

ทฤษฎีองค์การ: จากอดีตสู่ปัจจุบัน

Organization Theory: an Overview

ดร.ทินพันธุ์ นาคะตะ *

Thinapan Nakata, Ph.D.

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์อยู่ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เพื่อชี้ให้เห็นความหมายของคำว่า ทฤษฎีองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำคัญหรือหน้าที่ของทฤษฎีต่าง ๆ ที่มีต่อการศึกษาวิจัย ในลักษณะที่ว่า ทฤษฎีนั้นต้องถือเป็นคำอธิบายที่ใช้เป็นแนวทางสำหรับการศึกษาวิจัย และข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษาวิจัยต้องสามารถนำมายืนยันหรือหักล้างทฤษฎีที่มีอยู่ได้ ประการที่สอง เพื่อศึกษาสาระสำคัญของแนวความคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การที่มีอยู่ รวมทั้งความเป็นมาของทฤษฎีองค์การเหล่านั้น และประการที่สาม เพื่อชี้ให้เห็นจุดเด่นและจุดด้อยของทฤษฎีองค์การแต่ละอย่าง ทั้งนี้โดยการสำรวจวรรณกรรมทางวิชาการที่มีอยู่ในภาพรวมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อจะได้ใช้เป็นกรอบแนวความคิดหรือกรอบทฤษฎีสำหรับการวิจัยกันต่อไป สำหรับทฤษฎีองค์การสำคัญ ๆ ก็ได้แก่ ทฤษฎีองค์การของ Weber ทฤษฎีองค์การทางการเมืองกับองค์การอุตสาหกรรม ทฤษฎีองค์การที่ไม่เป็นทางการ ทฤษฎีองค์การในฐานะที่เป็นระบบสมมูล รวมทั้งการวิเคราะห์องค์การด้วย

* ศาสตราจารย์ สมาคมน์วิชัยมหาวิทยาลัยไทย

Abstract

The purpose of this article is threefold. Firstly, it attempts to discuss the meanings of "theory" and "organization." Especially, it tries to point out the significance or function of theories in relation to research. Theory as an explanation must be used as a guide for research. At the same time, data or facts from research must be used to confirm or refute existing theories. Secondly, it seeks to study the essences of existing concepts or theories of organization, including their development. And thirdly, the author tries to discuss the strengths and weaknesses of each organization theory. The study has been done by surveying of the literature as an overview, in order that the theories can be used as conceptual or theoretical frameworks for further research.

ก. บทนำ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์อยู่ 3 ประการ กล่าวคือ ประการแรก เพื่อชี้ให้เห็นความหมายของคำว่า ทฤษฎีองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำคัญหรือหน้าที่ของทฤษฎีต่างๆ ที่มีต่อการศึกษาวิจัย ในลักษณะที่ว่า ทฤษฎีนั้น ต้องถือเป็นคำอธิบายที่ใช้เป็นแนวทางสำหรับการศึกษาวิจัย และข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษาวิจัยต้องสามารถนำมายืนยันหรือหักล้างทฤษฎีที่มีอยู่ได้ ประการที่สอง เพื่อศึกษาสาระสำคัญของแนวความคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การที่มีอยู่ รวมทั้งความเป็นมาของทฤษฎีองค์การเหล่านั้น และประการที่สาม เพื่อชี้ให้เห็นจุดเด่นและจุดด้อยของทฤษฎีองค์การแต่ละอย่าง ทั้งนี้โดยการสำรวจวรรณกรรมทางวิชาการที่มีอยู่ในภาพรวม ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อจะได้ใช้เป็นกรอบแนวความคิดหรือกรอบทฤษฎีสำหรับการวิจัยกันต่อไป สำหรับทฤษฎีองค์การสำคัญๆ ก็ได้แก่ ทฤษฎีองค์การของ Weber ทฤษฎีองค์การทางการเมืองกับองค์การอุตสาหกรรม ทฤษฎีองค์การที่ไม่เป็นทางการ ทฤษฎีองค์การในฐานะที่เป็นระบบสมดุล รวมทั้งการวิเคราะห์องค์การด้วย ดังจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความหมายของทฤษฎี

คำว่า ทฤษฎีองค์การ สามารถอธิบายได้สองส่วน ส่วนแรกคือ ทฤษฎี อีกส่วนหนึ่งคือ องค์การ

ตามความหมายที่เคร่งครัด ทฤษฎี (theory) คือ การอธิบาย (explanation) ถึงความสัมพันธ์ ระหว่างข้อเท็จจริง (facts) แนวความคิด (concepts) หรือตัวแปร (variables) ต่าง ๆ เกี่ยวกับปรากฏการณ์บางอย่าง ซึ่งต่างกับสมมติฐาน (hypothesis) เล็กน้อย เพราะอย่างหลังนี้ ได้แก่ ข้อเสนอชั่วคราวเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์หรือตัวแปรที่สังเกตได้ ทั้งนี้ถึงแม้ว่าทฤษฎีกับสมมติฐานมีความหมายใกล้เคียงกันมาก จนเกือบจะเป็นสิ่งเดียวกันด้วยซ้ำไป อย่างไรก็ตาม อย่างหลังนั้นถือเป็นภาระหน้าที่ของผู้วิจัย ที่จะต้องทดสอบด้วยข้อมูลในเชิงประจักษ์ ด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ เพื่อจะได้นำสิ่งที่ค้นพบมายืนยัน หักล้าง หรือขัดเกลาทฤษฎีที่มีอยู่

ทฤษฎีจึงได้แก่ การอธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ อย่างมีความหมาย หรือมีระบบ เพื่อก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งดังกล่าว รวมทั้งเพื่อพยากรณ์ และเพื่อการควบคุมปรากฏการณ์เหล่านั้น ด้วย

ในความหมายอย่างกว้าง ทฤษฎีหมายถึง ความคิดต่าง ๆ เช่น สมัยกรีก ทฤษฎีหมายถึง การมองไปที่สิ่งหนึ่งสิ่งใด เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งนั้น ๆ แล้วอธิบายสาเหตุของมัน เป็นต้น

ทฤษฎีจึงมีสองความหมาย คือ อย่างกว้างและอย่างแคบ ประการแรก ในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง แนวความคิดต่าง ๆ ซึ่งมองสิ่งที่ปรากฏในรูปของนามธรรม หรืออาจกว้างกว่านั้น ก็ได้แก่ ความคิดของนักคิดผู้หนึ่ง ที่รวมถึงการพรรณนาถึงความจริง (description) ของสิ่ง ๆ หนึ่งว่า มีลักษณะอย่างไร ตลอดจนการอธิบาย (explanation) ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งนั้นกับสิ่งอื่น และการเสนอแนะ (recommendation) การแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งดังกล่าวด้วย ประการที่สอง ในความหมายอย่างแคบ ทฤษฎีหมายถึงการอธิบายหรือข้อเสนอที่ใช้อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างปรากฏการณ์สองอย่างขึ้นไป ดังนั้น การพรรณนา และข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับปรากฏการณ์นั้น ๆ จึงไม่ถือเป็นทฤษฎี สำหรับทฤษฎี ณ ที่นี้ อาจจะถูกหรือผิดก็ได้ ทฤษฎีแบบวิทยาศาสตร์เช่นนี้ เป็นทฤษฎีที่อาศัยการสังเกตการณ์ที่ทดสอบได้ และอาศัยการใช้หลักตรรกวิทยาด้วย¹

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ครอบคลุมและเพื่อประโยชน์ในการศึกษานี้ ทฤษฎีจะหมายถึงการพรรณนาว่า สิ่งใดมีลักษณะเป็นอย่างไร รวมทั้งการอธิบายว่า สิ่งหนึ่งมีความสัมพันธ์กับอีกสิ่งหนึ่งอย่างไร ตลอดจนข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งนั้น ๆ ด้วย โดยอาจแบ่งทฤษฎีออกได้ 3 ระดับ คือ ระดับมหภาค เช่น ทฤษฎีที่ว่าด้วยระบบสังคม ระดับกลาง เช่น ทฤษฎีที่ว่าด้วยกลุ่มคน และระดับจุลภาค เช่น ทฤษฎีที่ว่าด้วยพฤติกรรมของบุคคล เป็นต้น

2. หน้าที่ของทฤษฎี

สำหรับหน้าที่ของทฤษฎีนั้น โดยทั่วไปแล้วก็ได้แก่ ประการแรก เป็นกรอบแนวความคิดในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายเข้าด้วยกัน โดยช่วยให้เรามีความเข้าใจเกี่ยวกับสิ่งดังกล่าวได้ดีขึ้น ประการที่

สอง ช่วยจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง เกี่ยวกับเรื่องที่จะทำการศึกษาวิจัยต่อไป โดยใช้เป็นเกณฑ์ในการมองปัญหาและตัวแปรต่าง ๆ ประการที่สาม ช่วยเป็นแนวทางสำหรับการจัดระเบียบ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อเท็จจริงหรือข้อมูลต่าง ๆ ในรูปของข้อเสนอเกี่ยวกับสิ่งที่ได้ค้นพบกันแล้วชั่วคราว ในลักษณะของการประมวลความรู้ต่าง ๆ ประการที่สี่ ช่วยให้มีความคิดที่ทดสอบได้ ในโลกแห่งความเป็นจริง และประการสุดท้าย ทฤษฎีช่วยให้มีกรอบแห่งแนวความคิด มีเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ รวมทั้งมีตัวแบบสำหรับการมองตัวแปรต่าง ๆ ในจำนวนที่จำกัดพอสมควร²

