

---

ภาคภาษาไทย

THAI SECTION

---

---

“กตมฺภูตสฺส เม รตฺตินทฺวา  
วิตฺตนตฺติ อภินฺทํ ปจฺจเวกขิตฺตํ”

“คนที่เกียจคร้าน ละทิ้งความพยายาม แม้ชีวิตอยู่ตั้งร้อยปี  
จะประเสริฐอะไร

คนที่ขยันขันแข็ง แม้ชีวิตอยู่เพียงวันเดียว  
ก็นับว่าประเสริฐ

คนที่ไม่มีปัญญา และมีจิตใจไม่มั่นคง แม้ชีวิตอยู่ตั้งร้อยปี  
จะประเสริฐอะไร

คนที่มีปัญญา และมีจิตใจมั่นคง แม้ชีวิตอยู่เพียงวันเดียว  
ก็นับว่าประเสริฐ”

พุทธภาษิต

---

# องค์การอุปถัมภ์

โดย ชูบ กาญจนประกร

การศึกษาวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในประเทศไทยยังอยู่ในขั้นปฏิบัติเปรียบเสมือนทารกในครรภ์มารดา กล่าวได้ว่ายังไม่มีเอกสารรายงานแสดงผลการวิจัยที่จะพึงยึดถือเป็นแนวในการศึกษาเพื่อความเข้าใจการบริหารราชการของไทยเราเองได้อย่างกว้างขวางและเพียงพอ ฉะนั้น การที่มันักศึกษาและผู้สนใจช่วยกันคิดค้น และนำออกเผยแพร่ จึงมีผลเท่ากับเป็นการเสริมสร้างทรัพยากร ทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้มีเพิ่มพูนขึ้น และจะช่วยนำไปสู่การศึกษาวิจัยโดยละเอียดลึกซึ้งต่อไป

ผลงานเรื่ององค์การอุปถัมภ์ของ ดร. ชูบ กาญจนประกร นี้ กล่าวในส่วนรวม ก็ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า เป็นการศึกษาค้นคว้าจากหลักฐานเอกสารประกอบกับการใช้หลักวิชาและประสบการณ์เป็นหลักในการวิเคราะห์ จะอย่างไรก็ดี แม้ผู้เขียนจะมีได้ออกไปรวบรวมข้อมูล หรือสังเกตการณ์เกี่ยวกับองค์การอุปถัมภ์ยังติดต่อที่องค์การอุปถัมภ์ปรากฏอยู่และมีบทบาทอยู่อย่างสำคัญในวงการบริหารของเรา แต่แนวในการศึกษาและเสนอเรื่องนี้จะช่วยให้ผู้สนใจทั้งในด้านวิชาการและปฏิบัติการ จักได้ทราบลู่ทางที่จะพึงเข้าใจองค์การอุปถัมภ์ได้มากพอสมควรแก่การที่จะประกอบการพิจารณาในการทำงาน เฉพาะอย่างยิ่ง การแก้ปัญหาต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ในวงการราชการอันเกิดจากองค์การอุปถัมภ์ รวมทั้งจะได้ทราบแนวทางสำคัญอันจะได้ใช้เป็นหลักในการวิจัยโดยลึกซึ้งต่อไป กองบรรณาธิการจึงหวังว่าเรื่องนี้จะอำนวยประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านได้มากพอสมควรทีเดียว

บ.ก.

## คำนำ

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัด  
องค์การ การจัดระเบียบบริหารราชการหรือการจัดส่วนราชการเพื่อทราบถึงระเบียบวิธีที่  
ทางราชการจัดให้มีมรรควิธีเพื่อบริหารราชการให้บรรลุผลตามนโยบาย วัตถุประสงค์และ  
เป้าหมายที่กำหนดขึ้นนั้น จะเว้นไม่ศึกษาเรื่ององค์การอุปนัยเสียมิได้ เพราะองค์การ  
อุปนัย (formal organization) และองค์การอุปนัย (informal organization) นั้นเปรียบ  
เสมือนพี่น้องฝาแฝด ที่มีส่วนเป็นคู่เคียงอย่างสำคัญต่อการบริหารงานให้บรรลุเป้าประสงค์  
ดังกล่าว ฉะนั้น ความรู้ความเข้าใจอันดีเกี่ยวกับองค์การอุปนัยจะช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติ  
งานในองค์การอุปนัยเป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น

การเขียนเรื่ององค์การอุปนัยนี้ ผู้เขียนได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากคุณ  
ประมวล รุจนเสรี นักศึกษาชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้เอื้อเพื่อให้ใช้ข้อมูล  
ซึ่งคุณประมวลได้พยายามรวบรวมขึ้นจากเอกสารต่างๆ เป็นอันมาก ผู้เขียนจึงขอขอบคุณ  
อย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์ การแสดงความคิดเห็น  
ตลอดจนแนวในการเขียนเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

การพิจารณาเสนอเรื่องนี้ ผู้เขียนพยายามที่จะให้เข้าใจง่ายที่สุด เพื่อประโยชน์  
แก่การที่จะได้ใช้ประกอบการพิจารณาในการบริหารราชการและเป็นแนวทางในการ  
ศึกษาวิจัยโดยกว้างขวางลึกซึ้งต่อไป จึงได้ลำดับขั้นตอนของเรื่องตั้งแต่ลักษณะทั่วไปของ  
องค์การอุปนัย ทำไมจึงเกิดขึ้น จะมีระเบียบวิธีการศึกษาได้อย่างไรบ้าง ตลอดจนข้อดี  
และข้อเสียขององค์การอุปนัย แล้วเสนอแนะแนวปฏิบัติต่อองค์การอุปนัยในการปฏิบัติ  
ราชการประจำวันว่า ควรจะระลึกถึงข้อควรปฏิบัติอย่างไรบ้าง

### ลักษณะขององค์การอุปนัย

วิชารัฐประศาสนศาสตร์กำลังพัฒนา การศึกษาวิชานี้จึงจำเป็นต้องอาศัยตำรา  
ภาษาต่างประเทศที่พัฒนาก้าวหน้าไปมากแล้วเป็นหลักในการศึกษา จึงประสบปัญหาที่ยิ่ง  
ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรกจะแปลหรือจะวิเคราะห์ศัพท์ภาษาต่างประเทศนั้น

---

ให้เป็นภาษาไทยอย่างไร และในประการที่ 2 จะใช้หลักจากตำราภาษาต่างประเทศหรือหลักของฝรั่งเพื่อความเข้าใจอันถูกต้องเกี่ยวกับการบริหารราชการของไทยเราได้อย่างไรบ้าง

สำหรับปัญหาประการแรกนั้น หากพิเคราะห์โดยผิวเผินก็จะรู้สึกว่ามีใช่เป็นเรื่องยากเย็นสักเพียงไหน แต่ถ้าพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว ย่อมจะตระหนักว่าเป็นเรื่องที่มีปัญหาอยู่เสมอทั้งในด้านการวิเคราะห์ศัพท์และการเลือกศัพท์ภาษาไทยมาใช้เกือบจะทุกกรณี ยิ่งกว่านั้นในวงวิชาการยังปรากฏเป็นที่ยอมรับอยู่โดยทั่วไปว่าความหมายของคำนั้นนิยมให้แต่ละคนหาความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นแล้วกำหนดขึ้นเอง ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันอยู่บ้างในการใช้ถ้อยคำ แต่ถ้าความเข้าใจในหลักวิชาถูกต้องตรงกันแล้ว ความหมายของแต่ละคำย่อมมีมูลฐานมาจากแหล่งกำเนิดเดียวกัน

ส่วนปัญหาประการที่ 2 เป็นเรื่องของความสามารถเป็นรายตัวบุคคล ลักษณะของการใช้หลักจากตำราของฝรั่งเพื่อความเข้าใจการบริหารราชการของไทยจึงมีต่าง ๆ กัน ในกรณีของการศึกษาเรื่ององค์การออร์ป็นัยนี้ก็เช่นเดียวกัน อาจจะเป็นได้ว่า ทรรศนะของผู้เขียนในการเลือกใช้หลักของฝรั่งอาจจะไม่เหมือนกันกับของท่านผู้อ่านอื่น ๆ อยู่มาก กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ผู้เขียนก็ยังเห็นว่าเป็นอีกทรรศนะหนึ่งที่ผู้เขียนใคร่ขอเสนอ ส่วนการที่จะใช้ได้ดีเพียงใดหรือไม่นั้น ขอมอบให้อ่านเป็นผู้วินิจฉัยเอาเอง

ปัญหาแรกที่ประสบในการเขียนเรื่องนี้ คือ จะใช้คำใดในภาษาไทยให้มีความหมายตรงกันกับคำว่า *informal organization* ในภาษาอังกฤษ ปัญหาข้อยากในเรื่องนี้ก็จะต้องเลือกใช้คำที่สั้นไม่เยิ่นเย้อ และจะต้องระมัดระวังให้อยู่ในขอบเขตของศัพท์บัญญัติของราชบัณฑิตเท่าที่จะทำได้โดยให้ได้ความหมายตรงกันกับคำภาษาอังกฤษ ผู้เขียนเองเคยใช้มาแล้วหลายคำ เช่น องค์การนอกแบบ องค์การนอกแบบพิธี และแม้แต่องค์การจำบังก็เคยใช้ แต่ไม่รู้สึกพึงพอใจว่าจะเป็นศัพท์วิชาการที่ดีพอ ฉะนั้น ในครั้งนี้จึงเลือกใช้ใหม่ว่า องค์การออร์ป็นัย โดยให้มีความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า *informal organization*

เหตุผลในการเลือกใช้เช่นนี้ก็โดยยึดถือศัพท์บัญญัติของคณะกรรมการบัญญัติศัพท์ของราชบัณฑิตรวม 2 คำ คือ คำว่า *informal* และคำว่า *organization* ซึ่งราชบัณฑิตแปลความหมายของคำทั้งสองนี้ว่า *informal* — ออร์ป็นัย, มิใช่เชิงแบบ, มิใช่แบบพิธี และ

organization—การจัดองค์การ, องค์การ, การจัดระเบียบ แม้กระนั้นก็ยังรู้สึกว่าจะถือเป็นข้อยุติหาได้ไม่ เพราะเมื่อถึงคราวจำเป็นต้องกล่าวถึง *informal relations* ซึ่งมีอยู่ในองค์การ อนุพันธ์ก็คือ ความสัมพันธ์อนุพันธ์แล้ว ก็จรรู้สึกถึงความไม่สนิทใจในการใช้คำว่า *informal* ให้มีความหมายตรงกับคำว่าอนุพันธ์ในภาษาไทย แต่ปัญหาตั้งกล่าวนั้นผู้เขียนเห็นว่า มิใช่สาระสำคัญ เพราะทราบเท่าที่การเลือกใช้ภาษาไทยจะเป็นอย่างไรก็ตาม ถ้าต่างมีความเข้าใจตรงกันว่า คำเหล่านั้นแปลมาจากภาษาอังกฤษว่า *informal organization* หรือ *informal relations* แล้วแต่กรณี แล้วยอมใช้ได้ ยิ่งกว่านั้น แม้แต่ท่านผู้อ่านเองก็อาจมีความคิดเห็นขึ้นเป็นส่วนตัวได้ว่า คำว่า *informal organization* นี้ควรจะใช้ในภาษาไทยว่าอย่างไร หากทราบความหมายและองค์ประกอบขององค์การอนุพันธ์นี้โดยตลอดแล้ว

### 1. ความหมายขององค์การอนุพันธ์

คำว่าองค์การอนุพันธ์นี้มีผู้อธิบายความหมายไว้ต่าง ๆ กัน เช่น “องค์การอนุพันธ์เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์อันเป็นส่วนตัวและทางสังคมเหมือนร่างตาข่าย (ที่ช่วยยึดโยงบุคคลในองค์การเข้าด้วยกันเป็นองค์การอีกรูปหนึ่ง) ที่มีได้กำหนดขึ้นไว้โดยองค์การอนุพันธ์”<sup>1</sup> องค์การอนุพันธ์นี้อาจจะเกิดขึ้นได้ทั้งในลักษณะที่เป็น “...การขัดแย้งเป็นปรปักษ์ต่อกันในรูปต่าง ๆ รวมทั้งที่เกิดขึ้นโดยฐานแห่งความเป็นเพื่อนในบรรดาบุคคลที่ร่วมกันทำงานอยู่ก็ได้”<sup>2</sup>

นอกจากนี้ ยังมีผู้อธิบายความหมายขององค์การอนุพันธ์ไว้โดยใช้ถ้อยคำในลักษณะต่าง ๆ กันอีกมาก ขอยกตัวอย่างไว้ ณ ที่นี้อีกแบบหนึ่ง คือ องค์การอนุพันธ์ตามความหมายของเชสเตอร์ ไอ. บาร์นาร์ด ที่กล่าวว่า “โดยนัยแห่งคำว่าองค์การอนุพันธ์ข้าพเจ้าหมายถึงการที่เกิดองค์คณะบุคคลขึ้นอันเป็นผลสืบเนื่องจากการติดต่อกันเป็นส่วนตัวและการถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน รวมทั้งการคบหาสมาคมของบุคคลเป็นองค์คณะในรูปต่างๆ ตามคำจำกัดความนี้ แม้จะมีได้กล่าวถึงความมุ่งหมายที่มาร่วมกันเป็นองค์คณะบุคคล แต่

<sup>1</sup>Delbert C. Miller and William H. Form, *Industrial Sociology* (New York : Harper and Brothers, 1951), p. 863. แปลโดยผู้เขียน ข้อความในวงเล็บเป็นของผู้เขียน

<sup>2</sup>*Ibid.*, p. 146.

ผลที่เกิดขึ้นอันเป็นลักษณะสำคัญขององค์การชนิดนี้...(คือ) ความสัมพันธ์รูปนัยซึ่งมีลักษณะไม่แน่นอน และมักจะไม่มีโครงสร้าง...”<sup>3</sup>

ตามความหมายดังกล่าวนี้ หากพิจารณาโดยละเอียดแล้ว ย่อมประจักษ์ชัดว่า องค์การรูปนัยนี้ คือ องค์การอีกรูปหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นเคียงคู่กันกับองค์การรูปนัย มีข้อแตกต่างอย่างสำคัญขององค์การทั้ง 2 แบบนี้ซึ่งควรทำความเข้าใจในชั้นนี้ คือ องค์การรูปนัยเกิดขึ้นเพราะมีกฎหมาย คำสั่ง หรือข้อบังคับเป็นแหล่งกำเนิด แต่องค์การรูปนัยเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติของมนุษย์ซึ่งดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันในสังคม มิได้มีกฎหมาย คำสั่ง หรือข้อบังคับรับรองรูปแบบเหมือนอย่างองค์การรูปนัย ฉะนั้น องค์การรูปนัยจึงมักเป็นไปตามอรรถาศัยและความพึงใจอันเป็นเรื่องส่วนตัวบุคคล รูปลักษณะจึงมักไม่ปรากฏโดยแน่นอนเสมอไป

โดยเหตุผลดังกล่าวนี้ การใช้หรือการอธิบายความหมายขององค์การรูปนัยในทางการบริหารราชการนั้น มิได้หมายความว่าถึงองค์การรูปนัยในครอบครัวหรือในชุมชน หากแต่เป็นการกล่าวถึงองค์การอีกรูปหนึ่งซึ่งมีอยู่เคียงคู่กับองค์การซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ องค์การทั้งสองแบบนี้จะแยกออกจากกันมิได้<sup>4</sup> การพิจารณาทำความเข้าใจความหมายขององค์การรูปนัยจะเป็นไปโดยถูกต้องสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ถ้าจะได้พิจารณาศึกษาใน รายละเอียดอันเกี่ยวกับ องค์ประกอบ ของ องค์การ รูปนัย ดังจะได้กล่าวต่อไป

## 2. องค์ประกอบขององค์การรูปนัย\*

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาศึกษาต่อไปก็คือ การที่องค์การรูปนัยมีอยู่ควบคู่กับ องค์การรูปนัย แต่มักจะไม่ปรากฏรูปลักษณะแน่นอนนั้น จะพอมิทางทราบองค์ประกอบ

<sup>3</sup>Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1947), p. 115. แปลโดยผู้เขียน

<sup>4</sup>Peter M. Blau and W. Richard Scott, *Formal Organizations* (San Francisco : Chandler Publishing Company, 1962), pp. 6-7.

\* โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบขององค์การรูปนัย (formal organization) เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาเปรียบเทียบจาก นวนิตย์ อินทรามะ, “อธิบายศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์,” *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 4, ฉบับที่ 3, มกราคม 2507, หน้า 459-67.

ขององค์การรูปนัยนี้ได้อย่างไรบ้าง ในกรณีนี้ แม้องค์การรูปนัยจะหารูปร่างที่แน่นอนมิได้ และแม้จะเกิดขึ้นตามอรรถศาสตร์ของผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์การรูปนัยสักเพียงใดก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยถ่องแท้แล้ว ย่อมจะพอกกล่าวได้ว่า องค์การรูปนัยมีองค์ประกอบสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

ก. มีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ซึ่งทำงานอยู่ในองค์การรูปนัยองค์การเดียวกัน หรือต่างองค์การกันมาร่วมทำการติดต่อซึ่งกันและกันเพื่อความมุ่งหมายบางประการ

ข. ความมุ่งหมายในการติดต่อกันนั้น อาจจะเป็นไปเพื่อเหตุผลส่วนตัวอันมิได้เกี่ยวกับการทำงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์การนั้นก็ได้ เช่น การนัดหมายไปเที่ยวด้วยกัน การกินอาหารระหว่างพักกลางวันด้วยกัน หรืออาจจะเป็นเรื่องของชายหนุ่มหญิงสาวที่อาศัยเวลาราชการนั่งหรือโทรศัพท์ "จิบ" กันก็ได้ หรือแม้แต่การที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ใช้สถานที่และเวลาราชการนั่งคุยพระกับเพื่อนข้าราชการอื่น ๆ กันนับเนื่องในองค์การรูปนัยเหมือนกัน

ค. ความมุ่งหมายในการติดต่อกันนั้น อาจจะเป็นไปในรูปของการติดต่อราชการซึ่งนิยมเรียกว่า "การติดต่อเป็นการภายใน (informal contacts)" เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการให้บรรลุเป้าหมายขององค์การรูปนัยก็ได้ เช่น นาย ก. ประจำแผนกของแผนกหนึ่งติดต่อเป็นการภายในกับประจำแผนกหรือหัวหน้าแผนก ฯลฯ ของอีกแผนกหนึ่งเพื่อขอทราบข้อราชการบางอย่างเป็นการประกอบการพิจารณาเสนอ หรือส่งการเป็นต้น

ง. ความสัมพันธ์อันเป็นส่วนตัวในองค์การรูปนัยนี้ มิได้ยึดถือระเบียบแบบแผนความสัมพันธ์ตามสายการบังคับบัญชา หากแต่มีลักษณะเป็นไปโดยยึดถือความเป็นเพื่อน คนรู้จักชอบพอกันเป็นส่วนตัว ปกติสถานในการปฏิบัติราชการ (administrative norms) เช่น การติดต่อตามลำดับชั้น จึงไม่นิยมใช้ หากแต่ใช้ความเป็นกันเอง เช่น หัวหน้าแผนกในสังกัดหนึ่งเข้าพบกับอธิบดีของอีกกรมหนึ่ง ตามที่เห็นกันอยู่และใช้กันอยู่โดยทั่วไป

จ. ความสัมพันธ์อันเป็นส่วนตัวในองค์การรูปนัยจึงมีลักษณะคล้ายกับเป็นรักเป็นเหล่า แต่ตามความจริงแล้วอาจพิจารณาได้เป็น 2 นัย คือ การรวมกันเป็นหมู่คณะ



เพราะชอบพอกันเป็นส่วนตัวโดยมีบุคลิกภาพต่อกัน หรือมีองค์การรูปนัยเป็นหมู่เป็นคณะขึ้นภายในองค์การรูปนัยเพราะมีกรณีขัดกันด้วยเหตุผลนานาประการ ทั้งที่เกิดโดยเหตุผลส่วนตัวและที่เกิดขึ้น จากการ มีความเห็นไม่ตรงกันในการ ทำงานใน องค์การ รูปนัย  
ตนเอง

ฉ. ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคลในองค์การรูปนัย เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นกันเองโดยแท้ มิได้เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่การงาน ในองค์การรูปนัยจึงไม่ปรากฏสายการบังคับบัญชา (chain of command) และช่วงของการควบคุมบังคับบัญชา (span of control) อย่างที่มีปรากฏอยู่ในองค์การรูปนัย หากว่าจะมี "ผู้ใหญ่ผู้น้อย" ก็เกิดขึ้นจากความเคารพนับถือกันเป็นส่วนตัว ดังที่จะพบเห็นอยู่เสมอในกรณีที่น่าายกก็เป็นนักเรียนนอก ลูกน้องก็เป็นนักเรียนนอก มักจะนั่งไขว่ห้างคุยกันตามความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัย แต่ทั้งสองคนก็ต้องเปลี่ยนอาชีพการมาเป็นนายจ้างว่างทำ ลูกน้องยื่นตัวตรงหรือยื่นค้อมหลังแล้วเอามือมาประสานกุมไว้ข้างหน้าเป็นการแสดงความเคารพเมื่อมีความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัย

ช. โดยเหตุผลดังกล่าวแล้ว องค์การรูปนัยจึงจัดให้มีแผนภูมิ (organization chart) แสดงแผนกการ แสดงลักษณะงาน และแสดงสายงานได้เสมอ แต่ในองค์การรูปนัยจะแสดงแผนภูมิต่างกล่าวนี้หาได้ไม่ เพราะเป็นการส่วนตัวบุคคลและลักษณะอันไม่มีรูปร่างแน่นอนขององค์การรูปนัยนั่นเอง

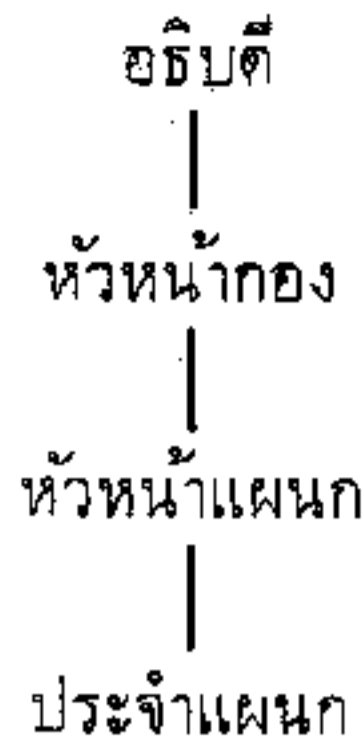
### 3. ลักษณะความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัย

ความสัมพันธ์อันเป็นการภายในหรืออันเป็นการส่วนตัวซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดขององค์การรูปนัยนี้ นับว่าเป็นสาระสำคัญที่ควรจะได้ศึกษาพิจารณาโดยละเอียดเป็นพิเศษ กล่าวโดยส่วนรวม ความสัมพันธ์รูปนัยอาจแบ่งออกได้เป็น 5 แบบ ดังต่อไปนี้

ก. ความสัมพันธ์ซึ่งเกิดจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงลงไปหาผู้อยู่ใต้บังคับ บัญชาชั้นรองๆ (informal superior-to-subordinate relations)<sup>5</sup>

ในกรณีนี้จะพึงเห็นได้ว่า ในองค์การรูปนัยแสดงให้เห็นลำดับชั้นของการบังคับบัญชาโดยแน่นอนและแจ่มชัดตามแบบแผนขององค์การรูปนัย (ดูรูปที่ 1)

<sup>5</sup>Michael J. Jacius and William E. Schlender, *Elements of Managerial Action* (Tokyo: Charles E. Tuttle Company, 1962), p. 225.



รูปที่ 1 แสดงลำดับชั้นของความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นในองค์การรูปนัย

แต่ถ้าพิจารณาเพียงแผนภูมิขององค์การรูปนัยแล้ว จะไม่สามารถเข้าใจการบริหารงาน และปัญหาของการบริหารงานภายในได้โดยถูกต้องครบถ้วน เพราะความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัยนั้นเองอาจตกอยู่ใต้อิทธิพลขององค์การรูปนัยจนทำให้รูปความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัยแตกต่างไปจากที่ปรากฏอยู่ในแผนภูมิขององค์การรูปนัยเป็นอันมากก็ได้ (ดูรูปที่ 2)



รูปที่ 2 แสดงความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัยซึ่งซ่อนอยู่ในองค์การรูปนัยจากผู้ใหญ่ลงไปหาผู้น้อย

- เส้นแสดงความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัย
- ..... เส้นแสดงความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัย

ตามรูปที่ 2 นี้ กล่าวได้ว่ามีอยู่ทั่วไปในวงการบริหารของไทยเรา นายท่านชอบใครเพราะเห็นว่าใช้คล่องตึกก็เลือกใช้คนนั้น โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ที่รับใช้อยู่ในบังคับบัญชาโดยตรงของผู้ใด เช่น อธิบดีอาจจะมองข้ามหรือทำเป็นไม่เห็นหัวหน้ากอง แล้วเลือกใช้หัวหน้าแผนกหรือประจำแผนกเพื่อเหตุผลบางอย่าง อาจจะเป็นเรื่องราชการ เช่น ปรึกษาหารือเป็นการภายใน ให้จดตามคำบอกในกรณีที่เป็นเรื่องพิเศษ ฯลฯ หรืออาจจะเป็นการส่วนตัว เช่น ให้ประจำแผนกหรือเสี่ยมินไปปฏิบัติกิจธุระส่วนตัว พาลูกไปโรงเรียน ชวนนำญาติไปโรงพยาบาล หรือขอให้เดินตามหลังคุณ นายที่บ้านไปสถานเสริมสวยและอื่นๆ อีกอีกประการ สุตที่จะพรรณนาได้ครบถ้วน การปฏิบัติเช่นนี้เกิดขึ้นได้เพราะนายท่านมีความรู้สึกว่าคุณเป็นนาย ท่านพอใจจะใช้ใครในสังกัดของท่านในเรื่องใดก็ยอมทำได้ เพราะท่านถือว่าในฐานะที่ท่านเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ท่านย่อมมีสิทธิโดยชอบธรรมที่จะทำเช่นนั้นได้ ในบางกรณีเป็นเพราะผู้บังคับบัญชาชั้นสูงรู้สึกไม่มั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ จึงพยายามหาสมัครพรรคพวกเพื่อสร้างกลุ่มจรรักษ์ภักดี และในบางกรณีนายท่านไม่เชื่อมือหัวหน้างานในอันดับถัดไป จึงข้ามไปใช้คนเกือบปลายแถวก็มีอยู่มากเหมือนกันแล้วแต่เป็นเรื่องของความพอใจเป็นส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น<sup>๕๕</sup> 6 องค์การออรุณย์ในรูปนี้มีทั้งผลดีและผลเสียคงจะได้กล่าวต่อไป

๕. ความสัมพันธ์ ซึ่งเกิดจากผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาชั้นรอง ๆ ขึ้นไปหาผู้บังคับบัญชาชั้นสูง (informal subordinate-to-superior relations)<sup>7</sup>

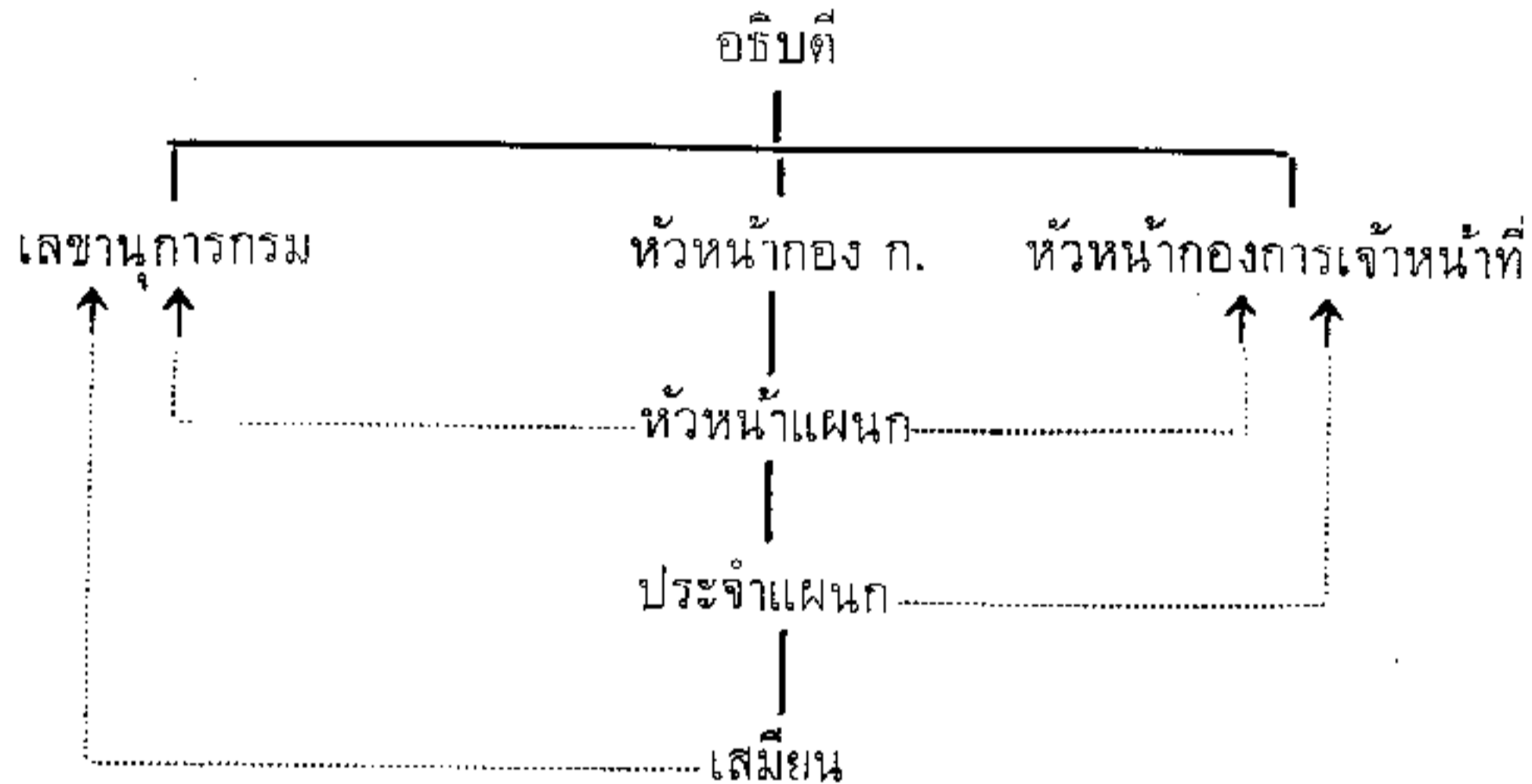
ความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดองค์การออรุณย์ในแบบนี้ ขอเสนอคำปราศรัยของ พล. ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ต่อบรรดานายตำรวจในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ในโอกาสที่เข้าดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ เพื่อยืนยันให้เห็นรูปการณ์ที่มีอยู่ในวงการบริหารของไทยเรา ดังต่อไปนี้

<sup>6</sup> Ibid., p.226.

