

มนุษยสัมพันธ์แบบตะวันตกกับราชการไทย

อาชวัน วายวานนท์**

กล่าวได้ว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารราชการของไทย ซึ่งยังคงมีอยู่ในปัจจุบันมีตั้งแต่การทำงานไม่ประสานกันหรือขัดแย้งกันระหว่างกันเองหรือระหว่างหน่วยราชการ การขาดความรับผิดชอบของข้าราชการซึ่งรวมถึงการขาดความเอาใจใส่ของผู้บังคับบัญชา การขาดสัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ระหว่างข้าราชการกับประชาชน การมีขวัญต่ำ การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ การขาดแคลนผู้ปฏิบัติงานในประเภทอาชีพที่มีความต้องการสูงไปจนถึงการมีอุปสรรคในการปฏิบัติโครงการพัฒนาสำคัญ ๆ เช่น การเกษตร การประถมศึกษา การรักษาความสงบเรียบร้อย และการปราบปรามผู้ก่อการร้าย เป็นต้น ทั้งหมดนี้ถ้าพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นได้ว่า ปัญหาส่วนใหญ่เหล่านี้มีความเกี่ยวเนื่องอยู่มากกับผู้ปฏิบัติ คือ ข้าราชการเองในแต่ละหน่วยราชการ ซึ่งมีส่วนร่วมในการวางนโยบาย สร้างระบบและปฏิบัติอยู่ด้วย และพอจะสรุปสาเหตุได้อย่างสั้น ๆ คือ

1. ความต้องการของผู้ปฏิบัติงานยังไม่ได้รับการสนองที่เพียงพอ
2. ขาดการทำงานเป็นทีม
3. ความต้องการของหน่วยงานยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์อันเนื่องมาจาก 1 และ 2

ในบรรดาทางแก้ต่าง ๆ ของปัญหาดังกล่าวนั้น ที่ทุกคนบ่นมากที่สุดเรื่องหนึ่งคือการใช้วิชามนุษยสัมพันธ์เข้าช่วยแก้ปัญหา บทความเรื่องนี้จึงมีความมุ่งหมายที่จะพิจารณาว่าหลักมนุษยสัมพันธ์แบบตะวันตกนั้นอาจจะนำมาใช้แก้ปัญหาการปฏิบัติราชการของไทยเราได้อย่างไรและมากน้อยเพียงไร โดยจะเน้นหนักในเรื่องของการใช้มนุษยสัมพันธ์ในองค์การหรือหน่วยงานของทางราชการ ทั้งนี้จะขอกล่าวไม่กล่าวโดยตรงถึงหลักมนุษยสัมพันธ์แบบไทย ซึ่งมีที่มาจากศาสนาและวัฒนธรรมการบริหาร แต่ท่านผู้อ่านก็คงพอจะพิจารณาได้เองจากสาระของบท

* ผู้เขียนขอขอบคุณ อาจารย์สนิท สมักรการ และอาจารย์ณัฐพล ชันไชย ที่ได้ช่วยให้ข้อคิดเห็นและข้อมูลจากโครงการวิจัยในการเขียนและปรับปรุงบทความนี้

** อาชวัน วายวานนท์ ร.บ. (จุฬาฯ), M.P.A. (UP), M.A. (Indiana); รองศาสตราจารย์ รองผู้อำนวยการสำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ความนี้ว่า ของเราที่ใช้ยู่มีความคล้ายคลึงและความแตกต่างกับของเขอย่างไรบ้าง อนึ่ง ในการเขียนเรื่องนี้ได้อาศัยการสังเกตการณ์และข้อมูล¹ ด้านกำลังขวัญของข้าราชการจำนวนหนึ่ง ซึ่งอาจารย์สำนักวิจัยรวบรวมมาได้ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการวิเคราะห์และเขียนรายงานมาเป็นเครื่องประกอบข้อคิดเห็นด้วย

I

ความเข้าใจเกี่ยวกับ “มนุษยสัมพันธ์”

อาจกล่าวได้ว่า คำว่า มนุษยสัมพันธ์ที่ใช้กันจนเฝืออยู่ในบ้านเราในขณะนี้ มีความหมายแตกต่างกันออกไปสำหรับต่างบุคคลอยู่ และส่วนใหญ่มักจะเข้าใจคลาดเคลื่อนไปจากความหมายที่แท้จริง ความเข้าใจดังกล่าวมีอยู่ แม้แต่ในประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในวิชาการด้านนี้ ในประเทศไทยเองก็ยังมีทั้งคนไทยและชาวต่างประเทศบางคนเห็นว่า มนุษยสัมพันธ์ไม่จำเป็นต้องสอนกันในเมืองไทย เพราะคนไทยมีมนุษยสัมพันธ์ดีอยู่แล้ว ส่วนในสหรัฐเองขณะนี้ก็มีนักวิชาการบางคนเห็นว่า มนุษยสัมพันธ์ที่ศึกษากันกว่าและถือปฏิบัติกันมานั้น กลับทำให้องค์การไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างราบรื่นเสียแล้ว มนุษยสัมพันธ์จึงเป็นเรื่องที่ยังต้องทำความเข้าใจกันอยู่อีก กล่าวโดยสรุป ความเข้าใจคลาดเคลื่อนทั้งของคนไทยและชาวตะวันตกเองมีอยู่หลายกรณี² คือ

1. การเห็นมนุษยสัมพันธ์เป็นเรื่องธรรมดา ๆ เป็นเรื่องสามัญสำนึก (common sense) เท่านั้น หรือเป็นเรื่องที่ได้มาจากประสบการณ์ เรื่องนี้ก็มีส่วนจริง แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาเป็นส่วนน้อยที่ได้ทักษะทางมนุษยสัมพันธ์จากประสบการณ์ของตนเอง มนุษยสัมพันธ์ต้องอาศัยการศึกษาหาความรู้จากพฤติกรรมมนุษย์ ต้องอาศัยการพัฒนาทักษะทางสังคม การวิเคราะห์ และการวิจัยสถานการณ์ สิ่งเหล่านี้มิใช่ผู้บังคับบัญชาจะได้มาเองตามธรรมชาติหรือเกิดมาเป็น “นักมนุษยสัมพันธ์” ได้เอง

¹ เป็นโครงการวิจัยกำลังขวัญของข้าราชการทุกระดับซึ่งสังกัด 2 กรม รวม 400 คน ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค อาศัยเครื่องบ่งชี้ (indicator) 20 เรื่อง และแบ่งระดับความพอใจในแต่ละเรื่องออกเป็น 5 ระดับคือ ต่ำมาก ค่อนข้างต่ำ ปานกลาง ค่อนข้างสูง สูงมาก

² อาศัยแนวของ Kieth Davis, *Human Relations at Work: The Dynamics of Organizational Behavior* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1967), pp. 12-14.

2. การเห็นวามนุษยสัมพันธ์เป็นเรื่องของการเอาใจ หรือทำให้คนอื่นชอบ เช่น ไหว้ รับไหว้ การจับมือ ลูบหลัง ยิ้มให้ ตลอดจนการเลี้ยงดูหรือบริการอย่างอื่น ๆ จึงอาจเลือกทำได้เมื่อต้องการให้คนอื่นชอบ หรือไม่ทำเมื่อเห็นว่าไม่จำเป็น ความจริงแล้ว มนุษยสัมพันธ์เป็นเรื่องของการกระทำสิ่งที่เป็นประโยชน์เพื่อสร้างสัมพันธภาพในการทำงานภายในหน่วยงาน ส่วนการเอาใจที่กล่าวมานั้น ไม่อาจปิดบังข้อบกพร่องของผู้บังคับบัญชาได้แต่อย่างใด อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่คน "ชอบ" นั้น อาจไม่ได้รับการ "ชม" เสมอไป

3. การเห็นวามนุษยสัมพันธ์ คือ สิ่งที่จะขจัดความขัดแย้งกัน (conflict) ในองค์การให้หมดสิ้นไป โดยเหมาว่าองค์การที่มีการขัดแย้งกันเป็นองค์การที่ไม่ดี ไม่มีมนุษยสัมพันธ์ ที่จริงแล้วความขัดแย้งกันย่อมเป็นของธรรมดาในการทำงานร่วมกัน มนุษยสัมพันธ์จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะลดจำนวนข้อขัดแย้งที่เป็นผลเสีย และทำข้อขัดแย้งที่เหลืออยู่ให้เกิดผลในทางที่ดี ดังนั้น กรม กอง ที่มีข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงานย่อยจึงไม่จำเป็นต้องลงเอยด้วยความล้มเหลวขององค์การเสมอไป ส่วนกรม กอง ที่ไม่ค่อยมีความขัดแย้งกัน ก็ไม่จำเป็นต้องบรรลุดุเดือดประสอ์ขององค์การด้วยดีเช่นกัน

4. การเห็นวามนุษยสัมพันธ์เป็นแผนที่จะลดอำนาจของฝ่ายบังคับบัญชา ที่จะยับยั้งงานหรือที่จะให้ผู้ปฏิบัติเข้าควบคุมงาน ผู้บังคับบัญชาที่รู้สึกเช่นนี้ จะเห็นไปว่า มนุษยสัมพันธ์คือ การเอาอกเอาใจดูกันเองกันมากจนจะทำอะไรกันไม่ได้ ที่จริงแล้วมนุษยสัมพันธ์เป็นเรื่องที่จะรวมความคิดความอ่าน และความมุ่งหมายของผู้ปฏิบัติงานให้เข้ากับอำนาจ และการสั่งการของผู้บังคับบัญชาอย่างได้ผลมากกว่า

5. การเห็นวามนุษยสัมพันธ์เป็นแผนที่จะลดอำนาจของฝ่ายผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้วิธีจูงใจให้มาเป็นฝ่ายเดียวกันกับผู้บังคับบัญชาโดยที่ไม่มีความจริงใจเป็นรากฐาน ผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีความรู้สึกเหมือนถูกรอบ หรือถูกซื้อโดยทางอ้อมเพื่อมิให้รวมกันได้ ที่จริงแล้วมนุษยสัมพันธ์ต้องการประสานผลประโยชน์ของฝ่ายปฏิบัติงานกับขององค์การเข้าด้วยกันมากกว่า

6. การเห็นวามนุษยสัมพันธ์เป็นกลไลบาย (manipulation) ที่อาจนำไปใช้กับผู้ปฏิบัติงานเพื่อ "หลอกใช้" หรือ "จูง" คนไปตามทิศทางที่ต้องการ เรื่องนี้เป็นเรื่องของการใช้ในทางที่ผิด ซึ่งผู้ใช้จะไม่ได้รับความเชื่อถือในท้ายที่สุด แต่ผู้ใช้ก็ยังอาจโทษมนุษยสัมพันธ์อีกจนได้

7. การเห็นว่ามนุษยสัมพันธ์เป็นเรื่องที่ฝ่ายผู้บังคับบัญชาเท่านั้น หรือฝ่ายผู้ใต้บังคับบัญชาเท่านั้นที่จะต้องปฏิบัติ จึงกลายเป็นการเกี่ยงกันหรือเป็น “หน้าที่” ของฝ่ายหนึ่งทีคาดหวังจากอีกฝ่ายหนึ่งไป ที่จริงแล้วมนุษยสัมพันธ์เป็นเรื่องของทุกฝ่าย เพราะทุกคนต้องมีปัญหากับคนเมื่อทำงานร่วมกัน ซึ่งจะต้องพยายามแก้ไขร่วมกัน

จึงเห็นได้ว่า ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ นอกจากจะทำให้ตัวผู้เข้าใจเองมองไม่เห็นคุณค่าของวิชาการด้านนี้แล้ว การประพฤติปฏิบัติต่อกันทั้งที่เป็นการ “ใช้” และการต่อต้านมนุษยสัมพันธ์ย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงานตนเอง และเป็นผลเสียต่องานส่วนรวมในหน่วยงานอีกด้วย มนุษยสัมพันธ์จึงไม่ใช่เรื่องของ การทำให้คนรัก หรือพอใจแต่อย่างเดียว แม้ว่ามนุษยสัมพันธ์จำต้องอาศัยการจริงใจ แต่การทำให้คนรัก พพอใจ ไม่จำเป็นจะต้องจริงใจคนให้ทำงานได้ผลดีเสมอไป อย่างไรก็ตามในสภาพสังคมไทยปัจจุบัน การทำให้คนรักคนชอบยังมีความสำคัญสูงอยู่ และเป็นพื้นฐานของการที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในส่วนอื่น ๆ ต่อไป แต่โดยที่เรื่องนี้ก็พอจะทราบกันอยู่แล้วโดยทั่วไป ประกอบกับเนื้อหาของบทความนี้มีจำกัด จึงไม่ขอกล่าวในรายละเอียดถึงวิธีการทำให้คนรัก ชอบพออรรถาครัย ซึ่งที่จริงแล้วมีเงื่อนไขสำคัญอยู่ที่ความจริงใจและความจริงจังของผู้ปฏิบัติ มากกว่าอย่างอื่น

อันที่จริง ในสาระบางส่วนภายใน 7 ข้อข้างต้นนั้น ได้บ่งถึงเงื่อนไขและความมุ่งหมายที่แท้จริงของมนุษยสัมพันธ์ไว้แล้ว แต่เพื่อความชัดเจนและรัดกุม จึงขอพิจารณาความหมายของคำๆ นี้เสีย ณ โอกาสนี้ด้วย

ความหมายของ “มนุษยสัมพันธ์”

William G. Scott ได้ให้คำนิยามมนุษยสัมพันธ์ว่า หมายถึงกระบวนการจริงใจอย่างได้ผลต่อผู้ปฏิบัติงานในสถานการณที่เข็ญอยู่ เพื่อที่จะให้วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ได้ดูลกัน อันจะเพิ่มความพอใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานและช่วยให้เป้าประสงค์ขององค์การสำเร็จ⁸

ส่วน Kieth Davis เห็นว่ามนุษยสัมพันธ์ใช้ได้กว้างขวางกับการเกี่ยวข้องกัน (interaction) ของบุคคลในการกระทำใด ๆ ก็ตามไม่ว่าในธุรกิจ ราชการ สมาคม โรงเรียน หรือบ้าน อย่างไรก็ตาม

⁸ William G. Scott, *Human Relations in Management: A Behavioral Science Approach* (Illinois: Richard D. Irwin, INC., 1962), p. 3.

ก็คือ การเกี่ยวข้องกันดังกล่าวส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของการปฏิบัติงานในหน่วยงาน มนุษย์สัมพันธ์จึงเป็นการศึกษาถึงพฤติกรรมของคนที่ทำงานและเป็นการพยายามดำเนินกรเพื่อให้ได้ผลงานที่ดีขึ้นกว่าเดิมในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขามีความเห็นว่าเป็นที่ตระหนักรู้ของผู้บังคับบัญชา มนุษย์สัมพันธ์ คือ การจูงใจบุคคลในองค์การให้ทำงานเป็นทีม (teamwork) เพื่อสนองความต้องการของบุคคลและบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

จากคำนิยามนี้เขาได้แยกพิจารณาออกได้ดังนี้

1. มนุษย์สัมพันธ์มุ่งที่ตัวบุคคลมิใช่ที่เศรษฐศาสตร์หรือกลศาสตร์ (mechanics)
2. บุคคลเหล่านี้จะต้องอยู่ในสิ่งแวดล้อมในรูปเป็นองค์การ มิใช่ในรูปความสัมพันธ์ที่ยังไม่ได้จัดระเบียบ
3. กิจกรรมหลักของมนุษย์สัมพันธ์ คือ การจูงใจคนเพื่อให้เกิดผลผลิตมากขึ้น ตามกฎแห่งกลศาสตร์ทุกสิ่งทุกอย่างในโลกไม่สามารถให้ผลผลิตได้เกินกว่าสิ่งที่ป้อนเข้าไป แต่คนเราทำได้โดยการใช้ความคิดสร้างสรรค์หากได้รับการจูงใจ
4. การจูงใจมุ่งไปสู่การทำงานเป็นทีม ซึ่งต้องอาศัยทั้งการประสานในงาน และความร่วมแรงร่วมใจของบุคคล
5. มนุษย์สัมพันธ์โดยอาศัยการทำงานเป็นทีมนี้ต้องการทั้งการสนองความต้องการของบุคคลและการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มิใช่เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง
6. ทั้งบุคคลและองค์การต้องการผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ คือ ลงทุนลงแรงโดยประหยัดที่สุด เมื่อเทียบกับผลที่ได้⁴

จะเห็นได้ว่า คำนิยามของนักวิชาการทั้งสองนี้มีความหมายสอดคล้องกันมาก ซึ่งผู้เขียนเห็นพ้องด้วย และขอใช้เป็นความหมายในบทความเรื่องนี้

การพัฒนาของวิชามนุษย์สัมพันธ์

แม้ว่ามนุษย์สัมพันธ์เกิดขึ้นมาคู่กับมนุษย์ แต่ความเป็นศิลปะและศาสตร์ของการใช้มนุษย์สัมพันธ์กับการทำงานเพิ่งจะมีขึ้นไม่นานมานัก ในประเทศตะวันตกสมัยปฏิวัติอุตสาหกรรมในศตวรรษที่ 17 สภาพการทำงานของคนงานอุตสาหกรรมมีลักษณะเลวร้ายมาก จนในปี ค.ศ. 1800 จึงเริ่มมีบุคคลพวกแรกที่เน้นความสำคัญในเรื่องความต้องการของคน แต่การปฏิบัติตาม

⁴ Davis, *op. cit.*, p. 3, 5.

