


# บทที่ 2 สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา



## หัวข้อสำคัญในบทเรียนนี้

- ความหมายของสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา
- ประเภทของสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา
- แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา
- ผลกระทบของสภาพแวดล้อมการบริหารการพัฒนาต่อพฤติกรรมการพัฒนาหรือไม่พัฒนา



การบริหารการพัฒนาเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ “การบริหารงานภายนอก” (**External Administration**) หรือ ต้องเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกองค์กร (**Externalities**) เพื่อโน้มน้าวให้หน่วยงานและบุคคลหันมาสนับสนุนนโยบายและให้ความร่วมมือในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายของการบริหารการพัฒนา ปรากฏเช่นนี้สื่อให้เห็นว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาจำเป็นต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อม

หน่วยงานเหล่านี้จะได้รับผลกระทบจากสิ่งแวดล้อม และสภาพแวดล้อมเองก็จะได้รับผลกระทบจากการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานด้วย เนื่องจากสภาพแวดล้อมมีความสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาและการบริหารพัฒนามีความสำคัญต่อสภาพแวดล้อม

## สภาพแวดล้อม (Environment) และนิเวศวิทยา (Ecology)

- (1) เฟ-ลิก เอ ไนโกร และลอร์ด จี ไนโกร (Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro) ให้ความหมายของสภาพแวดล้อมไว้ว่า หมายถึง **สรรพสิ่งทางกายภาพและสังคม** ซึ่งอยู่ล้อมรอบองค์การและมีอิทธิพลเหนือ **พฤติกรรมกรรมการบริหาร**และในทางกลับกัน นั่นคือ สภาพแวดล้อมที่มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมกรรมการบริหารในขณะเดียวกัน พฤติกรรมกรรมการบริหารก็มีอิทธิพลเหนือสภาพแวดล้อมด้วย ฉะนั้น ถ้าเรายึดเกณฑ์ที่กล่าวไว้ข้างต้น คำนิยามสภาพแวดล้อมของไนโกรนั้นมุ่งเน้นความหมายในแง่ของนิเวศวิทยา

# สภาพแวดล้อม (Environment) และนิเวศวิทยา (Ecology)

- (2) เอ็ดการ์ เอฟ ฮิวส์ และเจมส์ แอล โบวดิช (Edgar F. Huse และ James L. Bowditch) ให้หมายของสภาพแวดล้อมไว้ว่า หมายถึง **คน สภาพการณ์ หรือเงื่อนไขซึ่งอยู่ภายนอกองค์การที่มีผลกระทบต่อ หรือได้รับผลกระทบจากองค์การ** หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ปัจจัยทั้งหมดที่มีนอกร่องค์การประกอบกันเป็นสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะหมายถึงบุคคลและสภาพพื้นที่เท่านั้น แต่จะรวมถึงแนวความคิดที่เป็นนามธรรม เช่น ความรู้สึกนึกคิดของคนด้วย

## สภาพแวดล้อม (Environment) และนิเวศวิทยา (Ecology)

- **(3) เฮอร์เบิร์ต จี ฮิกส์ (Herbert G. Hicks)** ให้ความหมายของสภาพแวดล้อมไว้ว่า หมายถึง ผลรวมของปัจจัยต่างๆที่อยู่รอบๆองค์การ เช่น สงครามและสันติภาพ วัฒนธรรม จริยธรรม ทักษะคติทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศของประเทศพันธมิตร รูปแบบทางด้านประเพณีและวัฒนธรรม สภาพทางการเมืองและเศรษฐกิจระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ สหภาพแรงงาน ทักษะคติของประชาชน และผลประโยชน์ของกลุ่มผู้บริโภค ผู้ถือหุ้นและประชาชนทั่วไป

**\*\*\*สรุปได้ว่า** สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา หมายถึง สิ่งที่เป็นรูปธรรมนามธรรม ทั้งภายนอก ภายใน และ รอบๆ องค์กร และสิ่งที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมดังกล่าวนี้ มี อิทธิพลเหนือโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมของการ พัฒนาการบริหารและการบริหารเพื่อการพัฒนา