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่าง ทฤษฎีกับข้อเท็จจริงจากการศึกษาวิจัยนั้น ทฤษฎีมีหน้าที่ดังนี้ คือ *ประการแรก* ทฤษฎี เป็นแนวทางสำหรับการวิจัย ส่วนข้อเท็จจริงจากการวิจัยนั้น เป็นสิ่งยืนยันหรือปฏิเสธว่าทฤษฎีถูกหรือผิด *ประการที่สอง* ทฤษฎีช่วยกำหนดประเภทของข้อมูลให้แคบลงมา *ประการที่สาม* ทฤษฎีเป็นกรอบแนวความคิดที่ช่วยชี้ให้เห็นว่า ปรากฏการณ์ต่าง ๆ นั้น เกี่ยวข้องกัน *ประการที่สี่* ทฤษฎีเป็นสิ่งที่กล่าวถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในรูปของกฎเกณฑ์หรือระบบความสัมพันธ์ของข้อเสนอต่าง ๆ *ประการที่ห้า* ทฤษฎีพยากรณ์ข้อเท็จจริงจากความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์นั้น ๆ และ *ประการที่หก* ทฤษฎีช่วยชี้ให้เห็นช่องว่างแห่งความรู้ของเราว่า เรายังไม่รู้อะไรบ้าง ที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยกันต่อไป ส่วนหน้าที่ของข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษาวิจัยก็ได้แก่ *ประการแรก* ริเริ่มทฤษฎีใหม่ ๆ ขึ้นมาได้ *ประการที่สอง* นำไปสู่การปฏิเสธทฤษฎีที่มีอยู่ หรือการสร้างทฤษฎีขึ้นมาใหม่ และ *ประการที่สาม* ช่วยขัดเกลาหรือทำให้ทฤษฎีที่มีอยู่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า จริง ๆ แล้วทฤษฎีก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงต่าง ๆ หรือการจัดระเบียบข้อเท็จจริงที่มีอยู่อย่างมีความหมาย ส่วนข้อเท็จจริงก็คือ ปรากฏการณ์ในรูปของทฤษฎีที่ทดสอบได้ในเชิงประจักษ์นั่นเอง³

ดังนั้น ทฤษฎีกับข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการศึกษาวิจัย จึงต้องอยู่ด้วยกัน ทฤษฎีที่ห่างไกลจากความเป็นจริงย่อมเชื่อถือไม่ได้ เพราะอธิบายความจริงไม่ได้ ส่วนข้อเท็จจริงล้วน ๆ ก็ไม่มีความหมายอะไร เพราะโลกเรามีข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ไม่มีการจัดระบบเต็มไปหมด

การศึกษาวิจัยทุก ๆ เรื่อง จึงต้องมีทฤษฎีเป็นแนวทาง โดยเริ่มต้นจากการตั้งคำถามแล้วพยายามหาคำตอบต่อคำถามดังกล่าว หรือตั้งวัตถุประสงค์ว่าจะ

ชี้ให้เห็นว่า อะไรเป็นอย่างไร หรือสัมพันธ์กันอย่างไรไว้ แล้วพยายามหาข้อเท็จจริง มาสนับสนุน หรือตั้งสมมติฐานในกรอบของทฤษฎีว่า จะพิสูจน์ให้เห็นว่า สิ่งหนึ่งมีความสัมพันธ์กับอีกสิ่งหนึ่งอย่างไร แล้วพยายามรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลมา ยืนยันหรือหักล้างสมมติฐานดังกล่าว

อย่างหนึ่งอย่างใดในสามอย่างนี้ ย่อมมีความหมายเหมือนกัน แต่ต่างกัน ที่การใช้คำพูด ความยากง่าย และความเคร่งครัดพิถีพิถันในวิธีการทางวิทยาศาสตร์ ของแต่ละระดับเท่านั้น การศึกษาวิจัยจึงต้องเริ่มต้นจากการตั้งคำถาม การตั้งวัตถุประสงค์ หรือการตั้งสมมติฐานอย่างหนึ่งอย่างใดเสมอ มิฉะนั้นก็จะปราศจาก จุดมุ่งหมาย หรือทิศทาง ไม่รู้ว่า จะทำการศึกษาวิจัยไปเพื่ออะไร สิ่งดังกล่าวจะเป็น กรอบหรือแนวทางในการหาคำตอบ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลมายืนยันหรือพิสูจน์ ข้อเสนอนี้ในทางทฤษฎีนั้นเอง⁴

ดังนั้น การพูดถึงทฤษฎีหนึ่งทฤษฎีใด จึงต้องพูดถึงการศึกษาเรื่องนั้น ควบคู่กันไปด้วย จนอาจพูดได้ว่า เราพูดถึงสิ่งเดียวกัน แต่คนละลักษณะหรือ คนละมิติ เช่น พูดถึงทฤษฎีองค์การของ Weber ก็ต้องหมายรวมถึงการศึกษาของ เขาก็เกี่ยวกับองค์การไปในขณะเดียวกันด้วย เพราะเขาจะต้องหาข้อเท็จจริงมายืนยัน หรือสนับสนุนทฤษฎีของเขาในหนังสือเล่มเดียวกันนั้น เราจึงพูดถึงทฤษฎีกับการ ศึกษาของผู้หนึ่งผู้ใดรวม ๆ กัน ดังจะกล่าวต่อไป

3. ความหมายขององค์การ

สำหรับความหมายขององค์การ (organization) นั้น มีผู้ให้คำนิยามไว้ ต่าง ๆ ดังนี้ เช่น

Dimock กล่าวว่า องค์การได้แก่ การจัดตั้งอย่างมีระบบ ให้ส่วนต่าง ๆ เข้ามาอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ก่อให้เกิดอำนาจ หน้าที่ การประสานงาน และการ ควบคุม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้⁵

Millet ให้ความหมายขององค์การไว้ว่า เป็นกรอบโครงสร้างที่บุคคล หลายคนมาปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน⁶

Piffner ให้คำนิยามองค์การว่า องค์การได้แก่ การที่คนจำนวนมากมา ทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ มีความสลับซับซ้อน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน⁷

และ Walters นิยาม คำว่า องค์กร ไว้ดังนี้ องค์กรคือ การกำหนด การพัฒนา การจัดตั้ง โครงสร้าง รูปแบบ กรอบ การจัดการ การจัดกลุ่มงาน และความสัมพันธ์ในการทำงาน ของหน้าที่และงานหรือของหน่วยงาน ของกลุ่มคน ในกิจกรรมที่มีการประสานกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารงาน เป็น เรื่องของการเตรียมการ สำหรับการกระทำ เพื่อจัดการและควบคุม

ส่วน Blau กล่าวว่า องค์กรเกิดขึ้นเมื่อมีระเบียบปฏิบัติมาระดมและมา ประสานกิจกรรมของกลุ่มในการบรรลุวัตถุประสงค์ใด ๆ โดยเฉพาะร่วมกันของคน จำนวนมาก หรือของคนกลุ่มย่อยที่ทำเพื่อคนกลุ่มใหญ่ ดังกล่าว

ตามความหมายต่าง ๆ ขององค์กรเหล่านั้น จะเห็นได้ว่าองค์กร ประกอบด้วย ลักษณะสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

1. มีบุคคลร่วมกันทำงานอยู่ตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว จะเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ที่ยากต่อการติดต่อกันได้ แบบตัวต่อตัว จึงจำเป็นต้องมีระเบียบปฏิบัติขึ้นมา
2. งานจะมีลักษณะสลับซับซ้อน จนยากแก่การที่จะเข้าใจได้โดยง่าย จึง จำเป็นต้องมีระเบียบหรือคู่มือขององค์กร เพื่อการติดต่อประสานงาน
3. มีวัตถุประสงค์ แผน และแผนปฏิบัติการของหน่วยงานอย่างชัดเจน
4. ยึดถือเหตุผลในการทำงาน มีการกลั่นกรองงานเป็นขั้น ๆ ไม่ใช่เป็นไปตามอารมณ์ของคนๆ เดียว
5. ทุกหน่วยงานจะมีลักษณะเป็นสากล คือ มีลักษณะและแนวความคิด เกี่ยวกับการจัดตั้งคล้ายคลึงกันโดยทั่วไป จะแตกต่างกันบ้างไม่มากนัก ถึงแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ต่างกัน

จะเห็นได้ว่า องค์กรประกอบที่สำคัญ ๆ ขององค์กร ก็ได้แก่ การมีบุคคล ตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาทำกิจกรรมร่วมกัน โดยมีการแบ่งงานกันทำตามความถนัด มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อนสอดคล้องกับงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยเทคนิคและข้อมูลข่าวสารทางการ บริหารและการติดต่อสื่อสารที่จำเป็น

ทฤษฎีองค์กร จึงได้แก่ การศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้าง หน้าที่ และการ ปฏิบัติงานขององค์กร รวมทั้งพฤติกรรมของบุคคลและของกลุ่มที่ปฏิบัติงานใน

องค์การด้วย ทฤษฎีองค์การจึงเป็นเรื่องของการรวบรวมเอาสิ่งที่เป็นจริงเกี่ยวกับองค์การมาให้เห็นอย่างมีความหมายและลึกที่สุด ถึงแม้ว่าทฤษฎีองค์การจะมีประโยชน์เพียงชี้ให้เห็นแนวโน้มและความเป็นไปได้ แต่ก็สามารถช่วยให้นักวิชาการและนักบริหารได้เข้าใจและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้มากมาย⁹

เช่น ทฤษฎีองค์การของ Weber ซึ่งอาศัยแนวความคิดเรื่องอำนาจที่ว่า ผู้นำหรือนักบริหารจะสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ การที่ผู้ใต้บังคับบัญชายินยอมปฏิบัติตามคำสั่งจนบรรลุวัตถุประสงค์ สำหรับการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น เป็นเรื่องของการปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติในองค์การ ไม่ใช่เรื่องตัวคนผู้สั่ง ตามความเห็นของ Weber องค์การขนาดใหญ่ที่มีระเบียบแบบแผน จึงต้องใช้หลักกฎหมายและใช้หลักเหตุผลเป็นสำคัญ

ข. ทฤษฎีองค์การต่าง ๆ

1. ทฤษฎีของ Max Weber

ทฤษฎีองค์การ (bureaucracy) ของ Weber กล่าวถึงสองอย่าง อย่างแรกได้แก่ ลักษณะต่าง ๆ ของการขยายตัวขององค์การสมัยใหม่ในทุกสังคม อย่างที่สอง ได้แก่ การวิเคราะห์โครงสร้างขององค์การขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งทฤษฎีของ Weber เน้นอยู่ 3 ประการ