ต่อมามักจะเป็นในรูปของวิธีการปกครองแบบบิคาบับทว หรือการทำดีต่อคนงาน มากกว่าที่จะยอมรับอย่างแท้จริงถึงความสำคัญของคนงาน ต่อมาในต้นศตวรรษที่ 19 Frederick W. Taylor หรือที่เรียกกันว่า เป็นบิดาของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ ได้เป็นผู้นำให้เกิดความสนใจต่อคนงานในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิภาพของการผลิต ในปี ค.ศ. 1923 สมาคม American Management Association ได้มีการประชุมเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ติดต่อกันมาทุกปี ทั้งเป็นกลุ่มแรก ๆ ที่เริ่มใช้คำว่า Human Relations นี้ ต่อมาในปี 1920 Elton Mayo และเพื่อนร่วมงานในมหาวิทยาลัย Harvard ได้ประยุกต์ความคิดและความรู้ทางสังคมวิทยากับการทดลองในทางอุตสาหกรรม และได้แนวความคิดขึ้นว่า องค์กร คือ ระบบทางสังคมอันหนึ่ง ซึ่งมีคนงานเป็นธาตุที่สำคัญที่สุดภายใน เขาได้เริ่มให้การศึกษาหลักสูตรวิชานี้ในสหรัฐเป็นครั้งแรกที่ Harvard ในปี 1936⁵

ความสนใจในพฤติกรรมของคนงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นมาก โดยการสนับสนุนของผู้นำทางธุรกิจ นักวิชาการ และจากการขาดแคลนคนงานในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 จนเกือบจะกลายเป็นแพชชั่นไปในปี 1950 ในระยะต่อมาถึงปี 1960 ลักษณะความเป็นแพชชั่นของมนุษยสัมพันธ์จึงได้หายไป ได้มีการค้นคว้าวิจัยและสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมขึ้นมาอย่างจริงจัง เป็นการเพิ่มเติม และมีการชี้ให้เห็นว่าฝ่ายจัดการจะต้องเปลี่ยนเข้าสู่ทฤษฎีใหม่ของการทำงานร่วมกับคน

โดยสรุป ในประวัติศาสตร์ของมนุษยสัมพันธ์มีการดำเนินการแตกต่างกันอยู่สามประการ⁶ คือ

ประการที่ 1 เป็นวิธีการของ “ผู้นำตามธรรมชาติ” บางคนทีรู่ว่าจะทำงานกับคนได้อย่างไร แต่ยังไม่สามารถสร้างแนวความคิดจากทักษะ (skills) ของตนเพื่อถ่ายทอดไปยังผู้อื่นได้

ประการที่ 2 เป็นการพยายามสร้างความสุขความพอใจให้แก่คนงานโดยครอบงำไปบนการปกครองบังคับบัญชาแบบอิตาธิปไตย (autocratic) เดิม

ประการที่ 3 เป็นการพยายามใช้ความรู้จากการศึกษาวิจัยและพยายามสร้างทักษะที่จะสนับสนุนความก้าวหน้าและความสำเร็จของคนทำงาน กล่าวได้ว่า เรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมขององค์กรและมนุษยสัมพันธ์ได้เริ่มขึ้นแล้วอย่างจริงจัง และยังไม่จบง่าย ๆ เนื่องจากความรู้และทักษะจะขยายกว้างขวางออกไปทุกที

⁵ *Ibid.*, pp. 7-9.

⁶ *Ibid.*, p. 11.

ความสัมพันธ์กับวิชาอื่นๆ

สาระความรู้ในวิชามนุษยสัมพันธ์ส่วนใหญ่ได้มาจากพฤติกรรมศาสตร์ต่างๆ เช่น มานุษยวิทยา สังคมวิทยา จิตวิทยา จิตวิทยาสังคม รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะในสาขาที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบองค์การและการปฏิบัติงาน⁷

ในแง่ปฏิบัติวิชามนุษยสัมพันธ์พยายามประยุกต์บรรดาวิชาการทางสังคมศาสตร์ทั้งหมด ตลอดจนวิชาอื่นๆ ที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับบุคคลในองค์การ จึงรวมไปถึงวิชาปรัชญา เศรษฐศาสตร์ และการศึกษาด้วย วิชามนุษยสัมพันธ์จึงไม่ใช่จิตวิทยา สังคมวิทยา ทฤษฎีองค์การหรือการจัดการแบบวิทยาศาสตร์หรือวิชาที่เกี่ยวข้อง ใดๆ ใดอย่างหนึ่ง แต่เป็นวิชาทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว ก็เป็นการรวมวิชาต่างๆ และเลือกใช้แต่ละวิชาเมื่อเหมาะสมกับจังหวะที่ลงมือปฏิบัติ นักมนุษยสัมพันธ์จึงศึกษาบุคคลโดยอาศัยการพิจารณาวิชาต่างๆ ไปด้วยกัน เปรียบเสมือนวิชาการแพทย์ซึ่งรวมวิชาฟิสิกส์ ชีววิทยา และสังคมศาสตร์เข้ามาสู่การปฏิบัติ และใช้ความรู้จากพฤติกรรมของมนุษย์ในการสร้างความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงานไปสู่จุดหมายขององค์การทำนองเดียวกับ แพทย์ใช้ผลที่ค้นพบโดยนักพยาธิวิทยามารักษาคนไข้ ฉะนั้น

II

การที่จะใช้วิชามนุษยสัมพันธ์แบบตะวันตกเข้าแก้ปัญหาคำการปฏิบัติงาน จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจกับเรื่องที่เกี่ยวข้องต่างๆ ก่อน กล่าวคือ (ก) ต้องทำความเข้าใจกับบรรยากาศพฤติกรรมในองค์การเป็นเบื้องต้น (ข) ต้องทำความเข้าใจกับทฤษฎีซึ่งทำให้เกิดบรรยากาศดังกล่าว และ (ค) ต้องทำความเข้าใจกับบรรดาปัจจัยพื้นฐานด้านมนุษยสัมพันธ์ซึ่งมีผลต่อการเสริมสร้างบรรยากาศที่ดีในองค์การเป็นการเพิ่มเติม ดังจะกล่าวต่อไปตามลำดับ

ก. การทำความเข้าใจกับบรรยากาศพฤติกรรม (Behavioral climate) ในองค์การ

บรรยากาศในการทำงานขององค์การใดๆ จะดีหรือไม่ ย่อมประกอบด้วย วัฒนธรรม ประเพณี และวิธีดำเนินงานขององค์การนั้นๆ เอง เมื่อเป็นเช่นนั้น องค์การก็มักจะได้นคนซึ่งเหมาะสมกับบรรยากาศขององค์การนั้นๆ การสร้างบรรยากาศที่ดีจึงเป็นงานระยะยาว และจะ

⁷ ชุม กาญจนประกร "หลักมนุษยสัมพันธ์," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 5 ฉบับที่ 4 (เมษายน 2508), หน้า 578-575

ทำได้ก็โดยอาศัยระบบการควบคุมงานซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดแรงจูงใจให้ทำงานอย่างได้ผลงาน สิ่งที่มีอิทธิพลต่อบรรยากาศดังกล่าวคือ ปัจจัยพื้นฐานด้านมนุษยสัมพันธ์ (basic human relations factors) ซึ่งได้แก่ ปรัชญาและวัตถุประสงค์ของผู้ปฏิบัติงานและองค์การ องค์การรูปนัยและอรูปนัย สิ่งแวดล้อมทางสังคม และระบบการควบคุมคนและงาน⁸ สรุปได้คือ

1. ปรัชญาและวัตถุประสงค์ บรรยากาศในองค์การขึ้นอยู่กับปรัชญาและวัตถุประสงค์ของทุกคนที่ร่วมกันทำงาน ปรัชญาทางมนุษยสัมพันธ์มีที่มาจากข้อเท็จจริง (fact) ที่คนรู้และค่านิยม (values) ที่คนเชื่อ โดยค่านิยมมีความสำคัญและควบคุมพฤติกรรมของคนมากกว่า ส่วนองค์การก็มีวัตถุประสงค์ ซึ่งแสดงออกถึงความต้องการของสังคมและความสนใจของผู้นำองค์การนั่นเอง ความสนใจทั้ง ๒ ฝ่าย จึงมารวมกันในท้ายที่สุดเป็นระบบสังคมอันหนึ่งของการทำงาน

2. องค์การรูปนัย (formal organization) และองค์การอรูปนัย (informal organization) ปรัชญาและวัตถุประสงค์ของบุคคลดังกล่าวย่อมมีอยู่แล้วในองค์การที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ ผู้บังคับบัญชาอาจใช้ภาวะผู้นำ (leadership) และอาศัยเครื่องมือขององค์การรูปนัย ซึ่งได้แก่ แผนงาน นโยบาย โครงสร้าง องค์การ และวิธีดำเนินงาน เพื่อสนองความต้องการของบุคคลและองค์การได้

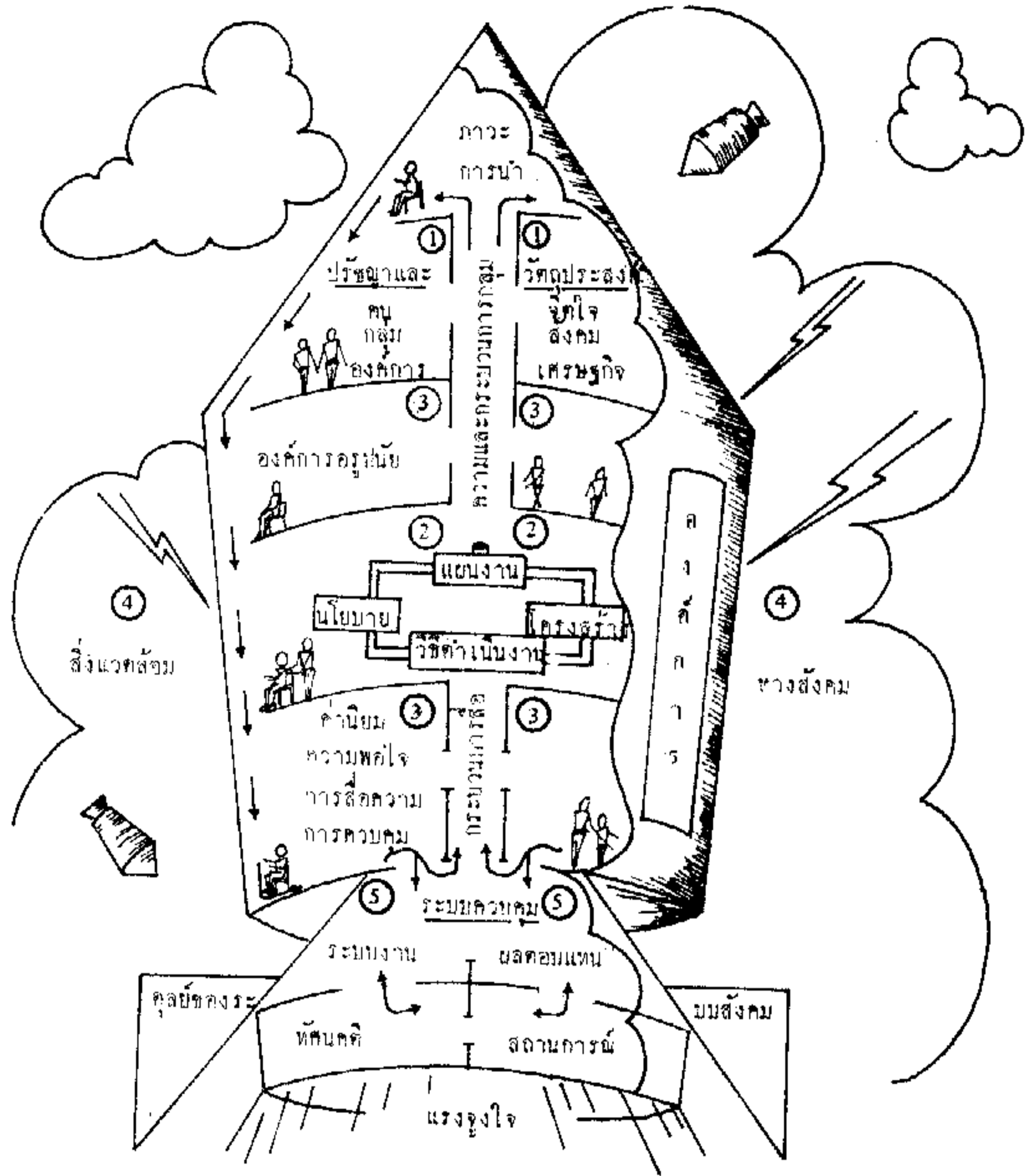
3. สิ่งแวดล้อมทางสังคม องค์การทุกองค์การจะต้องได้รับผลกระทบเมื่อไปเกี่ยวข้องกับสถาบันหรือองค์การอื่น ๆ หรือถูกข้องเกี่ยวด้วย ไม่ว่าจะการเกี่ยวข้องกันนั้นจะไม่มีโดยตรงตามกฎหมายตามสายงานหรือไม่ก็ตาม ผลกระทบจากสิ่งแวดล้อมทางสังคมซึ่งจะมีผลมาถึงผู้ปฏิบัติงานในองค์การด้วยไม่มากนักน้อย อาจได้แก่ จากหน่วยราชการที่ขึ้นอยู่กับ จากหน่วยราชการอื่น ๆ จากหนังสือพิมพ์ จากสมาคมหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือจากสถาบันที่เป็นผู้แทนของประชาชน เป็นต้น

4. ระบบการควบคุม องค์การทุกองค์การใช้อิทธิพลต่อสมาชิกในองค์การของตน โดยอาศัยระบบการควบคุมคนและงาน ระบบการควบคุมดังกล่าวแสดงถึงการจัดให้องค์การที่เป็นทางการ ที่ไม่เป็นทางการ และสิ่งแวดล้อมทางสังคมมารวมเข้าด้วยกัน ซึ่งการรวมกันดังกล่าว

⁸ Davis, *op. cit.*, pp. 81-85.

นี้ทำได้โดยอาศัยกระบวนการสื่อสาร และกระบวนการกลุ่ม (Communication and group process) ระบบการควบคุมนำมาใช้ในองค์การโดยอาศัยการปฏิบัติบางประการ เช่น การตอบแทนทางเศรษฐกิจและการจัดระบบงาน การควบคุมมีวัตถุประสงค์ที่จะให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนและเปรียบเทียบผลที่ได้จริงกับที่กำหนดไว้ ซึ่งการควบคุมตอนสำคัญอยู่ที่เรื่องคุณภาพของงาน ระบบการควบคุมในองค์การจะเกี่ยวข้องกันกับอีก ๒ เรื่อง คือ ทัศนคติของผู้ปฏิบัติและสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ซึ่งถ้าอยู่ในภาวะสมดุลย์กันแล้ว จะทำให้เกิดแรงจูงใจบางประการขึ้นมา แต่หากเรื่องหนึ่งเรื่องใดเปลี่ยนแปลงไป แรงจูงใจจะเปลี่ยนไปจากเดิม หากบรรดาปัจจัยพื้นฐานด้านมนุษยสัมพันธ์ลุดกเกล้าเข้ากันได้อย่างดีแล้ว จะได้แรงจูงใจในขั้นเพิ่มผลงานแน่นอน

เพื่อถ่ายทอดความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันของบรรดาปัจจัยพื้นฐานด้านมนุษยสัมพันธ์ต่าง ๆ ในองค์การในลักษณะที่เป็นระบบ จึงขอแสดงลักษณะของการทำงานของปัจจัยดังกล่าวออกเป็นภาพดังที่เห็นอยู่นี้



แสดงปัจจัยพื้นฐานค่านิยมสัมพันธ์ที่มีผลต่อบรรยากาศพฤติกรรมในองค์กร
 (ดัดแปลงจากแผนภูมิของ Kieth Davis)

ข. การทำความเข้าใจกับทฤษฎีพฤติกรรมขององค์การ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าปัจจัยพื้นฐานด้านมนุษยสัมพันธ์ที่มีอยู่จะทำให้เกิดบรรยากาศของการปฏิบัติงานขึ้นมาในองค์การแต่ละองค์การ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า แต่ละองค์การจะมีความแตกต่างกันในการใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ ความแตกต่างดังกล่าวเกิดจากการยึดถือแนวความคิดหรือทฤษฎีพฤติกรรมขององค์การที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติของฝ่ายบังคับบัญชาโดยไม่รู้สึกรู้สีก้าว จึงสมควรจะได้พิจารณาทฤษฎีดังกล่าวเสียก่อน คือ

๑. ทฤษฎีอัตตาธิปไตย (Autocratic theory) เป็นทฤษฎีที่อาศัยอำนาจเป็นหลัก เป็นทฤษฎีที่อยู่ในสมัยปฏิวัติอุตสาหกรรมและได้รับความนิยมมากเมื่อประมาณ ๑๐๐ ปีเศษมาแล้ว
๒. ทฤษฎีการคุ้มครองรักษา (Custodial theory) เป็นทฤษฎีที่อาศัยพลังทางเศรษฐกิจ ได้รับความนิยมมากประมาณ ๓๐-๔๐ ปีมาแล้วในลักษณะเข้ามาแทนที่ทฤษฎีอัตตาธิปไตย
๓. ทฤษฎีการส่งเสริมสนับสนุน (Supportive theory) เป็นทฤษฎีที่อาศัยภาวะการนำ (leadership) เป็นสำคัญ ได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในปัจจุบัน แต่ทฤษฎีการคุ้มครองรักษาก็ยังคงมีความสำคัญอยู่
๔. ทฤษฎีสำหรับนักวิชาการ (Collegial theory) มุ่งที่การมีส่วนร่วมช่วยงานร่วมกันเป็นหลัก

เป็นที่สังเกตว่า ในองค์การเดียวกัน แต่ละหน่วยงานภายในก็อาจยึดทฤษฎีต่างกันได้ และแม้แต่ตัวผู้บังคับบัญชาเองก็อาจยึดไม่ตรงกับขององค์การได้ การใช้ทฤษฎีเดียวเพื่ออธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นทั้งหมดในองค์การจึงยังไม่เพียงพอ แต่ก็ช่วยให้เห็นสภาพที่เป็นอยู่ได้ว่าทฤษฎีใดที่มีอิทธิพลอยู่ในขณะนั้น ในปัจจุบัน ทฤษฎีการคุ้มครองรักษากำลังเป็นที่นิยมในสหรัฐและประเทศพัฒนาส่วนมาก แต่ในสหรัฐเองก็ยังมีองค์การอีกมากที่ใช้ทฤษฎีแรก และยังมีน้อยองค์การอยู่ ที่พยายามใช้ทฤษฎีส่งเสริมสนับสนุน^๙

^๙ *Ibid.*, pp. 86-92.

