต้องลงทุนสูงในด้านการดึงผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถและรักษาเขาไว้ให้นานที่สุด ตลาดแรงงานจึงมีผลกระทบสูงต่อการบริหารงานบุคคล ไม่เพียงแต่ตลาดแรงงานภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงตลาดแรงงานนอกประเทศอีกด้วย ซึ่งเกิดการแข่งขันการว่าจ้างแรงงานกันในระดับต่างประเทศด้วย มีข้อน่าพิจารณาอยู่ข้อหนึ่งคือการว่าจ้างแรงงานควรกระทำในระยะที่เศรษฐกิจตกต่ำ หรือในระยะเศรษฐกิจรุ่งเรือง มีผู้รู้หลายท่านให้ความเห็นว่า การว่าจ้างแรงงานหรือการให้ความสนใจในทรัพยากรมนุษย์ขณะเศรษฐกิจตกต่ำจะให้คุณแก่บริษัทมากกว่าการให้ความสนใจทรัพยากรมนุษย์ขณะที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง เพราะระยะที่บริษัทมีกำไรมากก็จะต้องใช้เป็นค่าจูงใจแก่พนักงานมากตามไปด้วย รวมตลอดถึงการอบรมและพัฒนา การให้โบนัสประจำปีและการลงทุนเพื่อสร้างบรรยากาศความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงาน ส่วนการจ้างบุคคลในระยะเศรษฐกิจตกต่ำจะมีโอกาสเลือกคนดีได้มากกว่า [24]

2.3 แรงกดกันจากสหภาพแรงงาน สหภาพแรงงานสามารถใช้อิทธิพลต่อองค์การโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารงานบุคคลได้ใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ

1. ถ้าบริษัทไม่ต้องการเป็นสมาชิกสหภาพตลอดไป ฝ่ายจัดการจะวางนโยบายการบริหารงานบุคคลที่จะต่อต้านการรวมพลังในองค์การอยู่ตลอดเวลา

2. ถ้าคนงานจัดระเบียบของพวกตนได้แล้วแรงกดดันจะเกิดขึ้น คือมีผลให้ผู้บริหารจำเป็นต้องทำการต่อรองกับพลังของกลุ่มที่เกิดขึ้น เหตุที่จำต้องต่อรองเพราะมีการขู่ว่าจะหยุดงานขึ้น

3. สหภาพแรงงานจะพยายามใช้แรงกดดันทางอ้อมกับองค์การทุกแห่งโดยวิธีการทางการเมือง คือให้ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการว่าจ้างเพื่อผลประโยชน์ของคนงาน (สำหรับกรณีต่างประเทศ)

สำหรับกรณีสภาพแรงงานนี้นักศึกษาจะได้ศึกษาโดยละเอียดในหน่วยที่ 11 เรื่องพนักงานสัมพันธ์

กิจกรรม 1.3.2 (ต่อ)

ปัจจัยภายนอกที่ช่วยให้เราเข้าใจการบริหารงานบุคคลมีอะไรบ้าง

โปรดเขียนคำตอบในแบบฝึกปฏิบัติ กิจกรรม 1.3.2

แนวตอบกิจกรรม 1.3.2

1. รัฐบาล
2. ตลาด (ทั้งตลาดแรงงาน และตลาดสินค้า)
3. สหภาพแรงงาน

เชิงอรรถ

[1] Leon C. Meggenson *Human Resources : Cases and Concepts* New York: Hercourt, Brace B World, Inc.,1968, pp. 45.

[2] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน เอกสารการสอนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช *ชุดวิชา 23301 หลักและระบบบริหารการศึกษา* เล่มที่ 1 หน่วยที่ 2 ตอนที่ 2.2 หน้า 40–42 ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2523

[3] Joseph B. Kingsbury, *Personnel Administration for Thai Students* Bangkok : Prachandra Press, 1957. p. 7

[4] Lawrence Apply, "Organizing for Personnel Administration" *Public Personnel Review* vol.3, No.2 April, 1942, p.100

[5] Dale S.Beach, *Personnel : The Management of People at Work* New York: Mecmillan Company, 1965, p.54

[6] Felix A. Nigro, *Public Personnel Administration* New York : Henry Holt B Co., 1958, p.86

[7] สุกิจ จุลละนันทน์ *"การบริหารงานบุคคลแผนใหม่" หลักบริหาร* พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2510 หน้า 118