อำนาจ (authority) เขากล่าวว่า ในสังคมหนึ่ง ๆ คนเราจะต้องมีความเห็นร่วมกันว่า ในการควบคุมสังคมนั้น จะต้องใช้อำนาจสักอย่างหนึ่งมาบังคับคนเราให้ยอมปฏิบัติตาม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าโครงสร้างแห่งอำนาจนั้น ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญขององค์การทางสังคมทีเดียว โครงสร้างแห่งอำนาจดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับระบบความเชื่อ 3 อย่าง ที่ให้ความชอบธรรมแก่มัน โดย Weber แบ่งอำนาจออกเป็น 3 แบบ แบบแรก เป็นอำนาจที่ได้มาจาก ประเพณี (traditional authority) ความชอบธรรมของการมีอำนาจแบบนี้ เกิดจากความเชื่อในความซึ้งของประเพณี ที่ถือกันมาว่า บุคคลคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง ควรได้รับสิทธิในการปกครองผู้อื่น เช่น โดยการสืบสันตติวงศ์ หรือระบบทาสสมมติ แบบที่สอง อำนาจที่เกิดจากบารมี (charismatic authority) ของตนเอง มีพื้นฐานมาจากการมีศรัทธา

ในตัวผู้นำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในลักษณะที่ได้รับแรงบันดาลใจมาจากอำนาจลึกลับ บางอย่าง ทำให้เกิดความเต็มใจเชื่อฟังคำสั่งของเขามาก เช่น ในกรณีของ โมเซส เป็นต้น แบบที่สาม การมีอำนาจตามกฎหมาย (legal authority) ความชอบธรรมของการมีอำนาจแบบนี้เกิดจากการมีความเชื่อที่เป็นทางการ ในการมีอำนาจเหนือของ ปทัสถานทางกฎหมายต่าง ๆ ไม่ว่าจะมิสสารใด ๆ หลักการที่ไม่มีลักษณะเป็นการ ส่วนตัวเหล่านี้ หมายรวมถึง การปฏิบัติตามคำสั่งจากผู้มีตำแหน่งที่เป็นทางการ โดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลที่ครองตำแหน่งนั้น การมีอำนาจตามกฎหมายเป็นลักษณะสำคัญขององค์การที่เป็นทางการของสังคมสมัยใหม่¹⁰

Weber ศึกษาประวัติศาสตร์ ถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ทำให้มีการขยายตัวขององค์การขนาดใหญ่ เช่น ระบบเศรษฐกิจที่เน้นเรื่องเงิน การเลิกทาส การรวมตัวกันขนาดใหญ่ ความสลับซับซ้อนของงานบริหาร และการเติบโตของระบบนายทุน โดยพบว่า องค์การขนาดใหญ่มีแนวโน้มจะขยายตัวมากขึ้น ๆ ในสังคมสมัยใหม่¹¹

ประการแรก องค์การขนาดใหญ่ (bureaucracy) ความสำคัญขององค์การขนาดใหญ่ในสังคมสมัยใหม่ ทำให้ Weber ถือสิ่งดังกล่าวเป็นหัวใจสำคัญของการวิเคราะห์ทฤษฎีสังคมของตน ถึงแม้ว่าเขาจะเน้นส่วนราชการต่าง ๆ แต่หลักการของเขาก็ใช้ได้กับองค์การที่เป็นทางการโดยทั่วไปที่มีความสลับซับซ้อนด้วย โดยเขามุ่งศึกษากิจกรรมร่วมกันที่ต้องมีการจัดตั้งขึ้นมา เพื่อให้เกิดความสมเหตุสมผลกับความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งจำเป็นต้องมีการกระทำร่วมกันของคนเป็นจำนวนมาก คือ เขามุ่งศึกษาหลักการต่าง ๆ ของการบริหารงานขนาดใหญ่ตามหลักเหตุผลนั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประสิทธิภาพขององค์การขนาดใหญ่ตามที่มันเป็นและควรจะเป็น Weber ค้นพบว่าองค์การขนาดใหญ่มีลักษณะสำคัญ ๆ อยู่อย่างไร รวมทั้งค้นพบความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะเหล่านั้นขององค์การด้วย

ประการที่สอง องค์การขนาดใหญ่จะมีลักษณะของงานที่มีความสลับซับซ้อน มีการแบ่งงานกันทำค่อนข้างมาก มีการมอบหมายความรับผิดชอบโดยเฉพาะแก่ผู้ชำนาญงานแต่ละคนที่เป็นมืออาชีพ จะมีกลไกการบริหารโดยเฉพาะเกิดขึ้นมารับผิดชอบการดำรงอยู่ขององค์การ ซึ่งรวมถึงสายการติดต่อสื่อสาร ที่มีได้มุ่งต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การโดยตรง ประการที่สอง จะมีการ

จัดตั้งตำแหน่งที่เป็นทางการตามสายการบังคับบัญชา กำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎเกณฑ์ที่ไม่มีลักษณะเป็นการส่วนตัว การปฏิบัติงานต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามกฎระเบียบที่มีความคงเส้นคงว่า การปฏิบัติหน้าที่และความสัมพันธ์ต่าง ๆ ในที่ทำงานจะมีลักษณะไม่เป็นการส่วนตัว สมาชิกขององค์การขนาดใหญ่จะเป็นลูกจ้างที่ทำงานเต็มเวลา มีความมั่นคงในอาชีพ มีความก้าวหน้าในองค์การ โดยมีนโยบายการบริหารงานบุคคลที่ชัดเจน เพื่อป้องกันการให้ออกจากงานตามอำเภอใจ ความก้าวหน้าอาศัยหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน เช่น ระบบความสามารถและอาวุโส สิ่งเหล่านี้คือลักษณะสำคัญขององค์การขนาดใหญ่ ถึงแม้ว่า Weber จะพูดถึงลักษณะอื่น ๆ ด้วย เช่น การมีเอกสารมากมายก่ายกอง และการย้ายงานแทนกันได้ง่ายของบุคลากรอยู่บ้างก็ตาม

ประการที่สาม องค์การขนาดใหญ่จะมีการขึ้นอยู่กับกันระหว่างลักษณะต่าง ๆ โดยจะมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ และการยึดถือหลักเหตุผล เป็นเกณฑ์ในการทำหน้าที่เหล่านั้น การบริหารงานที่สลับซับซ้อนให้บรรลุลงอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องแบ่งความรับผิดชอบย่อยต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรมืออาชีพที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานขึ้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การขนาดใหญ่ จึงต้องมีเจ้าหน้าที่บริหารโดยเฉพาะ มาทำหน้าที่ดำรงช่องทางการติดต่อสื่อสารและประสานงาน รวมทั้งมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน ช่วยประสานงานที่มีความหลากหลายต่าง ๆ สามารถให้คำแนะนำแก่การปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีการขยายวงกว้างออกไปเรื่อย ๆ แต่การกำกับกรอย่างใกล้ชิดในการตัดสินใจสั่งการทุก ๆ เรื่อง ย่อมไม่ทำให้เกิดประสิทธิภาพ แต่ก่อให้เกิดความเครียดขึ้นมาได้ ระบบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสำนักงานนั้น ก็มีไว้เพื่อให้การปฏิบัติงานมีมาตรฐานเดียวกัน และช่วยให้ไม่จำเป็นต้องกำกับแทรกแซงงานโดยไม่จำเป็น อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการฝึกอบรมตามสายอาชีพและมีกฎเกณฑ์ของสำนักงานแล้วก็ตาม แต่ความมีอารมณ์ของคนเรา และอคติส่วนตัวก็มักจะเข้ามาแทรกแซงความสามารถในการตัดสินใจที่ใช้หลักเหตุผลได้เหมือนกัน การเน้นเรื่องการไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวจะช่วยลดการนำปัจจัยที่ไม่มีเหตุผลนั้นเข้ามาพิจารณาในการตัดสินใจขององค์การ การมีวินัยที่ไม่เป็นการส่วนตัวในสายการบังคับบัญชาขององค์การจะทำให้สมาชิกขององค์การมี

ความห่างเหินกันไปบ้าง แต่ความมั่นคงในอาชีพจะช่วยลดภาระนี้ลงได้ และส่งเสริมความจงรักภักดีต่อองค์กร

Weber มองเห็นว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากเงื่อนไขหนึ่ง ๆ ในองค์การ จะก่อให้เกิดการพัฒนาของอีกเงื่อนไขหนึ่งเพื่อมาแก้ปัญหาเหล่านั้น กระบวนการ ขึ้นอยู่แก่กันแบบนี้ก่อให้เกิดลักษณะต่าง ๆ ขององค์การขนาดใหญ่ดังกล่าว เขากล่าวว่า ลักษณะต่าง ๆ ขององค์การบริหารเหล่านี้ ช่วยให้องค์การสามารถปฏิบัติงานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง¹²

กล่าวโดยสรุป ในการสร้างทฤษฎีองค์การทางสังคม Weber ได้เสนอกรอบแนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบในอุดมคติที่ใช้หลักเหตุผล (rational ideal type) ซึ่งสามารถใช้วิเคราะห์ปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ในความเป็นจริงได้ โดยถือว่า ส่วนประกอบที่ไม่มีเหตุผล เป็นการเบี่ยงเบนไปจากตัวแบบดังกล่าว สำหรับอำนาจที่ชอบธรรม 3 อย่างในอุดมคตินั้น อำนาจที่เกิดจากนามมีขึ้นอยู่กับการอุทิศตัวให้กับบุคคลบางอย่างของบุคคล ซึ่งมักจะเป็นฝ่ายตรงข้ามกับระบบที่มีอยู่ อำนาจที่ได้มาจากประเพณีขึ้นอยู่กับพิธีสถานและฐานะทางสังคมที่มีอยู่เดิม ซึ่งก็มีความมั่นคงพอสมควร ส่วนอำนาจตามกฎหมายนั้นขึ้นอยู่กับการยึดถือหลักสากลกับความไม่เป็นการส่วนตัว จากนั้นเขาก็ใช้ตัวแบบเหล่านี้วิเคราะห์องค์การต่าง ๆ เช่น ส่วนราชการ การสืบทอดตำแหน่งกัน กับรูปแบบต่าง ๆ ของบารมี