ทฤษฎีพฤติกรรมขององค์การ

ขึ้นอยู่กับ	: อัตตาธิปไตย อำนาจบังคับ	คุ้มครองรักษา พลังทางเศรษฐกิจ	ส่งเสริมสนับสนุน ภาวะการนำ	นักวิชาการ การร่วมแรง ร่วมใจกัน
ฝ่ายผู้บังคับบัญชา มุ่งที่	: อำนาจหน้าที่	การตอบแทนทางวัตถุ	การสนับสนุน	การรวมให้ เข้ากัน
ฝ่ายผู้ปฏิบัติมุ่งที่	: ความเชื่อฟัง	ความมั่นคง	การปฏิบัติหน้าที่	ความรับ ผิดชอบ
ผลทางจิตวิทยาต่อ ฝ่ายผู้ปฏิบัติ	: การขึ้นต่อบุคคล	การขึ้นต่อองค์การ	การเข้ามีส่วนร่วม	การมีวินัย โดยตนเอง
ความต้องการที่ได้รับ: สนองของผู้ปฏิบัติ	: ในระดับพอยังชีพ	ในระดับกลาง ๆ	ในระดับสูงกว่า	ความสนใจ ตนเอง
เครื่องวัดขวัญ	: การยอมตาม	ความพอใจ	การได้รับการจูงใจ	การผูกพัน ตัวกับงาน และทีม
แบบการจูงใจ	: ทางลบ	เป็นกลาง	ทางบวก	ทางบวก
เทียบได้กับ	: ทฤษฎี X	—	ทฤษฎี Y	—

(รวบรวมบางส่วนและแปลจากตารางรูปที่ 5-3 และ 28-1 ของ Kieth Davis)

ทฤษฎีการส่งเสริมสนับสนุนมีความเหมาะสมสำหรับสังคมที่มีระดับเทคโนโลยีสูง ซึ่งได้แก่ในประเทศที่ก้าวหน้าส่วนใหญ่ เพราะเป็นทฤษฎีซึ่งจะตอบสนองความต้องการลำดับสูง และมีการจูงใจสูง อย่างไรก็ตาม นักวิชาการอเมริกันบางคนเห็นว่า อาจไม่เป็นทฤษฎีที่เหมาะสมกับประเทศด้อยพัฒนา โดยเห็นว่าความต้องการของผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังอยู่ในลำดับต่ำ ทั้งยังขึ้นอยู่กับสภาพทางสังคมซึ่งต่างออกไป อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีนี้ไม่ได้ทิ้งทฤษฎีก่อน ๆ แต่สร้างเสริมขึ้นไปจากอำนาจเท่าที่จำเป็นขององค์การ และจากความพอใจของผู้ปฏิบัติงานที่มีอยู่เดิม

ทฤษฎีต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงเป็นประโยชน์มากในการที่พิจารณาว่า ปัจจุบันในวงราชการไทยยึดถือแนวความคิดใดเป็นหลักในการปฏิบัติ ซึ่งจะพิจารณาได้จากปัจจัยพื้นฐานด้านมนุษยสัมพันธ์ของส่วนราชการเป็นเรื่อง ๆ ไป

ก. การทำความเข้าใจปัจจัยพื้นฐานด้านมนุษยสัมพันธ์

แนวความคิดมูลฐานเกี่ยวกับพฤติกรรมขององค์การที่มีอยู่เป็นเรื่องธรรมชาติของคน
เรื่องหนึ่ง และธรรมชาติขององค์การอีกเรื่องหนึ่งกล่าวคือ

ธรรมชาติของคน มีฐานคติ (assumption) อยู่ 4 ประการดังนี้

1. คนเราย่อมมีความแตกต่างกัน (individual difference) ความแตกต่างมีตั้งแต่เกิด
มา และยิ่งมีมากขึ้นเมื่อได้พบพานเหตุการณ์แวดล้อมต่าง ๆ จนตลอดอายุขัย จึงควรปฏิบัติต่อ
แต่ละคนไม่เหมือนกัน ประชญาทางมนุษยสัมพันธ์ถือว่าคนเท่านั้นที่จะรับผิดชอบและตัดสินใจ
ได้เองที่จะพอใจและจะถูกใจได้ กลุ่มคนเป็นสิ่งที่คนแต่ละคนสร้างขึ้นเพื่อคนเหล่านั้นเอง¹⁰
จะเห็นได้ว่าความแตกต่างของแต่ละคนดังกล่าวเป็นที่มาของการขัดแย้งกันทั้งในด้านความ
คิดเห็นค่านิยมและพฤติกรรม ทั้งที่พบกันอยู่เสมอในหน่วยงานไม่ว่าราชการ ธุรกิจ หรือแม้แต่
องค์การกุศลสาธารณะ เมื่อฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่ค่อยจะยอมรับ หรือสนใจในเรื่องการแตกต่าง
ของคน ปัญหาการขัดแย้งกันจึงลุกลามมากขึ้นทุกที

2. การพิจารณาค้นต้องดูทั้งหมด (A whole person) แม้ว่าเราอาจแยกศึกษาอุปลักษณะ
(trait) ต่าง ๆ ของคนคนหนึ่งได้ แต่ในการวิเคราะห์ขั้นสุดท้าย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมเป็นส่วน
ส่วนหนึ่งของระบบซึ่งประกอบกันเป็นคนคนนั้น ดังนั้น ทักษะของคนจึงไม่อาจแยกจากภูมิหลัง
และความรู้ของเขาได้ เช่นเดียวกับการแยกแยะระหว่างอารมณ์กับสภาพทางร่างกาย หรือชีวิตทาง
บ้านกับงานที่ทำอยู่ เพราะแต่ละเรื่องต้องมีผลกระทบถึงกัน¹¹ อย่างไรก็ตามในวงราชการทั่วไป
มักจะมองคนกันโดยผิวเผิน โดยสนใจเฉพาะบางเรื่อง เช่น ลักษณะความคล่องแคล่ว ความ
สุภาพอ่อนน้อมทำให้เกิดปัญหาภายหลังการเลือกสรรบุคคล และภายหลังการปฏิบัติงานแล้ว
อยู่บ่อย ๆ

3. การกระทำของคนเป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดขึ้นได้ (caused behavior) หรือจูงใจได้
(motivated) พฤติกรรมของคนโดยปกติเกิดจากโครงสร้างความต้องการของบุคคลนั้น ๆ พฤติ-
กรรมจึงอยู่ใต้อิทธิพลของการจูงใจให้คนสนองความต้องการของตนตามที่ตนเห็นดีเห็นงามด้วย

¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹¹ *Ibid.*, p. 16.

หากการจูงใจไม่มีเลย หรือมีแต่ไม่ตรงกับความต้องการ ผู้บังคับบัญชาย่อมคุมพฤติกรรมได้ยากดังที่เห็น ๆ กันอยู่ ฝ่ายบังคับบัญชาจึงอาจทำให้ผู้ปฏิบัติเห็นว่าการกระทำบางประการ (ที่ต้องการให้ทำ) จะช่วยเพิ่มการสนองความต้องการของคนงาน หรือให้ตระหนักว่าคนงานต้องทำตามแนวปฏิบัติบางประการเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้การสนองความต้องการค้างคั่งลงไป พลังของผู้บังคับบัญชาที่จะจูงใจดังกล่าวจะมีประสิทธิผลต่อเมื่อผู้ปฏิบัติเห็นว่า ฝ่ายผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมวิธีการที่จะได้รับการสนองความต้องการได้จริง¹² สำหรับในวงราชการไทยนั้น เราไม่สู้จะคำนึงถึงสาเหตุของพฤติกรรมกันเท่าใดนัก แต่สนใจในการสอดคล้องหรือขัดแย้งระหว่างพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติกับคำสั่งและการบังคับบัญชามากกว่า

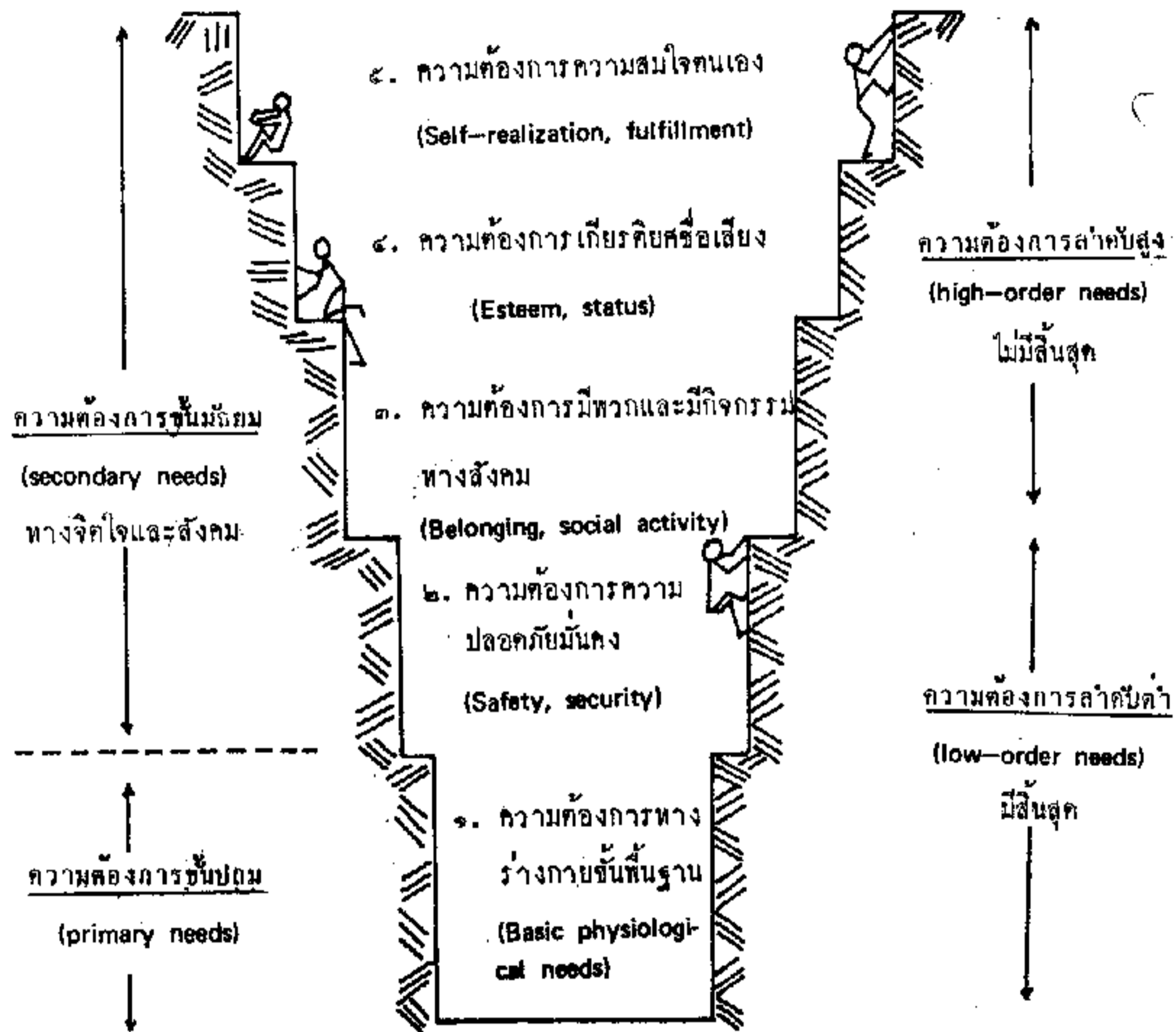
4. คนเราย่อมมีศักดิ์ศรี (Human dignity) แนวความคิดนี้เป็นเรื่องของปรัชญาทางศีลธรรมมากกว่าช่วยติทางวิทยาศาสตร์ โดยถือว่ามนุษย์เป็นปัจเจกการผลิตที่มีค่าสูงสุด จึงควรได้รับการปฏิบัติอย่างมีศักดิ์ศรี จึงควรได้รับความเคารพและยอมรับในความสามารถเฉพาะตัวของแต่ละคน เพราะคนมีสิทธิที่จะก้าวหน้าไปตามศักยภาพ (potentialities) ของตน และที่จะสนองความต้องการใด ๆ ของตนได้ตามระดับความรับผิดชอบ หรือกล่าวได้ว่า อนาคตของคนนั้น ส่วนหนึ่งก็อยู่ในกำมือของคนคนนั้นเอง ปรัชญาทางศีลธรรมดังกล่าวเกิดจากความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของมนุษย์และได้เป็นที่ยอมรับกันตลอดมาจึงเกี่ยวข้อไม่ทางใดก็ทางหนึ่งกับการกระทำแต่ละเรื่องของคน ไม่ว่าผลของการกระทำจะเกิดกับตนเองหรือผู้อื่น¹³ จึงเห็นได้ว่า คนที่ ๆ ที่กลายเป็นโจรหรือผู้ก่อการร้ายไปตลอดจนลูกน้องที่ทำร้ายนายนั้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะปัญหาเรื่องศักดิ์ศรีนี้เป็นต้นเหตุก็ได้ อย่างไรก็ตาม การตีความ "ศักดิ์ศรี" ย่อมแตกต่างกันไปตามค่านิยมของสังคม ข้าราชการไทยบางส่วนจึงอาจรับใช้ผู้บังคับบัญชาด้วยความจงรักภักดี โดยไม่เห็นว่าตนต้องเสียศักดิ์ศรีไปแต่ประการใดก็ได้

ปัจจัยสำคัญของการจูงใจ (Mainsprings of motivation)

คนทุกคนที่เข้ามาทำงานในหน่วยงานย่อมจะนำความต้องการต่าง ๆ ของเขาติดตัวมาด้วยและจะมีผลต่อการปฏิบัติงานของตัวด้วย ความต้องการดังกล่าวมีทั้งที่เป็นความต้องการทางร่างกาย (physiological needs) และความต้องการทางสังคมและจิตใจ (social and psychological needs) ซึ่งอาจจัดลำดับได้ดังนี้

¹² *Ibid.*, p. 16.

¹³ *Ibid.*, p. 17.



(ดัดแปลงจากแผนภาพของ Kieth Davis)

นักจิตวิทยาลงความเห็นว่า ความต้องการของคนเรามีลำดับก่อนหลัง ความต้องการลำดับต่ำอาจสนองได้ด้วยพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ความต้องการลำดับสูงขึ้นไปนั้นต้องสนองด้วยพฤติกรรมที่จะทำให้เกิดความพอใจ สังคมที่มีความเจริญทางอุตสาหกรรมสูง เกียรติยศและชื่อเสียงจะมีความสำคัญเป็นพิเศษสำหรับคนส่วนใหญ่ เพราะความต้องการใน 3 ชั้นแรกนั้นได้รับการสนองบางส่วนอยู่แล้ว ศาสนาและจริยธรรมมีส่วนช่วยมากในการสนองความต้องการชั้นที่ 4 คือ ทำให้เกิดการเคารพตนเองและผู้อื่น สำหรับความต้องการชั้นที่ 5 นั้น เมื่อใช้กับการทำงานย่อมได้แก่ความพอใจในความสำเร็จของงานไม่ว่าจะเสี่ยงหรือไม่เพียงไร ผู้เขียนเชื่อว่า การมุ่งมั่นไล่กวดล้างผู้ก่อการร้ายหรือที่ผู้ว่าราชการจังหวัดท่านหนึ่งต้องเสียชีวิตเมื่อตัดสินใจเข้าไปพบผู้ก่อการร้ายเพื่อรับมอบตัวน่าจะเป็นตัวอย่างของเรื่องนี้ได้

ในความเป็นจริง ความต้องการต่าง ๆ ช่างต้นมีอยู่ด้วยกันในแต่ละคน แต่การแบ่งออกเป็นชั้น ๆ นี้อยู่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายผู้บังคับบัญชาที่จะศึกษาดูว่า ความต้องการชนิดไหนกันแน่ที่กำลังครอบงำผู้ปฏิบัติงานอยู่ในขณะใดขณะหนึ่ง สำหรับในราชการไทยนั้น แม้ว่าความต้องการของข้าราชการชั้นผู้น้อย ปัจจุบันจะยังอยู่ในลำดับต่ำเป็นส่วนใหญ่ แต่เมื่อพิจารณาถึงข้าราชการเป็นส่วนรวมซึ่งมีทางสนองความต้องการของคนเพิ่มขึ้นด้วยการหารายได้เพิ่มเติม นอกเหนือในเวลาราชการประกอบกับลักษณะค่านิยมทางการปกครองและวัฒนธรรมแล้ว ความต้องการเข้าพวกก็มีอยู่มากเช่นกัน ทั้งที่ความต้องการในลำดับต่ำกว่ายังได้รับสนองตอบน้อยอยู่

ในการปฏิบัติงานโดยทั่ว ๆ ไป ความต้องการหรือสิ่งเร้า (motives) ที่เกิดขึ้น จะสร้างความเครียด (tension) ขึ้น ซึ่งเมื่อปรับกับสิ่งแวดล้อมแล้วจะก่อให้เกิดความปรารถนา (wants) อย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมา ความปรารถนาดังกล่าวจะอาศัยเครื่องล่อใจ (incentive) ทำให้เกิดการกระทำเพื่อสนองความต้องการ ซึ่งอาจทำให้ความเครียดเดิมลดลงหรือหายไปก็ได้ อย่างไรก็ตาม ความพอใจหรือไม่ของผู้ปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับความคิดเข้าใจหรือทัศนภาพ (perception) ของตนเองอยู่ด้วย โดยทั่ว ๆ ไป คนเราจะมีความคิดเข้าใจในข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยการโยงให้เข้ากับปัญหา ความสนใจ และภูมิหลังของตนเอง เรื่องนี้จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ปรากฏว่าลูกน้อง

กับนายบางคู่ไม่สามารถจะพูดจาทำความเข้าใจกันได้ โดยปกติ ความปรารถนาของผู้ปฏิบัติงานจะเพิ่มพลังขึ้นโดยอาศัยปัจจัยจูงใจ (motivational factor) ต่าง ๆ ในงานนั้น ๆ ซึ่งได้แก่ความสำเร็จ การได้ การยอมรับ ความรับผิดชอบ ความก้าวหน้า และตัวงานนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยจูงใจดังกล่าวนี้ก็ยังมิได้มีไม่มากนักในวงราชการไทย

ขวัญ (Morale)

ขวัญเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการทำงานเป็นทีม ขวัญหมายถึงทัศนคติของแต่ละบุคคลและกลุ่มที่มีต่อสิ่งแวดล้อมในงาน และต่อการร่วมมือกันโดยสมัครใจจนสุดความสามารถของตน เพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์การ¹⁴ ขวัญจึงเป็นแรงผลักดันที่ประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ เช่น ความพอใจในงาน และทัศนคติต่อฝ่ายบังคับบัญชา การมีขวัญสูงไม่จำเป็นจะต้องทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตสูงเสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในวงราชการไทยซึ่งมักจะไม่นำหนึ่งต่อไปถึงค่าประสิทธิภาพ

จากการวิจัยของอาจารย์สำนักวิจัยในเรื่องขวัญในการปฏิบัติงานของข้าราชการทุกระดับจำนวน 400 คน ซึ่งสังกัดกรม 2 กรม และทำงานอยู่ในทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ปรากฏผลในขั้นต้นว่า ในบรรดาปัจจัยซึ่งจะเป็นองค์ประกอบของขวัญรวม 20 เรื่องนั้น มีอยู่ 10 เรื่องที่แสดงว่าข้าราชการทั้งกล่าวมีความพอใจ อยู่ในระดับค่อนข้างสูง มี 9 เรื่องที่มีความพอใจอยู่ในระดับปานกลางและมี 1 เรื่องอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ สรุปได้ว่า ขวัญของข้าราชการทั้งกล่าวโดยส่วนรวมยังไม่น่าพอใจนัก เพราะในเรื่องแสดงถึงความพอใจปานกลางนั้น มีจำนวนพอ ๆ กันกับเรื่องที่แสดงถึงความพอใจค่อนข้างสูง ซึ่งก็สูงกว่าระดับปานกลางเพียงเล็กน้อยและไม่มีเรื่องใดที่แสดงว่ามีความพอใจมากเลย แม้ว่าผลการวิจัยนี้ไม่อาจถือเป็นตัวแทนข้าราชการไทยทั้งหมดได้ แต่ก็พอจะช่วยให้คาดขวัญของข้าราชการที่ปฏิบัติงานในทำนองเดียวกันได้บ้าง และน่าจะเกี่ยวกับทัศนคติและค่านิยมของข้าราชการโดยทั่วไป ประกอบกับระดับความสามารถของสังคมที่จะสนองความต้องการอยู่ด้วย

¹⁴ *Ibid.*, p. 58.