<sup>7</sup> Ibid., p.227.

ใครมีอำนาจวาสนาเข้าหน่อย แล้วก็วิ่งเข้าหากันเป็นแถว พอรู้ว่าใครเป็นอธิบดี รองอธิบดี ก็วิ่งเข้าไปประจบเลียแข้งเลียขา แต่ขอบอกว่า เฉพาะตัวข้าพเจ้าไม่ต้องการ ข้าพเจ้าเองก็ชอบประจบเหมือนกัน แต่ขอให้ประจบกันด้วยการทำงานในหน้าที่ให้สมบูรณ์ยิ่ง ไม่จำเป็นที่ท่านจะต้องเข้าหลังบ้านเอาของไปถวายคุณนาย...<sup>8</sup>

ฉะนั้นย่อมจะเห็นได้ว่า ถ้าเราวางตัวของเรา ณ จุดหรือตำแหน่งในอันดับต่ำแล้วมองขึ้นไปข้างบน ก็ย่อมปรากฏว่า ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะต้องเสนอรายงานข้อราชการขึ้นไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนตามลำดับชั้นแต่เพียงคนเดียว ตามหลักของการจัดระเบียบในองค์การรูปนัย คือ หลักเอกภาพของการบังคับบัญชา (unity of command) แต่ตามความเป็นจริงที่ปรากฏอยู่ โดยทั่วไปหาได้เป็นเช่นนั้นโดยเสมอไปไม่ (ดูรูปที่ 3) เพราะมีอิทธิพลขององค์การรูปนัยกำกับอยู่



รูปที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ ในองค์การรูปนัยจากผู้ย่อยขึ้นไปหาผู้ใหญ่  
 ————— เส้นแสดงความสัมพันธ์ ในองค์การรูปนัย  
 ..... เส้นแสดงความสัมพันธ์ ในองค์การรูปนัย

<sup>8</sup>“ในบ้าน,” สัปดาห์สาร, ปีที่ 6, ฉบับที่ 35, 4 มกราคม 2507, หน้า 7.

ตามรูปที่ 3 ที่เสนอจะเขียนได้อีกหลายรูปหลายแบบ แต่ตามที่เสนอนี้ก็โดยที่เห็นว่า องค์การอุปถัมภ์แบบนี้มีปรากฏอยู่โดยทั่วไป ง่าย และมีความสำคัญในองค์การอุปถัมภ์ระดับกรมของเรา ในกรณีนี้ถ้าเลขานุการกรมเป็นเจ้าหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการเสนอเลื่อนชั้น เลื่อนชั้นอันดับ อัตราเงินเดือน และหัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการเสนอย้ายและควบคุมวินัย ก็แทบจะไม่ต้องอธิบายว่า ทั้งเลขานุการกรมและหัวหน้ากองการเจ้าหน้าที่ จะเป็นขวัญใจและหวังเป็นที่พึ่งพาของข้าราชการในระดับรองๆ ลงไปอย่างไรบ้าง ถ้าหัวหน้ากอง ก. เป็นคนมืออ่อน พูดเสียงไม่ดังหนักแน่นพอที่จะให้คนอื่นรับฟังแล้ว ภาวะผู้นำของหัวหน้ากอง ก. ซึ่งจะมีอยู่เหนือหัวหน้าแผนก ประจำแผนก ตลอดจนเสมียนพนักงานนั้น จะได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างหนักจากองค์การอุปถัมภ์แบบนี้ หัวหน้ากอง ก. จะได้แต่ตัวคนไว้ทำงานเท่านั้น แต่ใจของเขาเหล่านั้นฝากไว้กับคนอื่นเสียแล้ว

องค์การอุปถัมภ์แบบนี้ หากพิจารณาตามคำปราศรัยของ พล.ต.อ. ประเสริฐ รุจิรวงศ์ ดังกล่าวข้างต้นก็ย่อมจะเห็นได้ว่า การที่ผู้น้อยวิ่งเข้าหาผู้ใหญ่เพราะมุ่งหวังที่พึ่งทางใจอันเป็นการส่วนตัว ถ้าประจักษ์กันด้วยงาน องค์การอุปถัมภ์ตามแบบที่เรียกว่าระบบหัว ระบบหางให้ นาย ระบบเข้าหลังบ้าน การเข้าหาคุณนายที่บ้าน ฯลฯ ก็จะไม่เกิดขึ้น การที่แยกออกเป็นองค์การอุปถัมภ์อีกแบบหนึ่งจากผู้น้อยขึ้นไ้หาผู้ใหญ่ มีใช้ว่าผู้ใหญ่จะไม่มีส่วนในองค์การอุปถัมภ์แบบนี้เสียเลยโดยเด็ดขาด เพราะองค์การอุปถัมภ์ย่อมมีความสัมพันธ์ 2 ฝ่ายเป็นการถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติอยู่ด้วยเสมอ การที่แยกไว้ก็เพื่อความสะดวกในการศึกษาพิจารณาเท่านั้น ถ้าในกรณีนี้บังเอิญนายท่านชอบ ก็นับว่าเป็นเคราะห์กรรมของประเทศชาติ ถ้านายท่านบอกว่าไม่ชอบและไม่อ่อนไหวไปกับการปฏิบัติย่อยของลูกน้องก็เป็นบุญของทางราชการมาก ผู้น้อยและคนหวังเอาดีโดยการทำงานก็จะสบายใจอย่างไรก็ตาม องค์การอุปถัมภ์แบบนี้ผู้น้อยย่อมมีความสำคัญ และการที่เกิดการกระทำต่างๆ ดังกล่าวนั้น สาเหตุส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากชนบประเพณีและความต้องการหลักยึดเพื่อความมั่นคงทางใจเป็นประการสำคัญ บางกรณีรู้สึกไม่มั่นคงใน ตำแหน่งหน้าที่ด้วยประการใด ๆ ก็ตาม ก็มักจะหาโอกาสวิ่งเข้าหานายเหนือหัว ตามรูปที่ 3 นั้น ถ้าการ

ปรากฏว่าอริบตีจะครบเกษียณ และเลขานุการกรมจะได้เลื่อนขึ้นเป็นอริบตีแทนแน่ ๆ แล้ว มีพักต้องสงสัยว่า ท่านเลขานุการกรมจะไม่เป็นขวัญใจของข้าราชการในกรมนั้น

ค. ความสัมพันธ์อรูปนัยในระดับเดียวกัน (informal horizontal relations)<sup>9</sup>

ความสัมพันธ์ อรูปนัยที่ก่อให้เกิดองค์การอรูปนัย ก็อาจจะเกิดจาก ความสัมพันธ์ เป็นกันเอง ในหมู่ของเพื่อนร่วมงานในระดับเดียวกัน เช่น ตามรูปที่ 1 ก็ได้แก่ความสัมพันธ์ ในระดับหัวหน้ากองด้วยกัน หัวหน้าแผนกด้วยกัน หรือประจำแผนกด้วยกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้อาจจะเกิดขึ้นทั้งในตำแหน่งที่อำนาจคุณประโยชน์ หรือบั้นทอนแก่ทางราชการ ได้ทั้งสองด้าน สุดแต่ว่าจะเกิดและใช้ในลักษณะใด เช่น หัวหน้าแผนกหนึ่งติดต่อกับ หัวหน้าอีกแผนกหนึ่งเพื่อขอทราบข้อเท็จจริง ระเบียบแบบแผน หรือความก้าวหน้าในการ ปฏิบัติราชการ เพื่อนำมาใช้ประ กอบดุลพินิจ ในการทำงาน ก็ย่อมจะ อำนาจผลดี แก่ทาง ราชการเป็นอันมาก ถ้าหัวหน้าแผนกต่าง ๆ รวมกลุ่มตั้งป้อมประจันหน้ากัน หรือตั้งกลุ่ม นินทานาย คุยกันเป็นที่เอิกเกริกแล้ว ก็ย่อมจะบังเกิดผลร้ายแก่สามัคคีธรรมในการบริหาร ราชการ ตัวอย่างไม่ดีก็จะปรากฏให้เห็น ในที่สุดความอับเฉาในหมู่คณะและทางราชการก็จะมีผลตามมา

ความ สัมพันธ์ อรูปนัยในระดับเดียวกันที่อำนาจผลดีแก่ ทางราชการ เป็นอันมาก เท่าที่มีปรากฏอยู่อย่างแพร่หลายในวงราชการของเรา คือ การติดต่อกับเป็นการภายใน หรือ การร่วมมือประสานงานซึ่งช่วยให้ปฏิบัติราชการรวดเร็วขึ้น แต่ความสัมพันธ์ ในลักษณะ เช่นนี้ที่อำนาจผลร้ายก็มีอยู่มากดังที่เห็นกันอยู่ โดยทั่วไป เช่น ในกรณีของภาวะผู้นำ ซึ่ง ลูกน้องในแผนกหนึ่งอาจจะไม่ชอบหน้าหรือเกรงใจหัวหน้าของตน ไม่ประสงค์จะรบกวน ท่าน จึงปรึกษาหารือกับคนอื่นเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ในที่สุดหัวหน้าก็จะไม่ชอบหน้าลูก น้อง และหัวหน้าต่อหัวหน้าก็จะพลอยไม่มองหน้ากันไปด้วย

ง. ความสัมพันธ์อรูปนัยเกิดซ้อนคู่กับวิธีดำเนินงาน (informal procedural relations)<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Ibid., p. 228.

<sup>10</sup> Ibid., p. 229.

ความสัมพันธ์รูปนัยแบบนี้จะพบเห็นอยู่เสมอในการติดต่อขอให้ ช่วยเสนอผ่าน หนังสือเพื่อให้งานรวดเร็วขึ้น และในกรณีของการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ใช้วัสดุกับ เจ้าหน้าที่วัสดุผู้มีหน้าที่จัดซื้อ เพื่อให้ช่วยจัดซื้อสิ่งของตามที่ผู้ใช้ต้องการ เพราะการติดต่อกันตามแบบพิธีตามลำดับชั้นซึ่งปรากฏอยู่ในองค์การรูปนัยนั้น ย่อมจะต้องเขียนหนังสือหรือบันทึกแล้วเสนอขึ้นไปตามลำดับชั้น เป็นการเย็นเยื่อและเสียเวลามาก ความสัมพันธ์รูปนัยแบบนี้จะตัดแบบพิธีและประหยัดเวลาได้มาก

จ. ความสัมพันธ์รูปนัยภายนอก (external informal relations)<sup>11</sup>

ความสัมพันธ์รูปนัยนอกจากมีปรากฏอยู่เป็นการภายในควบคู่กับองค์การรูปนัยดังกล่าวแล้วนั้น ยังปรากฏว่า มีความสัมพันธ์รูปนัยกับภายนอก เช่น ส่วนราชการอื่น ๆ องค์การธุรกิจ องค์การของประชาชนในรูปต่าง ๆ และแม้แต่ประชาชนในส่วนรวม ฯลฯ ก็ย่อมจะมีความสัมพันธ์รูปนัยเกิดขึ้นได้เสมอ ความสัมพันธ์รูปนัยแบบนี้อาจจะเกิดขึ้นในรูปของความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัว ระหว่างข้าราชการของส่วนราชการแห่งหนึ่งกับข้าราชการอีกแห่งหนึ่ง หรือระหว่างข้าราชการกับบุคคลภายนอกวงราชการ ฯลฯ

การติดต่อระหว่างข้าราชการแห่งหนึ่งกับข้าราชการอีกแห่งหนึ่งอาจจะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการดังกล่าวแล้วข้างต้น ในกรณีของการติดต่อราชการเป็นการภายใน และการติดต่อเพื่อการร่วมมือประสานงาน แต่ถ้าเป็นการติดต่อราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เช่น การขอให้ช่วยเหลือในฐานะเอกชนผู้หนึ่งเพื่อขอรับบริการจากทางราชการ องค์การรูปนัยที่เกิดในรูปนี้แม้จะอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษแก่ผู้เกี่ยวข้อง แต่ในขณะเดียวกันก็อาจจะเป็นการบั่นทอนสิทธิอันเท่าเทียมกัน ในฐานะประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมิได้เฉลียวใจ ถ้าหากการปฏิบัติในทำนองนี้แพร่หลายในหมู่ข้าราชการออกไปมากเพียงใด ผลที่จะเกิดขึ้นจะมีใช้จำกัดอยู่เฉพาะสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่านั้นที่จะถูกเบียดบังเพราะถูกแซงคิวจากการลัดคิวของข้าราชการ รูปการณ์จะกลายเป็นว่า ข้าราชการคือบุคคลกลุ่มพิเศษผู้ทรงอภิสิทธิ์ที่จะได้รับบริการจากทางราชการก่อนประชาชนและดีกว่า สะดวกกว่าที่ประชาชนจะพึงมีพึงได้ กรณีที่น่าเป็นห่วงอันเกิดจากความสัมพันธ์ในองค์การ

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 232.

อรูปนัยทำนองนี้ในหมู่ข้าราชการมีอยู่จริงและกว้างขวางเพียงใดหรือไม่นั้น ขอท่านผู้อ่านได้โปรดเป็นผู้วินิจฉัยด้วยตัวของท่านเอง จากประสบการณ์ของท่าน ก็ย่อมจะตระหนักถึงความจริงที่มีอยู่ในวงราชการของไทยเรา ผู้เขียนไม่จำเป็นต้องสาธยายให้ยาวความ

ความสัมพันธ์อรูปนัยภายนอกอีกด้านหนึ่งที่มีความสำคัญ ต่อชื่อเสียงเกียรติคุณของทางราชการมาก และน่าจะได้มุ่งสนใจศึกษาวิจัยเป็นพิเศษต่อไป คือ ความสัมพันธ์อรูปนัยระหว่างข้าราชการกับประชาชน เพราะร้ายก็มี ดีก็มาก

ถ้าความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ขาดการจัดระเบียบควบคุมให้ดีพอ และถ้าหากปรากฏว่า ข้าราชการมิได้หวังผลในทางราชการแต่เห็นกับประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการผู้นั้นเองหรือผลประโยชน์ของประชาชนผู้มาติดต่อโดยมิชอบแล้ว จะเป็นสาเหตุสำคัญของคอร์รัปชัน และประชาชนบางคนบางหมู่บางเหล่าจะได้รับสิทธิพิเศษเหนือบุคคลทั่วไป โดยนัยนี้คติพจน์ที่ว่า “การปกครองโดยธรรม” อันเป็นหลักปกครองสูงสุดของไทยเราจะไร้ความหมาย

แต่ถ้าความสัมพันธ์ในลักษณะอรูปนัย ระหว่างข้าราชการกับประชาชนเป็นไปเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ของทางราชการเป็นที่ตั้ง เช่น การที่ข้าราชการช่วยนำข่าวหรือข้อราชการ ที่ทางราชการหวังจะให้ ประชาชน ปฏิบัติ หรือให้ความร่วมมือ แก่ทางราชการแล้ว องค์การอรูปนัยทำนองนี้เป็นสิ่งประเสริฐ

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโดยรอบคอบแล้ว ย่อมจะประจักษ์ชัดว่า แม้ในขณะนี้ทางราชการก็มีความห่วงใยถึงผลได้ผลเสียของความสัมพันธ์ในองค์การอรูปนัยทำนองนี้อยู่มาก ดังที่จะเห็นได้จากการที่ทางราชการกำหนดระเบียบวิธีเป็นหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการที่ข้าราชการและชาวต่างประเทศขอเข้าพบนายกรัฐมนตรีขึ้นไว้เป็นพิเศษเมื่อเร็ว ๆ นี้<sup>12</sup>