ตัวแบบในอุดมคติของ Weber อาศัยการศึกษาเปรียบเทียบกรณีต่าง ๆ ที่มีอยู่จริงในประวัติศาสตร์ ตัวแบบเรื่องอำนาจของเขาสามารถพัฒนามาใช้ศึกษาเปรียบเทียบระบบต่าง ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นแบบสังคมดั้งเดิม กำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้ว ทั้งนี้แม้ว่าเขาจะสนใจเฉพาะสังคมตะวันตกก็ตาม แต่การแบ่งประเภทดังกล่าวของเขาก็อาจกว้างเกินไป และสนใจเฉพาะกรณีสุดโต่ง จึงอาจทำให้มองไม่เห็นลักษณะเฉพาะของแต่ละระบบได้เหมือนกัน

2. องค์การทางการเมืองกับองค์การอุตสาหกรรม

2.1 กฎเหล็ก (Iron law) ของ Michels

จากการศึกษาพรรคสังคมนิยมกับสหภาพแรงงานในเยอรมนี Michels กล่าวว่า องค์การเช่นนั้นจะแปรสภาพเป็นองค์การคณาธิปไตยที่อำนาจ

อยู่ในกลุ่มบุคคลบางคน ซึ่งถือเป็นกฎเหล็กได้ทีเดียว กล่าวคือ พรรคการเมืองกับสหภาพแรงงานจะมีสภาพเป็นส่วนราชการขึ้นมา ทั้งนี้ไม่ว่าอุดมการณ์ขององค์การดังกล่าวจะมุ่งในเรื่องความเสมอภาคเพียงใด เนื่องจากจะมีการควบคุมจากส่วนกลางด้วยความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งนับเป็นสิ่งจำเป็นต่อการประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งและในการเจรจาต่อรองขององค์การทั้งสอง ประสบการณ์ที่บรรดาผู้นำทั้งหลายได้รับพร้อม ๆ กับการประสบชัยชนะ ทำให้สิ่งดังกล่าวกลายเป็นสิ่งจำเป็นขึ้นมา เนื่องจากองค์การที่เข้มแข็งมีความสำคัญต่อการดำเนินโครงการที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคน ผู้นำทั้งหลายจึงสนใจมากขึ้น ๆ ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์การ และปกป้องมันจากการโจมตีของฝ่ายอนุรักษนิยม ถึงแม้ว่าการกระทำนั้นจะเท่ากับเป็นการละทิ้งอุดมการณ์รุนแรงเดิม โดยพยายามลดความรุนแรงลง ทั้งนี้ก็เพื่อให้ฝ่ายค้านที่ทรงพลังยอมอ่อนข้อลงบ้าง

กล่าวโดยสรุป Michels กล่าวว่า กระบวนการต่าง ๆ ขององค์การจะแปรสภาพพรรคการเมืองและสหภาพแรงงานที่เน้นในเรื่องความเสมอภาค ไปสู่การเป็นองค์การที่เน้นการควบคุมที่ส่วนกลาง ซึ่งเต็มไปด้วยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน รวมทั้งแปรสภาพเป้าหมายที่รุนแรง ไปสู่โครงการปฏิรูปแบบอ่อน ๆ ด้วย¹³

อย่างไรก็ตาม Lipset กับคณะ ได้โต้แย้งสมมติฐานข้างต้น โดยกล่าวว่า การมีระบบสองพรรคอยู่ในสหภาพแรงงาน ย่อมช่วยป้องกันไม่ให้เกิดระบบคณาธิปไตยขึ้นในองค์การ พวกเขาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ช่วยดำรงกระบวนการประชาธิปไตยก็คือ การมีองค์การย่อย ๆ จำนวนมาก ภายในสหภาพเอง ทำให้สมาชิกสหภาพกลายเป็นสมาชิกของสมาคมและสโมสรจำนวนหลากหลายขึ้นมา

สมาคมเหล่านี้รักษาระบบประชาธิปไตยไว้ได้ โดยอาศัยการมีส่วนร่วมของสมาชิกในกิจกรรมต่าง ๆ ของสหภาพ ช่วยฝึกอบรมการเป็นผู้นำ ช่วยเป็นฝ่ายค้านต่อผู้นำที่อยู่ในตำแหน่ง ข้อสรุปของการศึกษานี้ไม่ได้ปฏิเสธสมมติฐานที่ว่าสหภาพที่มีประสิทธิผลจะแปรสภาพเป็นส่วนราชการได้โดยง่าย แต่ช่วยขัดเกลาทฤษฎี โดยระบุว่าองค์การย่อย ๆ สามารถช่วยสกัดแนวโน้มของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางได้พอสมควร ซึ่งอย่างหลังนี้เป็นลักษณะอย่างหนึ่งขององค์การนั่นเอง¹⁴

2.2 พรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมืองของ Duverger

ทฤษฎีของ Duverger เกี่ยวกับพรรคการเมืองวิเคราะห์วิธีที่องค์การของพรรคได้รับความกระทบกระเทือนจากระบบการเมืองที่มันดำรงอยู่ เขากล่าวว่า ระบบการเลือกตั้งที่ใช้เสียงข้างมากธรรมดาส่งเสริมให้เกิดระบบสองพรรค โดยพรรคที่สามจะเสียเปรียบอย่างมาก ส่วนระบบการเป็นตัวแทนตามสัดส่วนจะทำให้เกิดระบบหลายพรรคขึ้นมา เขากล่าวว่า ถ้ามีเพียงสองพรรค แต่ละพรรคจะได้ประโยชน์จากการมีนโยบายแบบกลาง ๆ เพราะจะได้รับการสนับสนุนจากพวกไม่รุนแรง โดยไม่ต้องสูญเสียพวกหัวรุนแรงของฝ่ายตนมากนัก เพราะไม่มีทางจะไป ในทางตรงกันข้าม สำหรับระบบหลายพรรค พรรคการเมืองต่าง ๆ จะมีแนวโน้มที่จะใช้นโยบายแบบสุดโต่งสุดขีด เพราะแต่ละพรรคต้องพยายามแยกตัวออกจากพรรคอื่น ๆ ทฤษฎีของ Duverger นับเป็นความพยายามซึ่งมีอยู่น้อยที่จะชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะต่าง ๆ ขององค์การ กับลักษณะของสิ่งแวดล้อมที่องค์การดำรงอยู่ในนั้น¹⁵

กล่าวโดยสรุป Duverger พยายามสร้างทฤษฎีพรรคการเมือง โดยมุ่งวิเคราะห์แนวความคิดสำคัญของ Burke, Marx กับ Michels นั่นก็คือ อุดมการณ์ พื้นฐานทางสังคม กับโครงสร้างภายในขององค์การ เขากล่าวว่า มติมหาชนถูกกำหนดโดยพรรคการเมืองและโดยกลับกันด้วย กล่าวคือ มติมหาชนสะท้อนให้เห็นการมีสำนึกในชนชั้น ซึ่งปรากฏตัวอยู่ในการเป็นสมาชิกของพรรค เขามองว่า พรรคการเมืองเป็นเครื่องมือของการรวมกลุ่มกันในการต่อสู้เพื่ออำนาจ และพบว่า โครงสร้างของพรรคการเมืองจะมีลักษณะเป็นแบบคณาธิปไตย และเป็นแบบเผด็จการมากขึ้นเรื่อย ๆ ภายใต้อิทธิพลของพรรคมวลชนในยุคปัจจุบัน เขาปฏิเสธการมีความเชื่อในเรื่องการปกครองโดยเสียงข้างมาก โดยกล่าวว่า ทุกรัฐบาลก็เป็นคณาธิปไตยทั้งนั้น ต่างกันเพียงการมีหรือไม่มีองค์การฝ่ายค้านเท่านั้น เขาแบ่งความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองออกเป็น 3 แบบ ได้แก่ ความขัดแย้ง โดยไม่มีหลักการต่าง ๆ มากเกี่ยวข้อง เช่น ในสหรัฐอเมริกา ความขัดแย้งในหลักการรอง ๆ เช่น ในอังกฤษและยุโรปตอนเหนือ กับความขัดแย้งในหลักการหลัก ๆ เช่น ในฝรั่งเศสกับอิตาลี เขามองเห็นว่า การมีระบบพรรคการเมืองพรรค

เดียวในประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ก็ยังมีส่วนนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยได้เหมือนกัน

แนวทางศึกษาวิเคราะห์ด้านสังคมวิทยาของ Duverger ในการศึกษาเปรียบเทียบพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยอาศัยข้อมูลในเชิงประจักษ์จำนวนมาก นับว่ามีคุณค่าต่อการก่อให้เกิดความเข้าใจถึงลักษณะและบทบาทของพรรคการเมืองได้พอสมควร กรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์ของเขาอาจใช้เป็นแนวทางในการวิจัยต่อไป ตัวแบบพรรคการเมืองของเขาอาจใช้อธิบายความเหมือนกันและความแตกต่างกันระหว่างระบบพรรคการเมืองต่าง ๆ ในรูปของโครงสร้าง เช่น องค์การ สมาชิกภาพ ลักษณะผู้นำ หรืออิทธิพลของระบบพรรคและรัฐบาล ที่มีต่อระบบการเมือง แต่ข้อเสนอของเขาก็มีข้อยกเว้น และมีการผันแปรมากเกินไป กฎเกณฑ์ของเขากว้างมากด้วย เขาจึงไม่ได้เสนอตัวชี้วัดหรือเงื่อนไขใด ๆ ให้เราสามารถทดสอบสมมติฐานต่าง ๆ ได้