ธรรมชาติขององค์การ

มีฐานคติอยู่ที่ว่าองค์การเป็นระบบทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งคนสร้างขึ้นบนฐานของการมีผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ

1. องค์การเป็นระบบทางสังคม (Social system)

องค์การเป็นระบบทางสังคมระบบหนึ่ง กิจกรรมต่าง ๆ ที่ปฏิบัติอยู่ในองค์การย่อมถูกกำหนดโดยกฎของสังคมและกฎทางจิตวิทยา นอกจากความต้องการด้านจิตใจแล้ว ผู้ปฏิบัติงานในองค์การยังมีบทบาท (role) และสถานะ (status) ทางสังคมที่จะต้องรักษาอยู่ด้วย ยิ่งกว่านั้นพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนยังถูกกำหนดโดยความต้องการของกลุ่มอีกด้วย ในองค์การเองยังมีระบบทางสังคมย่อย 2 ชนิด คือ ระบบทางสังคมที่เป็นทางการหรือรูปนัย (formal) และที่ไม่เป็นทางการหรืออรูปนัย (informal) ตามแนวความคิดนี้ สิ่งแวดล้อมภายในองค์การจะมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ส่วนต่าง ๆ ในระบบจึงต้องพึ่งกันและกันอยู่กับอิทธิพลของกันและกัน¹⁵ ด้วยเหตุนี้ หน่วยราชการจึงไม่มีใครที่จะผูกขาดเป็นเจ้าของหรือควบคุมวงการโดยเด็ดขาดแต่ลำพังคนเดียวได้จริง แต่เราก็คงยอมรับว่าปัจจุบันยังมีนักบริหารระดับสูงหลายคนที่มีความคิดเช่นนี้หลงเหลืออยู่

2. การมีผลประโยชน์ร่วมกัน (Mutual interest)

องค์การจัดตั้งและดำรงอยู่บนฐานของการมีผลประโยชน์ร่วมกันในระหว่างบรรดาสมาชิกขององค์การ เพราะถ้าไม่มีผลประโยชน์ร่วมกันแล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องรวมกลุ่มและสร้างความร่วมมือกันขึ้นมา ยิ่งในสังคมปัจจุบัน การมีผลประโยชน์ร่วมกันส่วนใหญ่เป็นผลมาจากความก้าวหน้าทางวิทยาการ ซึ่งทำให้หลาย ๆ คนต้องแบ่งหน้าที่กันปฏิบัติเพื่อให้งานเสร็จและสนองความต้องการของแต่ละคนได้ ในสภาพทั่วไป คนเราสามารถที่จะเลือกงานได้และองค์การก็อาจเลือกคนตามที่ต้องการได้ หากแต่ละฝ่ายเห็นว่าจะได้รับประโยชน์ตาม

¹⁵ *Ibid.*, p. 17.

โดยการปรับปรุงการควบคุมบังคับบัญชา (Effective supervision)

การควบคุมบังคับบัญชามีอยู่ในทุกระดับในองค์การ แต่ในที่นี้ใครจะเน้นเฉพาะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นซึ่งมีความสำคัญอยู่มาก ในทางธุรกิจ ผู้บังคับบัญชาระดับต้นอยู่ในตำแหน่งพิเศษที่แปลกออกไป คือ แม้จะเป็นลูกจ้างแต่ก็ถือว่าเป็นคนของฝ่ายนายจ้างซึ่งมีหน้าที่ควบคุมปกครองลูกจ้างด้วยกันซึ่งไม่อยู่ในฝ่ายจัดการ (non-supervisory worker) บทบาทของผู้บังคับบัญชาระดับต้นในทางธุรกิจแยกพิจารณาได้ 5 ประเภท คือ เป็นตัวหลัก (key man) ระหว่างผู้บังคับบัญชากับคนงาน เป็นคนที่อยู่คาบเส้น (marginal man) ระหว่างของทั้งสองฝ่าย เป็นข้อต่อ (man in the middle) ระหว่างสองฝ่าย เป็นผู้ปฏิบัติงาน (worker) หรือเช่นเดียวกันกับผู้ที่ตนบังคับบัญชา หรือเป็นนักมนุษยสัมพันธ์ (human relations specialist) ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจึงอาจมีบทบาทได้หลายประเภท

ในทางราชการไทยเรา อาจจะได้ถือว่าหัวหน้าแผนกเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้น และเป็นตัวหลักระหว่างหัวหน้ากองกับประจำแผนกลงมา เพราะเป็นตำแหน่งที่สำคัญมาก สำหรับช่วยหัวหน้ากองทั้งในด้านการคิดเห็นและการปฏิบัติงาน อนึ่งนอกจากบทบาทในการเป็นตัวหลักแล้ว บทบาทในค่านมนุษยสัมพันธ์ก็มีอยู่มากสำหรับตำแหน่งนี้

การขยายงานด้านที่ปรึกษา (staff group) เช่นการมีหน่วยวางแผนขององค์การมีส่วนเป็นการลดอำนาจและความมั่นคงของผู้บังคับบัญชาระดับนี้ด้วย แต่สำหรับของไทยเรากียังไม่กระทบกระเทือนมากนักในด้านการลดอำนาจ เพราะเรายังใช้กันน้อยหรือใช้นักวิชาการที่ดำรงตำแหน่งยังไม่สูงนัก แต่จะมีผลไปในทางเกิดความขัดแย้งกันมากกว่า

อนึ่ง ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมักจะพยายามปกครองบังคับบัญชาแบบเดียวกับที่ตนถูกปกครองบังคับบัญชา จึงมักขึ้นอยู่กับบรรยาการที่องค์การมีอยู่ คือ ถ้าอธิบดีหรือหัวหน้ากองปกครองหนักไปในทางใช้อำนาจหัวหน้าแผนกก็มักจะใช้อำนาจเช่นเดียวกัน เป็นการเลียนแบบอย่างตามกันไป

การส่งเสริมในเรื่องนี้นั้น นอกจากการทำตัวอย่างของการควบคุมบังคับบัญชาแบบอาศัยการจูงใจแล้วควรปฏิบัติดังนี้

(1) จะต้องแนะนำให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ใช้วิธีส่งเสริมช่วยเหลือกลุ่มผู้ปฏิบัติงานของตน เพื่อให้ได้อิทธิพลในการบังคับบัญชา ทั้งนี้ โดยการแนะนำให้ใช้แนวของการจัดการเช่น

ความต้องการของตน แต่โดยที่วัตถุประสงค์ของแต่ละฝ่ายอาจขัดกันได้ ในบางระดับจึงเป็นเหตุให้มีการร่วมกันสร้างวัตถุประสงค์ที่เหนือกว่า (Superordinate Goal) วัตถุประสงค์เดิมขึ้นมา เพื่อช่วยให้วัตถุประสงค์เดิมของแต่ละฝ่ายสัมฤทธิ์ผลได้ และร่วมกันดำเนินงานไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้¹⁶ จะเห็นได้ว่า ในวงการราชการ การที่ข้าราชการที่มีผลงานดีเด่นกว่าผู้อื่น ได้รับการเลื่อนเงินเดือน 2 ชั้น หรือได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้า (แม้ว่าที่จริงแล้ว หน่วยราชการนั้น ๆ จะต้องการผลงานที่สูงยิ่งกว่านั้น ในขณะที่ข้าราชการเองเห็นว่าได้ปฏิบัติงานจนสมควรแก่ความดีความชอบแล้ว) ย่อมเป็นตัวช่วยอย่างหนึ่งของ การยอมรับกันจากทุกฝ่ายตามแนววัตถุประสงค์นี้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวในวงราชการไทย ยังเน้นในตำแหน่งปฏิบัติงานมากกว่าองค์การอยู่ ซึ่งจะเห็นได้จาก การขาดความสนใจในคุณภาพของงาน และความประหยัด เป็นต้น

องค์การรูปนัย (formal organization)

ไม่ว่าจะเป็นหน่วยราชการหรือองค์การธุรกิจ หรือองค์การกุศลอื่นใดก็ตาม ย่อมมีลักษณะเป็นองค์การแบบเป็นทางการหรือแบบรูปนัย เพราะสร้างขึ้นโดยการแบ่งงานไปตามหน้าที่และระดับชั้นของการบังคับบัญชา (ระบบชั้นของงานตามอำนาจและความรับผิดชอบ) การปฏิบัติงานอาศัยการมอบอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบโดยไม่ให้หน้าที่ หรือการบังคับบัญชาซ้ำซ้อนกัน ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนในองค์การจึงอยู่ในภาวะที่มีทั้งอำนาจหน้าที่ อิทธิพล และการพึ่งพากันและกัน

การแบ่งงานตามลักษณะหน้าที่ แม้จะเป็นประโยชน์ในถิ่นเศรษฐกิจและวิชาการแก่ผู้ปฏิบัติ แต่ก็มีส่วนเสียทางด้านมนุษยสัมพันธ์อยู่บ้าง¹⁷ เพราะการแบ่งงานดังกล่าวทำให้เกิดการต้องพึ่งพาอาศัยกัน ทำให้มีผู้ปฏิบัติงานแบบทั่วไปและแบบใช้วิชาการเฉพาะขึ้นมา แม้ว่าองค์การประเภทนี้อาจเข้มแข็งในด้านการงานได้ แต่ก็มักจะอ่อนแอในด้านความสัมพันธ์ทางจิตใจของผู้ปฏิบัติ เพราะการบริหารแบบระบบราชการ (bureaucracy) จะมีลักษณะของการแบ่งความชำนาญเฉพาะเรื่อง มีการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่เข้มงวด มีกฎข้อบังคับและการควบคุมมากมาย และมีลักษณะไม่เป็นกันเองอยู่มาก อนึ่งองค์การที่มีขนาดใหญ่โน้มเอียงที่จะก่อให้เกิดพฤติกรรมในทางลบ เช่น มีความพอใจต่ำ มีการขาดงานมาก และการเข้า-ออกงานสูงกว่าองค์การขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย

¹⁶ *Ibid.*, p. 18

¹⁷ *Ibid.*, p. 173

สำหรับในวงการราชการไทยนั้นก็มีพฤติกรรมเช่นนี้ปรากฏอยู่ด้วย จะได้ยินกันอยู่ว่าการเป็นหัวหน้าหน่วยงานเล็ก ๆ ในส่วนภูมิภาคที่ไม่ขึ้นกับจังหวัดมีความอิสระสบายใจดีกว่า เป็นหัวหน้าแผนกหรือหัวหน้ากองอยู่ในกรม หรือการที่หน่วยงานขยายขึ้นมาเป็นกรม กระทรวง นั้นทำให้มีปัญหาด้านความร่วมมือประสานงาน การปกครองบังคับบัญชา ซึ่งทั้งหมดนี้ย่อมเป็นผลของการทำงานในองค์กรแบบรูปนัยดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ปัญหาภายในหน่วย และระดับความเข้มงวดยังไม่รุนแรงนัก เพราะระบบการควบคุมยังไม่รัดกุมและมีการปฏิบัติกันอย่างจริงจัง ประกอบกันยังมีลักษณะการทำงานแบบเพื่อนฝูง พี่น้อง และการร่วมมือประสานงานแบบไม่เป็นทางการอยู่มาก แต่ในเวลาเดียวกัน เจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก (auxiliary and staff) โดยทั่วไปก็ยังไม่ให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ line เท่าที่ควร จึงยังเป็นปัญหาอยู่เหมือนกัน¹⁸

องค์กรอุปนัย (informal organization)

ภายในองค์กรรูปนัยนั่นเอง ก็มีการรวมกลุ่มกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานเพื่อวัตถุประสงค์ร่วมกัน ซึ่งอาจจะเพื่อนหรือไม่ได้ก็ได้ องค์กรอุปนัยจึงเกิดขึ้นตามธรรมชาติ เนื่องจากการเกี่ยวข้องกันของบรรดาผู้ปฏิบัติงาน จะสังเกตได้ว่าในขณะที่อำนาจซึ่งเป็นทางการแฝงอยู่กับตำแหน่งหน้าที่นั้น อำนาจที่ไม่เป็นทางการหรืออำนาจบารมี (power) จะแฝงอยู่กับตัวบุคคลซึ่งอาจมีตำแหน่งหน้าที่เป็นทางการต่ำกว่าผู้อื่นก็ได้ องค์กรอุปนัยจึงไม่ขึ้นอยู่กับการควบคุมโดยตรงของฝ่ายบังคับบัญชาเหมือนกับองค์กรรูปนัย หน้าที่ขององค์กรอุปนัยได้แก่ การธำรงรักษาค่านิยมทางวัฒนธรรมของกลุ่ม การสร้างความพอใจ การสร้างระบบการสื่อสาร และการสร้างระบบควบคุมขึ้นมาในองค์กรอุปนัย การสื่อสารแบบไม่เป็นทางการ หรือที่เรียกกันว่า เถาองุ่น (grapevine) เกิดขึ้นในลักษณะเป็นลูกโซ่ และเกิดคู่กันไปกับการสื่อสารแบบเป็นทางการ ลักษณะการติดต่อกันมักจะเป็นการพูดกันมากกว่าเขียน การสื่อสารแบบไม่เป็นทางการแบบหนึ่ง คือข่าวลือซึ่งมักจะไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและไม่เป็นที่ปรารถนาของผู้บังคับบัญชา¹⁹

องค์กรอุปนัยให้ประโยชน์หลายประการ แต่ก็ทำให้เกิดปัญหาเช่น การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง การขัดกันนโยบาย ปัญหา ข่าวลือ และการทำตามแบบกันในกลุ่ม การขัดกัน

¹⁸ อมร รัชชาติย์, "ปัญหาของการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน," การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, เล่ม 2, (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2514), หน้า 543.

¹⁹ Davis, *op. cit.*, p. 222.

ในบทบาทเกิดขึ้น เพราะความต้องการของกลุ่มและของผู้บังคับบัญชาไม่ตรงกัน ส่วนการปฏิบัติสอดคล้องกันในกลุ่มอาจเป็นไปได้เพื่อสนับสนุนหรือต่อต้านผู้บังคับบัญชาก็ได้ เพราะองค์การอุปถัมภ์ทำให้เกิดมาตรฐานและธรรมเนียมปฏิบัติขึ้นมาและต้องการอำนาจบังคับ (sanction) ต่อตนเองและต่อภายนอกอยู่ด้วย²⁰

สำหรับในราชการไทยโดยทั่วไปนั้น ค่านิยมทางวัฒนธรรมทำให้เกิดองค์การอุปถัมภ์ขึ้นในหน่วยราชการอย่างกว้างขวาง แต่ในขณะที่เดียวกันอาจกล่าวได้ว่า ความเข้าใจและความสนใจในเรื่องนี้ ของฝ่ายผู้บังคับบัญชายังมีจำกัดอยู่ทั่วไป หรือหากจะมีก็มีในรูปของการใช้ประโยชน์เพื่อเสริมบารมีและการปกครองบังคับบัญชาไป จึงมีผลให้องค์การอุปถัมภ์กลายเป็นพวกเป็นเหล่าขึ้นมา โดยแบ่งเป็นฝ่ายผู้บังคับบัญชากับฝ่ายตรงข้าม และมีข่าวลือเกิดขึ้นได้ง่ายจาก "นินทา สโมสรร" หรือ "สภากาแฟ" จึงนอกจากจะไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้ว ยังเป็นโทษต่อองค์การโดยตรงอีกด้วย

อนึ่ง ระบบสังคมต่าง ๆ นอกจากที่กล่าวมาข้างแล้ว ยังมีเรื่องของวัฒนธรรม บทบาท และสถานะ²¹ ซึ่งจะต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วย กล่าวคือ

สิ่งแวดล้อมทางสังคม (Social environment) หรือวัฒนธรรม (culture)

การที่คน ๆ หนึ่ง เข้ามาทำงานร่วมกับคนอื่น บุคคลนั้นย่อมกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบสังคมในองค์การนั้น ๆ และการกระทำของเขาย่อมเป็นไปตามวัฒนธรรมในสังคมนั้น วัฒนธรรมที่กล่าวนี้คือ สิ่งแวดล้อมที่คนเราสร้างขึ้นเกี่ยวกับความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี ความรู้และการประพฤติปฏิบัติต่อกัน ตัวอย่างในราชการไทยก็ได้แก่ การพเชื่อฟังในผู้บังคับบัญชา ผู้อาวุโส ความเกรงใจ และการรักษาหน้ากันไว้เป็นต้น ซึ่งเรื่องเหล่านี้ได้กลายเป็นค่านิยม (values) ของข้าราชการไทยที่ยึดถือกันอยู่มาก หากมีผู้ประพฤติฝ่าฝืนก็มักจะถือเป็นเรื่องใหญ่ที่ยากจะอภัยให้กันง่าย ๆ ปัญหาการขัดแย้งกันในหน่วยราชการปัจจุบันจึงมีมาก เนื่องจากข้าราชการบางส่วนเห็นว่า ค่านิยมดังกล่าวเป็นเรื่องล้าสมัย ทำให้งานล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพ และพยายามเปลี่ยนแปลงค่านิยมดังกล่าว ฉะนั้นการที่จะเข้าใจพฤติกรรมของผู้ปฏิบัตินั้น จำเป็นจะต้องศึกษาและเข้าใจวัฒนธรรมและค่านิยมของเขาเสียก่อนด้วย ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว เราก็มิได้สนใจศึกษากันและกัน โดยเฉพาะในฝ่ายที่เป็นผู้บังคับบัญชา

²⁰ *Ibid.*, p. 217.