## 2.2 ประเภทของสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา

- สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาอาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ดังนี้
- สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาจาก**ภายนอกประเทศ** อันได้แก่ เทคโนโลยีและชีวภาพ สิ่งประดิษฐ์คิดค้นด้านสังคม และอุตสาหกรรม เป็นต้น
- สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา**ภายในประเทศ** อันได้แก่ ประชากร สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ
- สภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา**ภายในองค์กร** รวมถึงปฏิกิริยาโต้ตอบ หรือความขัดแย้งระหว่างองค์กรและบุคคล ความขัดแย้งระหว่างความคาดหวังขององค์กรและความต้องการของบุคคล ทั้งนี้รวมถึงสถานการณ์ต่างๆ ภายในองค์กรด้วยและปฏิกิริยาโต้ตอบและความขัดแย้งดังกล่าวนี้เองที่เป็นบ่อเกิดของพฤติกรรม (ที่พัฒนาหรือไม่พัฒนา) ของบุคคล



## 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา

- แนวคิดในการศึกษาสภาพแวดล้อม เริ่มมีการศึกษามาตั้งแต่ปี **ค.ศ.1870** แต่เริ่มแรกเป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจ ศึกษาเชิงการบริหารรัฐกิจ เปรียบเทียบ กับการบริหารการพัฒนาไปพร้อมๆ กัน โดยมีผลงานของนักวิชาการที่สนใจด้านนี้ 3 ท่าน คือ
- **จอห์น เกาส์** เริ่มการศึกษาสภาพแวดล้อมของการบริหารรัฐกิจในช่วงต้น ค.ศ. 1940 เพื่อชี้ให้เห็นว่าสภาพแวดล้อมต่างๆ ล้วนเป็นวัตถุดิบ สำหรับการวิเคราะห์ และสังเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองและการบริหาร **ดังนั้น สภาพแวดล้อมจะมีอิทธิพลทางการเมือง และการบริหารมาก** และอีกอย่างควรให้ความสนใจเป็นพิเศษ ด้วย เพราะว่าสภาพแวดล้อม คือ การวิเคราะห์และสังเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองและการบริหารด้วย ซึ่งจะตรงกับความเป็นจริง

## 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา

- **แฟรงค์ เฟอร์ตเตอร์** ศึกษาแบบเดียวกับ **จอห์น เกาส์** คือ การวิเคราะห์ การสังเคราะห์พฤติกรรมทาง การเมือง การบริหาร ที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด ต้องศึกษาความเปลี่ยนแปลงในสภาพแวดล้อมที่ทำให้ภารกิจมีการเปลี่ยนแปลง ระบบการเมือง การบริหารมีความสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมรวมถึงการศึกษา มองสภาพแวดล้อมมีลักษณะคล้ายคลึงกับการมองสภาพแวดล้อมในทางรัฐศาสตร์

## 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนา

- ริคกซ์ ให้แนวความคิดว่าการจะ**เข้าใจพฤติกรรมการบริหาร**ในสภาพแวดล้อมต่างๆ กระนั้น **จำเป็นต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบ**พฤติกรรมเหล่านั้น ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองทั้งที่เหมือนกันและแตกต่างกัน และการศึกษาการบริหารรัฐกิจ บริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารพัฒนา ต้องอาศัยแนวทางนิเวศวิทยาด้วย รวมถึงการศึกษาการบริหารทุกประเภท ในแง่ที่ว่าสภาพแวดล้อมมีอิทธิพลเหนืออินทรีย์ และองค์กร และอินทรีย์ และองค์กรเองก็มีอิทธิพล หรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและ ยิงอินทรีย์และองค์กร ดังนั้นองค์กรต้องสามารถควบคุมสภาพแวดล้อมให้โน้มน้ำหนักไปในทิศทางที่ตนต้องการได้มากเพียงใด ก็ยิ่งจะตรงกับการบริหาร การพัฒนามากขึ้นเท่านั้น

## 2.4 ผลกระทบของสภาพแวดล้อมการบริหารการพัฒนาต่อพฤติกรรมการพัฒนาหรือไม่พัฒนา

สำหรับผลกระทบของสภาพแวดล้อมของการบริหารการพัฒนาที่จะนำมาถ่วงในที่นี้ ได้แก่

- 2.4.1 ผลกระทบของสภาพแวดล้อมจากภายนอกประเทศ
- 2.4.2 ผลกระทบจากประชากร
- 2.4.3 ผลกระทบจากเทคโนโลยีทางกายภาพและชีวภาพ
- 2.4.4 ผลกระทบจากสิ่งประดิษฐ์คิดค้นทางด้านสังคม
- 2.4.5 ผลกระทบจากอุดมการณ์
- 2.4.6 ผลกระทบจากการเมือง
- 2.4.7 ผลกระทบจากเศรษฐกิจ
- 2.4.8 ผลกระทบจากสังคม
- 2.4.9 ผลกระทบที่เกิดจากปฏิภริยาโต้ตอบระหว่างองค์กรและบุคคล