#### 4. แบบขององค์การอรูปนัย

การพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับองค์การอรูปนัยตามที่กล่าวแล้วข้างต้น แม้จะปรากฏความจริงว่าองค์การอรูปนัยเป็นองค์การอีกรูปหนึ่ง ซึ่งควบคู่หรือซ้อนอยู่ในองค์การอรูปนัย

<sup>12</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดใน สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, หนังสือที่ 6759/2506 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2506 เรื่องการขอเข้าพบ ฯลฯ นายกรัฐมนตรี



ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการก็ตาม แต่การพิจารณา  
ศึกษาองค์การอรรูปนัยก็มีได้ยึดถือแผนภูมิขององค์การอรรูปนัยเพื่อเป็นหลักสำหรับ ทราบโดย  
ตรง เป็นแต่เพียงเพื่อให้ทราบว่า ในองค์การอรรูปนัยนั้น ๆ มีบุคคลร่วมกันปฏิบัติงานอยู่  
และการศึกษาองค์การอรรูปนัยก็มุ่งไปหาลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอันเป็นการนอก  
เหนือจากความสัมพันธ์ตามทางการหรือตามแบบธรรมเนียมของทางราชการ ความสัมพันธ์  
ระหว่างบุคคลต่าง ๆ ในองค์การอรรูปนัยจึงมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ของกลุ่มในลักษณะ  
อรรูปนัย (informal groups) ฉะนั้น การพิจารณาศึกษาเพื่อทราบว่าองค์การอรรูปนัยมีกี่  
แบบ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์จากประเภทของบุคคลในกลุ่มที่มีอยู่ในลักษณะต่าง ๆ กันใน  
องค์การอรรูปนัยนั่นเอง

ในทางสังคมวิทยา ได้จัดแบ่งกลุ่มบุคคลในลักษณะอรรูปนัย (informal groups) นี้  
ออกเป็น 5 ประเภท คือ (1) กลุ่มเครือญาติ (kinship groups) (2) กลุ่มเพื่อนฝูงกัน  
(friendship groups) (3) กลุ่มพรรคพวกร่วมใจ (cliques)<sup>13</sup> (4) กลุ่มพรรคพวกร่วมใจ  
ย่อย (subcliques) และ (5) ผู้แยกตัวโดดเดี่ยว (isolates) กลุ่มหรือองค์คณะบุคคลทั้ง  
5 ประเภทนี้ แต่ละกลุ่มจะแสดงออกซึ่งแบบขององค์การอรรูปนัยที่มีความผูกพันต่อกันและ  
กันในลักษณะต่าง ๆ กันออกไป

สำหรับ 2 ประเภทแรก คือ องค์การอรรูปนัยแบบเครือญาติและแบบกลุ่มเพื่อน  
ฝูงกันนั้น ประกอบขึ้นด้วยบุคคลที่อยู่ในกลุ่มที่เกี่ยวข้องเป็นญาติกัน เป็นเพื่อนฝูงกัน รวม  
ทั้งที่เป็นคู่รักและสามีภริยากันด้วย องค์การอรรูปนัยแบบนี้มีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่าง  
บุคคลต่อบุคคลในกลุ่มในลักษณะที่มีเกลียวสัมพันธ์กระชับแน่นเป็นพิเศษ หากสังเกตให้ดี  
จะพบว่า กลุ่มบุคคลในองค์การอรรูปนัยแบบนี้มักจะจับกลุ่มกันเป็นคู่ ๆ อย่างไรก็ตามบุคคล  
คนหนึ่งในกลุ่มนี้แต่ละกลุ่มอาจจะเป็นผู้ร่วมอยู่ในกลุ่มพรรคพวกร่วมใจ (cliques) อื่น ๆ อีก  
ก็เป็นได้ ฉะนั้น กลุ่มนี้จึงจัดว่าเป็นกลุ่มที่ประกอบกันขึ้นเป็นองค์การอรรูปนัยที่แข็งแกร่ง  
มีอิทธิพลมาก เฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าบุคคลในกลุ่มประกอบกันขึ้นจากนายและลูกน้อง จะมี

<sup>13</sup>ในส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มพรรคพวกร่วมใจ (cliques) นี้ ยังมีผู้จำแนกออกไปอีกหลายจำพวก คือ  
symbiotic, parasitic, aggressive, defensive, และ random cliques โปรดพิจารณารายละเอียดจาก  
Melville Dalton, *Men Who Manage* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1959),  
pp. 52-67.

บทบาทและอิทธิพลอย่างสำคัญในการแพร่ข่าวจากกลุ่มหนึ่งไปยังกลุ่มอื่น ๆ บุคคลทั่วไปในองค์กรมักจะเงี่ยหูฟัง และมักจะคล้อยตามเพราะต่างรู้สึกว่าเป็นข่าวสารที่มาจากปากคำของผู้ที่อยู่วงใน ฟังเชื่อได้ จึงเชื่อไว้อีก

ในกรณีของกลุ่มพรรคพวกร่วมใจ (*cliques*) นั้น โดยปกติประกอบขึ้นด้วยบุคคลที่ต่างก็มีแนวทรรศนะตรงกัน ประพฤติปฏิบัติในแนวนิยมแนวเดียวกัน ดังที่เห็นอยู่โดยทั่วไปว่า ในสถานที่ราชการต่าง ๆ นอกจากมีกลุ่มบุคคลที่เป็นเครือญาติกัน และกลุ่มบุคคลที่เป็นเพื่อนฝูงกันแล้ว ยังมีกลุ่มพรรคพวกร่วมใจอยู่โดยทั่วไปที่จับกลุ่มกันเพราะมีความนิยมชมชอบแบบเดียวกัน รักที่จะพูด ปรีกษาหารือกันเพื่อสนองความต้องการหรือความพึงใจอันเป็นส่วนตัวในเรื่องเดียวกัน เช่น กลุ่มนักเรียนกล้วยไม้ นักเรียนนักศึกษา นักอ่าน นักเขียน นักวิจารณ์การเมือง นักกีฬา ตลอดจนถึงกลุ่มนักชบชิบนินทาจะไม่เลือกหน้า

ในส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มพรรคพวกร่วมใจย่อย (*subcliques*) นั้น ประกอบขึ้นด้วยบุคคลของกลุ่มพรรคพวกร่วมใจนั่นเอง แต่มีลักษณะเป็นส่วนผนวกของกลุ่มพรรคพวกร่วมใจ ซึ่งจะเอาแน่นอนมิได้ วันนี้อาจจะรวมอยู่ในกลุ่มนี้ วันต่อไปอาจจะไปรวมอยู่ในกลุ่มอื่น ๆ ก็ได้ ไม่มีความประสงค์ที่จะเป็นบุคคลในกลุ่มใดเพื่อเป้าประสงค์ใดๆ โดยเฉพาะหากพิจารณาจากตำแหน่งของกลุ่มพรรคพวกร่วมใจ (*cliques*) เอง ก็จะปรากฏว่ากลุ่มพรรคพวกร่วมใจย่อย (*subcliques*) นี้มิได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลในกลุ่มพรรคพวกร่วมใจใดโดยแท้จริง อย่างที่จะพบคำตัดพ้อในระหว่างเพื่อนร่วมงานอยู่เสมอว่า “จะไปเอาอะไรกับแก เดี่ยวแกก็กะหลีกะหลอกกับพวกเราดี เดี่ยวแกก็แกลไปบ่นจิบนินทาอยู่ที่โน่นแล้ว” เป็นต้น

กลุ่มสุดท้ายซึ่งอาจจะไม่มีลักษณะเป็นกลุ่มหรือองค์กรคณะบุคคลก็ได้ เพราะส่วนมากมักจะเป็นคน ๆ เดียวคนใดคนหนึ่งที่นิยมแยกอยู่โดดเดี่ยว (*isolates*) อยู่ในองค์กรนั้น ไม่มีพรรค ไม่มีพวก ฝรั่งเรียกบุคคลประเภทนี้ว่า “lone wolf” ซึ่งจำเป็นต้องมุ่งให้ความสนใจเป็นพิเศษ เพราะเป็นบุคคลประเภทอุปถัมภ์มนุษย์ชน เนื่องจากข้อหลักธรรมชาติของมนุษยชาติที่จะต้องรวมกลุ่มกันเพื่อความมั่นคงปลอดภัยแก่ตนเองและหมู่คณะ นับตั้งแต่สมัยหินมาแล้ว ฉะนั้นเมื่อมีนักนิยมแยกอยู่โดดเดี่ยว จึงต้องไต่หาสาเหตุให้จงได้ หากคิด

ตามศึกษาโดยถ่องแท้ก็จะพบว่า มักจะเป็นบุคคลที่มีบุคลิกลักษณะไม่สมคูลย์ เช่นคนเตี้ยก็เดินยืคิ้วและวางท่ายืดอกให้ผ่าเผยจนดูเป็นคนเตี้ยโหย่ง ๆ คนสูงก็เกรงจะเป็นเป้าสายตา เวลาเดินจึงคุกค้ายคนหลังโกง แต่ที่ควรระวังระมัดระวังเป็นพิเศษ คือ นักนิยมแยกอยู่โดดเดี่ยวเพราะมีปมด้อยในใจ ซึ่งอาจจะมีกลไกทางจิต (mental mechanism) เพื่อหาทางออก (sublimation) ในลักษณะต่าง ๆ กัน เช่น รู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจเลยพาลหุดห้ายเก็บตัวอยู่แต่ในห้องไม่คบหาสมาคม หรือรู้สึกว่าด้อยในเชิงความรู้ ในการทำงาน ในตำแหน่งหน้าที่การงาน เลยหาทางสร้างปมโต้งด้วยการพยายามเอาดีด้วยลำแข้งให้ได้ ไม่ยอมฟังพาทอาศัยเพื่อนฝูง หรือรู้สึกว่าปมด้อยในจิตใจเลยแสดงออกด้วยการสาธิตโศกนให้ร้ายป้ายสีแก่คนอื่นเพื่อตึงให้คนอื่นต่ำต้อยลงมา หรืออาจจะเป็นคนมีปมโต้งจนตามีคิ้ว หาได้มองเห็นความดีของคนอื่นไม่ มีข้อที่น่าสังเกตว่า นักนิยมแยกอยู่โดดเดี่ยวในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นมักจะมีพฤติกรรมที่สำคัญอยู่อย่างหนึ่ง คือ มักจะชอบพูดถึงความไม่ดีของคนอื่น มองเห็นคนอื่นเป็นศัตรูที่ไม่มีทางให้อภัย โดยไม่พยายามพูดถึงส่วนไม่ดีของตนเอง ขาดสติสัมปชัญญะที่จะไตร่ตรองหาเหตุผลจากความดีความผิดพลาดของคนอื่นเพื่อซึ่งดูเทียบกับความดีและความผิดพลาดของตนเอง จึงมักเป็นคนหัวรั้น จะหวังไฉนว่า “ผมผิดไปแล้ว” จากบุคคลประเภทนี้ได้ยากมาก ยิ่งกว่านั้น อาจจะต้องเป็นสมมติฐานเพื่อการศึกษาวิจัยต่อไปได้อีกว่า บุคคลที่มีลักษณะนิสัยไม่ใคร่เห็นดีเห็นชอบต่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ (resistance to change) นั้นมาจากบุคคลประเภทนี้เป็นส่วนมาก แต่จะอย่างไรก็ตาม ขอได้โปรดเข้าใจว่า สมรรถภาพในการทำงานของบุคคลประเภทนี้หาได้ต่ำต้อยตามภาวะทางจิตไม่ ถ้ารู้จักใช้และควบคุมให้ดี จะได้ผลงานจากบุคคลประเภทนี้สูงมากได้เหมือนกัน เพราะบุคคลประเภทนี้มีแรงผลักดันเพื่อกลบเกลื่อนความรู้สึกปมด้อยในใจ ฉะนั้น การที่หัวหน้างานจะพึงใช้บุคคลจากองค์การอรรูปนัยแบบนี้ให้เป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานขององค์การรูปนัยได้หรือไม่เพียงใดนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาเข้าใจภาวะทางจิตของบุคคลประเภทนี้และใช้ศิลปะในการบริหารงานให้ถูกต้องตามควรแก่กรณี

ตามที่กล่าวแล้วแต่ต้นก่อนข้างยืคิ้วเกี่ยวกับลักษณะขององค์การอรรูปนัยนี้ ก็เป็นการเพียงพอที่จะสรุปได้ว่า องค์การอรรูปนัยย่อมมีอยู่เคียงคู่หรือซ้อนอยู่ในองค์การรูปนัยของทางราชการเสมอ การที่มีอยู่นั้นเป็นเพราะองค์การรูปนัยนั้นเองประกอบขึ้นด้วย

บุคคลหลายคนรวมกันทำงาน จึงจะหลีกเลี่ยงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวเสียมิได้ และยิ่งกว่านั้นยังปรากฏว่าส่วนราชการตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนนั้นเองมิได้มีระเบียบวิธีในการทำงานระบุไว้โดยละเอียดพอที่จะสนองความต้องการของผู้ที่ทำงานอยู่ในส่วนราชการนั้น ๆ ได้เสมอไป องค์การรูปนัยที่เกิดขึ้นจึงอาจเป็นได้ทั้งในทางส่งเสริมการทำงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายขององค์การรูปนัยนั้นเอง หรืออาจจะมีลักษณะเป็นไปเพื่อเหตุผลส่วนตัวจนเป็นการโต้แย้งเป็นปฏิปักษ์ต่อองค์การรูปนัยนั้นก็ได้ รายละเอียดในเรื่องนี้จะได้กล่าวถึงต่อไปอีกในตอนที่ว่าด้วยแรงบังคับ (forces) ที่มีผลให้เกิดองค์การรูปนัย แต่ก่อนที่จะได้พิจารณาศึกษาแรงบังคับว่า มีอะไรบ้างที่ทำให้เกิดองค์การรูปนัยนั้น ก็ควรทำความเข้าใจในระเบียบวิธีการศึกษาองค์การรูปนัยเสียก่อนว่า จะมีระเบียบวิธีการศึกษาเพื่อทราบภาวะที่มีอยู่ขององค์การรูปนัยได้อย่างไรบ้างเสียก่อน

