

# บทบรรณาธิการ

## EDITORIAL

### อำนาจจากเบื้องล่าง

ตามปกติเมื่อการพูดถึง อำนาจ คนทั่วไปอาจเข้าใจหรือมองแต่เพียง “ตัวบุคคลผู้มีอำนาจ” เพราะเหตุที่บุคคลผู้นั้นมีบางสิ่งบางอย่าง เช่น เงินหรือตำแหน่งหน้าที่บางอย่างที่ติดตัวเขาอยู่ ฉะนั้น ความเข้าใจในความหมายของอำนาจ จึงอาจจะผิดแผกแตกต่างกันออกไปตามความคิดเห็นและประสบการณ์ของแต่ละบุคคล เมื่อเรากำลังจะพิจารณาดังอำนาจจากเบื้องล่างนี้ จึงเห็นสมควรจะสร้างความเข้าใจให้ตรงกันเสียก่อน ที่เรียกว่าอำนาจ นั้น เรากำลังพูดถึงเรื่องอะไรกันอยู่

อำนาจ (power) โดยตัวของมันเอง ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่เห็น แต่จะรู้เรื่องได้ก็ต่อเมื่อได้มีการใช้อำนาจขึ้นแล้ว ตัวอำนาจเองจึงอาจจะมีลักษณะเป็นพลังชนิดหนึ่งก็เป็นได้ ที่นี้ลองมาพิจารณาว่าการใช้อำนาจนั้นจะยังผลอะไรให้เกิดขึ้น ตามธรรมดาหากมองในแง่ของพฤติกรรมกันแล้ว การใช้อำนาจต้องประกอบด้วยบุคคลสองฝ่ายขึ้นไป ฝ่ายแรกอาจเรียกว่าผู้มีและใช้อำนาจ อีกฝ่ายหนึ่งก็เป็นผู้ถูกใช้อำนาจนั้น ดังนั้น กระบวนการใช้อำนาจจะเกิดขึ้นก็เมื่อฝ่ายผู้มีและใช้อำนาจทำให้ผู้ถูกใช้อำนาจเปลี่ยนพฤติกรรมบางอย่าง หรือกระทำพฤติกรรมบางอย่างตามความประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ ถ้าจะพิจารณาในแง่ของความรู้สึกก็อาจอธิบายได้ว่าอำนาจได้เกิดขึ้นเมื่อฝ่ายผู้ถูกใช้อำนาจมีความรู้สึกว่างานนั้นขึ้นอยู่กับฝ่ายผู้มีและใช้อำนาจ จะเป็นทางความคิดหรือการประพฤติปฏิบัติก็ตาม

เมื่อพิจารณาลักษณะการใช้อำนาจตามความข้างบนนั้นจะเห็นว่า อำนาจย่อมมาจากเบื้องบน คือผู้ที่ใช้อำนาจเป็นผู้ที่มีฐานะหรือความสำคัญสูงกว่าผู้ที่ถูกใช้อำนาจ ดังนั้น ผู้ที่ถูกใช้อำนาจหรือตามปกติในองค์กรการทั่วไปก็คือผู้ใต้บังคับบัญชานั่นเอง จะมีความสำนึกอยู่เสมอว่าตนเองนั้นไม่มีอำนาจอะไรเลย จะต้องประพฤติปฏิบัติกิจกรรมใด ๆ ตามความประสงค์ของผู้สั่งหรือผู้ใช้อำนาจเท่านั้น ยิ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชารูระดับต่ำสุดก็หมายถึงเสมียนพนักงาน ตลอดจนคนงานต่าง ๆ ทั่วแล้ว ก็ออกจะหมกมุ่นเสียเสียว่าตนเป็นเพียงแต่เครื่องมือ

ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีและใช้อำนาจเท่านั้น ความสำนึกดังกล่าวนี้ยังอาจก่อให้เกิดความรู้สึกว่าผลงานการปฏิบัติใด ๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากเป็นความประสงค์ผู้ที่มีและใช้อำนาจ ผู้ถูกใช้อำนาจเพียงแต่ปฏิบัติตามความประสงค์ผลงานนั้น ๆ ก็ย่อมเป็นของผู้ที่มีและใช้อำนาจนั่นเอง ความรู้สึกนี้จึงเป็นสาเหตุอย่างหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดความรู้สึกว่าตนเองมีความไร้อำนาจ (powerlessness) หรือว่าตนเองถูกกีดกันออกไปจาก หรือไม่มีส่วนร่วมใน (alienated) ผลงานปฏิบัติต่าง ๆ ของตนเอง ความสำนึกและความรู้สึกเช่นนี้หากมีมากในองค์กรการใดผู้เขียนมีความเห็นว่า จะเป็นข้อจำกัดอันสำคัญอันหนึ่งที่จะนำไปสู่การบริหารงานและการปฏิบัติงานที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพใด ๆ เนื่องจากเหตุที่ว่าสมาชิกส่วนใหญ่ขององค์กรนั้นจะขาดเสียซึ่งความผูกพัน และ/หรือความเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ยิ่งในยุคที่กำลังไผ่มีประชาธิปไตยกันอยู่ การที่จะคอยยอมรับการใช้สิทธิและอำนาจหน้าที่ของบุคคลฝ่ายเดียวคือ ฝ่ายผู้ที่มีและใช้อำนาจโดยที่ไม่ได้คำนึงถึงสิทธิและอำนาจของตนเองย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้สำหรับการเป็นประชาธิปไตย นอกจากนั้นการไม่เข้าใจถึงขอบเขตของสิทธิและอำนาจของตนเองยังอาจเป็นช่องทางให้เกิดการรุกรานสิทธิของผู้อื่นอย่างผิดพลาดได้