- **2.4.1 ผลกระทบของสภาพแวดล้อมจากภายนอกประเทศ** ผลกระทบของสภาพแวดล้อมจากภายนอกประเทศที่มีอิทธิพลเหนือการบริหารการพัฒนานั้น อาจพิจารณาได้จากผลงานของ แอลวิน ทอฟเลอร์ (Alvin Toffler)

ทอฟเลอร์ เห็นว่าสภาพแวดล้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาและของโลกมีความเปลี่ยนแปลงเร็วมาก ทั้งในแง่ปริมาณ ทิศทางอัตราเร่ง อย่างไรก็ตาม อัตราเร่งของความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมมีผลกระทบต่อสังคมและบุคคลมากกว่าปริมาณและทิศทางของความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมมากเกินไปอันเวลากะทันหัน จะก่อให้เกิดความตกใจสุดขีดหรือที่เรียกว่า **Future Shock** (ซึ่งเป็นชื่อหนังสือของเขาด้วย) และอาการตกใจสุดขีดนี้จะรักษาให้หายได้ ก็โดยการศึกษาอนาคตเมื่อให้ทราบสถานการณ์ปัจจุบันในอันที่จะปรับปรุงตัวเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อม ทั้งนี้เพราะปัจจัยรากฐานเก่าๆ เช่น ศาสนา ครอบครัว ชุมชน อาชีพ และประเทศชาติ กำลังประสบความเปลี่ยนแปลงอย่างมากจนไม่สามารถที่จะผ่อนคลายอาการตกใจของคนได้ **Future Shock** ตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1971 และหลังจากนั้นอีก 10 ปี คือ ปี ค.ศ. 1981 ทอฟเลอร์ก็ได้เขียนบทความอีกบทหนึ่งชื่อว่า **“Toward a Third Wave Civilization”**

เนสบิตต์ ก็เช่นเดียวกับทอพลอร์ได้ชี้ให้เห็นว่า ในศตวรรษที่ 21 นี้ สหรัฐอเมริกาและประเทศที่พัฒนาแล้วอื่น มีสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างน้อยที่สุด 10 ประการ คือ

1. การเปลี่ยนแปลงจากสังคมอุตสาหกรรมไปเป็นสังคมข่าวสาร

6. การเปลี่ยนแปลงจะได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันของรัฐบาลและของเอกชนมาเป็นความช่วยเหลือในบรรดาประชากรเป้าหมายด้วยกันเอง หรือการพึ่งตนเองนั่นเอง

2. การเปลี่ยนแปลงจากเทคโนโลยีธรรมดาไปสู่เทคโนโลยีระดับสูง

7. การเปลี่ยนแปลงจากประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

3. การเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจระดับประเทศมาเป็นเศรษฐกิจโลก

8. การเปลี่ยนแปลงจากสายบังคับบัญชามาเป็นโครงข่าย (**networking**)

4. การเปลี่ยนแปลงจากการวางแผนระยะสั้นมาเป็นการวางแผนระยะยาว

9. ประชาชนจากสหรัฐอเมริกาจะย้ายถิ่นที่อยู่ภาคเหนือและตะวันออกของประเทศไปอยู่ภาคใต้หรือภาคตะวันตก

5. การเปลี่ยนแปลงการรวมอำนาจมาเป็นการเปลี่ยนแปลงการกระจายอำนาจ

10. การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองมีทางเลือกอยู่สองทางเลือกมาเป็นทางเลือกหลายๆ ทางเลือก

ผลกระทบจากประชากร การเปลี่ยนแปลงของประชากรย่อมมีผลกระทบต่อรายได้และการจ้างงาน ตลอดจนมีผลกระทบต่อรายได้และการจ้างงาน ตลอดจนมีผลกระทบต่อนโยบาย และการนำเอา นโยบายไปปฏิบัติ