[8] สมพงศ์ เกษมสิน *การบริหารงานบุคคลแผนใหม่* พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช 2516 หน้า 6

[9] ชูศักดิ์ เที่ยงตรง *การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ* กรุงเทพฯ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519 หน้า 9

[10*] Robert F. Harper. *The Code of Hammurabi, King of Babylone.* Chicago ILL : University of Chicago press, 1904, p. 157

[11**] เสนาะ ติเยาว์ *การบริหารงานบุคคล* โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2515

[12***] เขียน ธีระวิทย์ *วิวัฒนาการการปกครองของจีน* พระนคร โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2509 p. 103

[13*] เบ็ญจา สวัสดิโอ *การบริหารงานบุคคล* โครงการผลิตตำรา ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2519 หน้า 1

[14**] ธงชัย สันติวงษ์ *การบริหารงานบุคคล* กรุงเทพ : บริษัทวิเคราะห์ธุรกิจและการจัดการ ไม่มีปีที่พิมพ์

[15] Leonard R. Sayles George Strauss. *Managing Human Resources.* NJ : Englewood Cliffis 1977.

[16*] Sayles, Strauss, *Op. Cit.,* p.7

[17*] ธงชัย สันติวงษ์ "ข้อคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย" *วารสารธรรมศาสตร์* เล่มที่ 1 ปีที่ 1 มิถุนายน 2514

[18*] สมพงษ์ เกษมสิน *การบริหารงานบุคคลแผนใหม่* กรุงเทพ : ไทยวัฒนาพานิช 2521 หน้า 15

[19**] สมาน รังสิโยกฤษฎ์ สุรี สุทธิสมบูรณ์ *หลักการบริหารเบื้องต้น* พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. 2524 หน้า 43

[20] Fred K. Foulkes "The Expanding Role of the Personnel Function." *Harvard Business Review,* March-April, 1975, และ Herbert E. Meyer, Personnel Directors Are the new corporate Heroes," Fortune, February, 1976.

[21] Industrial and Organization Relations. *Enclopedia,* p.504

[22] *Ibid,* pp. 22-24

[23*] *Op. Cit.,* p. 30

[24*] *Op. Cit.,* p.31

บรรณานุกรม

เขียน ธีระวิทย์ *วิวัฒนาการการปกครองของจีน* พระนคร โรงพิมพ์สังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย 2509 หน้า 103

ชูศักดิ์ เที่ยงตรง *การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ* กรุงเทพ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519

เสนาะ ติเยาว์ *การบริหารงานบุคคล* กรุงเทพ โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2512

สมพงศ์ เกษมสิน *การบริหารงานบุคคลแผนใหม่* กรุงเทพ ไทยวัฒนาพานิช 2516

สุกิจ จุลละนันทน์ "การบริหารงานบุคคลแผนใหม่" *หลักบริหาร* พระนคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2510

สมาน รังสิโยกฤษฎ์ สุธี สุทธิสมบูรณ์ *หลักบริหารเบื้องต้น* พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพฯ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ. 2524

ธงชัย สันติวงษ์ "ข้อคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย" *วารสารธรรมศาสตร์* เล่มที่ 1 ปีที่ 1 2514

เบ็ญจา สวัสดิโอ *การบริหารงานบุคคล* โครงการผลิตตำรา ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 2519

Apply, Lawrence. "Organiging for Personnel Administration" *Public Personnel Review.* Vol 3, No.2, April, 1942.

Beach, Dale S. *Personnel : The Management of People at Work.* New York : Macmillan Company, 1965

Foulkes, Fred K. The Expanding Role of the Personnel Function. *Harvard Business Review,* March April 1975. and Meyer, Herbert E. Personnel Dircetors are the new corperate Heraes, Fortune, Feb. 1976.

Harper, Robert F. *The Code of Hammurabi, King of Babylone.* Chicago, ILL : University of Chicago press, 1904.

Kingsbury, Joseph B. *Personnel Administration for Thai Students.* Bangkok: Prachandra Press, 1957.

Meggenson, Leon C. *Human Resources : Cases and Concepts,* New York : Hartcourt, Brace B World Inc., 1968.

Nigro, Felix A. *Public Personnel Administration.* New York : Henry Holt B. Co., 1958.

Sayles, Leonard R, Strauss, George. *Managing Human Resources.* NJ : Englewood Cliffs, 1977.

Encyclopedia Americana, International Edition. Americana Corporation. Vol, 20, 1978.