การพิจารณาเรื่องอำนาจจากเบื้องล่าง ในบทความนี้จึงอาจเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่าเป็นการพิจารณาที่มาแห่งอำนาจของผู้ร่วมปฏิบัติงานระดับต่ำในองค์กร ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะชี้แจงให้เห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชาระดับต่ำก็อาจมีอำนาจแฝงอยู่ แม้ว่าอำนาจนั้นจะมีได้ถูกกำหนดไว้เป็นอำนาจหน้าที่อย่างมีแบบแผน (formal authority หรือ institutionalized power) ทั้งนี้ ผู้เขียนประสงค์จะชักชวนความเข้าใจไว้ในที่นี้ด้วยว่า อำนาจจากเบื้องล่างตามนัยดังกล่าวมิได้หมายรวมถึงการรวมพลังเป็นกลุ่ม (collective power) ของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมักจะแสดงผลปรากฏเมื่อเกิดกรณีพิพาทแรงงาน จริงอยู่การรวมพลังเป็นกลุ่มก่อนเพื่อก่อให้เกิดอำนาจในการต่อรอง (bargaining power) นั้นก็มีความสำคัญมิใช่น้อย แต่เรื่องดังกล่าวได้มีผู้เขียนอื่น ๆ พิจารณาไว้อย่างกว้างขวางแล้ว นอกจากนั้น อำนาจในการต่อรองมักจะใช้เมื่อเกิดกรณีวิกฤต นอกเหนือไปจากการปฏิบัติงานตามปกติ ผู้เขียนมีความประสงค์ที่จะพิจารณาแต่เฉพาะอำนาจจากเบื้องล่างที่เกิดขึ้นในกระบวนการบริหารงานและปฏิบัติงานในยามปกติเท่านั้น

### ที่มาของอำนาจ

แนวความคิดและความเชื่อในที่มาของอำนาจมีมากมายหลายกระแสความตามแต่นัก รัฐศาสตร์และนักสังคมวิทยาจะเสนอแนะไว้ อย่างเช่น Max Weber นักสังคมวิทยาผู้มีชื่อเสียง

หลายคนหนึ่งกล่าวถึงที่มาของอำนาจไว้ สามประการใหญ่ ๆ คือ (1) ลักษณะความน่าเลื่อมใสศรัทธาบางอย่างของตัวบุคคล (Charisma) บางคนที่สามารถทำให้บุคคลอื่นยอมรับและเกิดความคิดความเชื่อว่าจะต้องปฏิบัติตามในบางส่วนบางกรณีตามความประสงค์ของบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าว (2) ประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมา (Tradition) ว่าบุคคลที่อยู่ในฐานะตำแหน่งหรือลักษณะบางประการเป็นผู้ที่จะมีและใช้อำนาจได้ โดยที่บุคคลอื่นโดยเฉพาะบุคคลที่ถูกใช้อำนาจจะยอมรับและปฏิบัติตาม และ (4) ความถูกต้องตามตัวบทกฎหมาย (Law) ซึ่งจะกำหนดไว้เป็นระเบียบแบบแผนแน่ชัดว่า ผู้ใดจะเป็นผู้มีและใช้อำนาจ ทั้งนี้ ผู้ถูกใช้อำนาจจะยอมรับอำนาจนั้น ๆ โดยถือว่ากฎหมายได้ระบุนำเอาไว้

ความจริงที่มาของอำนาจ Weber กล่าวไว้ทั้งสามประการนั้นมีความครอบคลุมมากพอควรทีเดียว อย่างไรก็ตาม French และ Raven ได้แยกแยะที่มาหรือที่เขาเรียกว่าเป็นพื้นฐานของอำนาจไว้ถึง 6 ประการ กล่าวคือ

1. การใช้กำลังบีบบังคับ (Coerciveness) เป็นพื้นฐานของอำนาจ อำนาจที่เกิดจากการใช้กำลังบีบบังคับกันนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาพอ ๆ กับมนุษยชาติ อันจะเห็นได้ว่าผู้มีกำลังวังชามากกว่าจะเป็นผู้ที่มีและใช้อำนาจได้มากกว่า เมื่อมนุษย์เรียกตนเองว่าเจริญขึ้นเรื่อยมาก็มีความคิดอ่านที่จะสรรหา อุปกรณ์บางอย่างในรูปของอาวุธมาเพิ่มพูนพลังของตนเอง เพื่อบีบบังคับให้ผู้อื่นต้องปฏิบัติตามความประสงค์ของตน การใช้กำลังบีบบังคับเป็นพื้นฐานของอำนาจนี้อาจกล่าวได้ว่าจะมีความสำเร็จสูงมากที่สุดก็ได้ ถ้าไม่คำนึงถึงระเบียบแบบแผนตลอดจนตัวบทกฎหมายของสังคม