²¹ *Ibid.*, pp. 40-50.

วัฒนธรรมของคนเปลี่ยนแปลงช้า แต่ลักษณะนี้เองก็ได้ช่วยให้การดำเนินชีวิตของคนมีความมั่นคงและมีทิศทางอยู่ด้วย แต่ในเวลาเดียวกันก็อาจเป็นปัญหาในด้านการยอมรับความเปลี่ยนแปลงอยู่มาก จะเห็นได้ว่า แม้ว่าวัฒนธรรมตะวันตกจะหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยอย่างมากตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน ทั้งในด้านการศึกษา การบันเทิง และการปฏิบัติงาน แต่คนไทยโดยทั่วไปก็ยังไม่ชอบสังสรรค์กับคนแปลกกลุ่ม ยังชอบเก็บความรู้สึกไม่พอใจไว้ในใจ ไม่ชอบการชี้ข้อบกพร่องหรือวิจารณ์กันอย่างรุนแรง แต่ต้องการรักษาสถานการณ์เดิมโดยหลีกเลี่ยงการขัดแย้งกันเท่าที่จะทำได้ ด้วยเหตุนี้เองการเปลี่ยนแปลงในราชการไทยไปสู่วิธีการบริหารงานแบบมีแผน ยึดหลักการ และวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้องหลักเกณฑ์ . ซึ่งเป็นกรับวัฒนธรรมการบริหารที่ต่างออกไปมาใช้ จึงเป็นไปได้ช้า และมีปัญหามากโดยตลอดมา

ในสังคมต่างก็ย่อมมีวัฒนธรรมต่างกันออกไป นักวิชาการชาวอเมริกันบางคนมีความเห็นว่า การทำงานของคนงานอุตสาหกรรมระหว่างสหรัฐกับญี่ปุ่นต่างกันอยู่ที่ว่า ฝ่ายแรกใช้หลักเหตุผล (rationality) และมีประสิทธิภาพมากกว่า แต่ฝ่ายหลังมีความมั่นคงในงานและความจงรักภักดีมากกว่า ในสหรัฐ ค่านิยมพื้นฐานทางวัฒนธรรมได้แก่ เรืองเสรีภาพ ความเท่าเทียมกัน ความมั่นคง ชั้นในสังคมและโอกาส ค่านิยมในด้านความเท่าเทียมกันทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านอย่างมากต่อการเล่นพรรคเล่นพวก (favoritism) และอภิสิทธิ์ ความต้องการในด้านความมั่นคงมีอยู่มากในสังคมอุตสาหกรรม ส่วนชั้นในสังคมก็เป็นสิ่งที่วัดกันจากตำแหน่งในทางเศรษฐกิจสังคม ความต้องการจึงอยู่ที่การเปลี่ยนย้ายให้สูง ๆ ขึ้นไป ส่วนความต้องการโอกาสก้าวหน้าก็มีอยู่สูงสำหรับไทยเรานั้นคงจะอยู่ที่เรื่องความมั่นคงและชั้นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะเห็นได้จากการพยายามศึกษาต่อและพยายามสอบเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง ส่วนในเรื่องเสรีภาพ ความเท่าเทียมกันและโอกาสนั้น โดยทั่วไปรู้สึกว่าเราจะไม่มีความต้องการรุนแรงนัก โดยมักจะปล่อยให้เป็นเรื่องของ "ผู้ใหญ่" ที่จะพิจารณามากกว่า คงมีความรุนแรงอยู่บ้างในข้าราชการส่วนน้อย ซึ่งพิจารณาได้จากการร้องเรียนทางหนังสือพิมพ์ หรือบัตรสนเท่ห์เป็นต้น

ระบบการจูงใจที่สำคัญมีที่มาจากอิทธิพลทางวัฒนธรรม ได้แก่ ความสำเร็จ การมีพวก (affiliation) ความสามารถ (competence) เป็นต้น ในประเทศที่มีแรงจูงใจต่อความสำเร็จสูง มักจะเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ผู้ที่มีแรงจูงใจดังกล่าวจะเป็นผู้นำที่สามารถขององค์กร ส่วนผู้ที่แรงจูงใจอยู่ที่การมีพวกนั้น จะทำงานดีขึ้นเมื่อพบกับการยกย่อง ชมเชย มากกว่าเมื่อประสบผลความสำเร็จของงาน ประเทศที่ด้อยพัฒนาจึงต้องการคนที่มีแรงจูงใจอยู่ที่ความสำเร็จอีกมาก สำหรับของไทยโดยทั่วไปแล้ว จะให้ความ

สำคัญในเรื่องการมีพวกมากกว่าอย่างอื่น แม้ว่าในเรื่องความสำเร็จจะเป็นแรงจูงใจอยู่ตัวในการทำงาน (โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาคซึ่งมีงานที่สำเร็จได้เร็ว ราษฎรเห็นผลงานและมีการยกย่องสรรเสริญกันให้เห็นอยู่) แต่ก็ยังต้องการโฆษณาผลงานเพื่อชื่อเสียงในสื่อมวลชนประเภทต่าง ๆ หรือต้องการให้ผู้บังคับบัญชาได้รู้เห็นเป็นหลักอยู่มาก

บทบาท (Role)

เป็นแบบของการกระทำที่คาดหวังจากบุคคลหนึ่งในการติดต่อเกี่ยวข้องกัน บทบาทเป็นผลของการมีตำแหน่งหน้าที่อยู่ในงานและสังคม แม้แต่ในงานหนึ่ง ๆ ผู้ปฏิบัติงานก็มีได้หลายบทบาท พฤติกรรมของฝ่ายบังคับบัญชาและฝ่ายปฏิบัติขึ้นอยู่กับ ความคิดเข้าใจในบทบาท (role perception) ของแต่ละฝ่าย คือ ใครจะต้องทำอะไรกันบ้างจนทำให้เกิดกลุ่มบทบาท (role set) ขึ้นมาซึ่งถ้าจะให้ดีแล้ว แต่ละฝ่ายจะต้องเข้าใจด้วยว่า อีกฝ่ายหนึ่งมองเห็นบทบาทของตนเป็นอย่างไร ซึ่งในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่า เรายังไม่ได้ให้ความสำคัญและความสนใจเท่าที่ควร ความขัดกันของบทบาท (role conflict) และความคลุมเครือของบทบาท (role ambiguity) มีขึ้นได้ หากบุคคลจะแสดงบทบาทที่มีอยู่ของตนแล้วเกิดได้อย่างหนึ่ง เสียอย่างหนึ่ง (ขัดกัน) และหากไม่ทราบบทบาทชัดเจนพอ (คลุมเครือ) ตัวอย่างในกรณีแรก ได้แก่ การที่หัวหน้ากองต้องรักษาวินัยและบำรุงขวัญลูกน้องไปพร้อม ๆ กัน ส่วนกรณีหลัง ได้แก่ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นผู้แทนรัฐบาลและผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือมีบทบาทเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในจังหวัด แต่ในขณะเดียวกัน ก็ต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง คำแนะนำของกระทรวง ทบวง กรมอยู่ด้วย

สถานะ (Status)

หมายถึง ตำแหน่งทางสังคมซึ่งบุคคลหนึ่งมีอยู่ เมื่อเทียบกับผู้อื่นในระบบสังคมนั้นๆ และมีทั้งสถานะที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ที่มาของสถานะจากองค์การย่อมได้แก่การแบ่งระดับชั้น ชนิดของงาน สภาพการทำงาน อัตราเงินเดือน และอันดับอาวุโส ส่วนที่มาของสถานะจากภายนอกองค์การย่อมได้แก่ระดับการศึกษา ประเภทอาชีพ เป็นต้น ที่น่าสนใจมากคือเรื่องสัญลักษณ์ของสถานะ (status symbols) เช่น ห้องทำงาน รถตำแหน่ง เครื่องปรับอากาศ โทรทัศน์ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานใส่ใจมาก สำหรับในวงราชการไทยก็มีความสนใจในเรื่องนี้สูงขึ้นกว่าเดิมมาก และมีการประกวดประชันกันอยู่ในที่ จึงเป็นสาเหตุของการเลียงระเบียบเพื่อให้ได้มาซึ่งสัญลักษณ์ดังกล่าว ซึ่งนอกจากผลทางจิตใจแล้ว ยังมีผลทางเศรษฐกิจในด้านการลดค่าใช้จ่ายอีกด้วย สถานะเป็นเหตุของการคับข้องใจหรือพิพาทกันได้ง่าย หากมีการเปลี่ยนแปลงไป

ในทางเลวลง หรือมีการไม่เคารพกันตามสถานะ เพราะทุกวันนี้ยังมีการถือยศถืออย่าง และถืออาวุโสกันอยู่มาก โดยทั่วไป แต่จากผลการวิจัยวิจัยของข้าราชการที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ปรากฏว่า มีการยอมรับนับถือสถานภาพกันในระดับที่สูงกว่า ปานกลางเพียงเล็กน้อยเท่านั้น จึงยังทำให้เกิดปัญหาเพิ่มขึ้นและมีการวิ่งเต้นศึกษาต่อเพื่อปรับวิทยฐานะตลอดจนการหาทางขยายปริมาณงาน เพื่อยกระดับฐานะตำแหน่งกันอยู่โดยทั่วไป

แต่ละเรื่องทีกล่าวมานี้รวมอยู่ในระบบขององค์การ และอยู่อย่างสอดคล้องกันในบางภาวะ ซึ่งเรียกว่าความสมดุลทางสังคม (social equilibrium) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนหนึ่งก็จะกระทบถึงส่วนอื่นไปด้วยจนอาจทำให้ดุลย์เสียไปได้

III

เมื่อเราได้ทำความเข้าใจกับบรรยากาศพฤติกรรม ทฤษฎีพฤติกรรมในองค์การ และปัจจัยพื้นฐานด้านมนุษยสัมพันธ์ในส่วนราชการไทย โดยอาศัยแนวความคิดและความรู้ของตะวันตกมาวิเคราะห์แล้ว ในตอนที่ 3 นี้ จึงเป็นเรื่องของการที่จะปรับใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ในการบริหารงานต่อไป

สำหรับราชการไทยนั้น แม้ว่าประเทศไทยยังจัดอยู่ในประเภทกำลังพัฒนา และสภาพสังคมไทยยังมีค่านิยมทางสังคมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอยู่มาก ตลอดจนยังมีแนวความคิดแบบทฤษฎีอัตตาริโปไทยหลงเหลืออยู่โดยทั่วไป ดังที่กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนก็ยังมีความเห็นว่าการจะเลือกใช้ทั้งทฤษฎีการคุ้มครอง รักษาและทฤษฎีส่งเสริมสนับสนุนควบคู่กันไป โดยพิจารณาความเหมาะสมกับสถานการณ์ของแต่ละแห่ง เพราะการบริหารราชการของเราก็มีรากฐานวางไว้มาเป็นระยะเวลาอันนาน คือมีระบบข้าราชการพลเรือนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471²² ข้าราชการที่ได้รับการศึกษาอบรมระดับสูงจากภายในและภายนอกประเทศมีจำนวนเพิ่มขึ้น ประกอบกับเรายังมีค่านิยมที่ดี เช่นการมีใจเป็นนักสู้ ความกตัญญู ความเสียสละ ความจริงใจ ซึ่งหากได้รับการสนับสนุนเพิ่มขึ้นก็จะช่วยให้การปรับใช้ทฤษฎีการส่งเสริมสนับสนุนเป็นไปได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น นอกจากนั้นกำลังคนรุ่นใหม่ที่จะออกมาช่วยปฏิบัติงานก็เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาอบรมแผนใหม่ ประกอบกับรัฐบาลก็กำลังสนับสนุนการบริหารงานแผนใหม่อยู่ในขณะนี้ ส่วนทฤษฎีสำหรับนักวิชาการนั้นก็มีทางที่จะใช้ได้กับหน่วยงานที่หนักทางวิชาการ หากบรรยากาศในหน่วยงานนั้นดีและมีความมั่นคงพอ ที่กล่าวเช่นนั้นเพราะหน่วยงานที่ประกอบด้วยนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่นั้น มักจะมีปัญหาเท่า ๆ กัน หรือยิ่งไปกว่าส่วนราชการอื่น ๆ เนื่องจากความต้องการของผู้ปฏิบัติงานมักจะขยายขึ้นในลำดับสูง และรุนแรงกว่า ซึ่งต้องอาศัยบรรยากาศที่ดีและภาวะผู้นำ

²²รักษาสถิตย์, *op. cit.*, หน้า 515

สูง จึงควรใช้ทฤษฎีนี้ประกอบกันไปกับทฤษฎีส่งเสริมสนับสนุนในเมื่อมีโอกาสที่จะทำได้ ฉะนั้นข้อคิดเห็นในการใช้หลักมนุษยสัมพันธ์กับราชการไทยต่อไปนี้ จึงได้ยึดแนวทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นเป็นหลัก

การใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ในการบริหารงานในส่วนราชการไทยจึงอาจทำได้ดังนี้

โดยการปรับปรุงบทบาทของการนำคน (leadership role)

ภาวะการนำคน คือ ความสามารถที่จะชักจูงผู้อื่นให้ไปสู่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างกระตือรือร้น เป็นพฤติกรรมของผู้บังคับบัญชาในการที่จะรวบรวมคนให้เข้ากันและกระตุ้นคนไปสู่วัตถุประสงค์ในสถานการณ์ที่เป็นอยู่ อุปลักษณะและส่วนตัว (personal traits) ของผู้บังคับบัญชาจะมีส่วนช่วยกำหนดคุณภาพของการนำ ของผู้ตาม ของวัตถุประสงค์ และของสิ่งแวดล้อมด้วย ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาจะต้องใช้ทักษะในด้านเทคนิค ด้านคน และด้านความคิดความอ่าน โดยเฉพาะทักษะในด้านความคิดความอ่าน (conceptual skill) นั้น จำเป็นมาก ในงานระดับสูง เพราะผู้บังคับบัญชาในระดับดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องกับการวางแผนระยะยาวและมีความสัมพันธ์กับฝ่ายต่าง ๆ อยู่ด้วย

ในวงราชการไทยเรา กล่าวได้ว่า ยังมีปัญหาในเรื่องอุปลักษณะ และทักษะทางความคิดอ่านของนักบริหารอยู่บ้าง ยิ่งมีการขยายงาน การเพิ่มคน และความจำเป็นในการติดต่อประสาน ก็ยิ่งทำให้เกิดปัญหาด้านภาวะการนำคนขึ้นมาเสมอ ๆ จากผลการวิจัยกำลังขวัญของข้าราชการ 400 คน ดังกล่าว ปรากฏว่าเฉพาะในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาและการยอมรับนับถือกันคงมีคะแนนความพอใจสูงกว่าระดับปานกลางเล็กน้อย ซึ่งถ้าไม่รีบแก้ไขปรับปรุงแล้ว ปัญหาจะขยายตัวออกไปอีกมาก

ผู้บังคับบัญชาจะใช้ความสามารถในการนำคนโดยอาศัยแบบการจัดการ (managerial styles) ต่าง ๆ ในด้านการจูงใจ การใช้อำนาจ และการควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งจะถ่ายทอดสู่ผู้ปฏิบัติ และสร้างบรรยากาศพฤติกรรมบางอย่างขึ้นมาในองค์การ กล่าวคือ

(1) ด้านการจูงใจ (motivational styles) การใช้วิธีจูงใจมีทั้งแบบการนำทางบวก เช่น การให้ความดีความชอบ รางวัลตอบแทน ไปสู่การนำทางลบ เช่น การเน้นในเรื่องการลงโทษ โดยปกติแบบใดแบบหนึ่งจะครอบครององค์การนั้นอยู่สำหรับราชการไทยนั้น ส่วนใหญ่นิยมการจูงใจแบบการนำทางลบ ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ กรม กองต่าง ๆ มักจะออกคำสั่ง คำเตือน เวียนข้าราชการอยู่บ่อย ๆ ให้เครื่องครัดต่อหน้าที่ หรือตั้งกรรมการสอบสวนลงโทษกันอยู่เสมอ ๆ เป็นอัน

(2) ด้านการใช้อำนาจ (power styles) มีตั้งแต่แบบอัคราธิปไตย (autocratic) แบบให้มีส่วนร่วม (participative) และแบบปล่อยเสรี (free-reign) ในแบบสุดท้ายนี้ เป็นการหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจ โดยปล่อยให้กลุ่มผู้ปฏิบัติงานสร้างวัตถุประสงค์ของตนเองและแก้ปัญหาของตนเอง ผู้บังคับบัญชาเป็นเพียงผู้ประสาน วิธีนี้ทำให้ขาดการจูงใจอันเกิดจากผู้นำและอาจทำให้งานของแต่ละหน่วยขัดแย้งกันได้ง่าย ในราชการไทยนั้นส่วนใหญ่จะมีลักษณะก่อนไปทางแบบที่ 1 และแบบที่ 3 ตามลักษณะของผู้บังคับบัญชาแต่ในแบบที่ 1 นั้นเอง ก็มีได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจบาทใหญ่โดยแท้จริงก็มีลักษณะผ่อนผันผ่อนยาวอยู่บ้าง เนื่องจากในการปฏิบัติราชการปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชาคงอาศัยความช่วยเหลือร่วมมือจากผู้ปฏิบัติงานอยู่มากประกอบกับโอกาสได้รับการศึกษาอบรมของทั้ง 2 ฝ่ายก็มีมากขึ้น แม้แต่ในวงการตำรวจหรือทหารก็ตาม ส่วนในแบบที่ 3 นั้นมักจะมีสาเหตุมาจากความอ่อนแอของผู้บังคับบัญชามากกว่าสาเหตุอย่างอื่น