2.3 ทฤษฎีการบริหารของ Taylor

Taylor เป็นนักทฤษฎีทางการบริหาร ที่สนใจศึกษางานต่าง ๆ โดยมุ่งแก้ปัญหาทางการบริหารเป็นหลัก ทฤษฎีองค์การที่เน้นหลักเหตุผลของ Taylor ได้แก่ ทฤษฎีการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (scientific management) ซึ่งเน้นความสามารถในอวัยวะของคนเราในการปฏิบัติงานทางกายภาพ เขากล่าวว่า วิทยาศาสตร์การจัดการจะช่วยยุติข้อพิพาทระหว่างชนชั้นที่มีอยู่ได้ ในขณะเดียวกัน คนเราย่อมนำความคิดแบบวิทยาศาสตร์มาใช้ในการดำเนินงานได้ โดยถือว่า ระบบต้องมาก่อนคน คนถูกมองเป็นเครื่องจักร ทำงานโดยเห็นแก่เงิน สิ่งนี้เป็นทัศนะในการมองโลกแบบใหม่ ทฤษฎีของเขาประกอบด้วย แนวความคิดที่สำคัญ 3 อย่าง ได้แก่ *ประการแรก* การแสวงหาหลักการต่าง ๆ ในการทำงาน ซึ่งได้แก่ การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน โดยใช้หลักวิทยาศาสตร์ การพัฒนาบุคลากร รวมทั้งความร่วมมือระหว่างหัวหน้ากับคนงาน *ประการที่สอง* การใช้เทคนิคการทำงานในลักษณะที่ว่า จะให้คนงานแต่ละคนใช้วิธีการทำงานอย่างไร ถึงจะได้งานมากที่สุด หรือมองหาวิธีที่ดีที่สุด (one best way) ในการทำงานของแต่ละคน โดยเขาสนใจด้านความเป็นมนุษย์น้อย และ *ประการที่สาม* เขายอมรับว่า เทคนิคการทำงานอาจมีปัญหาใน

ระยะยาว เนื่องจากคนงานอาจไม่พอใจกับการถูกบังคับให้ทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับค่าตอบแทน จึงแนะนำให้มีการศึกษาวิจัยกันต่อไปเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องนี้¹⁶

อาจกล่าวได้ว่า ทฤษฎีของ Taylor สนใจโครงสร้างบางส่วนขององค์การ เช่น การจัดแบ่งงานที่ดีที่สุดในสถานปฏิบัติงาน การวิเคราะห์งาน แต่ละอย่างเพื่อหาหนทางที่ดีที่สุด รวมทั้งสนใจคนงานระดับล่างมากกว่านักบริหาร เพื่อให้คนงานทำงานได้ดีที่สุด เป็นการเพิ่มรายได้

ควบคู่กับทฤษฎีข้างต้น ก็มี **ทฤษฎีองค์การของ Gulick กับ Urwick** ซึ่งถือว่าประสิทธิภาพเป็นเรื่องสำคัญที่สุดของการบริหารงานในทุกองค์การ ซึ่งจะต้องมีการแบ่งงานกันทำตามความเหมาะสม เขากล่าวว่า มีปัจจัยหลัก 4 อย่างที่ต้องพิจารณาในองค์การบริหาร ได้แก่ วัตถุประสงค์ กระบวนการ ลูกค้า และพื้นที่ นอกจากนี้แล้ว ในทุกแห่งยังต้องจัดรูปแบบองค์การเป็นรูปสามเหลี่ยมพีระมิด โดยมีสายบังคับบัญชาลดหลั่นลงมาตามลำดับชั้นด้วย เขาได้เสนอกฎหรือกระบวนการบริหารอันเป็นภาระหน้าที่ของนักบริหาร ตามหลัก POSDCORB เขากล่าวว่า กระบวนการบริหารในอุดมคติจะต้องประกอบด้วย การวางแผน การจัดองค์การ การบริหารบุคลากร การอำนวยความสะดวก การประสานงาน การรายงาน และการงบประมาณ ซึ่งเชื่อว่า หลักการข้อนี้สามารถนำไปใช้ได้ในทุกองค์การและทุกสังคม¹⁷

ทฤษฎีของเขา เน้นกระบวนการบริหารกับหน้าที่ของนักบริหาร โดยกล่าวว่า การใช้หลัก POSDCORB เป็นการใช้หลักเหตุผล ที่จะช่วยให้สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์การ เช่นเดียวกับ Taylor ทฤษฎีองค์การของเขามุ่งแก้ปัญหาคโครงสร้างภายใน แต่ไม่ได้คำนึงถึงความสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อมภายนอกองค์การ ซึ่งมีนัยดังต่อไปนี้

อาจกล่าวโดยรวมได้ว่า ตัวแบบที่ยึดถือหลักเหตุผล ถูกวิจารณ์ว่า ละเลยความสัมพันธ์ และพฤติกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ในองค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ส่วนที่ไม่มีเหตุผลในพฤติกรรมของคนที่มีต่อการปฏิบัติงาน **ประการที่สอง** การมุ่งสนใจเงื่อนไขการจัดตั้งที่เป็นทางการ ก็ละเลยลักษณะที่ไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้น ซึ่งช่วยปรับปรุงความสัมพันธ์ทางสังคมต่าง ๆ รวมทั้งการปฏิบัติงานด้วย **ประการที่สาม** ต่อข้อสมมติที่ว่า องค์การเป็นระบบที่ทำหน้าที่อย่างได้สมดุลง ก็ถือได้ว่าเป็น

การหลงทาง เพราะละเลยการไม่ทำหน้าที่ ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จึงมีคนหันมาสนใจองค์การที่ไม่เป็นทางการขึ้นมา

3. องค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal organization)

นักวิชาการองค์การยอมรับว่า ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว ไม่ได้เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติที่เป็นทางการเสียทุกอย่าง หากแต่ค้นพบว่าสิ่งดังกล่าวเกิดจากการรวมตัวกันทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการของผู้มีส่วนร่วมบางคน เพื่อเสริมองค์การที่เป็นทางการอีกต่อหนึ่ง ดังที่ Chester Barnard กล่าวว่า "องค์การที่ไม่เป็นทางการ" ที่เกิดขึ้นในองค์การที่เป็นทางการ นับเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานในองค์การทีเดียว¹⁸

พร้อมกันนั้น Ruethlisberger กับ Dickson ก็พบว่า "ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ" ในกลุ่มงานของโรงงาน จะมีโครงสร้างของตนโดยเฉพาะ ซึ่งมีกลุ่มย่อย ๆ และฐานะตำแหน่งต่าง ๆ กัน รวมทั้งมีบทบาทอย่างไม่เป็นทางการเกิดขึ้นมาจัดระเบียบการทำงานของคนงาน เช่น คนงานจะกำหนดกันเองว่า ไม่ควรทำการผลิตเร็วหรือช้าเกินไป หากผู้ใดออกนอกกลุ่มนอกทางก็จะถูกลงโทษ โดยการเยาะเย้ย เสียดสีฐานะตำแหน่ง หรือคว่ำบาตร นั่นก็คือ คนงานจะรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการเพื่อควบคุมผลผลิต ดังนั้น โครงสร้างฐานะที่ไม่เป็นทางการจึงช่วยทำให้เกิดองค์การมาควบคุมกันทางสังคม องค์การที่ไม่เป็นทางการจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อองค์การเอง¹⁹

การศึกษาข้างต้นก่อให้เกิดการศึกษาเพิ่มเติมอีกเป็นจำนวนมาก เกี่ยวกับ "มนุษยสัมพันธ์" (human relations) ในโรงงาน เช่น การวิจัยเกี่ยวกับ ผลของความเป็นปึกแผ่นของกลุ่ม ผลของความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อผลผลิต ดังที่ Kahn กับ Katz ได้พบว่า การควบคุมอย่างใกล้ชิดทำให้ผลผลิตต่ำลง ในขณะที่ความสนใจในสวัสดิการของผู้ใต้บังคับบัญชา กลับเพิ่มผลผลิต²⁰ การศึกษาความสัมพันธ์ทางสังคมในโรงงานจึงเข้าแทนที่การศึกษาลักษณะขององค์การ

3.1 แนวความคิดเรื่องวิธีการกลายเป็นเป้าหมายของ Merton ตรงกันข้ามกับการศึกษาในเรื่องมนุษยสัมพันธ์ที่ไม่ได้โจมตีลักษณะองค์การของ Weber

แต่ Merton ได้ชี้ให้เห็นจุดอ่อนในการศึกษาของ Weber โดยตรง Merton กล่าวว่า ระเบียบปฏิบัติขององค์กรที่มุ่งประสิทธิภาพนั่นเอง กลับมีผลในทางตรงกันข้าม ซึ่งจริง ๆ แล้วกลับลดประสิทธิภาพในการทำงานให้ต่ำลง หลักสำคัญในแนวความคิดของ Merton ก็คือ วิธีการ (Means) กลับกลายเป็นเป้าหมาย (Ends or Goals) เสียเอง เหมือน ๆ กับที่ Michels ได้พูดไว้ นั่นก็คือ การใช้วินัยอย่างเข้มงวดและการติดยึดอยู่กับกฎระเบียบขององค์กรมากเกินไป ซึ่งมุ่งให้เกิดความคงเส้นคงวา กับการไม่เข้าข้างใคร ทำให้บุคลากรในองค์กรมักคิดกันว่า ระเบียบปฏิบัติขององค์กรนั้นได้กลายเป็นเป้าหมายอยู่ในตัวเสียแล้ว ไม่ใช่ใช้วิธีการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์บางอย่างที่กำหนดไว้ การปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดในลักษณะที่ถือว่า ระเบียบปฏิบัตินั้นคือเป้าหมายเสียเอง ทำให้การปรับตัวต่อสถานการณ์ใหม่ ๆ มีปัญหา และมักจะขัดขวางการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ขององค์กร จึงมีทั้งผลดีและผลเสียต่อการบริหารงานที่ยึดถือหลักเหตุผล ซึ่ง Weber เองมองไม่เห็นปัญหาของมัน