1

- จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นจะมีผลกระทบทั้งนโยบายการผลิตเพื่อเลี้ยงดูคนที่เพิ่มขึ้น

2

- จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นทำให้มีมลพิษเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

3

- จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นย่อมเป็นการบังคับให้รัฐบาลทุกระดับ (รัฐบาลกลาง รัฐบาลภูมิภาค มลรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่น) ต้องจัดหาบริการที่เป็น การดำรงชีวิต เช่น การศึกษา การมีงานทำ การแพทย์และการสาธารณสุข สถานพักผ่อนหย่อนใจ การคมนาคมและการขนส่ง

- ผลกระทบจากเทคโนโลยีทางกายภาพและชีวภาพ โลกปัจจุบันนี้ได้ชื่อว่า เป็นโลกของเทคนิคและเทคโนโลยี โดยเทคโนโลยีกายภาพอาจรวมถึง เครื่องบิน รถยนต์ การสื่อสารและการ โทรคมนาคม การปฏิวัติเครื่องมือ ทางการเกษตร คอมพิวเตอร์ และพลังงานนิวเคลียร์ เป็นต้น ส่วน เทคโนโลยีชีวภาพ อาจรวมเครื่องมือทางการแพทย์และสาธารณสุข ตลอดจนวิศวกรรมพันธุศาสตร์ (Genetic Engineering) แต่ข้อเท็จจริงที่เราปฏิเสธ ไม่ได้ก็คือเทคโนโลยีกายภาพและชีวภาพย่อมมีผลกระทบต่อการบริหาร การพัฒนา เพราะว่าสิ่งเหล่านี้จะอำนวยความสะดวกสบายแก่คนมากขึ้นก็ ตาม



ผลกระทบจากสิ่งประดิษฐ์คิดค้นทางด้านสังคม สิ่งประดิษฐ์คิดค้นทางด้านสังคมอาจรวมถึง  
บรรษัท สหภาพแรงงาน กลุ่มผลประโยชน์ ตลอดจน โครงการให้ความช่วยเหลือแก่  
ต่างประเทศ ซึ่งสภาพแวดล้อมเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนา

**บรรษัท** เป็นสิ่งประดิษฐ์คิดค้นทางสังคมที่มีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาและบุคคล  
ไม่น้อยไปกว่าเทคโนโลยีทางกายภาพและชีวภาพ ทั้งนี้เพราะบรรษัทไม่เพียงพอแต่จะทำให้  
กรรมสิทธิ์เปลี่ยนจากมือเป็นการดำเนินงานของระบบการทำธุรกิจแบบครบวงจรเท่านั้น แต่  
ยังเป็นคู่แข่งและ/หรือผู้ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในอันที่จะหาสินค้าและบริการให้แก่  
ประชาชน

**สหภาพแรงงาน** เป็นสิ่งประดิษฐ์คิดค้นอีกประการหนึ่งที่มีอิทธิพลเหนือการบริหารการพัฒนา  
ยกตัวอย่างเช่น เมื่อคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 ทำการสำเร็จนั้น ได้ประกาศ  
นโยบายเรื่องการเมืองงานทำและแรงงานเอาไว้

ผลกระทบจากอุดมการณ์ อุดมการณ์ หมายถึง “แบบอย่างความคิดเห็น ความเชื่อ รวมทั้งความคิดอันเป็นลักษณะของกลุ่มคน เช่น ชาติ ชนชั้น วรรณะ กลุ่มวิชาชีพ หรือกลุ่มอาชีพ นิกายศาสนา และ พรรคการเมือง ”

1

- อุดมการณ์ของแต่ละประเทศอาจจะเกิดจากการหยิบยืมเอามาจากต่างประเทศ และค่อยๆ ดัดแปลงมาให้กับประยุคต์ในท้องถิ่น

2

- การปรับปรุงและเสริมแรงอุดมการณ์พื้นเมืองที่มีอยู่แล้วให้แข็งแกร่งขึ้น

3

- อุดมการณ์ที่เกิดขึ้นจากผลโครงการโฆษณาชวนเชื่ออาจเป็นการทำสงครามทางด้านจิตวิทยา การให้ศึกษาเสียใหม่และการล้างสมอง