(3) ด้านการควบคุมบังคับบัญชา (supervisory style) มีแบบของการมุ่งที่ผู้ปฏิบัติงาน (employee-oriented) โดยพยายามสร้างทีมงาน พัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา และช่วยแก้ปัญหา ตลอดจนแบบของการมุ่งที่ผลผลิต (production-oriented) โดยพยายามสร้างวิธีทำงานที่ดีขึ้น ให้คนงานมีงานทำตลอดเวลาและเร่งเร้าให้ผลิตผลงาน ผู้บังคับบัญชาอาจมีทั้งสองแบบได้ และผู้ที่สามารถจะรวมแบบทั้งสองให้เข้ากันอย่างดี สำหรับของไทยเรานั้น ส่วนใหญ่จะมุ่งที่ผลงานมากกว่าผู้ปฏิบัติงาน เพราะจะถูกเร่งรัดไล่เบียดจากผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือเป็นทอดกันลงมา แต่ก็จะไม่ตรงกับแบบหลังทีเดียว เพราะความสนใจในการสร้างวิธีทำงานที่ดียังมีน้อยอยู่

โดยสรุป แบบของการจัดการที่ผู้บังคับบัญชา ควรใช้ในราชการ ได้แก่ การจูงใจทางบวกประกบกับทางลบ การใช้อำนาจแบบให้มีส่วนร่วม และการควบคุมบังคับบัญชา แบบมุ่งที่ผลงานและผู้ปฏิบัติงาน แม้ว่าการนำคนในแบบนี้ จะยากอยู่บ้างสำหรับในสถานการณ์นี้ แต่ก็เชื่อว่าต่อไปจะได้ผล เพราะระดับการศึกษา อบรมของข้าราชการจะเพิ่มสูงขึ้นโดยทั่วไป ประกอบกับปัจจุบัน บรรดาผู้บังคับบัญชาที่มีความคิดทันสมัยได้ใช้แบบการจัดการดังกล่าวกันในหน่วยงานของตนอยู่บ้างแล้ว ภาวะผู้นำมีความสำคัญที่สุดในวงการราชการไทยปัจจุบัน และจะช่วยให้มีโอกาสใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ในหน่วยงานได้มากที่สุด

เกี่ยวกับแบบของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงดังกล่าว เมื่อมีปัญหาที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นฝ่ายผิดโทษชัดแจ้งแล้ว จะต้องสนับสนุนผู้บังคับบัญชาชั้นต้นโดยเต็มที่

(2) พยายามแนะนำให้ใช้วิธีการควบคุมแบบดูแลใกล้ชิด โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานเองต้องการเนื่องจากยังไม่มั่นใจในการทำงาน หรือในกรณีที่จำเป็นอื่น เช่น ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระหว่างการฝึก การสอนแนะ หรืองานเร่งด่วน เป็นต้น เมื่อไว้ใจได้แล้วจึงค่อยวางมือไปตามลำดับ

(3) พยายามแนะนำให้ใช้วิธีแบบศึกษาสภาพจิต (clinical method) คือ ให้พยายามเข้าใจสถานการณ์โดยการสังเกต ฟัง และพิจารณาความสัมพันธ์ของสิ่งต่าง ๆ และให้ตระหนักถึงอิทธิพลของตนเองต่อสถานการณ์ดังกล่าว เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง

(4) ผู้บังคับบัญชาโดยตรงจะต้องศึกษาสังเกตปริมาณงาน ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นอยู่เสมอ และคอยช่วยเหลือแก้ไข ปริมาณและความเร่งด่วนของงานที่มากเกินไปย่อมทำให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นต้องตกอยู่ในภาวะที่จะต้องพึ่งพาอาศัยผู้ปฏิบัติงานอย่างมาก เพราะอาจไม่กล้าพึ่งผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปจึงอาจเป็นผลเสียต่อการปกครองบังคับบัญชา ปัญหาที่มีอยู่ไม่น้อยในวงราชการปัจจุบัน

(5) พยายามฝึกให้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นสามารถที่จะพูด แสดง เขียน และฟัง เพื่อเสริมภาวะผู้นำ และช่วยให้การสื่อความเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ทั้งภายในกลุ่มที่ตนรับผิดชอบ และกับผู้เกี่ยวข้องภายนอกกลุ่มด้วย

โดยการพัฒนาการเข้ามีส่วนร่วมในงาน (Development of participation)

การเข้ามีส่วนร่วมในงานในระดับสูงของผู้ปฏิบัติ เป็นส่วนสำคัญของการดำเนินงานที่ได้ผลในทุกวันนี้ เป็นเรื่องของจิตใจและอารมณ์ของผู้ปฏิบัติในกลุ่ม ซึ่งเราให้มีส่วนช่วยทำงานตามวัตถุประสงค์ของกลุ่ม และร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มของตน

การให้มีส่วนร่วมในงานเป็นผลทางจิตใจที่เกิดจากการบริหารงานแบบส่งเสริมสนับสนุนผู้ปฏิบัติ มีลักษณะเป็นการมอบอำนาจทางสังคมเพิ่มเติมไปจากการมอบอำนาจแบบเป็นทางการที่มีอยู่แล้วกล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาจะแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มเติมให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาโดยฝ่ายหลังจะยอมรับทั้งตัวบุคคลและความคิดของฝ่ายแรก และจะผูกพันตนกับวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งจะทำให้ผู้บังคับบัญชาเองมีอำนาจและอิทธิพลเพิ่มขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ดี การมีส่วนร่วมในงานจะได้ผลนั้นต้องอาศัยเงื่อนไขบางประการ เช่น การให้เวลาเพียงพอ ตรงกับความสนใจ ตรงตามความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชา สามารถทำความเข้าใจกันได้ ไม่อยู่เหนือกัน และให้มีความเสรีในขอบเขตของแต่ละฝ่าย

สำหรับในราชการไทยนั้น การให้ผู้ปฏิบัติงานได้เข้ามีส่วนร่วมในงานอย่างจริงจังนั้น ยังมีน้อยอยู่ เพราะผู้บังคับบัญชาโดยมากมักจะถือว่าตนเป็นผู้ที่มีความรอบรู้และประสบการณ์ในงานดีกว่าผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งก็มีส่วนจริงอยู่ด้วย เนื่องจากโดยทั่วไปผู้บังคับบัญชาเองมักจะอยู่ในตำแหน่งมาเป็นเวลานาน หรือผ่านงานต่างๆ มาเป็นลำดับ และผู้ใต้บังคับบัญชาเองก็ไม่ได้มีโอกาสรับการพัฒนาด้านอย่างจริงจัง เนื่องจากทัศนคติและเทคนิคของผู้บังคับบัญชาในการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชายังคับแคบอยู่ การปฏิบัติงานจึงมีลักษณะของการทำตามสั่งไม่ว่าในงานปกติหรืองานที่มีปัญหาต้องแก้ไข แม้ว่าทัศนคติดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงไปบ้าง เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สูงขึ้นโดยทั่วไป แต่ก็ยังไม่ถึงระดับที่น่าพอใจ ดังจะเห็นได้จากผลการวิจัยกำลังขวัญ ของข้าราชการดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งปรากฏว่าการเห็นว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงาน ซึ่งจะนำไปสู่การอยากมีส่วนร่วมนั้น คงมีคะแนนความพอใจในระดับปานกลางเท่านั้น แม้ว่าในเรื่องการอุทิศตนเพื่องานจะมีคะแนนสูงกว่าเล็กน้อยก็ตาม

สำหรับวิธีการที่จะสร้างการมีส่วนร่วมในงานมีอยู่หลายวิธี คือ

(1) การบังคับบัญชาแบบปรึกษาหารือกัน (Consultative supervision) คือการปรึกษากับผู้ปฏิบัติเพื่อให้ช่วยคิด และออกความเห็นก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะตัดสินใจ ซึ่งอาจจะปรึกษากันเป็นรายบุคคลหรือทั้งกลุ่มก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ตัดสินใจเป็นอย่างอื่น สมควรอย่างยิ่งที่จะหาโอกาสชี้แจงเหตุผลให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทราบด้วย

(2) การบังคับบัญชาแบบประชาธิปไตย เป็นแบบที่ก้าวหน้าขึ้นไปอีก แบบนี้เน้นการอภิปรายในกลุ่มและใช้เสียงข้างมากเป็นหลัก แบบนี้มีข้อจำกัดในการใช้เนื่องจากผู้บังคับบัญชายังต้องรับผิดชอบในท้ายที่สุด หากทัศนคติและทักษะของทั้งสองฝ่าย ยังไม่ดีพอ ผลการพิจารณาอาจลงเอยด้วยความต้องการของผู้ปฏิบัติงานมากกว่าขององค์กรเอง อย่างไรก็ตาม การบังคับบัญชาแบบนี้ควรทดลองใช้กับหน่วยงานที่มีแนวคิดทันสมัยเมื่อมีช่องทางให้ทำได้และไม่เสียหายแก่ราชการ หรือในเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับราชการ เพราะจะได้ผลทางจิตใจและงานของผู้ใต้บังคับบัญชามาก

(3) การตั้งคณะกรรมการเพิ่มผลงาน (Production committee) ได้แก่ การที่มีผู้แทนจากทั้งสองฝ่ายร่วมกันแก้ปัญหา ซึ่งจะต้องระวังในเรื่องความล่าช้า (red tape) ความรู้ความสามารถของฝ่ายปฏิบัติ และความสนใจของฝ่ายบังคับบัญชาเองในเรื่องนั้น ๆ ที่สำคัญคือ ต้องหาทางทำความเข้าใจกับผู้ปฏิบัติงานให้เสียก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับหัวหน้าหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ในองค์กร เพราะผลการพิจารณาจากกระทบกระเทือนหลายฝ่ายด้วยกัน

(4) โครงการรับคำแนะนำ (Suggestion program) เป็นวิธีการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติออกความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงงาน ใดๆ ก็ดี อาจมีใญหาของการไม่กล้าแนะนำในเรื่องที่จะกระทบกระเทือนฝ่ายอื่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับค่านิยมแบบไทย ๆ อยู่ และอาจมีปัญหาของผู้บังคับบัญชาเองในการละเลยไม่ลงมือปฏิบัติในเรื่องที่เห็นด้วยกับคำแนะนำดังกล่าว จึงต้องให้ความมั่นใจแก่ผู้ปฏิบัติและดำเนินการให้ปรากฏอย่างจริงจัง

(5) การบริหารแบบเสริมฝ่ายบริหาร (Multiple management) คือมีกรรมการที่ปรึกษาเป็นทางการ ประกอบด้วยนักบริหารระดับรองเพื่อทำหน้าที่ให้ความคิดเห็น กลั่นกรองความคิดเห็น ซึ่งจะช่วยสร้างทักษะในการบริหาร และขยายประสบการณ์ ให้กับผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวกันเป็นวิธีพัฒนาบุคคลประการหนึ่ง จึงเป็นวิธีการที่ใ้ประโยชน์มาก แต่เข้าใจว่า ในส่วนราชการไทยยังมีใ้มีการใช้วิธีนี้กันเลย จึงควรทดลองใช้ในหน่วยงานที่ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่มีแนวความคิดสมัยใหม่ และมีสัมพันธภาพระหว่างกันคืออยู่แล้ว

โดยการปรับปรุงการจัดการเปลี่ยนแปลง (Managing change)

ดังที่กล่าวแล้วว่า องค์การเป็นระบบทางสังคมระบบหนึ่ง ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับระบบทางสังคมอื่น ๆ เมื่อสถานการณ์ภายนอกและภายในเปลี่ยนไป ก็จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การเพื่อให้เกิดภาวะสังคมสมดุลยิ่งขึ้น ในส่วนราชการไทยก็มีการเปลี่ยนแปลงเป็นประจำ ทั้งที่เกิดจากนโยบายของรัฐบาล และจากผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ก็ใ้ปรากฏว่า เรามักจะเปลี่ยนแปลงกันแบบกระทันหัน ไม่มีการเตรียม และไม่ใ้หาทางปรับปรุงตนเองด้วย จึงมักเกิดปัญหาของการไม่เข้าใจกัน ความขัดแย้ง และการเสียวัวญของผู้ปฏิบัติงานอยู่เสมอ ๆ เป็นผลใ้การเปลี่ยนแปลงกันแบบกระทันหัน ไม่มีการเตรียม และไม่ใ้หาทางปรับปรุงตนเองด้วย จึงมักเกิดปัญหาของการไม่เข้าใจกัน ความขัดแย้ง และการเสียวัวญของผู้ปฏิบัติงานอยู่เสมอ ๆ เป็นผลใ้การเปลี่ยนแปลงนั้น ไม่เป็นไปในทิศทางที่ใ้ต้องการ

เพราะขาดความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติ และบางครั้งก็ทำให้ฝ่ายผู้บังคับบัญชาเองขาดที่จะริเริ่มเปลี่ยนแปลงอะไรในหน่วยงาน เป็นผลไปถึงปัญหาความรับผิดชอบของทุกฝ่ายด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นกับหน่วยราชการแห่งหนึ่งเมื่อเร็ว ๆ นี้ ในการที่ได้นำระบบการจำแนกตำแหน่งมาใช้นั้น อาจเนื่องมาจากเหตุนี้ด้วย

โดยการรวมระบบงานให้เข้ากันกับผู้ปฏิบัติ Integrating work system with people

นอกจากการมีโครงสร้างขององค์การ และระบบสายใยของอำนาจหน้าที่ (flow of authority) โดยชัดแจ้งแล้ว นักบริหารจะต้องคำนึงถึงวิธีดำเนินงาน (procedure) ให้มากเพราะมีผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากมีสายงาน (flow of work) กำกับอยู่ ซึ่งบางครั้งใช้คำว่า method, system หรือ work flow เป็นต้น

สายทางเดินของงานมีผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงาน เนื่องจากว่า

- (1) มีการกำหนดว่าใครจะเป็นผู้ “เริ่ม” งานและใครจะเป็นผู้ “รับทำ”
- (2) มีอิทธิพลต่อระดับของการทำงานเป็นทีม
- (3) มีผลกระทบต่อแบบของการสื่อสาร

ปัญหาจะเกิดขึ้นโดยเฉพาะเมื่อมีการเริ่มงานจากผู้ที่มีทักษะต่ำกว่า อายุน้อยกว่ามาก ๆ หรือเมื่อการเริ่มงานนั้นทำให้เกิดความรู้สึกถูกกดดันกับผู้รับทำ หรือการเริ่มงานไปจุดที่สะท้อนใจง่าย เช่น เกี่ยวกับการศึกษาเวลาทำงาน (time study) หรือประเมินงาน เป็นต้น ส่วนวิธีดำเนินงานที่ยืดยาว หยุ่มหยุ้ม ไม่เหมาะสม ไม่เป็นระบบจะทำให้ล่าช้าหรือยากที่จะทำความเข้าใจกันโดยทั่วถึง ซึ่งจะเป็นผลให้ได้งานน้อยลง เห็นความสำคัญของงานลดต่ำลง ลดความรู้สึกร่วมมือกันเป็นทีม และเกิดปัญหาทางจิตใจของผู้ปฏิบัติตามมา

สำหรับในราชการไทยนั้น แม้จะมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบและวางระเบียบงานเป็นหลักไว้ แต่ในทางปฏิบัติจริงมักไม่เป็นไปตามนั้น จะเห็นได้จากการทำงานในส่วนภูมิภาค เช่น อำเภอ จังหวัด ซึ่งมักจะต้องระดมกันทำงานค่อนข้างเป็นพัก ๆ ตามฤดูกาล นอกจากนั้นการย่อหย่อนให้กันจนเกินไปในการควบคุมงานของผู้บังคับบัญชา ก็เป็นสาเหตุให้งานไม่ประสานกันและขัดแย้งกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการขัดแย้งกันมากระหว่างฝ่ายที่ปรึกษา กับฝ่ายปฏิบัติ เนื่องจากยังถือกันมากในเรื่องอาวุโส ชั้นตำแหน่ง และยังมีความรู้สึกแบ่งพวกแบ่งฝ่ายระหว่างฝ่ายวิชาการกับฝ่ายปฏิบัติอยู่ด้วยซึ่งจะเห็นได้จากการขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด

นายอำเภอ กับหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งยังมีอยู่เสมอ โดยเฉพาะทางด้านการประถมศึกษา จากผลการวิจัยกำลังขวัญของข้าราชการที่กล่าวมาแล้ว ปรากฏว่า ในเรื่องปริมาณงานในความรับผิดชอบ สภาพของการปฏิบัติงานและความพอใจในหน่วยงาน มีคะแนนความพอใจอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น

ในการแก้ไขปัญหาและเพิ่มผลงาน โดยอาศัยมนุษยสัมพันธ์ จึงควรดำเนินการดังนี้

1. ต้องสร้างหรือปรับปรุงวิธีดำเนินงานให้เป็นระบบเสียก่อน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้รู้หน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบของตนโดยชัดเจน มิฉะนั้น จะเกิดการปั่นป่วนวุ่นวายขึ้นมา ยากต่อการที่จะสร้างหรือส่งเสริมมนุษยสัมพันธ์ต่อไป

2. ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของตัวผู้ปฏิบัติงานด้วย กล่าวคือ

ก. ในลักษณะของการทำงานของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคซึ่งโดยทั่วไปงานจะสำเร็จภายในหน่วยงานนั่นเอง หัวหน้างานควรมีบทบาทเป็นผู้บริหารงานทั่วไปเพิ่มขึ้น ส่วนผู้ปฏิบัติซึ่งควรจะเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องนั้น มักจะมีความรู้สึกเป็นอิสระมากกว่าบุคคลในส่วนกลางแต่มักจะยอมขึ้นกับนายโดยตรง และอาจมีความรู้สึกต่อการทำงานเป็นทีมได้มาก หัวหน้าหน่วยงานจึงควรเลือกจากผู้ที่มีความสามารถในการควบคุมบังคับบัญชาและการจูงใจสูง หากมีการยืมตัวข้าราชการมาใช้ ก็ยังต้องพิจารณาในด้านความเป็นธรรมชาติแก่ผู้ที่ทำงานอยู่เดิมเป็นพิเศษ