3.2 การศึกษาเฉพาะกรณี (Case studies) ต่อมามีการศึกษาเฉพาะกรณีเป็นจำนวนมาก ที่พยายามขัดเกลาทฤษฎีองค์กรของ Weber ตามแนวทางของ Merton รวมทั้งมีการใช้ประโยชน์จากการศึกษาต่าง ๆ ในโรงงานด้วย เช่น Selznick พบว่าหน่วยงานของรัฐบาลในสิ่งแวดล้อมที่เป็นปฏิปักษ์ สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์เช่นนั้นได้ โดยการร่วมมือกันอย่างไม่เป็นทางการของส่วนประกอบต่าง ๆ ที่ขัดแย้งกัน มุ่งสู่โครงสร้างของการนำ แต่การปรับตัวขององค์กร เช่นนี้ทำให้ต้องมีการปรับปรุงนโยบายของสำนักงาน²¹ ในขณะที่การศึกษาขององค์กรอุตสาหกรรมของ Gouldner ก็พบว่า การรับตำแหน่งบริหารใหม่ ๆ ทำให้องค์กรต้องยึดถือระเบียบปฏิบัติเป็นหลัก ตามทฤษฎีของ Weber เนื่องจากผู้บริหารคนใหม่ยังไม่คุ้นเคยกับวิธีการแบบไม่เป็นทางการ จึงต้องอาศัยระเบียบปฏิบัติขององค์กร เพื่อให้คำสั่งของตนเองบรรลุผล แต่การใช้อำนาจที่อาศัยกฎเกณฑ์และวินัยขององค์กรเช่นนี้ย่อมแตกต่างจากอำนาจในทางวิชาชีพที่อาศัยความชำนาญทางเทคนิค ซึ่ง Weber ไม่ได้ชี้ให้เห็นความแตกต่างดังกล่าว

การเป็นองค์กรกับความเป็นมืออาชีพนับเป็นวิธีทางเลือก เพื่อให้การกระทำมีเหตุผลขึ้นมา เกิดความมีระเบียบจากการไม่มีระเบียบ ดังที่ Crozier

กล่าวว่า ระเบียบปฏิบัติขององค์การนั้นมีไว้เพื่อแก้ปัญหาส่วนใหญ่ขององค์การ ผู้ชำนาญการมืออาชีพสามารถแก้ปัญหา นอกเหนือจากนั้นได้ ย่อมเป็นผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงมากกว่าตำแหน่งที่เป็นทางการของเขาเสียอีก²² ในขณะเดียวกัน Blau ก็กล่าวว่า การประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างไม่เป็นการส่วนตัวที่ใช้เกณฑ์ทางสถิติ อาจก่อให้เกิดความกังวลและเกิดการแข่งขันกัน ซึ่งจะทำให้ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานลดลง นอกจากนี้แล้ว การดำเนินการที่ไม่เป็นทางการมักจะเกิดขึ้นในองค์การ เช่น มีการหารือกันระหว่างเพื่อนร่วมงาน ซึ่งจะลดความยุ่งยากต่าง ๆ ให้น้อยลง และกลับส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้วย

จากการศึกษาข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ระเบียบปฏิบัติที่กำหนดขึ้นมาอย่างเป็นทางการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์บางอย่างในองค์การ ย่อมก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ ตามมา ในขณะที่การรวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้น เพื่อแก้ปัญหาเหล่านั้น มักจะทำให้เกิดการปรับปรุงองค์การขึ้นมา การศึกษาเรื่องการดำเนินการและความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการได้ช่วยทำให้มีการขัดเกลาทฤษฎีของ Weber แต่การศึกษาแบบนี้ก็เบนความสนใจของเราออกไปจากการศึกษาลักษณะสำคัญ ๆ ขององค์การขนาดใหญ่ที่มีความสลับซับซ้อนได้เหมือนกัน สิ่งนี้มีอยู่ในทฤษฎีการตัดสินใจทางการบริหารมากที่สุด

4. องค์การในฐานะที่เป็นระบบสมดุล

Barnard มองว่า องค์การคือ ระบบสมดุลของกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีการประสานงานกัน ผู้ที่มีส่วนร่วมได้กระทำขึ้นมาเพื่อแลกกับสิ่งจูงใจที่ตนได้รับ แนวความคิดนี้ Simon ได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ด้วย ทฤษฎีนี้มีส่วนสำคัญสองส่วน ได้แก่ ความสมดุลระหว่างสิ่งจูงใจกับการทำงานอย่างหนึ่ง กับโครงสร้างการตัดสินใจในองค์การอีกอย่างหนึ่ง

ปัญหาเรื่องสิ่งจูงใจนั้น ในองค์การหนึ่ง ๆ จะต้องมีสิ่งจูงใจต่าง ๆ อย่างเพียงพอ เพื่อชักจูงให้บุคคลเข้ามามีส่วนร่วมและทำงานให้กับองค์การ ประโยชน์จากผลงานของแต่ละคนถือเป็นทางเลือกต่าง ๆ ที่เขามีอยู่ก่อนแล้ว ในการทำงานให้องค์การ การวัดประโยชน์ของดุลยภาพระหว่างสิ่งจูงใจกับการทำงานให้ ก็ได้แก่ความพอใจกับการมีส่วนร่วมดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การหมดความพอใจก็ไม่จำเป็น

ต้องส่งผลให้ถึงกับต้องตัดสินใจออกจากองค์การ เพราะสิ่งหลังนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการในการย้ายงานและการมองเห็นว่า ย้ายได้ง่าย ด้วย²³

4.1 ปัญหาของการใช้หลักเหตุผลของ Simon

Simon ถือว่า หน้าที่หลักขององค์การบริหาร ก็ได้แก่ การมีกรอบสำหรับการตัดสินใจ (decision-making) ที่ใช้หลักเหตุผล ย่อมเป็นการเหนือความสามารถของมนุษย์ที่จะตัดสินใจในเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน เพื่อปฏิบัติตามเป้าหมายต่าง ๆ ขององค์การอย่างมีเหตุผลได้ เนื่องจาก *ประการแรก* มีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาสองอย่าง คือ ข้อเท็จจริง (facts) ส่วนหนึ่ง กับค่านิยม (Values) อีกส่วนหนึ่ง *ประการที่สอง* ไม่มีใครสามารถชี้แนะหนทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นไปได้จำนวนมาก แต่โครงสร้างทางการบริหารทำให้สมาชิกทุกคนขององค์การมีข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริงกับมีหลักฐานทางค่านิยมที่จำเป็น ซึ่งจะช่วยให้เขาตัดสินใจต่าง ๆ อย่างมีเหตุผล ระหว่างทางเลือกจำนวนจำกัดได้ เขากล่าวว่า ย่อมเป็นไปได้ที่จะมีการตัดสินใจเลือกอย่างมีเหตุผลระหว่างเป้าหมาย (goals) ต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด การตัดสินใจในสายการบังคับบัญชาระดับหนึ่ง จะเป็นสิ่งกำหนดความรับผิดชอบต่าง ๆ ให้แก่ผู้ที่อยู่ในระดับถัดลงไป ทำให้บุคลากรทุกคนมีเป้าหมายในการทำงานที่ผู้บังคับบัญชากำหนดไว้ให้แก่ตน และสามารถเลือกวิธีการที่เหมาะสมตามหลักการใช้เหตุผล เพื่อบรรลุเป้าหมายเหล่านี้ได้²⁴

Simon กล่าวว่า ในการตัดสินใจแก้ปัญหาที่ใช้หลักเหตุผลนั้น จะต้องพิจารณาทั้งส่วนที่เป็นข้อเท็จจริงกับส่วนที่เป็นค่านิยมควบคู่กันไป อย่างหลังนี้เป็นเรื่องถูกผิด ดีเลว เหมาะสมไม่เหมาะสม รวมทั้งประโยชน์คุณค่าหรือความพึงพอใจที่จะพึงได้รับ เป็นต้น ซึ่งมีขั้นตอนของการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ดังนี้ คือ *ประการแรก* การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและที่เป็นเรื่องของค่านิยม *ประการที่สอง* การพิจารณากำหนดทางเลือกในการปฏิบัติที่พึงจะทำได้ และ *ประการที่สาม* การตัดสินใจตามทางเลือกที่เห็นว่าดีที่สุด²⁵

อนึ่ง การใช้หลักเหตุผลในทฤษฎีการตัดสินใจของ Simon นั้น เขาไม่เห็นด้วยกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่อาศัยแนวความคิดของการมีเหตุผลที่สมบูรณ์ ซึ่งต้องให้คำจำกัดความอย่างชัดเจนเกี่ยวกับเป้าหมาย มีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย เสนอทางเลือกหลาย ๆ ทางที่เป็นไปได้ ผลของทางเลือก เปรียบ

เทียบทางเลือกและผลในโลกแห่งความเป็นจริง เขากล่าวว่า ในระบบบริหารมีข้อจำกัดหลายอย่าง ทำให้การวิเคราะห์ที่อาศัยหลักเศรษฐศาสตร์เป็นไปได้ยาก เช่น ไม่มีเวลามากพอที่จะไปศึกษาหาทางเลือกไว้หลาย ๆ ทางไม่มีงบประมาณพอที่จะศึกษาเปรียบเทียบทางเลือกเหล่านั้นได้ทั้งหมด ย่อมเป็นการยากที่จะหาข้อมูลที่ต้องการและครบถ้วนได้ ข้อมูลที่สำคัญก็หาไม่ได้ง่าย หรือบางครั้งก็หาไม่ได้เลย โดยเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในอนาคต ดังนั้น นักบริหารจะสนใจหาข้อมูลบางอย่างในแต่ละครั้งเท่านั้น และจะสนใจเฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จึงมีประโยชน์เฉพาะเรื่องที่ไม่สลับซับซ้อน เฉพาะปัญหาต่าง ๆ ที่นำมาคิดคำนวณให้เป็นตัวเลขได้ และมีค่านิยมของคนเราเข้ามาเกี่ยวข้องไม่มากนัก เขาจึงเสนอหลักความพึงพอใจ (satisfying) ไม่ใช่ได้ผลมากที่สุด (maximizing) ซึ่งเขาเรียกว่า การมีเหตุผลที่มีขอบเขต (bounded rationality) ในการตัดสินใจแก้ปัญหา ซึ่งเป็นแนวความคิดที่อยู่ระหว่าง การใช้เหตุผลและการไม่ใช่เหตุผล โดยกล่าวว่า นักบริหารจะต้องตัดสินใจเลือกทางเลือกที่เขามีความพึงพอใจ หรือดีพอสมควร เพราะไม่สามารถจะเลือกทางเลือกที่ให้ผลมากที่สุด นักบริหารในวงการธุรกิจต้องเลือกตัดสินใจให้ได้กำไรเพียงพอ ไม่ใช่ให้ได้กำไรมากที่สุด หรือราคายุติธรรม ไม่ใช่ราคาสูงสุด ดังนั้น การใช้หลักความพอใจ ดีพอใช้ได้ ทำให้ นักบริหารสามารถหาทางเลือกที่เป็นไปได้ เท่าที่จิตใจและความสามารถของเขาจะพึงปฏิบัติได้²⁶