2. การให้รางวัล (Rewards) เป็นพื้นฐานของอำนาจ รางวัลเป็นเครื่องจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรม ซึ่งได้ใช้กันมาอย่างได้ผลในกระบวนการเรียนรู้แบบปฏิบัติการ (operant learning process) ในสภาพสังคมปัจจุบันจะเห็นได้ว่ามีรางวัลเป็นพื้นฐานของอำนาจอย่างกว้างขวาง เพราะว่า นอกจากจะยังผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือริเริ่มพฤติกรรมบางอย่างขึ้นแล้ว ผู้ถูกใช้อำนาจหรือผู้ที่ได้เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของตนนั้นยังมีความพึงพอใจอีกด้วย อย่างไรก็ตามรางวัลที่จะใช้นั้นพึงระลึกว่ามีความสัมพันธ์กับความต้องการของมนุษย์แต่ละบุคคลด้วย ทั้งนี้ รางวัลบางอย่างอาจจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ด้วยเหตุที่ว่ารางวัลนั้น ๆ อยู่นอกเหนือไปจากขอบข่ายของความต้องการของผู้ถูกใช้อำนาจก็เป็นได้

3. การใช้กฎหมาย (Law) เป็นพื้นฐานของอำนาจ อำนาจที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายหรือระเบียบแบบแผนตลอดจนกฎข้อบังคับต่าง ๆ มักจะถือรวมเรียกว่าอำนาจหน้าที่ (authority) หมายถึงอำนาจที่ถูกกำหนดให้มีขึ้นตามลักษณะหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วอำนาจหน้าที่จะเป็นอำนาจหลักที่เห็นได้แน่ชัดแล้วว่าอำนาจที่เกิดขึ้นจากพื้นฐานอื่น ๆ ภายในองค์การตามแบบพิธี (formal organizations) ทั้งนี้ การใช้กฎหมายย่อมแตกต่างจากการบีบบังคับโดยตรง และจากการจูงใจด้วยรางวัล เพราะว่าได้เกิดการยอมรับความสมเหตุสมผลในกฎเกณฑ์เหล่านั้นขึ้น อย่างไรก็ตามภายในตัวกฎหมายนั้นเองย่อมจะต้องมีบทกำหนดโทษ หากเกิดการไม่ปฏิบัติตามขึ้นมา

4. การให้ความรอบรู้ (Expertise) เป็นพื้นฐานของอำนาจ ลักษณะการใช้อำนาจแบบนี้ อาจเห็นได้จากการใช้คำพูด “ขอรับน้ำดื่มคุณวุฒิ” บางประการของผู้ใช้อำนาจในฐานะที่เขาเป็นผู้รู้มากกว่า ดังนั้น ถ้าหากว่าผู้ถูกใช้อำนาจเกิดความคิดว่า ชาควุฒิและวายุวุฒิเป็นที่มาของคุณวุฒิด้วยแล้ว ผู้มีชาควุฒิและ / หรือวายุวุฒิสูงก็อาจได้รับการยอมรับนับถือเช่นกัน การยอมรับนับถือนี้จะต้องถึงขั้นที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมด้วยจึงจะเรียกได้ว่าเป็นการใช้ความรู้เป็นพื้นฐานของอำนาจ ฉะนั้น เมื่อพิจารณากันถึงประเด็นนี้แล้วคำกล่าวที่ว่า นักวิชาการนั้นไม่มีอำนาจอะไรจึงออกจะไม่เป็นความจริง ถ้านักวิชาการสามารถทำให้ผู้อื่นยอมรับนับถือและปฏิบัติตามได้

5. การใช้เสน่ห์ดึงดูด (Attractiveness) เป็นพื้นฐานของอำนาจ ความจริง French ใช้คำว่า “สิ่งอ้างอิง” (Reference) แต่ผู้เขียนเข้าใจตรงกันในเนื้อหาว่าเป็นการใช้เสน่ห์ดึงดูด เพราะพื้นฐานของอำนาจอันนี้หมายถึงการใช้คำพูด “ชอบ” “อยากใกล้ชิด” และมีความศรัทธาในตัวผู้ใช้อำนาจ เมื่อเป็นเช่นนี้ลักษณะความน่าเลื่อมใสศรัทธา (Charisma) ดังที่ Weber กล่าวไว้จึงควรจะจัดอยู่ในประเภทเสน่ห์ดึงดูดนี้ด้วยเป็นส่วนหนึ่งอีกเช่นกัน

ลักษณะพื้นฐานอันเป็นที่มาของอำนาจดังกล่าวมาทั้ง 5 ประการนี้ ผู้เขียนเห็นว่ามีส่วนสำคัญอย่างมาก ในการที่จะช่วยให้เราทำความเข้าใจกระบวนการเกิดและการใช้ของอำนาจ ถึงกระนั้นก็ตามภายในกรอบของสังคมไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันนี้ ผู้เขียนใคร่จะเสนอที่มาแห่งอำนาจที่สำคัญยิ่งอีกอย่างหนึ่งคือ “บุญคุณ” จริงอยู่การพิจารณาแนวความคิดเรื่องบุญคุณนี้อาจจะมีบางส่วนคาบเกี่ยวอยู่กับเรื่องราวของการให้รางวัล เพราะทั้งสองประการนี้ใช้เป็นการจูงใจให้ปฏิบัติตามเช่นกัน แต่ว่าเรื่องบุญคุณนั้นตามปกติคนไทยเราจะมีความรู้สึกผูกพันมากกว่า

รางวัลซึ่งอาจตีความเป็นการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนได้ มีการกระทำหลายอย่างที่ผู้กระทำมิได้หวังผลในแง่ของการตอบแทน หรืออย่างน้อยที่สุดก็ได้คิดถึงสิ่งตอบแทนโดยตรง แต่กลับเป็นการสร้างสมบุญคุณต่อบุคคลอื่น และก็เปลี่ยนเรื่องของบุคคลอื่น โดยเฉพาะที่จะคิดและรู้สึก ว่า การกระทำเหล่านี้จะเป็นบุคคลหรือไม่