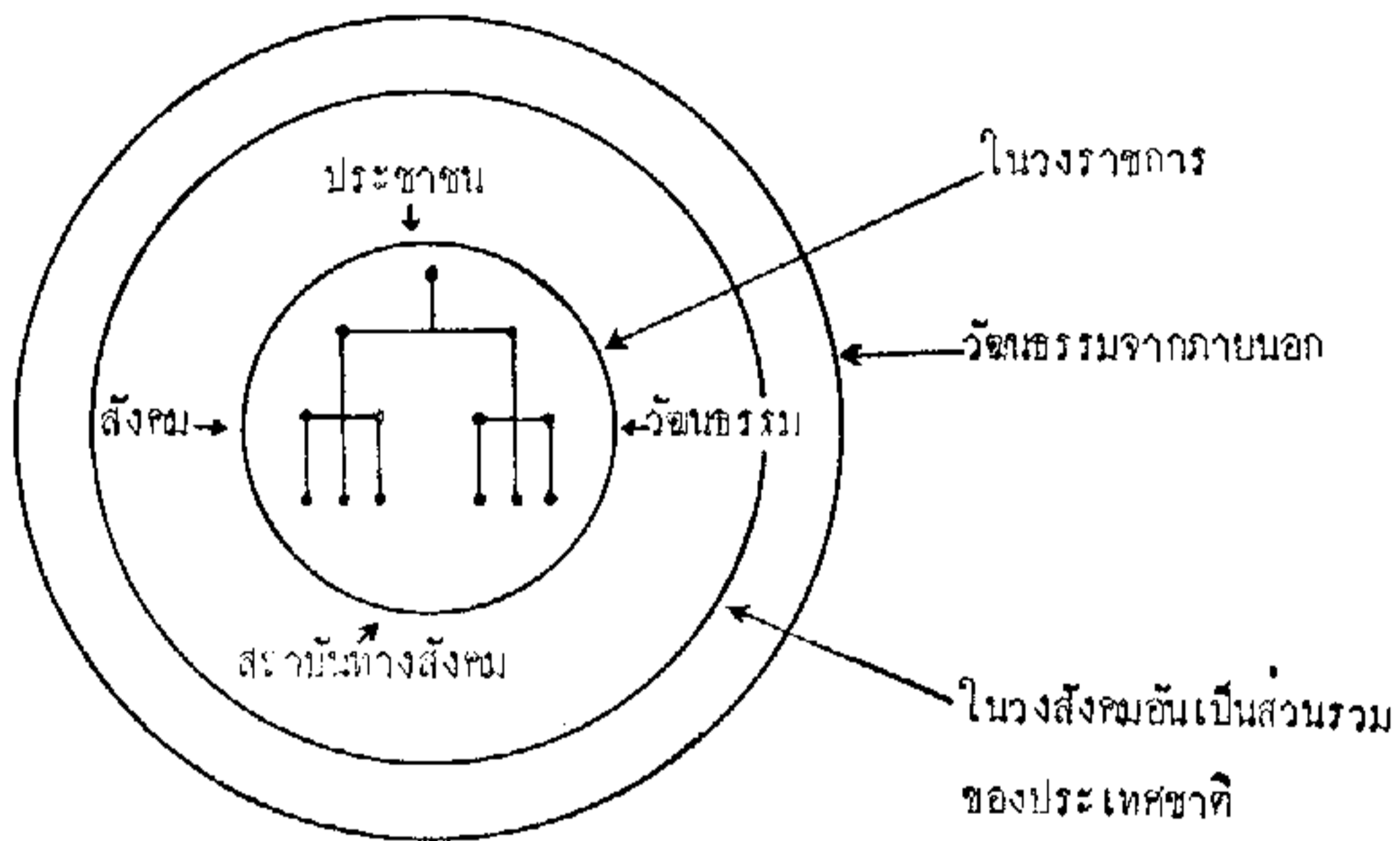
### ระเบียบวิธีการศึกษาองค์การรูปนัย

ตามที่กล่าวแล้ว และตามเอกสารหลักฐานดังกล่าวข้างต้น เป็นที่ยอมรับว่าองค์การรูปนัยย่อมมีอยู่ควบคู่กับองค์การรูปนัยโดยแน่นอน จะปฏิเสธไม่ยอมรับความสำคัญขององค์การรูปนัย เพราะเหตุแห่งความไม่ปรากฏรูปลักษณะโดยแน่นอนนั้นมิได้ปัญหาในทางวิชาการที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ จะมีหรือจะใช้ระเบียบวิธีการศึกษาเพื่อทราบการที่องค์การรูปนัยมีปรากฏอยู่ในองค์การรูปนัยหรือในส่วนราชการต่างๆ ได้อย่างไรบ้าง ความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้มีความสำคัญมากเป็นพิเศษ เพราะเหตุว่าถ้าไม่สามารถกำหนดระเบียบวิธีการศึกษาได้โดยถูกต้องแล้ว การที่จะเข้าใจรูปลักษณะ บทบาท และปัญหาขององค์การรูปนัยที่มีปรากฏอยู่ในองค์การรูปนัยก็จะกระทำมิได้โดยสมบูรณ์อย่างใดก็ดี การที่จะกำหนดระเบียบวิธีศึกษาดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่า โดยที่องค์การรูปนัยในสาระสำคัญเกิดขึ้นเพราะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคลในทางส่วนตัวซึ่งมีลักษณะแปรเปลี่ยนไปได้โดยง่ายตามอัธยาศัยของบุคคลซึ่งอยู่ในองค์การ ฉะนั้น การที่จะกำหนดระเบียบวิธีการศึกษาองค์การรูปนัยจึงจำเป็นต้องใช้หลายแบบเพื่อให้เข้าถึงความจริงอันเกี่ยวกับองค์การรูปนัยให้สมบูรณ์ที่สุด จึงขอเสนอระเบียบวิธีการศึกษาองค์การ

อธิบายรวม 6 วิธีดังต่อไปนี้

1. พิจารณาศึกษาโดยใช้หลักวิชาทางสังคมในลักษณะ **socio-cultural approach**

ในกรณีนี้ถือหลักที่ว่า ข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของประชาชนและสังคม สถาบันทางการปกครองและการบริหารราชการเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันทางสังคม ฉะนั้น วัฒนธรรมชนบประเพณีที่มีอยู่ในสังคมส่วนใหญ่มิใช่เป็นคุณค่านิยม (social values) ทางสังคมที่ข้าราชการและทางราชการจะต้องยอมรับนับถือและจะต้องระมัดระวังมิให้การปฏิบัติราชการเป็นการขัดแย้งกันกับทางปฏิบัติที่สังคมส่วนรวมเห็นว่าดีงาม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สังคมย่อมมีอิทธิพลอยู่ต่อทางราชการเสมอ (ดูรูปที่ 4)



รูปที่ 4 แสดงให้เห็นอิทธิพลของสังคมซึ่งมีอยู่ต่อทางราชการ

หมายเหตุ การที่ทำเป็นวงแยกจากกันรวม 3 วงนั้น เพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น แต่ตามความเป็นจริงแล้ว วงทั้งสามนี้ซ้อนกันและผสมผสานกันเสมอ

อิทธิพลของสังคมที่มีอยู่ต่อทางราชการนั้นมีอยู่มากมายสุดพรรณนา แต่ที่นับว่า

สำคัญที่สุดและมีบทบาทอยู่ในวงราชการเสมอ นั่น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า มีอยู่ 2 ประการ คือ วัฒนธรรมชนบประเพณีของสังคม และปรัชญาแห่งชีวิต ซึ่งในส่วนรวมของสังคม เห็นว่า ถ้าประเพณีปฏิบัติให้บรรลุผลตามนั้นแล้ว จะบังเกิดความร่มเย็นเป็นสุขต่อการดำรงชีวิตอยู่ จะอย่างไรก็ตาม การที่จะพิจารณาศึกษารายละเอียดในเรื่องนี้ ย่อมกระทำในที่นี้ไม่ได้ เพราะเป็นอีกสาขาวิชาหนึ่งโดยเฉพาะ ในที่นี้จะขอเสนอเพียงยกตัวอย่างให้เห็นว่า อิทธิพลของสังคมและวัฒนธรรมภายในหรือของไทยเราเอง และอิทธิพลของสังคมและวัฒนธรรมจากภายนอกมีบทบาทอยู่ในองค์การอุปถัมภ์อย่างไรบ้าง โดยจะขอเสนอตัวอย่างในการนี้เพียง 3 กรณี คือ

ก. คนไทยเรานั้นต่างมีความรู้สึกอยู่โดยทั่วไปว่า ถ้าจะอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก ต้องรักกันฉันท์พี่น้อง ต้องมีภราดรภาพ จึงถือว่าสังคมอันเป็นส่วนรวมของประเทศเปรียบเสมือนครอบครัวใหญ่โตครอบครัวหนึ่ง ฉะนั้นจึงปรากฏชัดแจ้งว่า หลักทางสังคมในกรณีนี้ได้รับการยอมรับนับถือว่า เป็นหลักสำคัญของการปกครองประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนก็มุ่งเน้นความสำคัญของหลักนี้ ความจริงข้อนี้มีหลักฐานยืนยันทั้งในลักษณะที่เป็นวาจาและลายลักษณ์อักษร ยิ่งกว่านั้น ยังปรากฏว่า ในหลักการปกครองนี้เองที่แสดงออกให้เห็นว่า ข้าราชการเป็นญาติผู้ใหญ่ของครอบครัวจะต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนให้ถึงกันทั่ว<sup>14</sup>

โดยนัยนี้ การที่จะได้ยินได้ฟังว่า ประชาชนคือผู้เสียภาษีอากรซึ่งส่วนหนึ่งจ่ายเป็นเงินเดือนของข้าราชการก็ดี หรือข้าราชการเป็นผู้รับใช้ประชาชนก็ดี จึงมักไม่ปรากฏหากว่าจะมีผู้พูด ก็จจะรู้สึกว่าเป็นสิ่งผิดหูผิดตา รู้สึกว่ามีข้อขัดขัดตะขวงใจเกิดขึ้น ไม่เหมือนกับที่จะพูดว่า ข้าราชการคือผู้นำประชาชน

ฉะนั้น ย่อมเห็นได้โดยทั่วไปว่า ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชน

<sup>14</sup> โปรดพิจารณารายละเอียดใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หนังสือที่ สร. 0501/ว. 13 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2507 เรื่องโครงการเข้าถึงประชาชน ซึ่งมีความตอนหนึ่งที่น่าสนใจว่า "...โดยที่ข้าราชการและประชาชนส่วนมากยังมีความรู้สึกกระบบศักดินายังไม่เข้าระบบรักกันฉันท์พี่น้อง ..." และโปรดพิจารณารายละเอียดจากคำปราศรัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใน สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, "คำกล่าวเปิดการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร 27 เมษายน 2502," ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี (พระนคร : ธนาคารพิมพ์, 2503), หน้า 123.

ซึ่งปรากฏขึ้นเมื่อมีประชาชนมาติดต่อกับทางราชการ ไม่จำกัดว่าจะเป็นในรูปของการติดต่อเป็นทางการ หรือเป็นการติดต่อในรูปขององค์การอุปถัมภ์ก็ตาม จึงมีลักษณะที่ประชาชนจะต้องอ่อนเข้าหาและพินอบพิเทาแก่ข้าราชการ จะมาตีตัวเสมอหรืออ้างว่าเป็นนายเพราะเป็นผู้เสียภาษีอากรให้แก่ทางราชการนั้น ฟังไม่ขึ้นหรือถึงขนาดที่ว่าไม่มีข้าราชการรับฟังการณ์กลับกลายเป็นว่า ประชาชนต่างหากที่ต้องเสียภาษีอากร ส่วนข้าราชการนั้นทางราชการออกให้แทน ความจริงเงินที่ทางราชการออกให้แทนหรือจะจ่ายให้เป็นเงินเดือนแล้วให้ข้าราชการไปเสียภาษีอากรเช่นเดียวกับประชาชนก็เงินก้อนเดียวกัน แต่ทางราชการไม่นิยมเลือกปฏิบัติในประการหลัง เพราะการปฏิบัติในวิธีแรกนั้นมีความสะดวกและความสะดวกอยู่หลายอย่าง มีอย่างหนึ่งที่แฝงอยู่ด้วยเสมอโดยปริยาย คือ การส่งเสริมฐานะให้ข้าราชการมือสิทธิ์เหนือประชาชน ฉะนั้นจึงเห็นได้อยู่โดยทั่วไปว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนนั้น มักจะมีข้าราชการเป็นเบียบนอนอยู่เสมอ

ข. ความเคารพนับถือ ซึ่งกันและกัน ฉันทน์พี่น้องและฐานะทางสังคมของข้าราชการที่ต่างก็รู้สึกกว่า ข้าราชการเป็นผู้มีศักดิ์ศรีสูงกว่าประชาชนนั้น เมื่อพิจารณารวมกันแล้วจะปรากฏความจริงว่า ข้าราชการทั้งหลายทั้งปวงยังเป็นใหญ่เป็นโตในทางราชการย่อมมีฐานะสูงส่งในทางสังคมด้วย สิทธิพิเศษต่างๆ ก็มีตามมาเป็นเงาตามตัว ถ้าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่มีได้รับสิทธิพิเศษอันควรมีควรได้แล้ว กลายเป็นสาเหตุแห่งความน้อยเนื้อต่ำใจเรื่องนี้ขอให้ติดตามศึกษาดูว่า ข้าราชการชั้นพิเศษที่ไม่มีบรรดประจำตำแหน่ง หรือข้าราชการชั้นพิเศษซึ่งย้ายไปดำรงตำแหน่งใหม่แทนคนเดิมซึ่งย้ายไปแล้ว และบังเอิญคนเดิมมีบรรดประจำตำแหน่ง คนใหม่ไม่มีหรือยังไม่ได้รับบรรดประจำตำแหน่งนั้น มีความรู้สึกอย่างไร

อิทธิพลทางสังคมและความรู้สึกดังกล่าวนี้ เป็นมูลเหตุให้เกิดความขัดกันขึ้นในใจและทางปฏิบัติ เหตุผลทางใจได้รับอิทธิพลจากวัฒนธรรมและชนบประเพณีซึ่งแสดงออกในรูปขององค์การอุปถัมภ์ เช่น การที่ข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน ไปอวยพรวันเกิด การรับตำแหน่งใหม่ การมอบเงินร่วมการกุศล ฯลฯ แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือการปฏิบัติราชการประจำวันในองค์การอุปถัมภ์ของทางราชการ ลักษณะอันขัดกันอยู่ของทางปฏิบัติในองค์การทั้งสองนี้ ยากแก่การที่จะเลือกเอาอย่างใดอย่างหนึ่งโดยยอม

เสียสละอีกท่านหนึ่ง เป็นปัญหาทางใจซึ่งแก้ยากมาก ตั้งที่จะเห็นได้ว่า มีประกาศหนักแน่น จากทางราชการ หรือจากองค์การรูปนัยว่า ขอให้งดเว้นการไปอวยพรวันเกิด วันเกิดหรือ วันขึ้นปีใหม่ก็ไม่ต้องให้ของขวัญ เพียงแต่ส่งบัตรอวยพรก็พอแล้ว ในกรณีเช่นนี้ปรากฏ ความจริงเสมอมาว่า ช่วงระยะเวลาอันสั้นประกาศเช่นนั้นมีผลใช้บังคับได้ แต่แล้วมีขำมิหนาน ทางปฏิบัติขององค์การรูปนัยก็จะมีอิทธิพลเหนือประกาศคำสั่งขององค์การรูปนัยอีก ความ เจียบหายในการอวยพรวันเกิด หรือทำบุญวันเกิดโดยจัดทำเป็นการภายในหมู่ญาติมิตรสนิท สนมเท่านั้น ก็กลายเป็นการจัดทำโดยเอิกเกริก มีข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน ไปยืนรอ คิวเข้าอวยพรเป็นทิวแถวตั้งครึ่งค่อนวัน ถ้าใครไม่ไปก็จจะรู้สึกไม่สบายใจ ผู้เขียนเห็นว่า การที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุเกิดขึ้น เพราะความหย่อนยานต่อการปฏิบัติตามคำสั่งของทางราชการ หรือผู้ใหญ่เห็นแก่ได้ แต่เป็นเพราะอิทธิพลของวัฒนธรรมชนบประเพณีโดยแท้ เพราะ ง่ายเห็นว่าดีจึงทำ ลักษณะของการปฏิบัติตามคำสั่งจึงตึง ๆ หย่อน ๆ อย่างที่ชาวบ้านเรียก ว่า “รบไม่ไหว จำต้องปล่อยไป” หากสังเกตให้ดีจะพบว่า แนวปฏิบัติในทางความ สัมพันธ์อันเป็นส่วนตัวจากองค์การรูปนัยเช่นนี้ กลายเป็นมาตรการวัดความสูงส่งใน ฐานะทางสังคม และความนิยมชมชอบของผู้อยู่ได้บังคับบัญชาและประชาชนจากการดำรง ตำแหน่งในองค์การรูปนัยก็มี เช่น บุคคลภายนอกจะจับตาดูว่า ในงานวันเกิดเช่นนั้นจะมี ผู้ไปอวยพรมากน้อยเพียงใด ยิ่งมากยิ่งขึ้น จะต้องยืนรอนานสักเท่าใดก็ไม่รังเกียจ