ทฤษฎีของ Simon นับเป็นตัวแทนขององค์การที่ยึดหลักเหตุผล เหมือนกับของ Weber แต่ Weber สนใจวิเคราะห์ลักษณะสำคัญ ๆ ขององค์การสนใจสมาชิกในองค์การน้อย ส่วน Simon กับ March มุ่งสนใจสิ่งจูงใจของบุคคลในองค์การ และสนใจลักษณะโครงสร้างขององค์การน้อย ทฤษฎีของ Simon จึงเป็นทฤษฎีพฤติกรรมในองค์การมากกว่า โดยเฉพาะจิตวิทยาของการตัดสินใจ เขาสนใจสิ่งจูงใจของมนุษย์มากกว่าเงื่อนไขต่าง ๆ ในองค์การ²⁷

4.2 ตัวแบบองค์การของ Parsons

Parsons ได้เสนอตัวแทนขององค์การที่เน้นความสมดุล ในลักษณะที่แตกต่างออกไป โดยถือว่า องค์การคือ ระบบสังคม ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ

ซึ่งแตกต่างกับตัวแบบที่ยึดถือหลักเหตุผลของ Weber กับตัวแบบที่เน้นตัวบุคคลของ Simon

ทฤษฎีทั่วไปของ Parsons กล่าวว่า ระบบสังคมทุกระบบจะต้องทำหน้าที่เพื่อแก้ปัญหาได้อย่าง ได้แก่ การปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อม การบรรลุเป้าหมาย การบูรณาการระบบย่อย ๆ เข้าเป็นระบบรวม และการดำรงค่านิยมของสังคม เนื่องจากองค์การที่ถือเป็นทางการ ถือเป็นกลไกในการปฏิบัติการกิจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสังคมสมัยใหม่ จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบรรลุเป้าหมายนั่นเอง นอกจากนี้แล้ว องค์การยังแบ่งออกได้ตามหน้าที่ต่าง ๆ ของทั้งระบบด้วย เช่น องค์การทางเศรษฐกิจ ย่อมถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปรับตัว เป็นต้น ซึ่งในที่สุดแล้วองค์การต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นระบบสังคมย่อมต้องมีระบบย่อยต่าง ๆ ตามความเหมาะสมมาจัดการกับปัญหาทั้งสื่ออย่างดังกล่าวด้วย

ดังนั้น ระบบย่อยหนึ่ง ๆ จึงแบ่งออกได้เป็นระบบที่รอง ๆ ลงไป ได้แก่ ประการแรก ระบบระดมทรัพยากรเพื่อแก้ปัญหาการปรับตัว ประการที่สอง ระบบจัดการกับการผลิตเพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ประการที่สาม ระบบที่ก่อให้เกิดความจงรักภักดีของบรรดาสมาชิก และประสานการทำงานของพวกเขา เพื่อบูรณาการของระบบรวม รวมทั้งการลดความตึงเครียดในองค์การ และประการที่สี่ ระบบส่งเสริมความเห็นพ้องต้องกันในค่านิยมที่ชอบธรรม เป็นต้น แต่การมององค์การแบบระบบธรรมชาติแบบนี้ ทำให้มีการเน้นลักษณะเฉพาะต่าง ๆ ขององค์การลดน้อยลงไปเหมือนกัน²⁶

กล่าวโดยสรุป เราอาจมององค์การในฐานะที่เป็นระบบสังคมอย่างหนึ่ง ที่สามารถแบ่งออกเป็นระบบย่อย ๆ ได้ดังนี้ คือ ประการแรก การบรรลุเป้าหมายเป็นเรื่องของการกำหนดเป้าหมาย และดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ประการที่สอง การปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมและระดมทรัพยากรมาใช้ ประการที่สาม บูรณาการเป็นเรื่องของการก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์การ และประการที่สี่ การดำรงค่านิยมอันชอบธรรมขององค์การ

อนึ่ง Parsons ยังได้เสนอตัวแบบในอุดมคติ สำหรับการศึกษาคำพัฒนาของระบบสังคมหรือองค์การต่าง ๆ ด้วย โดยกล่าวว่า *ประการแรก* ในระบบที่พัฒนานั้นจะมีการแบ่งงานกันทำของบุคคล องค์การ และสถาบันต่าง ๆ ส่วนใน

ระบบที่ยังไม่พัฒนาการกระทำหน้าที่ดังกล่าวจะมีลักษณะยังไม่มีการแบ่งงานกันทำ *ประการที่สอง* ในระบบที่พัฒนาจะมีการยึดมั่นในความสำเร็จของบุคคล แต่ในระบบที่ยังไม่พัฒนา จะมีการยึดมั่นในสิ่งที่ติดตัวคนมา เช่น โดยชาติวุฒิ คุณวุฒิ และ วิทยวุฒิ เป็นต้น และ *ประการที่สาม* ในระบบที่พัฒนา ปทัสถานทางสังคม จะมีลักษณะเป็นสากล ส่วนในระบบที่ยังไม่พัฒนาปทัสถานดังกล่าว จะมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติ เช่น ใช้น้ำกับกับบุคคลบางคน บางเวลา และบางสถานที่ เป็นต้น ซึ่งตัวแบบเช่นนี้ อาจใช้เป็นกรอบในการศึกษาเปรียบเทียบ ระดับการพัฒนาขององค์การต่าง ๆ ได้ เช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่า ในสังคมจริง ๆ จะมีลักษณะผสมผสานของสิ่งตรงกันข้ามเหล่านั้นก็ตาม²⁹

5. การวิเคราะห์องค์การ

เราอาจแบ่งจุดเน้นของการศึกษาองค์การออกได้ 3 ระดับ ได้แก่ การวิเคราะห์บทบาท การวิเคราะห์กลุ่ม และการวิเคราะห์องค์การ อย่างแรกมีจุดเน้นอยู่ที่พฤติกรรมของบุคคลตามบทบาทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในองค์การ โดยเฉพาะของบุคลากร ดังเช่นที่มีการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะของอาชีพ ความพอใจในการทำงานกับผลผลิต ทักษะคติของทหารที่มีต่อการรบ และการตัดสินใจทางการบริหาร อย่างที่สอง มุ่งศึกษาโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคมในกลุ่มทำงานต่าง ๆ เช่น ความสำคัญของความเป็นปึกแผ่นของกลุ่มที่มีต่อการปฏิบัติงาน การแบ่งหน้าที่ของผู้มีฐานะต่าง ๆ ที่ไม่เป็นทางการภายในกลุ่ม การแลกเปลี่ยนคำแนะนำระหว่างเพื่อนร่วมงาน รวมทั้งลักษณะขององค์การที่ไม่เป็นทางการโดยทั่วไป และอย่างที่สาม ได้แก่ การวิเคราะห์ตัวเองค์การเอง ซึ่งเน้นระบบของลักษณะที่สัมพันธ์กัน ที่ก่อให้เกิดองค์การนั้นขึ้นมา มากกว่าส่วนย่อย ๆ ของมัน เช่น ขนาด การแบ่งงานกันทำ การเป็นองค์การ และระดับการรวมอำนาจในการควบคุม

ปัจจัยเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การศึกษาระดับหนึ่ง ๆ โดยไม่คำนึงถึงระดับอื่น ๆ คงเป็นไปไม่ได้ ขณะเดียวกันการศึกษาที่ทำพร้อมกันทุกระดับก็คงทำไม่ได้เช่นเดียวกัน ปัญหาจึงอยู่ที่จุดเน้นของทฤษฎีที่ว่า ต้องการอธิบายลักษณะของอะไร นั่นก็คือ พฤติกรรมของบทบาท โครงสร้างของกลุ่ม หรือ

ระบบขององค์การ และจะถือสิ่งใดเป็นข้อสมมติ หรือตัวแปรคงที่ที่ไม่ต้องการจะพิสูจน์

5.1 การวิเคราะห์องค์การ

ดังที่ Parsons กล่าวไว้ ระบบสังคมกระทำหน้าที่ของมันในระบบที่ใหญ่กว่า ในขณะที่เดียวกันก็แบ่งเป็นระบบย่อย ๆ ได้ด้วย องค์การนั้นนับเป็นสิ่งแวดล้อมที่กลุ่มงานต่าง ๆ สร้างโครงสร้างทางสังคมขึ้นมา และโครงสร้างของกลุ่มก็ก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมทางสังคม สำหรับพฤติกรรมของบทบาทของสมาชิกแต่ละคน ขณะเดียวกัน องค์การก็ทำหน้าที่ในชุมชนต่าง ๆ ซึ่งดำรงอยู่ในกรอบของสังคมและวัฒนธรรมที่กว้างกว่า ถึงแม้ว่าพฤติกรรมของมนุษย์เราย่อมจะถือเป็นพื้นฐานในการศึกษาระบบสังคมและจิตวิทยาอยู่แล้วก็ตาม ดังนั้น หลักทฤษฎีที่ได้มาจากการสังเกตการณ์จึงควรต้องเน้นที่ระบบความสัมพันธ์หนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ

การวิเคราะห์ 3 ระดับ แตกต่างกันตามระบบและตัวแปรที่เราต้องการจะอธิบาย ถึงแม้ว่าการวิเคราะห์บทบาทมักจะสนใจความสำคัญของเงื่อนไขต่าง ๆ ขององค์การหรือความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ แต่ก็ต้องถือว่าสิ่งเหล่านี้เป็นเพียงสิ่งเร้าที่เราไม่ต้องการพิสูจน์ แล้วพยายามอธิบายว่ามันกระทบกระเทือนพฤติกรรมอยู่อย่างไร เช่น การตัดสินใจ สำหรับการวิเคราะห์กลุ่ม ก็ถือเอาลักษณะต่าง ๆ ขององค์การที่เป็นทางการ เป็นเพียงเงื่อนไขข้อสมมติที่ไม่ต้องการพิสูจน์ แล้วศึกษาอิทธิพลของมันที่มีต่อความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ รวมทั้งต่อโครงสร้างของกลุ่มที่เกิดขึ้นมา แต่การศึกษาทั้งสองระดับดังกล่าวก็ไม่เคยสนใจศึกษาลักษณะขององค์การที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม พวกที่สนใจการวิเคราะห์องค์การมุ่งสนใจในเรื่องนี้

ดังนั้น ทฤษฎีพฤติกรรมของบทบาทกับทฤษฎีโครงสร้างของกลุ่มในบริบทขององค์การที่เป็นทางการ จึงแตกต่างกับทฤษฎีองค์การจริง ๆ ที่อธิบายว่าลักษณะบางอย่างขององค์การที่มีความแตกต่างกัน จะนำไปสู่ความแตกต่างกันในลักษณะอื่น ๆ ขององค์การ นั่นคือ การอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะต่าง ๆ ขององค์การนั่นเอง

ทฤษฎีขององค์การ ไม่ควรเพียงแต่จะชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะต่าง ๆ ขององค์การเท่านั้น แต่ควรอธิบายถึงกระบวนการที่ก่อให้เกิดความ

สัมพันธ์เหล่านั้นด้วย จึงไม่เป็นการเพียงพอที่จะระบุว่า การเป็นองค์การทำให้มีการทดแทนคนได้ หรือเพียงแค่ว่า มาตรฐานการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นการส่วนตัว กับ การปฏิบัติต่อลูกค้าย่างไม่เข้าข้างใครมักจะเกิดขึ้นในองค์การ เพราะจำเป็นจะต้องรู้ว่ากระบวนการอะไรที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยเหล่านี้ขึ้นมาอีกต่างหาก

คุณค่าของการศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับองค์การต่าง ๆ ก็คือ มีการศึกษาอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับกระบวนการเหล่านั้น ซึ่ง Weber ละเลยการศึกษาเฉพาะกรณี จึงช่วยอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะต่าง ๆ เช่น มีการศึกษาเรื่องหนึ่งชี้ให้เห็นว่า ระเบียบปฏิบัติขององค์การกับความง่ายในการทดแทนคนมีความสัมพันธ์กัน เพราะพนักงานคนใหม่ไม่คุ้นเคยกับการปฏิบัติแบบไม่เป็นทางการ จึงต้องพึ่งระเบียบปฏิบัติที่เป็นทางการค่อนข้างมาก และอีกเรื่องหนึ่งชี้ให้เห็นว่าเกณฑ์ที่ไม่เป็นการส่วนตัวสำหรับการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ก่อให้เกิดการไม่เข้าข้างใครขึ้นมา โดยทำให้พนักงานสนใจการบรรลุผลงานที่ไม่เกี่ยวกับความรู้สึกส่วนตัวที่มีต่อลูกค้าของตน

อย่างไรก็ตาม ปัญหาสำคัญของการศึกษาเฉพาะกรณีนั้นอยู่ที่ว่า จะต้องใช้กรณีตัวอย่างต่าง ๆ เป็นจำนวนเท่าใด จึงจะเป็นการเพียงพอต่อการนำมาวางเป็นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิ่งเหล่านั้นได้ เพราะโดยลักษณะของการเป็นเรื่องเฉพาะกรณีนั่นเอง ย่อมจะแสดงให้เห็นความเป็นเอกลักษณ์หรือลักษณะเฉพาะของมันอยู่ในตัว จนเกือบจะเป็นเรื่องของการเป็นข้อยกเว้น (exception) ไป ซึ่งจริง ๆ แล้ว เราสนใจกรณีที่เป็นปกติ (regularities) มากกว่า การศึกษาเปรียบเทียบกันหลาย ๆ องค์การจึงช่วยแก้ปัญหานี้ได้พอสมควร

5.2 การศึกษาเปรียบเทียบ

การศึกษาเปรียบเทียบขององค์การต่าง ๆ อย่างมีระบบ นับเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อทดสอบข้อเสนอสองของทฤษฎีองค์การ รวมทั้งเพื่อชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่ทฤษฎีต้องการจะอธิบายในเบื้องต้นด้วย ข้อจำกัดของการศึกษาเฉพาะกรณีไม่ได้อยู่ที่ว่า มันไม่สามารถพิสูจน์ความถูกต้องของข้อเสนอทางทฤษฎีได้ เพราะการวิเคราะห์ของ Weber เองก็ทำไม่ได้เช่นเดียวกัน แต่เพราะขาดข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอ ข้อจำกัดของการศึกษาที่มุ่งเน้นองค์การเดียว ทำให้เบนความสนใจไปจาก

การวิเคราะห์องค์การเอง แต่กลับไปสนใจกระบวนการบทบาทและกลุ่มในบริบทขององค์การมากกว่า ส่วนการวิเคราะห์กระบวนการภายในองค์การที่มีคุณค่าต่อทฤษฎีองค์การนั้น จะต้องเสริมด้วยการศึกษาเปรียบเทียบที่กำหนดความแปรผันพร้อม ๆ กันของลักษณะต่าง ๆ ขององค์การ ดังที่มีการศึกษาหลาย ๆ เรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างขนาดขององค์การต่าง ๆ ความสลับซับซ้อนของมันเองกับขนาดของกลไกทางการบริหาร³⁰ ผลของการศึกษาเปรียบเทียบย่อมก่อให้เกิดข้อมูลในเชิงประจักษ์ที่จำเป็นสำหรับการขัดเกลาแนวความคิดของ Weber และสำหรับการสร้างทฤษฎีองค์การนี้เป็นระบบขึ้นมาได้การศึกษาเปรียบเทียบจะทำให้การวางเป็นกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นไปได้มากขึ้น



เชิงอรรถ

- ¹Arnold Brecht, **Political Theory : The Foundations of Twentieth-Century Political Thought**. (Princeton: Princeton University Press, 1967), pp. 14ff, 501 ff.
- ²ทินพันธุ์ นาคะตะ, รัฐศาสตร์: ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญ และแนวทางการศึกษาวิเคราะห์การเมือง. (กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์ นิติฯ, (2525) 2545), หน้า 40.
- ³William J. Goode and Paul K. Hatt, **Methods in Social Research**. (New York: McGraw-Hill, 1952), pp. 8-16.
- ⁴ทินพันธุ์ นาคะตะ, "วัตถุประสงค์และเทคนิคการวิเคราะห์," เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง Statistical and Technical Workshop สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทย 17-18 ธันวาคม 2526.
- ⁵Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, **Public Administration**. (Hinsdale, Ill.: Dryden, 1969).
- ⁶John D. Millet, **Organization for Public Service** (Princeton, N.J.: Van Nostrand, 1966).
- ⁷John P. Pfiffner and Frank P. Sherwood, **Administrative Organization**. (Englewood Cliff, N.J.: Prentice-Hall, 1960).
- ⁸Nowell B. Walters, **Personnel Administration**. (New York: Harper, 1955).
- ⁹อุทัย เลาหวิเชียร, อ้างแล้ว, หน้า 109-111.
- ¹⁰Max Weber, **The Theory of Social and Economic Organization**. (Glencoe: Ill.: Free Press 1968), pp. 324-358.
- ¹¹Max Weber, "Bureaucracy," in Max Weber, **From Max Weber: Essays in Sociology** (New York: Oxford University Press, 1946), pp. 204-216.
- ¹²*Op. cit.*, p. 337.
- ¹³Robert Michels, **Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy** (New York: Dover, 1959).
- ¹⁴Seymour M. Lipset et al. **Union Democracy: The Internal Politics of the International Typographical Union** (Glencoe, Ill.: Free Press, 1956).

- ¹⁵Maurice Duverger, **Political Parties** (New York: Wiley, 1966).
- ¹⁶Frederick W. Taylor, **The Principles of Scientific Management** (New York: Harper, 1911).
- ¹⁷Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds.), **Papers in the Science of Administration** (New York: Columbia University Press, 1937).
- ¹⁸Chester I. Barnard, **The Functions of the Executive** (Cambridge: Harvard University Press, 1962).
- ¹⁹Fritz Roethlisberger and William J. Dickson, **Management and the Worker** (Cambridge: Harvard University Press, 1961).
- ²⁰Robert L. Kahn and Daniel Katz, "Leadership Practices in Relation to Productivity and Morale," in Dorwin Cartwright and Alvin Zander (eds.), **Group Dynamics: Research and Theory** (Evanston, Ill.: Row, Peterson, 1960).
- ²¹Philip Selnick, **TVA and the Grassroots** (Berkeley: University of California, 1949).
- ²²Blau, *op.cit.*
- ²³Barnard. *op.cit.*
- ²⁴Herbert A. Simon, **Administrative Behavior** (New York: Macmillan, 1960).
- ²⁵*Ibid.*, pp. 46, 50, 80, 108, 184.
- ²⁶อุทัย เลาทวีเชียร, "ชีวิตและผลงานของเซอร์เบิร์ต เอ ไชมอน: นักรัฐศาสตร์ที่ได้รางวัลอัลเฟรด โนเบล สาขาเศรษฐศาสตร์ ประจำปี 1978," **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์** (2521), หน้า 543-550.
- ²⁷James G. March and Herbert A. Simon, **Organizations** (New York: Wiley, 1958).
- ²⁸Talcott Parsons, **Structure and Process in Modern Societies** (Glencoe, Ill.: Free Press, 1960), pp. 16-96 and Talcott Parsons, **The Social System** (Glencoe, Ill.: Free Press, 1951).
- ²⁹*Ibid.*
- ³⁰Blau, *op.cit.*