บุญคุณนี้ยากกล่าวได้ว่าเป็นเอกลักษณ์อันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของชาติไทย ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าในสังคมอื่น ๆ จะไม่มีความรู้สึกเช่นนี้เลย เพียงแต่ว่าระดับความเข้มข้นของความรู้สึกดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าในสังคมไทยมีสูงมากทีเดียว ถึงขนาดอยากจะเรียกว่าโครงสร้างของสังคมไทยทั้งในส่วนย่อย หมายถึงในหน่วยของสังคมเล็ก ๆ คือองค์กร การกระทำทั้งถึงส่วนใหญ่ คือสังคมไทย โดยส่วนรวมที่เป็นอยู่นี้เป็นผลสืบเนื่องส่วนหนึ่งมาจากความรู้สึกเรื่องบุญคุณนี้เอง เนื่องจากการใช้บุญคุณเป็นพื้นฐานของอำนาจจะโดยสำนักหรือไม่ได้สำนักโดยตัวผู้ใช้อำนาจก็ตาม และผู้ถูกใช้อำนาจนั้นจะยอมรับปฏิบัติกรวด ๆ ก็ย่อมขึ้นอยู่กับความรู้สึกสำนักในบุญคุณ ดังนั้น ลักษณะการใช้อำนาจโดยทั่วไปในสังคมไทยเราจะเห็นว่าเป็นไปอย่างนุ่มนวล น้อยอาลัยกันมาก

### อำนาจของผู้ใช้ได้บังคับบัญชา

พิจารณาถึงที่มาของอำนาจโดยอาศัยสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวข้างบนนั้นเป็นพื้นฐานแล้ว เราพอจะเริ่มได้ถึงความคิดว่า อำนาจไม่จำเป็นต้องมาจากเบื้องบน หรือผู้บังคับบัญชาเสมอไป นอกเสียจากว่าพื้นฐานของอำนาจเป็นการใช้อำนาจเป็นการใช้กฎหมาย ซึ่งจะก่อให้เกิดอำนาจหน้าที่ (authority) ที่มีระเบียบแบบแผนตามลำดับชั้น ในกรณีนี้อำนาจมาจากเบื้องบนเท่านั้น เพราะเหตุว่า กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ กำหนดไว้เช่นนั้น สำหรับอำนาจที่เกิดจากการใช้กำลังบีบบังคับกับพื้นฐานนั้นก็เห็นได้ว่า ในสังคมปัจจุบันการใช้กำลังเป็นสิ่งล้าสมัยมากแล้ว เว้นแต่กรณีที่จะต้องใช้กำลังบีบบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือป้องกันตัวเท่านั้น ซึ่งก็มักจะไม่ปรากฏในการใช้อำนาจเป็นได้ทั้งสองทางกล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติกรตามประสงค์ได้ดีและในขณะเดียวกันผู้ใต้บังคับบัญชาก็อาจใช้รางวัลนอกแบบให้กับผู้บังคับบัญชาได้เช่นกัน ซึ่งก็เป็นการปฏิบัติทั่วไปในชีวิตจริงอยู่มาก อย่างไรก็ตาม การใช้รางวัลนี้ผู้บังคับบัญชาก็มีโอกาสใช้ได้มากและดีกว่า

ที่มาแห่งอำนาจอันสำคัญอันหนึ่งซึ่งผู้บังคับบัญชาโดยทั่วไปมีอยู่ และสามารถจะใช้ได้อย่างถูกต้องก็คือ ความรอบรู้ (expertise) กิจกรรมต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาหรือนักบริหารใน

องค์การปัจจุบันนี้ได้ขยายขอบเขตออกไปกว้างขวางมาก จึงจำต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีความรอบรู้ในสาขาวิชาการโดยเฉพาะมาเป็นที่ปรึกษา บทบาทของนักวิชาการในสถานที่ทำงานทั่วไปจึงเห็นเด่นชัดขึ้น และเป็นโอกาสอันดีที่ผู้มีความรู้ดังกล่าวจะสามารถใช้อำนาจต่อผู้บังคับบัญชาได้ ตัวอย่างที่เห็นเด่นชัดและยกจะเป็นที่ทราบกันดีทั่วโลกก็คือนโยบายและวิธีการต่างๆ ด้านการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในสมัยของประธานาธิบดี Richard M. Nixon ซึ่งมี Dr. Henry Kissinger เป็นที่ปรึกษากิจการต่างประเทศ และภายหลังก็ได้เป็นรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศไปเลย จะเห็นได้ว่าประธานาธิบดีต้องพึ่งพาและปฏิบัติตามแผนนโยบายและวิธีการของ Dr. Kissinger ในแทบจะทุกกรณีก็ว่าได้ นับว่าเป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาต่อผู้บังคับบัญชาในระดับโลกเลยทีเดียว แนวโน้มในเมืองไทยเราก็เห็นได้ว่า ผู้บังคับบัญชาในระดับนักบริหารได้ยอมรับการแสดงออกซึ่งความรอบรู้ของผู้บังคับบัญชามากขึ้นทุกทีแล้ว นับเป็นนิมิตอันดีที่ผู้บังคับบัญชาจะได้ตระหนักถึงพื้นฐานที่มาของอำนาจที่ตนมีอยู่ และจะได้พิจารณาใช้อำนาจนั้นเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การ สังคมและมนุษยชาติต่อไป แทนที่จะมัวนั่งคิดแต่ที่เราเป็นผู้มีอำนาจอันใด สุดท้ายแต่ผู้ใหญ่จะสั่งหรือบันดาลสิ่งใดลงมาเท่านั้น

อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่เกิดจากความรู้ที่สามารถใช้ได้ก็เพราะผู้บังคับบัญชาต้อง "ขึ้นอยู่กับ" ผู้บังคับบัญชาที่มีความรอบรู้ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีความรู้ในสิ่งที่สำคัญและผู้บังคับบัญชาไม่รู้เขาเสียด้วย อย่างไรก็ตามอำนาจที่เกิดจากการใช้ความรู้หรือเขามีชีวิตจำกัดในแง่ที่ว่า ผู้บังคับบัญชาอาจถูกสับเปลี่ยน (replaced) ได้ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชา ที่มีความรอบรู้ในสิ่งที่ยากต่อการสับเปลี่ยนเอาบุคคลอื่นมาแทนได้แล้วก็จะมีโอกาสใช้อำนาจนี้ได้ดีและมากขึ้นด้วย ซึ่งปกติแล้วการสับเปลี่ยนผู้มีความรอบรู้ก็ทำได้ยากอยู่แล้ว

### องค์ประกอบส่งเสริมอำนาจจากเบื้องล่าง

นอกจากความรอบรู้ของผู้บังคับบัญชาที่จะก่อให้เกิดอำนาจจากเบื้องล่างต่อผู้บังคับบัญชาในเบื้องต้นที่สูงกว่าตามสายการบังคับบัญชาแล้ว Mechanic เสนอไว้ด้วยว่าสิ่งที่ทำให้บุคคลอื่นโดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาในระดับสูงกว่าต้อง "ขึ้นอยู่กับ" ผู้บังคับบัญชาโดยทางหนึ่งทางใดแล้วผู้บังคับบัญชาจะต้อง "ได้รับ รักษาไว้ และควบคุม การเข้าถึง (access to) ตัวบุคคล ข่าวสารข้อมูลและวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ" แง่คิดดังกล่าวของ Mechanic นี้ อาจถือเป็น

องค์ประกอบที่สำคัญมากในอันที่จะส่งเสริมอำนาจจากเบื้องล่างให้มีขึ้น สมควรที่เราจะต้องพิจารณาทุกอันในรายละเอียดอีกสักหน่อย

1. การเข้าถึงตัวบุคคล (Access to persons) ตัวบุคคลในที่นี้หมายถึงใครก็ได้ทั้งภายในและภายนอกองค์การ ผู้ที่องค์การนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับเขาไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ในชีวิตการทำงานจริง ๆ ไม่ว่าในองค์การธุรกิจหรือรัฐบาล บุคคลในระดับชั้นผู้น้อยหรือเรียกกันทั่วไปว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาย่อมมีโอกาสที่จะได้ “เข้าถึง” ตัวบุคคลบางคนทั้งในและนอกองค์การที่มีความสำคัญต่อองค์การนั้น ๆ การติดต่อกิจการต่าง ๆ โดยผู้ที่สามารถเข้าถึงได้ย่อมได้ประโยชน์อย่างมาก ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงจะต้อง “ขึ้นอยู่กับ” ผู้ใต้บังคับบัญชาบางคนที่สามารถเข้าถึงตัวบุคคลที่มีความสำคัญดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งโดยลักษณะของการใช้อำนาจแล้วก็จะเห็นได้ว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสใช้อำนาจกับผู้บังคับบัญชาจริง ๆ

การปฏิบัติงานในสังคมไทยทั่วไปเราจะได้ยินคำหนึ่งบ่อย ๆ ว่า คนนั้นซึ่งอาจจะเป็นเจ้าของที่พนักงานระดับผู้น้อย “เป็นคนของ” ผู้ใหญ่คนโน้นคนนี้ คำ ๆ นี้ก่อให้เกิดเสียงติฉินนินหารวมทั้งอิจฉาริษยาไปในตัวเสร็จ แต่แล้วเราก็อาจจะต้องยอมรับความจริงของชีวิตในระบบสังคมของเราในแบบที่เป็นอยู่นี้ เพราะว่าถ้าเราพิจารณาในแง่ของการพยายามใช้อำนาจของผู้ผู้น้อยหรือจากเบื้องล่างแล้ว การเข้าถึงตัวบุคคลในลักษณะของการเป็นคนของบุคคลใดนั้นย่อมเป็นทางออกอย่างหนึ่งของผู้ที่ประสงค์ใช้อำนาจ แม้ว่าตนจะไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ authority ถูกตั้งตามที่ได้กำหนดไว้ และตัวอย่างจริง ๆ ย่อมเห็นได้ชัดจากหน่วยงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การพิจารณาการเข้าถึงตัวบุคคลในฐานะที่องค์ประกอบสำคัญสำหรับการส่งเสริมอำนาจเบื้องล่าง ตามนัยดังกล่าวแล้วนี้ย่อมเป็นการพิจารณาการใช้อำนาจในทางที่ไม่ค่อยดีนั้น เพราะเราก็คงทราบกันดีว่าการ “เป็นคนของ” บุคคลสำคัญนั้นได้ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำค่าสูง ความไม่ยุติธรรมและความอิจฉาริษยาต่าง ๆ อันเป็นการนำไปสู่ความไม่ราบรื่นและไม่มีประสิทธิผลในการปฏิบัติงานได้