ฝ่ายการเมืองเป็นส่วนที่  
กำหนดกรอบเศรษฐกิจ

- ผลกระทบจากการเมือง ผลกระทบจากการเมืองที่มีอิทธิพลเหนือการบริหารการพัฒนา นั้น เป็นที่เห็นได้ชัดว่าในปัจจุบันนี้รัฐบาลเริ่มยึด **แนวการเมืองนำการทางเศรษฐกิจ** การบริหารอื่นๆ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลว่า การเมืองน่าจะช่วยให้การกำหนดนโยบายพัฒนาเป็นไปอย่างราบรื่น นอกจากนั้น การเมืองยังกระจายความมั่งคั่งและรายได้ออกไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมได้มากขึ้นเพราะที่แท้จริงแล้วการเมืองหมายถึง ใครก็ได้เมื่อใด อย่างไร และมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ประเด็นของความมีเสถียรภาพและไม่มีเสถียรภาพจะเอื้อต่อการบริหารการพัฒนา

# ผลกระทบจากการเมือง

1	ประเทศไทยมีการเมืองแบบเฉพาะกลุ่ม(Subject Political Culture) ที่ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางและชะตากรรมของประเทศชาติ
2	สถาบันทางการเมืองมิได้ทำหน้าที่ของตนเองอย่างแท้จริง
3	ประเทศไทยมักมีการใช้ความรุนแรงและก่อความไม่สงบอยู่เสมอ
4	ภัยจากคอมมิวนิสต์ก็ยังเป็นปัญหาต่อเสถียรภาพของรัฐบาล
5	การแทรกแซงการบริการโดยทหารก็มักจะทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลต้องสั่นคลอนอยู่เสมอ

ปัจจุบัน เป็นเรื่องความขัดแย้ง  
ต่างๆ เช่น ศาสนา พื้นที่ ฯลฯ

- **ผลกระทบจากเศรษฐกิจ** จากการประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 5 แผน ในระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา ปรากฏว่าการพัฒนาประเทศไทยได้ช่วยยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้นเห็นได้ชัด กล่าวคือรายได้ประชาชนส่วนรวมได้เพิ่มขึ้น

# ผลกระทบจากสังคม เป็นที่กล่าวขวัญกันอยู่ทั่วไปว่าสังคมไทยมี ลักษณะที่เด่นๆอยู่หลายประการ ดังนี้

1

- สังคมไทยเน้น  
ช่วงชั้นทางสังคม

2

- สังคมไทยมี  
ลักษณะเผด็จ  
การ

3

- สังคมไทยได้ชื่อ  
ว่าเป็น “สังคมที่  
มีโครงสร้าง  
หละหลวม”

- ผลกระทบที่เกิดจากปฏิภรียาโต้ตอบระหว่างองค์การและบุคคล

จากพฤติกรรมพัฒนา/ ไม่พัฒนาของบุคคลจะรับผลกระทบสถานะแวดล้อมจากนอกประเทศ ประชากร เทคโนโลยีทางกายภาพ และชีวภาพสิ่งประดิษฐ์คิดค้นทางสังคม อุดมการณ์ เมือง เศรษฐกิจ และสังคมแล้ว ยังได้รับผลกระทบทางปฏิภรียาโต้ตอบระหว่างองค์การ กลุ่มและบุคคลด้วย ผลกระทบประการหลังสุดนี้อาจอธิบายได้ว่า โดยสภาพธรรมชาติแล้ว องค์การมักจะขัดแย้งกับคนอื่นอยู่เสมอ บทบาทที่องค์กรได้มอบให้กับคน

- **โดยสรุป** การบริหารการพัฒนาประสบความสำเร็จหรือไม่เพียงใด ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับ**สภาพแวดล้อม**ด้วย อย่างไรก็ตาม แนวความคิดของการบริหารการพัฒนานั้น การบริหารการพัฒนาไม่ใช่เป็นฝ่ายถูกกระทำคือ ยอมสยบอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาพแวดล้อมแต่เพียงอย่างเดียว ตรงข้ามการบริหารการพัฒนาที่ดีนั้นจำเป็นต้องเข้าไป**ควบคุมสภาพแวดล้อม**ให้เบี่ยงเบนไปในทิศทางที่เราต้องการด้วยหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ยิ่งเราสามารถควบคุมสภาพแวดล้อมได้มากเพียงใด ก็ยังมีโอกาสที่ประสบความสำเร็จในการบริหารการพัฒนาขึ้นเพียงนั้น