ข. ในลักษณะการทำงานในส่วนกลางซึ่งแต่ละกอง แผนก ต้องทำงานเฉพาะหน้าที่ของตน แล้วส่งต่อหรือช่วยหน่วยอื่น ๆ จนสำเร็จ ผู้ปฏิบัติงานมักจะไม่เห็นความสำคัญของวัตถุประสงค์รวมขององค์การ และเกิดความขัดแย้งกับหน่วยอื่น ๆ ได้ง่าย ผู้บังคับบัญชาจึงต้องเลือกบุคคลที่มีความสามารถในการประสานงาน มีทัศนคติกว้างขวางและเพราะถึงแม้หัวหน้างานและผู้ปฏิบัติงานจะเชี่ยวชาญในงานเฉพาะของตน แต่ก็ยังต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นอยู่ด้วย

ค. ในลักษณะการทำงานแบบรวมผู้ปฏิบัติงาน (labor pools) มีเป้าหมายอยู่ที่การให้การปฏิบัติงานบางอย่างขององค์การมารวมไว้ในที่เดียวกัน เช่น การรวมงานพิมพ์โรเนียวยานพาหนะของทั้งกรมไว้ในที่เดียวกัน จะต้องระวังปัญหาพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติซึ่งมีความสำคัญไม่น้อยกว่าด้านเทคนิค เพราะเป็นการบังคับให้ทุกฝ่ายต้องอาศัยบริการของศูนย์รวม

ตั้งกล่าวจึงต้องเลิกหัวหน้างานและดูแลการ ให้บริการให้เป็นไปตามลำดับความสำคัญเร่งด่วน ลำดับก่อนหลังและด้วยความรวดเร็วด้วย

ง. ในลักษณะการทำงานด้วยเครื่องมืออัตโนมัติ เช่น การใช้เครื่องจักร เครื่องคอมพิวเตอร์ช่วยในการทำงาน ระบบงานตั้งกล่าวช่วยลดการทำงานเฉพาะเรื่องลดปริมาณเจ้าหน้าที่ ตลอดจนปรับปรุงการทำงานเป็นทีม ทำให้ต้องเลือกเฟ้นหัวหน้างานเป็นพิเศษเพื่อทำหน้าที่ปรับหน่วยงานให้เข้ากัน ซึ่งอาจทำได้โดยการปรับปรุงการสื่อสาร การวางแผนระยะยาวทั้งสำหรับผู้ปฏิบัติงานและท่านเทคนิค การให้เข้ามีส่วนร่วมในงานการปรับปรุงฝ่ายพัสดุ การสร้างความสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้ปฏิบัติ และการปรับปรุงการควบคุมบังคับบัญชาไปพร้อม ๆ กัน

โดยการปรับปรุงกระบวนการสื่อสาร (Communication process)

การสื่อสารเป็นกระบวนการของการที่คนติดต่อกันเกี่ยวข้องกัน ในประเทศอุตสาหกรรม กลุ่มที่สำคัญในกระบวนการนี้ได้แก่ กลุ่มฝ่ายบังคับบัญชา กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน กลุ่มนักวิชาการ (specialist) กลุ่มครอบครัวผู้ปฏิบัติงาน และกลุ่มสหภาพแรงงาน

การสื่อสารภายในกลุ่มผู้บังคับบัญชาเองมีความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะเป็นเส้นทางของข่าวสารที่จะไปสู่กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน และตัวเชื่อมโยงส่วนใหญ่ของสายการสื่อสารจะอยู่ภายในกลุ่มผู้บังคับบัญชานี้ โดยทั่วไปในสังคมอุตสาหกรรม นักวิชาการมักจะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการสื่อสารแข่งขัน เมื่อพิจารณาถึงความรับผิดชอบ แรงจูงใจ ตำแหน่งหน้าที่ ความคล่องตัว และลักษณะงานที่ทำ เพราะโดยปรกตินักวิชาการสะดวกที่จะไปไหนมาไหน และต้องติดต่อเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายอยู่แล้ว

สำหรับในวงราชการไทยนั้น กลุ่มที่สำคัญในการสื่อสารควรมีอยู่เฉพาะในกลุ่มผู้บังคับบัญชาและกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน สำหรับกลุ่มนักวิชาการนั้นแม้จะมีความคล่องตัวอยู่มากในการสื่อสาร แต่จากคุณค่านิยมทั่วไป ประกอบกับลักษณะการนำของผู้บังคับบัญชา มักจะทำให้เกิดการขัดแย้งกับกลุ่มอื่น ๆ อันกลับเป็นปัญหาในการสื่อสารขึ้นมาอีก เมื่อกกล่าวโดยทั่วไปแล้ว การสื่อสารก็มักจะมีแต่เพียงในรูปที่เป็นทางการ ส่วนกลุ่มครอบครัวและกลุ่มสมาคมต่าง ๆ นั้น ไม่มีบทบาทอะไรมากเพราะไม่มีการรวมตัวกันอย่างแข็งขัน จากการศึกษาวิจัยกำลังขวัญของข้าราชการข้างต้น ปรากฏว่าในเรื่องของการติดต่อสื่อสารของกรม 2 กรม นั้น คงมีคะแนนความพอใจสูงกว่าระดับปานกลางเพียงเล็กน้อย ส่วนปัญหาที่เกิดจากระบบการสื่อสาร

ความนั้นยากก่อให้เกิดความปั่นป่วนในหมู่ผู้ปฏิบัติงานได้มาก เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับเทศบาลแห่งหนึ่งเมื่อเร็ว ๆ นี้ ซึ่งมีการปรับปรุงหน่วยงานและตำแหน่งหน้าที่กันใหม่ น่าจะมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากกระบวนการสื่อความนี้ด้วย

ในบรรดาปัญหาของการสื่อความด้วยกัน การสื่อความจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนทำได้ยาก จึงต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษด้วย การปรับปรุงวิธีการการสื่อความทำได้หลายประการ กล่าวคือ

1. การมีนโยบายเปิดประตูรับ (Open-door policy) ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาที่อยู่หลังประตูจะต้องมีทัศนคติแบบ “เปิดประตูรับ” จริง และผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรู้สึกกล้าที่จะเดินเข้าประตูด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้ขึ้นอยู่กับความจริงใจของผู้บังคับบัญชาเป็นหลักสำคัญ

2. ต้องการทางใช้ประโยชน์จากบรรดาผู้ใต้บังคับบัญชาระดับรองลงไป เพื่อให้เป็นผู้ที่จะช่วยชี้แจงทำความเข้าใจกับบรรดาผู้ปฏิบัติงานแทนตัวผู้บังคับบัญชาและช่วยนำปัญหา ข้อคิดเห็นจากผู้ปฏิบัติงานขึ้นมาสู่การพิจารณาด้วย ในการนี้จำเป็นจะต้องสร้างความเชื่อมั่นอันหนึ่งอันเดียวในหมู่ผู้ใต้บังคับบัญชาระดับรองดังกล่าวให้ได้จริงเสียก่อน มิฉะนั้นอาจมีการต่อต้าน หรือมีการบิดเบือนข้อเท็จจริงได้

3. ควรจัดประชุมชี้แจงนโยบาย วิธีดำเนินงาน และปัญหาข้อข้องใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานทั้งหมดเป็นครั้งคราว เพื่อเป็นการช่วยอุดช่องโหว่ในข้อ 2. ตลอดจนควรส่งเสริมให้เขียนถ้อยแถลงและจัดการตอบในวารสารหรือหนังสือข่าวขององค์การ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันดีต่อผู้บังคับบัญชาและองค์การเอง

4. การให้เข้าร่วมในกลุ่มงานสังคม (social groups) ต่าง ๆ เช่น งานสังสรรค์ กีฬา ดนตรี ทักษนาจร ที่ฝ่ายบังคับบัญชาจัดขึ้น ซึ่งจะได้ผลพลอยได้ในการสื่อความจากการคุยแบบเป็นกันเอง หรือการระบายความรู้สึกที่เก็บไว้ออกมา แต่ทั้งนี้จะต้องมีมาตรการที่จะควบคุมให้อยู่ในขอบเขตที่คึกคักและเหมาะสม

5. ระบบสื่อความที่ได้ผลจะเกิดขึ้น เมื่อทุกคนและทุกกลุ่มเกี่ยวข้องกันด้วยการเข้าใจและยอมรับกรอบของความเข้าใจ (frame of reference) ของอีกฝ่ายหนึ่ง จึงต้องการทางสร้างทัศนคติเช่นนี้ขึ้นมาด้วย เพื่อเพิ่มความเข้าใจและความสนใจในเรื่องราวต่าง ๆ ขององค์การ ซึ่งทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาจะต้องทำตัวอย่างให้เห็นเสียก่อน

โดยการใช้ประโยชน์จากพลังในกลุ่ม (Group dynamics)

กระบวนการเกี่ยวข้องกันตัวต่อตัวในกลุ่ม ผู้ปฏิบัติงานกลุ่มเล็ก ๆ เรียกว่า พลัง (หรือ พลวัตร์) ในกลุ่ม ซึ่งหมายถึงความสามารถในการเปลี่ยนแปลงของกลุ่ม²⁸ การประชุมกันและการทำงานเป็นทีม ดำเนินไปโดยอาศัยพลังในกลุ่มดังกล่าว จากผลการวิจัยปรากฏว่ากลุ่มจะมีคุณสมบัติของกลุ่มเองแตกต่างไปจากแต่ละบุคคลที่ประกอบกันเป็นกลุ่ม และคนงานอุตสาหกรรมมีความโน้มเอียงที่จะตั้งกลุ่มของตนขึ้นแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งมีผลกระทบถึงขวัญ และประสิทธิภาพในการผลิตด้วย

ในค้ำของการประชุม มักจะมีจุดอ่อนอยู่ที่ความล่าช้า ความสิ้นเปลือง การคล้อยตามกันและประนีประนอม การเฉลี่ยความรับผิดชอบ และการยอมตามกลุ่มในลักษณะบุชากลุ่ม (Groupthink) ขนาดที่ทำให้คนอื่นตัดสินใจก็ถือเสมือนว่าตนตัดสินใจเอง สำหรับในวงราชการไทยมีจุดอ่อนในเรื่องนี้อยู่มาก และมีแม้แต่ในกรรมการที่เลือกจากประชาชนในหลายระดับ ซึ่งนอกจากปัญหาของการเกรงใจไว้หน้ากันแล้ว ยังอาจเป็นเรื่อของการรักษาผลประโยชน์บางประการ จึงมีผลไปถึงการขาดความรับผิดชอบและความคับข้องใจ (frustration) และการแตกความสามัคคีกันมากทีเดียว

ทีมทำงานก็เป็นพลังในกลุ่มอีกแบบหนึ่ง ซึ่งได้แก่การที่สมาชิกของกลุ่มร่วมมือกันทำงานไปสู่ความสำเร็จของงานอย่างรับผิดชอบและกระตือรือร้น จากผลการวิจัยกำลังขวัญของข้าราชการที่กล่าวข้างต้น ปรากฏว่า ในเรื่องความรู้สึกเป็นหน่วยหนึ่งของงาน ความสามารถของผู้ร่วมงานและความพอใจในการทำงานร่วมกัน คงมีคะแนนอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนความร่วมมือและความเป็นมิตรช่วยเหลือกันนั้น มีคะแนนความพอใจสูงกว่าเล็กน้อย การที่การทำงานเป็นทีมในวงราชการไทยมีอยู่ในระดับต่ำ น่าจะเนื่องจากการขาดการปรับปรุงกระบวนการสื่อสาร ความกระบวนกรกลุ่ม การนำและเนื่องจากค่านิยมของผู้ปฏิบัติงานเอง

ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงควรหาวิธีใช้ประโยชน์จากพลังในกลุ่มของผู้ปฏิบัติงานกล่าวคือ

- (1) ในการประชุม ควรให้มีการตกลงกันได้ โดยอาศัยขั้นตอนของการแก้ปัญหา 3 ขั้นตอน คือ การรวบรวมข้อเท็จจริง การตีความข้อเท็จจริง และการตกลงใจโดยอาศัยข้อเท็จจริง

²⁸ วีรวัดน์ กาญจนกุล "องค์การรูปนัย", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับพิเศษ 2507: ภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2609), หน้า 97.

มีฉะนั้นจะทำลายความเป็นกลุ่มก้อนและประสิทธิผลของกลุ่ม สร้างความเบื่อหน่าย และลดศรัทธาในกันและกันลง

(2) เพื่อให้การประชุมเป็นประโยชน์จริง ผู้บังคับบัญชาต้องพยายามควบคุมขนาดของกลุ่ม สร้างความเป็นผู้นำในบรรดาสมาชิกของกลุ่มเลือกเรื่องที่จะพิจารณาให้เหมาะสม และให้เข้ามีส่วนร่วมกันจริง ๆ โดยอาศัยวิธีการสื่อความที่ดี และหาทางระงับการถกเถียงที่ใช้อารมณ์ไว้เสียแต่ต้นมือ หากยังมีผู้ร่วมประชุมที่ทำตัวเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณา ก็ควรอาศัยแรงบังคับจากกลุ่มที่ประชุมนั่นเองแก้ปัญหาในขั้นต้น

(3) พยายามใช้กลุ่มในกรณีที่ต้องการความคิดสร้างสรรค์ (Creativity) เพราะกลุ่มจะให้ประโยชน์มากในการสร้างความกระตือรือร้น และความสนใจจากผู้ปฏิบัติงาน แต่ทั้งนี้ จะต้องมึลักษณะจริงจังตามสมควร เพื่อมิให้กลายเป็นเรื่องเล่น ๆ ไป แต่ในเวลาเดียวกัน ก็ไม่ควรมึกฎเกณฑ์มากนัก เพราะผู้ปฏิบัติงานมักมีความอดทนไม่พอ

(4) ส่งเสริมสนับสนุนองค์การอุปถัมภ์ให้เข้มแข็ง โดยยึดตัวหัวหน้ากลุ่มไว้ให้ได้ และพยายามแนะนำให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อกลุ่มอื่น ๆ และองค์การ เพื่อให้เกิดการทำงานเป็นทีมและความพร้อมเพรียงของกลุ่ม แต่ในเวลาเดียวกันต้องให้ความสำคัญกับองค์การอุปถัมภ์เหนือกว่าเพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันตามวัตถุประสงค์

(5) โดยที่ขวัญเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยให้มีการทำงานเป็นทีม ผู้บังคับบัญชาจึงต้องหาข้อมูลเกี่ยวกับขวัญของผู้ปฏิบัติงาน โดยวิธีการศึกษาสอบถามแบบตัวต่อตัว ศึกษาวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ที่เป็นอยู่ เช่น การขาดงาน การเข้า-ออก และสำรวจเป็นระยะเพื่อนำมาปรับปรุงในเรื่องการประชุมและการทำงานเป็นทีม

โดยการปรับปรุงวิธีการให้คำปรึกษา (counseling) และสัมภาษณ์ (interviewing) ผู้ปฏิบัติงาน

การให้คำปรึกษาหารือและการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน จะมีผลส่งเสริมกระบวนการสื่อความและการปฏิบัติงานในหน้าที่ไปด้วยทั้งสองประการ การให้คำปรึกษาเป็นการพูดกับผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับปัญหาทางอารมณ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปัญหาซึ่งเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการทำงานด้วย ส่วนการสัมภาษณ์นั้น มุ่งโดยตรงต่องานและวัตถุประสงค์ของงานมากกว่าปัญหาทางอารมณ์

สำหรับในวงการราชการไทยนั้น อาจกล่าวได้ว่า การให้คำปรึกษากับผู้ใต้บังคับบัญชา นั้น คงมีมากเฉพาะในระดับต่ำของหน่วยราชการ และเป็นลักษณะรายบุคคล ส่วนในระดับสูง

นั้นมีได้น้อย ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะการทำงานของผู้ใหญ่ไม่เปิดโอกาสให้มีเวลาว่างพอที่จะสนใจกับปัญหาอารมณ์ของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ใต้บังคับบัญชาเองเกรงไปว่าจะเป็นภาระกวนใจ และยังมีบ่อย ๆ ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทลลับต้องเป็นฝ่ายรองรับอารมณ์ของผู้ใหญ่เสียอีกด้วย ส่วนในการสัมภาษณ์นั้นก็มึนน้อยและมักจะหนีไปในทางคำหนิ หรือหาตัวผู้รับผิดชอบเมื่อมีข้อบกพร่องเกิดขึ้น ปัญหาที่เกิดขึ้นมาจึงเป็นเรื่องของการไม่เข้าใจกัน การเกิดความรู้สึกต่อต้าน และการปิดความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นผลเสียอยู่ในทุกวันนี้

เพื่อที่จะช่วยแก้ปัญหของผู้ใต้บังคับบัญชาและปัญหาในงาน ผู้บังคับบัญชาจึงควรปฏิบัติดังนี้

1. ถือว่าปัญหาของผู้ปฏิบัติงานเป็นปัญหาของหน่วยงานเองในอันที่จะทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ประการหนึ่ง และเป็นข้อเท็จจริงที่ฝ่ายผู้บังคับบัญชาจะต้องยอมรับ เข้าใจ และหาทางแก้ไขอีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจทำได้ด้วยการให้คำแนะนำ ให้ข่าวสารที่ถูกต้อง ลดความรุนแรงของอารมณ์ หรืออธิบายให้กระจ่างแจ้ง การให้คำปรึกษาที่ดีจะช่วยลดปัญหาการปล่อยตัวของข้าราชการในเรื่องสุรา นารี การพนัน และปัญหาครอบครัว ซึ่งยังมีอยู่ไม่น้อยในวงราชการ
2. ใช้วิธีการปรึกษาหารือร่วมกัน (Cooperative counseling) โดยให้ทั้งฝ่ายผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานต่างพยายามใช้ความรู้ ประสบการณ์ และค่านิยมของตนเข้าแก้ปัญหาของผู้ปฏิบัติงานร่วมกัน วิธีการนี้จะได้ผลทั้งทางจิตใจของผู้ใต้บังคับบัญชา และทางต้านความสำเร็จของการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตาม วิธีนี้จะเหมาะสมสำหรับใช้กับผู้มีการศึกษาดีหรือมีความเป็นผู้ใหญ่มากพอ
3. ใช้การสัมภาษณ์ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการโดยตั้งวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างและปรับปรุงความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องหน้าที่ อำนาจ และปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงาน และมุ่งต่อการเพิ่มประสิทธิภาพของงานเป็นหลัก
4. จัดและส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานระดับหัวหน้า ได้ผลัดเปลี่ยนกับบรรยายสรุปงานในหน้าที่ของตน ให้บรรดาผู้บังคับบัญชาฟังและช่วยแนะนำให้ความคิดเห็น วิธีนี้ออกจากจะช่วยแก้ปัญหาในสำนักงานแล้วยังช่วยเสริมสร้างภาวะผู้นำและขวัญให้กับผู้ปฏิบัติงานได้อีก ทั้งยังอาจใช้ประโยชน์ในการชี้แจงงานแก่ผู้ที่มาชมกิจการ หรือในการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกได้ด้วย