ที่นี้ลองหันมาพิจารณาการใช้อำนาจของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยอาศัยการเข้าถึงตัวบุคคล อันจะก่อประโยชน์กันบ้าง ถึงแม้ว่าอาจหลีกเลี่ยงความเหลื่อมล้ำค่าสูงหรือความไม่ยุติธรรมไม่พ้นเสียทีเดียว ลักษณะการปฏิบัติงานโดยเฉพาะตามสภาพสังคมของเราในขณะนี้ย่อมเป็นที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าตัวบุคคลมีความสำคัญต่อการติดต่อประสานงานกันใดก็ตามอย่างมากเต็มที่ การรู้จักตัวบุคคลจะมีส่วนอย่างมากที่จะทำให้การติดต่อประสานงานเพิ่มความรวดเร็ว และในหลาย

กรณีก็เพิ่มความถูกต้องได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการรู้จักที่มีความชอบพอสนิทสนมหรือมีการ “เข้าถึง” กันได้แล้วปัญหาในการติดต่อประสานงานแทบจะหมดไปทีเดียว ดังนั้น บุคคลใดก็ตามที่สามารถสร้างสมและควบคุมการเข้าถึงตัวบุคคลได้ก็ย่อมมีบทบาทสำคัญขึ้นในกระบวนการติดต่อประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์การและถ้าบุคคลนั้นเป็นผู้โต้บังคับบัญชาด้วยแล้วก็อาจจะทำให้ผู้บังคับบัญชาต้อง “ขึ้นอยู่กับ” เขาซึ่งก็หมายความว่า ได้มีการใช้อำนาจซึ่งกันแล้วแต่อำนาจนั้นมาจากเบื้องล่างนั่นเอง

กรณีอย่างอื่นนอกเหนือไปจากการติดต่อประสานงานก็ยังมียู่ในการที่จะเปิดโอกาสให้ผู้โต้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจกับผู้บังคับบัญชา เป็นต้นว่า กระบวนการตัดสินใจและการวางแผนถึงกระนั้นก็ตาม เราอาจจะกล่าวได้ว่าลักษณะการเข้าถึงตัวบุคคลที่ใช้เป็นองค์ประกอบส่งเสริมอำนาจจากเบื้องล่างนี้ ได้ถูกใช้กันแพร่หลายมาากพอสมควร และส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นไปในแนวที่ไม่ช่วยก่อให้เกิดทั้งประสิทธิผลและประสิทธิภาพของงาน ทั้งนี้ เราก็เคยได้ยินกันมามากเกี่ยวกับคำว่า “เส้นสาย” “เส้นใหญ่” หรือ “เป็นคนของผู้ใหญ่” เหล่านี้เป็นต้น อันแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจโดยอาศัยการเข้าถึงตัวบุคคลเพื่อสร้าง “ชั้ยกเว้น” หรืออภิสิทธิ์ต่าง ๆ ขึ้น ฉะนั้น องค์ประกอบส่งเสริมอำนาจจากเบื้องล่างในลักษณะการเข้าถึงตัวบุคคลนี้จึงอาจก่อประโยชน์อย่างมากให้กับการปฏิบัติงานต่าง ๆ กับทั้งในขณะเดียวกันก็อาจเป็นอุปสรรคตัวสำคัญยิ่งของความราบรื่นยุติธรรมในการปฏิบัติงาน

2. การเข้าถึงข่าวสารข้อมูล ข่าวสารข้อมูลหมายถึงความรู้เรื่องขององค์การความรู้เรื่องตัวบุคคล (คนละกรณีกับการเข้าถึงตัวบุคคล) และความรู้เรื่องปทัสถาน กระบวนการทำงาน ตลอดจนเทคนิควิธี—การทำงานต่าง ๆ (นอกเหนือจากความรอบรู้ทางวิชาการที่กล่าวแล้วในตอนก่อน) โดยทั่วไปการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลอาจลดความสำคัญลงหากว่า องค์การใดมี “คู่มือ” การปฏิบัติงานอย่างละเอียดดีแล้ว แต่อย่างไรก็ตามย่อมเป็นที่เห็นกันแล้ว คู่มือจะละเอียดเพียงใดก็ตาม ปฏิบัติจริง ๆ นั้น ย่อมต้องอาศัยความรู้ในสถานการณ์ต่าง ๆ ภายในองค์การนั้น และความจริงที่เป็นจริงน้อยนักที่องค์การจะมีคู่มือการปฏิบัติงานเป็นแบบแผน นอกจากว่าอาจจะมีระเบียบและข้อกำหนดขอบเขตกว้าง ๆ ของงานในหน้าที่ ดังนั้น คำที่นิยมใช้กันมากก็คือ ปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าผู้บังคับบัญชาใหม่ ๆ ส่วนมากก็



ไม่แน่ใจว่าจะส่งอะไร อย่างไร ระเบียบนี้เองที่ผู้ใต้บังคับบัญชาบางคนผู้มีความรู้เรื่ององค์การ รู้เรื่องตัวบุคคล ตลอดจนกระบวนการทำงานบางอย่าง สามารถใช้อำนาจกับผู้บังคับบัญชาให้ต้องขึ้นอยู่กับเขาได้