ค. อิทธิพลจากวัฒนธรรมภายนอกที่เข้ามาสู่สังคมไทยและทางราชการของไทย เรา ก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะทราบว่า รูปการณ์ขององค์การรูปนัยมีอิทธิพลอยู่ที่ต่อทางราชการ อย่างไรบ้าง ดังกรณีตัวอย่างง่าย ๆ ที่เห็นอยู่โดยทั่วไปจากการที่ข้าราชการต่อข้าราชการ และ ระหว่างข้าราชการกับประชาชนพบปะสังสรรค์ทำความเคารพซึ่งกันและกัน เช่น ในกรณี ของข้าราชการยืนตรงแล้วโค้งก็มี ยืนตรงและโค้งแล้วแถมไหว้ก็มี ทั้งยืนตรง โค้ง แล้ว กราบแทบเท้าก็มี ทั้งยืนตรง โค้ง ไหว้ แล้วยังแถมจับมือแบบฝรั่งก็ยังมี แต่ก็นับว่าเป็น การดีที่ไม่มีแบบนั้งยอง ๆ แล้วยกมือไหว้ท่อมหัวท่อมแบบที่ชาวชนบทชอบใช้ หรือโค้ง แล้วออกเสียง “ซัด ๆ” ตามแบบของชนบางชาติมารวมเป็นแบบของการแสดงความคารวะ ในหมู่ข้าราชการด้วย ท่านผู้อ่านก็พอจะใช้ดุลพินิจได้ว่า แบบไหนเป็นแบบไทย แบบไหน เป็นแบบฝรั่ง แบบไหนเป็นแบบราชการ และเหตุใดจึงมีหลายแบบ เมื่อก่อนนี้คนไทย



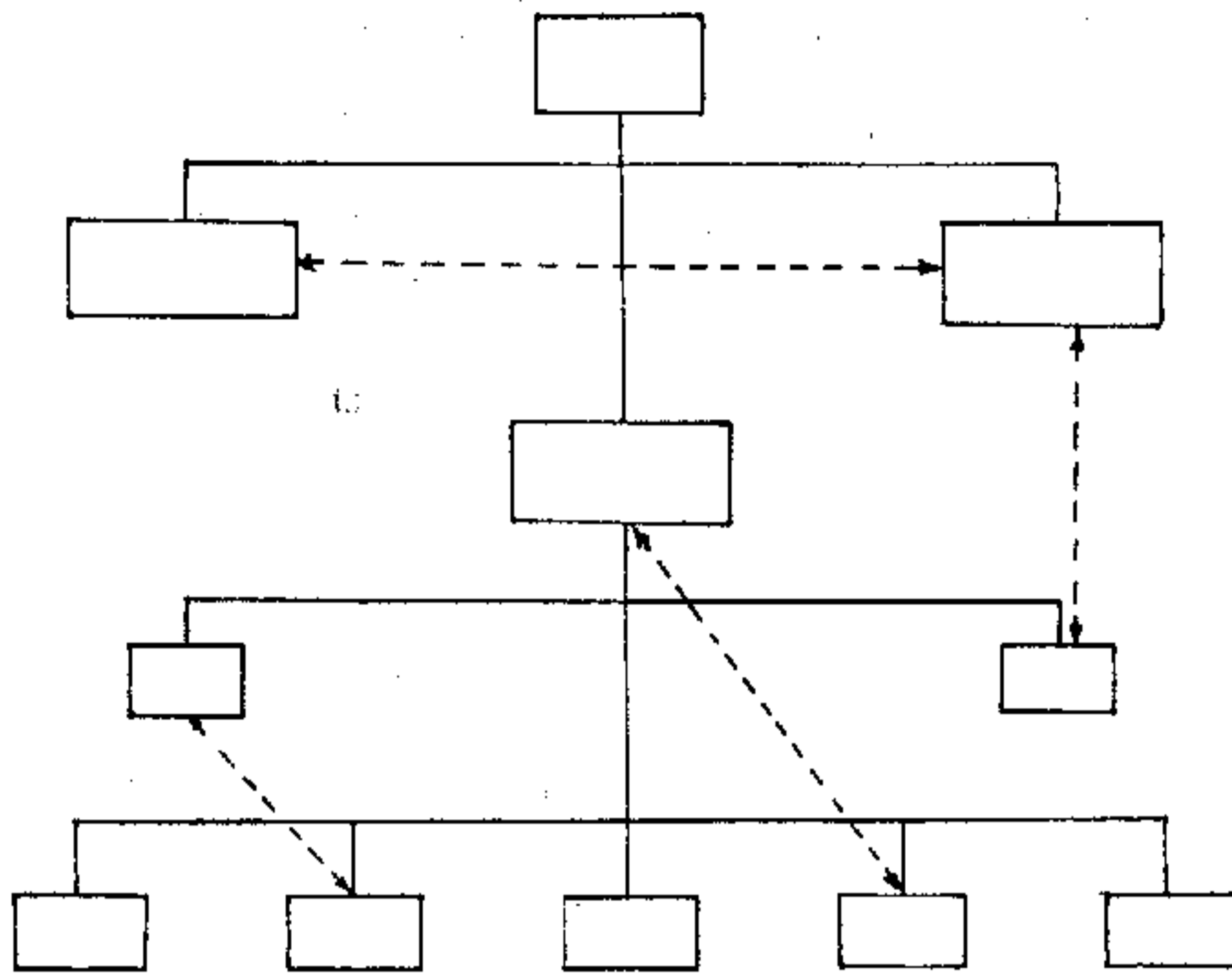
เวลานิยมนั่งขัดสมาธิ นั่งพับเพียบ เมื่อเปลี่ยนมาเป็นนั่งเก้าอี้ก็ไม่นิยมนั่งไขว่ห้าง เพราะเห็นว่าไม่สุภาพ มิเป็นการบังควรที่จะปฏิบัติเมื่อนั่งอยู่ต่อหน้าผู้ใหญ่ ของใหม่กับของเก่า บางทีก็ดูขลุ่ยขลุ่ยชอบกล เช่น นักเรียนนอกกลับมาเมืองไทยใหม่ๆ ก็ทำ “หรั่งจำ” นั่งไขว่ห้างรู้สึกว้าสบายดี พอนึกขึ้นได้ว่านั่งอยู่ต่อหน้านายก็ค่อย ๆ ลดขาดงเสียดี้

กรณีต่าง ๆ ดังอุทาหรณ์นี้ยังมีอีกมากมาย อย่างไรก็ตามก็ดี ทุกกรณีที่เกิดขึ้นและมีปรากฏอยู่นั้นเป็นการยืนยันให้เห็นความจริงที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งในการศึกษาเรื่ององค์การรูปนัย คือ ระเบียบปฏิบัติ แบบธรรมเนียมการปฏิบัติ ฯลฯ ในองค์การรูปนัยหรือที่ถือกันเป็นทางการที่ถูกต้องนั้น ไม่มีรายละเอียดปลีกซึ่งกว้างขวางพอที่จะให้ใช้เป็นแนวประพฤติปฏิบัติของบุคคลที่ร่วมกันทำงานอยู่ในองค์การรูปนัยได้โดยตลอด จึงจำเป็นต้องนำแบบพิธีต่าง ๆ เข้ามาใช้ในวงราชการ เมื่อคนที่ร่วมทำงานเป็นคนไทยก็ย่อมนำแบบธรรมเนียมของคนไทยที่เห็นว่าดีเข้ามาใช้เป็นแนวปฏิบัติ

ถ้าศึกษาให้ลึกซึ้งลงไปอีกชั้นหนึ่งก็จะพบว่า องค์การรูปนัยและทางปฏิบัติต่าง ๆ ในองค์การรูปนัยนั้นเองที่มีส่วนทำให้รูปการบริหารและพฤติกรรมในการบริหารของไทยเราไม่เหมือนกับการบริหารงานของฝรั่ง เพราะไทยเรามีแบบธรรมเนียมในการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นผลอันเกิดจากวัฒนธรรมและชนบประเพณีของสังคมไทย ซึ่งไม่เหมือนกับของฝรั่ง

## 2. พิจารณาศึกษาจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในลักษณะ *sociometric network*

การศึกษาในลักษณะโซซิโอมेटริกนี้มีลักษณะเป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างคนหนึ่งกับอีกคนหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ต่อกันตามความพึงพอใจ หรือไม่สัมพันธ์ด้วยเพราะไม่ชอบหน้าหรือชิงชัง การทดสอบลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลเช่นนี้ **J.L. Moreno** เป็นผู้ค้นคิดและปรากฏว่ามีผู้นำไปใช้ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลนี้ได้อย่างได้ผลดีมาแล้วเป็นอันมาก และได้ช่วยชี้ให้เห็นความจริงในกรณีนี้ได้เป็นอย่างดี (ดูรูปที่ 5)



รูปที่ 5 ภาพ sociometric diagram แสดงให้เห็นการติดต่อส่วนตัวบุคคล

————— สายสัมพันธ์เป็นทางการขององค์การ  
 ..... สายสัมพันธ์ในองค์การอุปนัยตาม  
 ความพึงพอใจส่วนตัวบุคคล

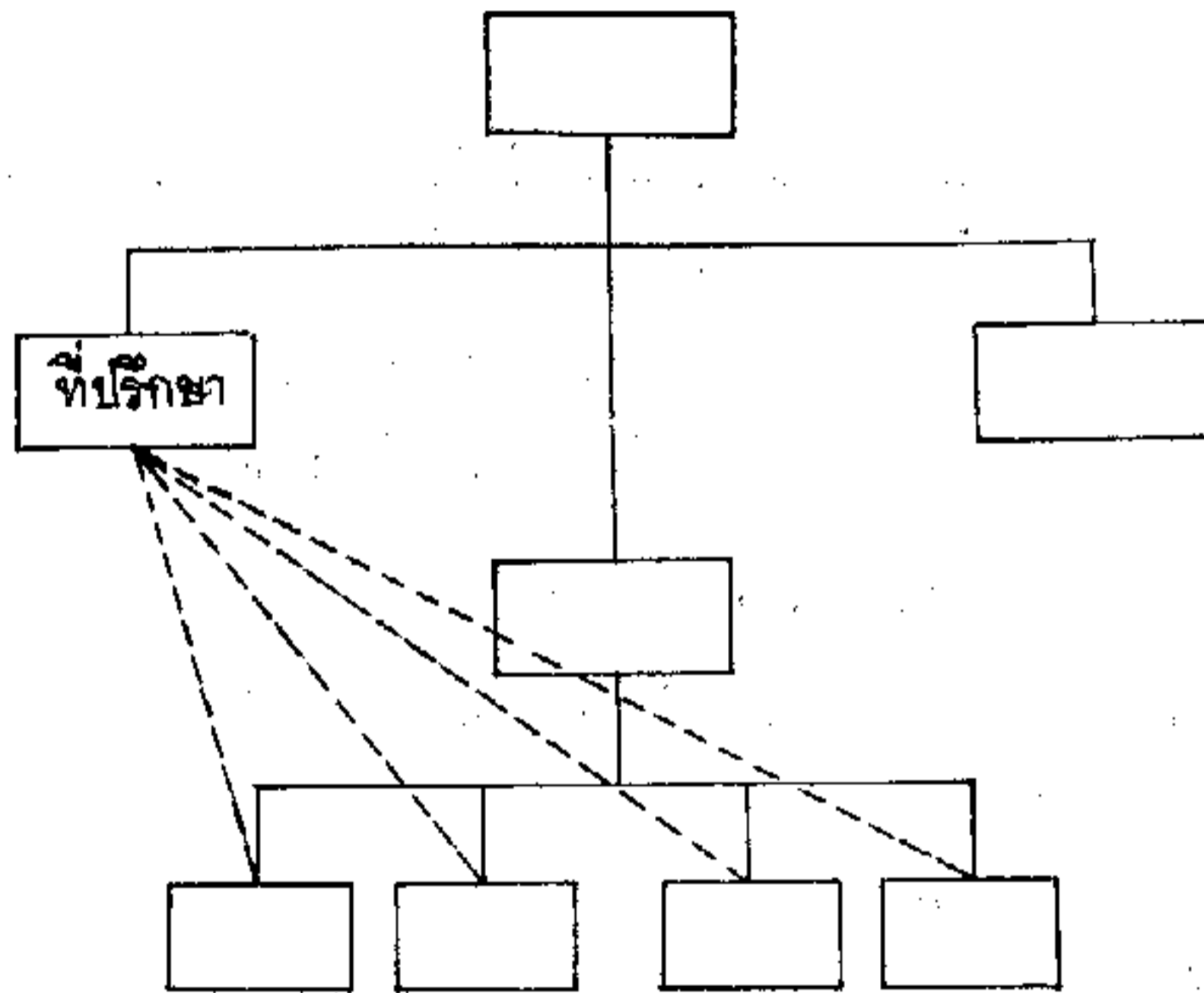
ตามรูปที่ 5 นี้ เป็นแต่เพียงตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า จากการสำรวจดูว่า ในหลักการใช้ sociometric นั้น จะปรากฏรูปเป็น sociogram อย่างไรเท่านั้น ส่วนการที่จะทราบได้ว่า ใครติดต่อกับใคร มากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใดนั้น ต้องศึกษาวิจัยในเรื่องนี้โดยละเอียด ทั้งในรูปการใช้แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์แล้วบันทึกไว้

เมื่อพิจารณาภาพ sociogram นี้แล้ว พิจารณาประกอบกับลักษณะความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในองค์การอุปนัยและแบบขององค์การอุปนัยดังกล่าวแล้ว จะช่วยให้ความสว่างขึ้นได้อีกมาก และหากออกไปทำการสำรวจจริงๆ แล้ว ภาพ sociogram อาจจะต่างออกไปจากนี้อีกมาก อย่างไรก็ตาม พอสรุปได้ว่า เส้นแสดงให้เห็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลอันเป็นการนอกเหนือจากการติดต่อกันเป็นทางการตามสายการบังคับบัญชาและ

ลักษณะขององค์การรูปร่างนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะที่สำคัญ คือ การที่มีเส้น แสดงความสัมพันธ์อันไม่เป็นทางการเกิดขึ้นเพราะความรู้สึกชอบพอกันเป็นส่วนตัว หรือ อาจจะเป็นเส้นแสดงการขัดแย้งกันและไม่ต้องการติดต่อสัมพันธ์กันก็ได้ ทั้งนี้ สุดแต่แบบ สอบถามในการวิจัยเพื่อหาทางทราบความสัมพันธ์โดย sociometric measurement และแบบ ในการทำ sociogram เพื่อเสนอผล sociometric measurement จากการวิจัย

3. พิจารณาศึกษาความสัมพันธ์ที่แฝงอยู่ในการทำงาน (The Functional Overlay)

การศึกษาในกรณีนี้ ขอให้เป็นที่เข้าใจว่า จะทำการศึกษาเฉพาะการติดต่อ สัมพันธ์เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการอันเป็นการนอกเหนือจากที่จะต้องติดต่อ ซึ่งกัน และกันเป็นทางการ การศึกษาวิจัยเพื่อทราบองค์การรูปร่างโดยวิธีนี้จะช่วยได้มาก ถ้าจะมุ่ง มองที่องค์การซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานเทคนิคบางอย่างเป็นพิเศษ ซึ่งจะต้องติดต่อหรือได้รับ การติดต่ออย่างกว้างขวางจากองค์การอื่น ๆ (ดูรูปที่ 6)