โดยการปรับปรุงการประเมินผลการปฏิบัติงาน (Performance appraisal)

การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นวิธีการที่มีระบบ ในทันทีที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทน ทั้งที่เป็นด้านเศรษฐกิจและทางด้านสังคมแก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการเปรียบเทียบกับผลงานที่ทำได้ ปรากฏว่าการประเมินผลการปฏิบัติงานในปัจจุบันนิยมเน้นในเรื่องการปฏิบัติงาน วัตถุประสงค์ และการกำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกัน มากกว่าในเรื่องอุปลักษณะที่แสดงออกของผู้ปฏิบัติ หรือข้อผิดพลาดบกพร่อง หนึ่ง แนวโน้มในปัจจุบันจะเป็นไปในทางการให้ความสำคัญแก่ผลงานมากกว่าเรื่องอาวุโสของผู้ปฏิบัติงาน

สำหรับราชการไทย กล่าวได้ว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานยังขาดวิธีการที่ถูกต้องเหมาะสมเป็นส่วนใหญ่ โดยเรายังเฟื่องเฟิงที่ลักษณะบุคคลและข้อบกพร่องผิดพลาดเป็นเกณฑ์สำคัญ จริงอยู่ในหน่วยงานย่อย ๆ ผู้ที่ปฏิบัติงานดีเด่นจริง ๆ อาจมองเห็นกันได้ แต่ผู้ปฏิบัติงานที่รอง ๆ ลงมา หรือที่อยู่คนละหน่วยงาน จะไม่มีวิธีเปรียบเทียบกันที่ถูกต้องได้เลย เพราะโดยทั่ว ๆ ไป เราไม่มีระบบการบันทึกผลงาน และไม่มีการปฏิบัติกันอย่างจริงจัง ยิ่งประกอบด้วยหลักเกณฑ์การเลื่อนเงินเดือนกรณีพิเศษซึ่งมีโควตาที่กำหนดจำนวนจำกัดไว้ ก็ยิ่งทำให้โอกาสที่จะทดแทนผู้ปฏิบัติงานที่สามารถมีได้น้อยลง ผู้เขียนเชื่อว่า คงมีผู้บังคับบัญชาเพียงส่วนน้อยที่กล้าชี้แจงกับผู้ใต้บังคับบัญชาถึงเหตุผลที่ให้หรือไม่ให้ค่าความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ ส่วนใหญ่หลีกเลี่ยงเพราะกลัวความไม่พอใจ ซึ่งที่จริงก็หนีไม่พ้นไปได้ ผู้ปฏิบัติงานที่ยังมีขวัญที่อยู่จึงได้แก่ผู้ที่มีความรับผิดชอบสูง ซึ่งคงมีเพียงจำนวนน้อย จากผลการวิจัยข้าราชการที่กล่าวข้างต้น ปรากฏว่า เรื่องรายได้ข้าราชการมีคะแนนความพอใจค่อนข้างต่ำ ในขณะที่เรื่องสวัสดิการและความยุติธรรมของผู้บังคับบัญชาอยู่ในระดับปานกลาง ส่วนโอกาสก้าวหน้า นั้น มีคะแนนสูงกว่าระดับปานกลางเพียงเล็กน้อย

ในสถานการณ์ที่เป็นอยู่นี้ ฝ่ายผู้บังคับบัญชาจึงควรปฏิบัติดังนี้

(1) สร้างทัศนคติที่ถูกต้องให้เห็นว่างานก็ดี คนก็ดี และองค์กรก็ดี จะต้องถูกตีค่า โดยการประเมินการปฏิบัติ ตลอดจนโดยการตอบแทนให้กับผู้ปฏิบัติงาน ทั้งสามส่วนนี้จะส่งเสริมกันและกัน และผู้บังคับบัญชาก็ควรชี้แจงเหตุผลของการให้ค่าความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้ทราบไว้ด้วย แทนที่จะปล่อยให้คาดคิดเดากันไปเอง

(2) ในการนี้ควรวางระเบียบให้มีการบันทึกผลงานสรุปเสนอเป็นรายสัปดาห์ หรือรายเดือน และมีการประเมินให้เป็นที่ตระหนักว่าผู้ที่มีความสามารถและมีผลงานดีเด่นนั้น ถึงแม้จะไม่มีโอกาสได้รับความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ แต่จะมีโอกาสก้าวหน้าในงานก่อนผู้อื่น นอกจากนั้นในบางกรณี ควรมีหลักเกณฑ์แบ่งท้องที่ปฏิบัติงานออกเป็นเขตกันดาร เขตเจริญ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาความดีความชอบและการขอย้ายด้วย

(3) พยายามหาทางให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ เสริมขึ้นไปจากที่มีอยู่เดิม ซึ่งจะมีผลต่อความรู้สึกยุติธรรม ความมั่นคง และความเป็นธรรมในสังคม เช่น การจ่ายค่าล่วงเวลา การมอบรางวัล การยกย่องสรรเสริญต่อที่ประชุม ตลอดจนจกให้มีการช่วยเหลืออื่น ๆ เช่น สวัสดิการเงินกู้ สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น

(4) ส่งเสริมทุกวิถีทางให้ผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานและเห็นความจำเป็นต้องฝึกอบรมให้ได้รับการพัฒนาตามหลักการพัฒนาบุคคล เช่น ให้เข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติมแล้วให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงรายงานผลขึ้นไป ให้ลองทำหน้าที่แทน ให้ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมด้วยตนเอง เป็นต้น และสนับสนุนให้ก้าวหน้าเมื่อมีโอกาสที่จะทำได้ จากผลการวิจัยเรื่องหนึ่งในต่างประเทศ หัวหน้างานที่สนใจให้การฝึกฝนอบรมแก่ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับผลงานในระดับสูงกว่าหัวหน้างานที่ไม่เอาใจใส่หรือเกรงว่าจะเสียผู้ปฏิบัติงานไปที่อื่น²⁴

(๕) ควรส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีวินัยโดยตนเอง และตระหนักในความรับผิดชอบร่วมกับองค์กร ซึ่งจะช่วยให้การประเมินผลเป็นไปโดยถูกต้องตามความเป็นจริงยิ่งขึ้น และยังช่วยให้ความจำเป็นในการลงโทษทางวินัยมีน้อยลง อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการผิดวินัยก็จะต้องลงโทษอย่างจริงจัง เพื่อจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตั้งใจรักษาระเบียบวินัยต่อไปได้

จะเห็นได้ว่า การปรับปรุงในแต่ละเรื่องที่กำลังกล่าวมาแล้วมีความสัมพันธ์กันทั้งสิ้น เนื่องจากลักษณะการเป็นระบบของหน่วยงาน ผู้เขียนได้พยายามเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังของการปรับปรุงไว้ตามแนวทางการปรับปรุงการบริหารงาน แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้วก็อาจดำเนินการบางเรื่องพร้อม ๆ กันไปได้ตามความจำเป็น และโอกาสที่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม การที่จะทดสอบทฤษฎีพฤติกรรมองค์กร หรือการที่จะเปลี่ยนแปลงปรับปรุงองค์การชนิดเต็มรูปแบบ

²⁴ Rensis Likert, *New Pattern of Management* (New York: McGraw Hill Book Company, 1961), p. 12.

ไม่ควรทำแบบเร่งรัด เพราะความรีบร้อนเองจะเป็นผลเสีย เนื่องจากจะทำให้เกิดความวิตกกังวลและความเครียดยิ่งขึ้นมา จึงต้องใช้เวลาเพียงพอ และอาจทำในรูปโครงการทดลองเป็นเรื่อง ๆ ไป จากประสบการณ์ในบางประเทศ²⁵ นักบริหารจะต้องมีความหนักแน่นและมั่นคงพอ เมื่อพบกับปฏิกิริยาต่อการปรับปรุงไปในทางไม่ยินดียินร้าย หรือแม้แต่ในทางก้าวร้าว (ซึ่งมักจะเกิดขึ้นในกรณีที่หน่วยงานนั้น ๆ เคยปกครองบังคับบัญชาแบบควบคุมเคร่งครัดมาก่อน) แต่สำหรับในประเทศเรานั้น ผู้เขียนเชื่อว่าจะไม่ปัญหาหนัก เพราะค่านิยมทางวัฒนธรรมของคนไทยโดยทั่วไป ทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่มีลักษณะเด็ดขาดรุนแรง และผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดจนประชาชนเองก็ยังไม่มีความรู้สึกต่อต้านรุนแรง หากฝ่ายแรกเปลี่ยนแปลงไปในทางดี หรือเปลี่ยนเอาบุคคลที่ดีกว่ามาบังคับบัญชา ก็จะได้รับคามนิยมนับถือจากฝ่ายหลังได้มาก และทันทีที่จะเห็นได้จากตัวอย่างของนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดที่กลายเป็นขวัญใจของประชาชน และผู้ใต้บังคับบัญชาได้ง่าย ๆ เพียงการลงมือทำความดีและให้ความเป็นกันเองกับฝ่ายหลังเท่านั้น

บทบาทการสนับสนุนจากราชการส่วนกลาง

การที่ผู้บังคับบัญชาจะสามารถใช้หลักมนุษยสัมพันธ์ในหน่วยงานของตนให้ได้ผลเต็มที่นั้น จำต้องอาศัยการสนับสนุนจากรัฐบาลในด้านการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการบริหารราชการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านการบริหารงานบุคคลไปพร้อม ๆ กัน หน่วยงานที่จะมีบทบาทสนับสนุนเรื่องนี้ ย่อมได้แก่หน่วยงานกลางบริหารงานบุคคล ตลอดจนกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้²⁶

1. การเลือกสรรบุคคล ควรประกาศรับสมัครบุคคลให้ทั่วถึง บรรจุกคนให้เหมาะสมกับตำแหน่งและคุณวุฒิ ปรับปรุงมาตรฐานและวิธีการสอบแข่งขัน และการคัดเลือกให้เหมาะสมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะการได้ผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถและความประพฤติดี ย่อมเป็นองค์ประกอบสำคัญประการแรกต่อความสำเร็จของการใช้มนุษยสัมพันธ์

2. การย้ายและยืมตัวข้าราชการ ควรมีระบบหมุนเวียนโดยมีกำหนดเวลาและเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานและตัวบุคคลจริง ๆ ขจัดระบบพรรคพวก และการทำงานหลายตำแหน่ง

²⁵ *Ibid.*, pp. 245-248.

²⁶ ผู้สนใจโปรดศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมใน อมร รักษาศักดิ์และ ไสรัจ สุจริตกุล (บรรณาธิการ), การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2514), หน้า 429-458, 515-561.

3. การบำเหน็จความดีความชอบ ได้แก่ การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และการปรับวุฒิ ควรควบคุมให้ได้รับความเป็นธรรมทั่วถึงกัน ซึ่งบางกรณีควรจะผ่านหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลเพื่อให้ปริมาณและคุณภาพของงาน ได้มาตรฐานเดียวกัน โดยเฉพาะควรปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้เหมาะสมกับค่าครองชีพและความรับผิดชอบจริง

4. เพิ่มความเสมอภาคและความเสมอหน้าของข้าราชการ โดยการใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position classification) หรือคงชั้นไว้ แต่จัดอันดับและเงินเดือนเสียใหม่ตามความรู้ความสามารถและอุปทานแรงงาน ตลอดจนวางระเบียบการให้ผลตอบแทน และสวัสดิการอื่น ๆ โดยทัดเทียมกัน

5. การปรับปรุงสมรรถภาพข้าราชการ ทั้งหน่วยงานกลางบริหารงานบุคคลและกระทรวง กรม ควรจัดให้ข้าราชการได้รับการฝึกฝนอบรมอย่างเป็นระบบ โดยทั่วถึงทั้งในวิชาการบริหารงานและวิชาเฉพาะของหน่วยงาน

6. วินัยและการลงโทษ หน่วยงานต้องพิจารณาหาสาเหตุของการเสื่อมวินัย ต้องฝึกอบรมและเสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานให้ทราบและยึดถือวินัยโดยเคร่งครัดยิ่งขึ้น อนึ่ง หากมีการลงโทษอย่างจริงจัง เป็นธรรม และเสมอหน้ากันโดยแท้จริงแล้ว นอกจากจะช่วยขจัดข้าราชการเลวที่อยู่เป็นตัวอุปสรรคของการบริหารงานแล้ว ยังช่วยประหยัดเงินเดือนและเงินรั่วไหล เพื่อนำมาใช้จ้างคนดี ๆ เข้าทำงาน หรือเพิ่มให้กับคนดี ๆ ที่อยู่ในราชการโดยไม่กระทบกระเทือนงบประมาณได้อีกเป็นอันมาก

สรุป

มนุษยสัมพันธ์แบบตะวันตกที่ใช้ในการบริหารงาน เป็นเรื่องของการจูงใจผู้ปฏิบัติงาน ในองค์การให้ทำงานเป็นทีมหรือเป็นหมู่คณะ เพื่อสนองทั้งความต้องการของตนเอง และเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ การที่จะจูงใจผู้ปฏิบัติงานได้จริง จึงต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบรรยากาศพฤติกรรมที่ดีในองค์การ เกี่ยวกับปัจจัยด้านมนุษยสัมพันธ์ที่จะทำให้เกิดบรรยากาศดังกล่าวและปรับใช้ความรู้นั้นกับการบริหารงาน โดยใช้ภาวะการนำคนของผู้บังคับบัญชาสร้างระบบควบคุมขึ้นมาในองค์การ และอาศัยกระบวนการสื่อสารความ และกระบวนการกลุ่มเป็นเครื่องมือ มนุษยสัมพันธ์จึงไม่ใช่แค่เฉพาะการมีความรู้ ความสามารถ

ในการเข้าใจและติดต่อกับคน แต่ต้องเกี่ยวข้องไปถึงความรู้ในวิชาการบริหารและศิลปะในการรวมคนกับองค์การให้เข้ากันด้วยดีด้วย เพราะองค์การเป็นระบบทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

สำหรับในวงการราชการไทยนั้น กล่าวได้ว่า มนุษยสัมพันธ์ยังมีความจำเป็นสูงอยู่ เพราะยังมีปัญหาในการบริหารงานอยู่มาก และยังมีได้มีการปรับใช้วิชาที่ช่วยแก้ปัญหานั้นอย่างถูกต้อง ทัวถึง และจริงจัง เนื่องจากสิ่งแวดล้อมและสภาพของสังคมปัจจุบันยังเป็นอุปสรรคอยู่บ้าง ประกอบกับความรู้ความสามารถและความสนใจของผู้ปฏิบัติงานในระดับผู้บังคับบัญชาเอง ในด้านการบริหารและมนุษยสัมพันธ์ ยังมีน้อยอยู่โดยทั่ว ๆ ไป คงจะเห็นได้ว่า ยังมีการบังคับบัญชาแบบอัตตาศิปปไทยและการทำงานที่ขาดระบบที่ดีเหลืออยู่ อย่างไรก็ตาม การที่ผู้เขียนได้เสนอความคิดเห็นให้ปรับปรุงแก้ไข โดยใช้แนวทฤษฎีที่นิยมใช้กันอยู่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งดูจะเป็นการ “ข้ามขั้น” ไปนั้น ก็โดยที่ได้พิจารณาเห็นว่า การบริหารราชการไทยมีรากฐานวางไว้มานานแล้ว ข้าราชการไทยที่มีการศึกษาอบรมในระดับสูงมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับคนไทยและข้าราชการไทยเองมีค่านิยมและทัศนคติทางราชการ ที่มีคุณค่าในการที่จะทำงานร่วมกัน นอกจากนั้น ปัจจุบันเรามีหัวหน้างานในระดับสูง ซึ่งมีแนวความคิดสมัยใหม่เพิ่มขึ้น ทั้งจะมีนักศึกษาที่ได้ รับการศึกษาด้านการบริหารงานแผนใหม่ออกมาเป็นกำลังในราชการมากขึ้นด้วย นอกจากนี้ การปรับปรุงแก้ไขในแต่ละเรื่อง จะช่วยสร้างเสริมรากฐานของกันและกันให้มั่นคงยิ่งขึ้น จนเกิดเป็นความเคยชิน เป็นนิสัยสังคม (social habit) ของผู้ปฏิบัติงานมาเองในที่สุด ดังนั้น หากเรื่องนี้ได้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันบ่อย ๆ และลงมือปฏิบัติกันมากขึ้นแล้ว ก็จะช่วยให้เกิดความรู้ความสามารถ และมีภาวะผู้นำสูงพอที่จะปรับปรุงการบริหารงานตามแนวทฤษฎีพฤติกรรมองค์การดังกล่าวได้ การเริ่มใช้ในบางหน่วยจะทำให้ความสนใจขยายออกไป จนแพร่หลายทั่วถึงกันไปในที่สุด เพราะทางรัฐบาลเองก็ได้พยายามปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการบริหารราชการ และให้ความสนับสนุนในด้านการพัฒนาบุคคลอยู่แล้วในขณะนี้

ABSTRACT**Western Human Relations and Thai Bureaucracy**

The objective of this article is to discuss the possible adaptation of western, especially American human relations both in method and degree in the Thai bureaucracy in order to solve its administrative problems. The emphasis is on its utilization in the organization. Some findings from a research project on the morale of a group of Thai officials are presented in the analysis.

Though the author has found various obstacles in the present social environment and situation, and the limitation in the knowledge, skill and interest in human relations and administration on the part of Thai administrators in general, he recommends some points concerning the administrative improvement by applying some western concepts of the Custodial Theory and the Supportive Theory of Organizational Behavior to the Thai administration. His reasoning is based on such existing favorable factors as the increase of well-trained personnel and students of administration, some specific social values of the Thais which would be helpful to the team building, and also the increase in number of top executives who possess modern concepts and new ideas. Another factor worth mentioning has been the continuing effort of the present Government to improve the administrative system and to promote personnel development.