ในลักษณะสังคมไทยเรานี้จะสังเกตเห็นได้อย่างหนึ่งว่า เมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหาร หรือผู้บังคับบัญชาระดับใดก็ตาม โดยเฉพาะระดับสูงสุดแล้ว แนวนโยบายตลอดจนความตั้งใจ ในวิธีปฏิบัติงานก็เปลี่ยนไปด้วย เฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่วัตถุประสงค์และปรัชญาขององค์การ กำหนดไว้ไม่แจ่มชัดด้วยแล้ว แนวนโยบายก็จะยิ่งเปลี่ยนไปมากขึ้น โดยธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงในองค์การ นโยบายย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้มีการปฏิบัติและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ดีขึ้นเท่านั้นนโยบายที่อาจเปลี่ยนแปลงไปโดยมิได้คำนึงถึงหรือพูดง่าย ๆ ว่า โดยไม่รู้เรื่ององค์การปทัสถาน และกระบวนการทำงานทั่วไปแล้ว นโยบายนั้นไม่อาจจะนำไปสู่การปฏิบัติที่สนองตอบต่อความต้องการบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ดังนั้น เราก็ได้เห็นนโยบายที่ ๆ หลายอย่างที่ ไม่สามารถปฏิบัติได้ถูกต้อง เพราะได้ถูกนำมาใช้ผิดสถานการณ์สิ่งแวดล้อม ที่นี้ลองหันมาพิจารณาในอีกแง่หนึ่งว่า นโยบายที่ดีต้องการให้มีการปฏิบัติตามจริง ๆ ก็ต้องยอมรับความสำคัญและความรู้เรื่องขององค์การในแง่ของปทัสถานและกระบวนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เองที่ผู้ที่อยู่มานานกว่าในองค์การนั้น ๆ ย่อม “รู้ดี” กว่า ทั้งนี้ ก็ขึ้นอยู่กับเมตตาธรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นสมาชิกขององค์การมาก่อนเหล่านี้ว่าจะบิดเบือน (distort) เรื่องราวขององค์การนั้นสักขนาดไหน เพราะตามที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า ผู้บังคับบัญชาบางคนที่สามารถ “เข้าถึง” ข่าวสารข้อมูลดังกล่าว ความสำเร็จในนโยบายใด ๆ จึงย่อมมีผลกระทบมาจากการตระหนักของผู้บังคับบัญชาอย่างมาก

3. การเข้าถึงวัตถุประสงค์ต่าง ๆ วัตถุประสงค์ที่กล่าวนี้อาจเป็นเครื่องใช้ไม้สอยสารพัดชนิด ตลอดจนเครื่องยนต์กลไกและเงิน ความจริงเราอาจกล่าวได้ว่าการเข้าถึงวัตถุประสงค์ต่าง ๆ นี้ก็คือการเข้าถึงทรัพยากรทุกแห่งขององค์การ ยกเว้นตัวบุคคล เพราะเราได้แยกพิจารณาการเข้าถึงตัวบุคคลไว้ก่อนแล้ว ฉะนั้น การได้มามีไว้ในครอบครอง และสามารถควบคุมทรัพยากรเหล่านั้นก็จะเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมอำนาจจากเบื้องล่างได้

การพิจารณาการใช้อำนาจโดยการเข้าถึงอุปกรณ์ต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นสิ่งส่งเสริมอำนาจจากเบื้องล่างนี้ อาจรวมเอาการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ (rules) ต่าง ๆ อย่างเคร่งครัดเข้าไว้ด้วยได้ อย่างดี เพราะว่าตามปกตินั้นการใช้วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ย่อมต้องมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์ในการใช้ไว้

ด้วย เราสองพิจารณากรณีของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลควบคุมสถานที่ทำงานก่อนเปิด เปิดและทำความสะอาดที่ทำงาน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วก็เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาระดับต่ำสุดขององค์การนั่นเองถ้าเขาจะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์จริง ๆ โดยเคร่งครัด ผู้คิดเมื่อถึงเวลาหมดการทำงานประจำวันเขาจะปิดสถานที่ทำงานทันที เราก็เห็นได้ว่าคุณค่าของผู้นับกับบัญชาระดับสูง ๆ ขึ้นมาจะกระทบกระเทือน เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีความจำเป็นจะต้องปฏิบัติงานต่อไปอีกแม้เพียงไม่กี่นาทีก็ตาม ความหมายของการใช้อำนาจในลักษณะที่ทำให้ขึ้นอยู่กับเขาก็ปรากฏชัดออกมา หรือแม้แก่กรณีพนักงานขับรถยนต์ของสถานที่ทำงานหรือองค์การใด เขาอาจจะบอกว่า “รถเสีย” โดยกรณีใดกรณีหนึ่งก็เป็นอันว่าไม่ต้องให้รถยนต์กันในวันเวลานั้น ๆ

ผู้ใต้บังคับบัญชาทางฝ่ายพัสดุและการเงินก็ย่อมเป็นตัวอย่างอันดีที่จะชี้ให้เห็นถึงโอกาสที่เขาจะใช้อำนาจต่อผู้บังคับบัญชา ทั้งในแง่ให้เบี่ยงเบนพฤติกรรมบางอย่างหรือในแง่ทำให้ขึ้นอยู่กับเขาการเบี่ยงเบนพฤติกรรมในที่ทำงาน เช่น เครื่องใช้เบ็ดเตล็ด อาจได้รับคำตอบว่า “ของหมด” ไม่มีให้เบิกทั้ง ๆ ที่ของนั้นเอางมืออยู่ ในกรณีเช่นนี้จะเห็นว่าสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างกันอาจจำเป็นมากในการยับยั้งการใช้อำนาจดังกล่าว ทางด้านฝ่ายการเงินซึ่งก็มีการเบิกจ่ายเงินประเภทต่าง ๆ เราก็มักจะได้กินกันอยู่เสมอว่า เรื่องนี้ผิดระเบียบการเบิกจ่ายเงิน เรื่องนั้นไม่มีระเบียบไว้ เรื่องนั้นยุ่งยากสลัดซับซ้อนและใช้เวลานานมาก क्याเถียงเลย เหล่านี้เป็นต้น ความลึกซึ้งซับซ้อนในการใช้เครื่องใช้ไม่สอยและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ นี้เองที่ทำให้ผู้บังคับบัญชาที่ “เข้าถึง” สิ่งเหล่านี้สามารถที่จะปฏิบัติการใช้อำนาจกับผู้บังคับบัญชาระดับสูง ๆ ขึ้นไปได้