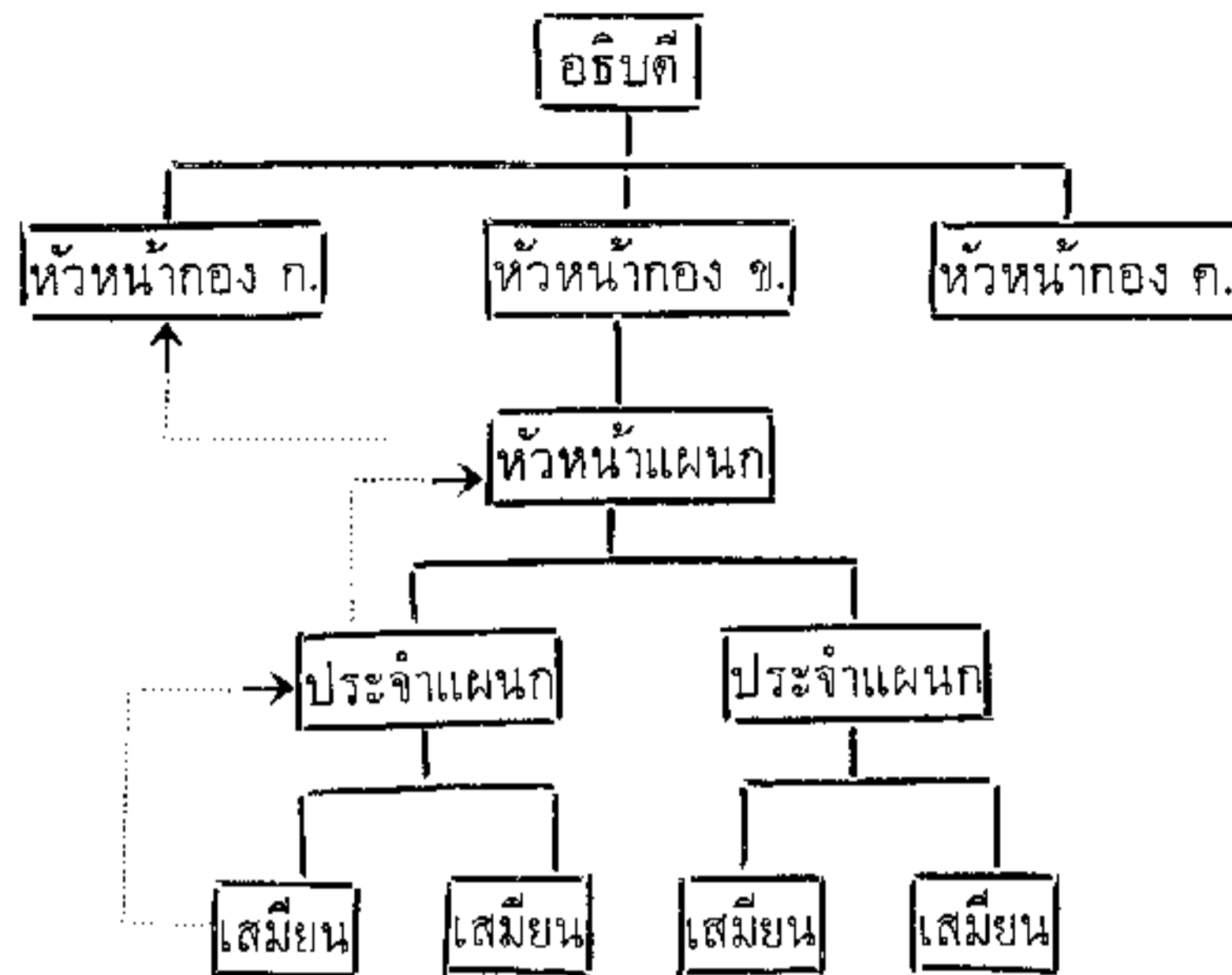
รูปที่ 6 แสดงให้เห็นลักษณะการติดต่ออันไม่เป็นทางการเกี่ยวกับงานในหน้าที่  
 \_\_\_\_\_ เส้นแสดงความสัมพันธ์อันเป็นทางการขององค์การ  
 - - - - - เส้นแสดงความสัมพันธ์อันไม่เป็นทางการ

ตามรูปที่ 6 นี้ ที่ปรึกษาซึ่งเป็นบุคคลที่มีฐานะ ตำแหน่งอยู่ในระดับสูงอาจจะ ต้องทำการติดต่อ หรือมีเจ้าหน้าที่ในระดับรอง ๆ ซึ่งอยู่ในสายการบังคับบัญชาของผู้อื่น มาขอคำแนะนำอยู่เสมอ กรณีตัวอย่างที่ดีอีกประการหนึ่งในวงการบริหารราชการของไทย เราคือ การติดต่อเป็นการส่วนตัวระหว่างผู้มีหน้าที่จัดดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลกับหัวหน้ากองต่าง ๆ ใน ก.พ. ทั้งสองกรณีที่ยกมาเป็นตัวอย่างนี้ จะเห็นได้ว่า ใน กรณีของที่ปรึกษากิติ หรือในกรณีของ ก.พ. กิติ มิได้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อผลงาน ของเจ้าหน้าที่ที่มาติดต่อ หากแต่เป็นการช่วยเหลือกันโดยอ้อมโดยอัยการยี่ไมตรี ถ้าจะติดต่อเป็น ทางการก็ต้องทำเป็นหนังสือหรือหรือขอคำแนะนำขึ้นไป

#### 4. พิจารณาศึกษาจากวิธีการการวินิจฉัยสั่งการซึ่งมีแฝงอยู่ (The Decision Overlay)

เซอร์เบิต เอ. ซีมอน ได้เสนอแนะไว้ว่า วิธีที่จะวิเคราะห์องค์การและการ ปฏิบัติงานในองค์การได้ดีที่สุด คือ การศึกษาพิจารณาเพื่อทราบว่า มีผู้ใดบ้างที่มีส่วนใน กระบวนการวินิจฉัยสั่งการหรือออกคำสั่งต่าง ๆ และใครเป็นผู้ตกลงตัดสินใจในการวินิจฉัย สั่งการหรือออกคำสั่งนั้น ๆ <sup>15</sup> ในการศึกษา นี้ อาจจะพบว่าโดยปกติ กระบวนการวินิจฉัย สั่งการจะเป็นไปและอยู่ในสายการบังคับบัญชาขององค์การรูปนั้น แต่อาจจะมีเหตุผลบาง อย่าง หรือเกี่ยวกับตัวบุคคลบางคนที่ทำให้ลำดับชั้นของกระบวนการตัดสินใจมิได้เป็นไป ตามสายการบังคับบัญชาขององค์การรูปนั้นก็เป็นที่ (ดูรูปที่ 7)

<sup>15</sup>Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, (2nd edition; New York: The Macmillan Company, 1947), p. xix



รูปที่ 7 แสดงสายทางเดินของเรื่องที่จะวินิจฉัยสั่งการ

- เส้นแสดงความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นขององค์การ  
รูปนัย
- ..... เส้นแสดงความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัย

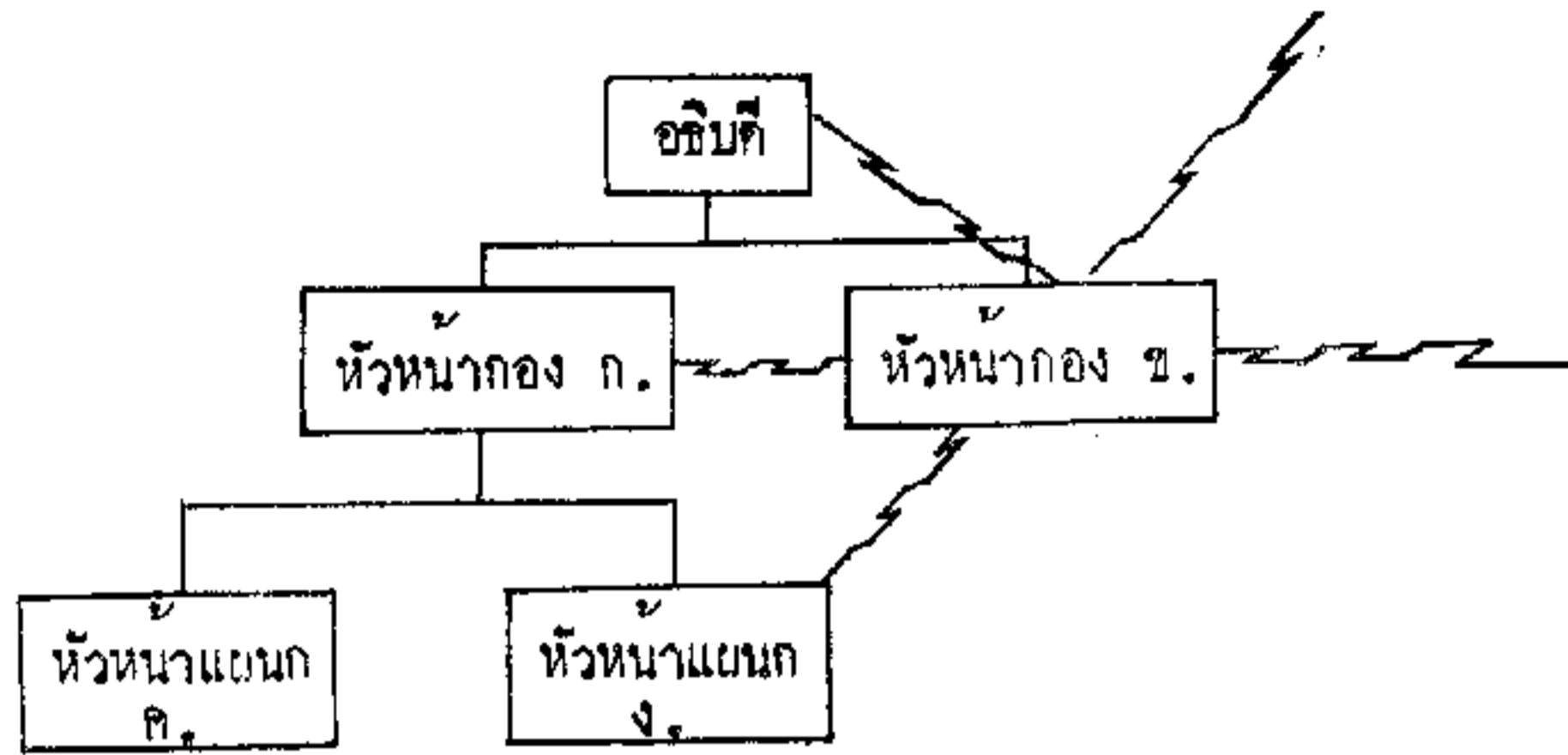
ในรูปที่ 7 นี้ อาจมีเหตุผลบางอย่างที่อธิบดีไม่พึงประสงค์จะให้เรื่องต้องผ่านหัวหน้ากอง ข. ซึ่งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบโดยตรงตามสายงานรองจากอธิบดี จึงมอบหมายให้หัวหน้ากอง ก. ปฏิบัติจัดทำเป็นพิเศษ กรณีเช่นนี้มักจะมีปรากฏอยู่เสมอ อาจเป็นเพราะอิทธิพลของหัวหน้างานบางคน ความสำคัญของงานพิเศษบางอย่าง บุคลิกภาพของหัวหน้ากอง ข. เอง ซึ่งอธิบดีไม่ไว้ใจจะปลดออกก็ยังไม่สมควร จึงปล่อยไว้เป็นเงื้อมมือ รวมถึงการจงใจก้าวก่ายงานของคนอื่น ฯลฯ หากพิจารณาโดยเที่ยงแท้แล้วจะเห็นว่า องค์การรูปนัยแบบนี้จะมีผลเสียมากกว่าประโยชน์ที่จะได้แก่ราชการ นอกจากงานจะก้าวก่ายกัน จะปฏิเสธความรับผิดชอบได้แล้ว ยังเป็นการบ่อนทำลายให้เสียขวัญ พอดีพอร้าย หัวหน้ากอง ข. ก็เลยขอย้ายหรือเมื่อไม่มีทางแก้ไข ย้ายตัวเองก็ไม่ได้ อธิบดีคนปัจจุบันก็ไม่ย้ายไปที่อื่น ก็กราบลาไปกินบ้านานานที่บ้านดีกว่า

## 5. พิจารณาศึกษาจากอำนาจบารมีที่แฝงอยู่ในองค์การ (Power Overlay)

ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ คำว่า “อำนาจ” อาจพิจารณาได้เป็น 2 นัย คือ อำนาจที่มีอยู่ บางทีเรียกว่า อำนาจหน้าที่ (authority) กล่าวคือเป็นอำนาจที่เกิดควบคู่กับการมีหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน การที่จะพิจารณาศึกษาว่าผู้ใดมีอำนาจ เช่นว่านี้มากน้อยเพียงใดย่อมตรวจสอบดูได้เสมอจากกฎหมายและระเบียบแบบแผน รวมทั้งคำสั่งอันเกี่ยวกับการแบ่งงานและคำสั่งมอบ อำนาจหน้าที่ ในทำนองเดียวกัน หากพิจารณาจากแผนภูมิขององค์การรูปนัยก็ย่อมทราบได้ทันทีว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกคนหนึ่งหรือไม่

นอกจากนั้น ยังมีอำนาจอีกอย่างหนึ่ง เรียกว่า power ซึ่งมีลักษณะเป็นความ สามารถส่วนบุคคลเกี่ยวกับการใช้อำนาจในประการแรก หรือเป็นอำนาจบารมีที่เกิดขึ้นเอง โดยปริยายจากการดำรงตำแหน่งหน้าที่บางตำแหน่ง จากบุคลิกภาพ หรือจากกรณีแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนเคยเรียกว่าเป็นอำนาจแบบพระคุณ มิใช่เป็นอำนาจแบบพระเดชที่เกิดและใช้ตามกฎหมาย

ในการศึกษาเพื่อทราบเรื่ององค์การรูปนัยหรือบทบาทขององค์การรูปนัย โดยพิจารณาศึกษาจากอำนาจบารมีที่แฝงอยู่ในองค์การนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา ศึกษาเรื่องอำนาจในประการหลัง ซึ่งอาจจะพิจารณาได้หลายทาง เช่น ผู้ใดในองค์การมี และใช้อำนาจเช่นว่านี้ในลักษณะอย่างไร มีผู้ใดเป็นจุดศูนย์กลางของอำนาจนี้บ้าง (ดูรูปที่ 8)



รูปที่ 8 แสดงจุดศูนย์รวมแห่งอำนาจ (power center) ซึ่งมีแฝงซ่อนอยู่ในองค์การรูปนี้