เราอาจยกตัวอย่างอีกมากมายในการใช้อำนาจจากเบื้องล่างโดยอาศัยอุปกรณ์ส่งเสริมอำนาจในแง่ของการเข้าถึงวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เรื่อยขึ้นมาจนถึงการมีและควบคุมเครื่องกลไกที่สลัดซับซ้อนยิ่งขึ้น (laboratories) กำลังมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการ “สนับสนุน” การปฏิบัติงานทั่วไปขององค์การ ที่เด่นมาก ๆ ก็เห็นจะได้แก่ห้องปฏิบัติการ computer หรือ data processing ห้องปฏิบัติการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่พนักงานในองค์การและอาจจะมีห้องปฏิบัติการภาษาอังกฤษหรือภาษาอื่นใดด้วย บริการที่ห้องปฏิบัติการเหล่านี้จะพึงให้ก็เพื่อ “สนับสนุน” การปฏิบัติงานดังกล่าวแล้ว แต่เนื่องจากเกิดการใช้อำนาจจากเบื้องล่างตามลักษณะของการควบคุมอุปกรณ์นั้น จึงมีห้องปฏิบัติการบางหน่วยก่อให้เกิดความสำคัญของตนเองขึ้นเทียบเท่าหรือบางทีก็มากกว่าหน่วยงานหลักที่ปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ขององค์การขึ้นได้ ความสับสนวุ่นวายในการปฏิบัติงานเพื่อวัตถุประสงค์ที่แท้จริงจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

## สรุป

เมื่อเราพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจของบุคคลหนึ่งต่ออีกบุคคลหนึ่งว่า ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของผู้ถูกใช้อำนาจตั้งขึ้นอยู่กับผู้ใช้อำนาจรวมทั้งการพิจารณาถึงพื้นฐานต่าง ๆ กันเป็นที่มาแห่งอำนาจแล้ว จะเห็นว่า การใช้อำนาจซึ่งกันและกันหรือการแลกเปลี่ยนการใช้อำนาจกันนี้ เป็นความสัมพันธ์อันสำคัญอย่างหนึ่งระหว่างตัวบุคคลในสังคม ฉะนั้นการใช้อำนาจจึงมิได้หมายความว่าผู้บังคับบัญชาจะใช้ได้แต่กับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาก็อาจใช้ “อำนาจจากเบื้องล่าง” ต่อผู้บังคับบัญชาได้เหมือนกัน เฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ “บุญคุณ” และ “ความรกรำ” ของผู้ใต้บังคับบัญชาจะเป็นที่มาของอำนาจจากเบื้องล่างอย่างดี สำคัญอยู่ที่ว่าผู้ใต้บังคับบัญชารายถึงที่มาและการใช้อำนาจดังกล่าวเพียงใดหรือไม่ และผู้บังคับบัญชาจะล่วงรู้ว่าตนถูกใช้อำนาจนั้นหรือไม่ ความเข้าใจซึ่งกันและกันระหว่างผู้บังคับบัญชาในอำนาจจากเบื้องล่าง อาจทำให้ผู้บังคับบัญชาไม่ “ลุแก่อำนาจ” และผู้ใต้บังคับบัญชาไม่รู้สึก “ไร้อำนาจ” จนเกินไป การปฏิบัติงานก่อนมารบรินดีขึ้นมาบ้าง

สำหรับอุปกรณ์ส่งเสริมอำนาจจากเบื้องล่างอันได้แก่การเข้าถึงตัวบุคคล การเข้าถึงวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ และการเข้าถึงข่าวสารข้อมูลนั้นเป็นส่วนสำคัญมากในการเสริมสร้างอำนาจที่ว่านี้ ในความเป็นจริงแล้ว “การเข้าถึง” สิ่งต่างๆ ที่เอ่ยมาทุกขจะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับระยะเวลาที่ตัวบุคคลเป็นสมาชิกของแต่ละองค์การ กล่าวคือ ผู้ที่ทำงานมานานกว่าจะมีโอกาสเข้าถึงสิ่งเหล่านั้นได้ดีกว่า ดังนั้น ระดับผู้บังคับบัญชาที่เพิ่งจะเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์การจึงอาจจะต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม หรือมีจะนั้นก็ตั้งขึ้นอยู่กับผู้ใต้บังคับบัญชาบางคน ความจริงอีกข้อหนึ่งจึงอาจปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาใหม่ๆ อาจ “ถูกเข็ด” โดยผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นคนเก่าบางคนก็ได้ ลักษณะเช่นนี้จะเป็นความจริงมากขึ้นในองค์การที่วัตถุประสงค์คลุมเครือ นโยบายไม่แน่นอน และปรัชญาไม่มีด้วยเหตุนี้ความสำนึกและตระหนักถึงลักษณะการใช้อำนาจจากเบื้องล่าง อาจช่วยประคับประคองปฏิบัติการให้เป็นไปได้ด้วยความราบรื่นและปกติสุข

วุฒิชัย อำนงค์

คณะบริหารธุรกิจ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์