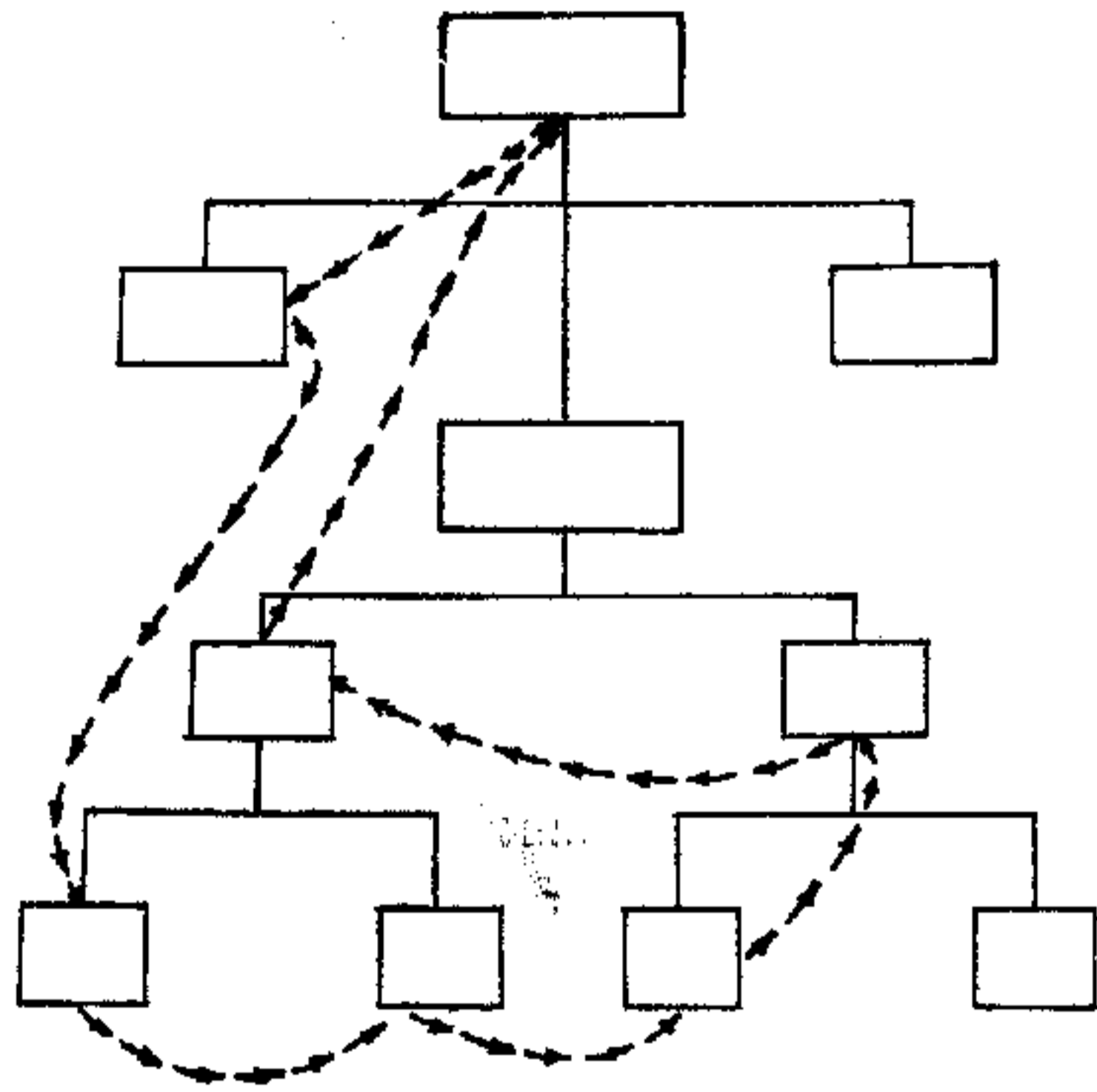
- สายการบังคับบัญชาซึ่งแสดงลำดับชั้นของผู้มีอำนาจ (authority)
- ⚡ รศมีแสดงอำนาจบารมี (power)

ตามรูปที่ 8 นี้ หากพิจารณาตามสายงานขององค์การรูปนี้แล้ว หัวหน้ากอง ข. มิได้มีอำนาจ (authority) เหนือหัวหน้ากอง ก. หรือหัวหน้าแผนก ก. และหัวหน้าแผนก ง. แต่ประการใดเลย แต่ถ้าหากพิจารณาในรูปของอำนาจในลักษณะ power ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การรูปนี้แล้ว ในองค์การรูปนี้ย่อมมีจุดศูนย์รวมตามรูปที่เสนอนี้เสมอไม่มากก็น้อย บางองค์การอาจจะมีศูนย์รวมอำนาจเช่นว่านี้มากกว่า 1 จุดก็ได้ การที่มีจุดศูนย์รวมอำนาจในองค์การรูปนี้อันเป็นการนอกเหนือจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในองค์การรูปนี้ที่เกิดขึ้นโดยนัยนี้อาจจะมีสาเหตุมาจากหลายอย่างหลายประการ เช่น บุคลิกภาพ ฝีมือ ความรอบรู้ ความเชื่อของเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ซึ่งต่างมีความนับถือเชื่อฟัง หรือมั่นใจและเชื่อใจว่าจะได้รับคำแนะนำที่ถูกต้องหากเข้าขอคำแนะนำ ฯลฯ ผู้หนึ่งจึงเห็นคนมีอำนาจ (power) โดยปริยาย และอาจจะเป็นผู้ทรงอำนาจที่ได้รับความนิยมนับถือกว่าผู้มีอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ (authority) ก็เป็นไปได้ อย่างไรก็ตามขอให้เป็นที่เข้าใจว่า ผู้มีอำนาจอันเกิดขึ้นจากบารมีที่สร้างสมนี้มีจำเป็นต้องเป็นข้าราชการในระดับสูงเสมอไป ข้าราชการในระดับตำแหน่งประจำแผนกและเสมียนพนักงานก็อาจ

จะมีได้ถ้าเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติบางอย่างเป็นพิเศษ เช่น ประจำทำงานอยู่ในสำนักงานนั้น เป็นเวลานานมาแล้วจนเพื่อนข้าราชการรุ่นหลังๆ ยกย่องให้เป็น "ลุง" เมื่อมีเรื่องเดือดร้อน หรือไม่สะดวกสบายในการทำงานก็ไปปรึกษาลุงผู้นั้น ลุงแกก็ช่วยเหลือให้ความกระจ่าง ค้ำยัน ค้ำจุน ลุงจึงเป็นที่นับถือเกรงใจของผู้อื่นโดยทั่วไปในองค์กร ลุงจะพูดอะไรก็มีคนเชื่อฟัง

6. พิจารณาศึกษาจากทางเดินของข่าวสารที่ซ่อนอยู่ในองค์กร (**The Communication Overlay**)

ข่าวสารและข้อราชการโดยปกติในส่วนราชการหรือองค์กรรูปนัยมีสายทางเดินตามระเบียบแบบแผนที่มีอยู่ในองค์กรรูปนัยนั้นตามลำดับชั้น จากระดับเหนือลงมาระดับรอง หรือจากระดับรองขึ้นไปหาระดับสูง แต่ตามที่กล่าวนี้เป็นลักษณะของการติดต่อตามแบบแผนในองค์กรรูปนัยเท่านั้น หากว่ามีองค์กรรูปนัยในส่วนที่เกี่ยวกับการติดต่อข่าวสารหรือข้อราชการต่างๆ อาจจะไม่เดินตามสายการติดต่อตั้งว่านั้นก็ไม่ได้ (ดูรูปที่ 9)



รูปที่ 9 แสดงสายทางเดินของข่าวสารข้อราชการในองค์กร  
 ————— สายทางเดินของข่าวสารตามแบบแผนขององค์กรรูปนัย  
 ←←←←←←←← สายทางเดินของข่าวสารในองค์กรรูปนัย



หากพิจารณาในรูปที่ 9 นี้โดยละเอียดแล้วจะพียงเห็นได้ว่า การติดต่อข่าวสาร และข้าราชการในองค์การรูปนัยนั้นอาจจะละเว้นคนบางคนในองค์การเสียก็ได้ และยังแสดงออกให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้ระเบียบวิธีการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับการติดต่อข้าราชการนี้ในประการอื่น ๆ อีกหลายอย่างหลายประการ เช่น ความสำคัญของการติดต่อข่าวสารในองค์การรูปนัยที่ควรระมัดระวัง การควบคุมงาน กระบวนการวินิจฉัยสั่งการ อิทธิพลของคนบางคนในองค์การ ฯลฯ ในทุกกรณีย่อมมีอิทธิพลขององค์การรูปนัยแฝงอยู่เสมอ ฉะนั้น การศึกษาเพื่อทราบลักษณะการดำเนินงานในองค์การรูปนัย จะละเว้นไม่พิจารณาทางปฏิบัติขององค์การรูปนัยในกรณีนี้ได้ ถ้าหากพิจารณาประกอบกับเรื่องลักษณะความสัมพันธ์ในองค์การรูปนัยดังกล่าวแล้วข้างต้นก็จะช่วยให้ความแจ่มแจ้งยิ่งขึ้นอีกมาก

กล่าวโดยสรุป เท่าที่ได้เสนอระเบียบวิธีการศึกษาขององค์การรูปนัยทั้ง 6 วิธีดังกล่าวนี้ ก็พอจะเห็นได้ว่า ผู้เขียนมิได้เสนอแบบวิธีพิสดารแต่อย่างใดเลย เป็นเรื่องที่รู้ ๆ กันอยู่แล้ว แม้การศึกษาขององค์การรูปนัยก็จำเป็นต้องใช้ระเบียบวิธีดังกล่าวนี้ด้วยเสมอ ดังที่ผู้เขียนได้เสนอเทียบเคียงให้เห็นทั้งทางปฏิบัติที่มีอยู่ในองค์การรูปนัยและที่มีแฝงอยู่ในลักษณะองค์การรูปนัยในรูปต่างๆ โดยลำดับมาแต่ต้น ประโยชน์ที่จะพียงได้จากระเบียบวิธีการศึกษาทั้งเสนอแนะย่อมจะมีอยู่เสมอแม้เป็นการศึกษาขององค์การรูปนัย

### แรงบังคับให้เกิดองค์การรูปนัย

องค์การรูปนัยที่เกิดขึ้นซ่อนอยู่ในองค์การรูปนัยนั้น หากพิจารณาโดยถ่องแท้แล้ว ก็ย่อมจะประจักษ์ชัดว่า มีสาเหตุมาจากคนประการเดียวที่สำคัญที่สุดโดยแท้ เพราะคนมีกำลังขับ (drives) และแรงบังคับ (forces) จากภายในที่เป็นแรงผลักดันให้เราจำต้องประพฤติปฏิบัติในลักษณะอย่างที่เราปรากฏอยู่ในองค์การรูปนัยดังกล่าวแล้วข้างต้นรวมหลายอย่างหลายประการ และยังมีอีกมากมายหลายประการที่ไม่สามารถจะนำมาพรรณนาเสนอได้โดยครบถ้วน การที่เกิดองค์การและความสัมพันธ์กันเป็นการนอกเหนือจากองค์การที่ทางราชการจัดตั้งขึ้นนั้น เป็นเพราะองค์การตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการไม่สามารถสนองความต้องการตามธรรมชาติของมนุษย์ได้โดยครบถ้วน แรงบังคับดังกล่าวนี้อาจพิจารณาแยกออกได้เป็น ๒ ประการที่สำคัญ คือ ภาวะที่เกี่ยวกับจิตใจ และภาวะที่เกี่ยวกับสังคม

## 1. แรงบังคับจากภาวะทางจิตใจ

แม้ในขณะนี้วิทยาการที่จะช่วยให้ความกระฉ่งในการเข้าใจเรื่องธรรมชาติของมนุษย์ยังไม่ก้าวหน้าไปเหมือนวิทยาศาสตร์กายภาพ และยิ่งกว่านั้นแม้ในหมู่นักสังคมวิทยาและนักจิตวิทยาด้วยกันเอง ก็ยังมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับทฤษฎีของมนุษย์ชาติที่อยู่เสมอมายังหาข้อยุติที่แน่นอนมิได้ แต่ในขณะนี้ หากพิจารณาในด้านจิตวิทยาก็พอที่จะอาศัยใช้หลักวิชานี้อธิบายได้ว่าการที่คนเราประพฤติปฏิบัติอย่างนั้นอย่างนั้น เป็นเพราะคนเรามีแรงกระตุ้นจากภายในบังคับให้ทำไปอย่างนั้น เช่นคนเรามีจิต (mind) มีอารมณ์ (emotion) มีท่าที (attitude) มีความต้องการแห่งชีวิต ฯลฯ ภาวะทางจิตต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ย่อมมีอยู่ในเรือนกายของทุกคน อาจจะเรียกได้ว่า มนุษย์เรามองที่ตัวเองก่อน (egocentric) เช่น คนเราไม่จำกัดว่าจะเป็นข้าราชการ หรือประชาชน โดยทั่วไปย่อมมี ภาวะทางจิตอันเกี่ยวกับ ความต้องการ (needs) ซึ่งคอยกระตุ้นให้ประพฤติปฏิบัติไปในแนวที่จะให้เกิดความพึงใจให้มากที่สุด และหาทางขจัดหรือลดข้อเสียดังต่าง ๆ ลงให้เหลือน้อยที่สุด ทั้งนี้เพื่อสนองความพึงใจแห่งชีวิต ฉะนั้น จึงเห็นอยู่โดยทั่วไปว่า เพื่อสนองความต้องการตามภาวะทางจิตซึ่งขับเคลื่อนมาจากภายในของแต่ละคน คนเราจึงต้องการอาหาร ที่พักผ่อน และการสมสู่ทางเพศ ฯลฯ เมื่อได้อย่างนี้แล้วก็มีอย่างอื่น เช่นความสวยงาม กำบ่อยเพราะ ๆ หู และอื่น ๆ ต่อไปอีก หากที่สิ้นสุดมิได้จนกว่าจะสิ้นลมปราณ

ภาวะทางจิตตามธรรมชาติของมนุษย์ดังกล่าวนี้นี้ หากพิจารณาในด้านองค์การ ารูปนัยที่เกิดขึ้น ก็จะพบความจริงมากมายหลายกรณี ตัวอย่างเช่นในกรณีที่ข้าราชการไม่สามารถจะหาทางตอบสนองความต้องการอันเป็นผลผลักดันมาจากภาวะทางจิตภายในได้ เป็นต้นว่า ในฤดูร้อนถ้าทางราชการยังบังคับให้แต่งเครื่องแบบตรวจราชการ หรือให้ใส่เสื้อนอกผูกเน็คไทปฏิบัติงานอยู่อีก ความต้องการความสบายทางกายซึ่งมีผลมาจากกำลังขับภายในก็จะบังคับให้ข้าราชการลดแขนเสื้อเครื่องแบบตรวจราชการ หรือถอดเสื้อนอก ถอดเน็คไทออก หรือในรายรุนแรงอาจจะใส่เสื้อสววยเอาตัว ๆ ก็ได้

ตัวอย่างที่เห็นได้ง่าย ๆ บ่อย ๆ ทั่ว ๆ ไปในวงราชการก็คือ ในกรณีที่ข้าราชการไม่ชอบงานที่ทำอยู่ ไม่ชอบหน้าเพื่อนร่วมงาน จะหาทางแก้ไขโดยระเบียบแบบแผน ในองค์การรูปนัยก็ทำไม่ได้ เลยดำเนินการโดยใช้ความสัมพันธ์ในลักษณะรูปนัยข้อย้าย

ตัวเองไปอยู่ในองค์การรูปนัยหรือส่วนราชการหน่วยอื่น แล้วก็มีความสุขความพอใจในหน่วยงานแห่งใหม่นั้น

ตามอุทธาหรณ์ง่าย ๆ ที่นำมาเสนอก็เพื่อแสดงให้เห็นว่า กำลังขับและภาวะทางจิตมีส่วนก่อให้เกิดรูปลักษณะของความสัมพันธ์และองค์การรูปนัยแบบต่าง ๆ ได้อย่างไรบ้าง ความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นนอกจากจะช่วยให้ทราบเรื่ององค์การรูปนัยแล้ว ยังมีส่วนช่วยอย่างสำคัญเกี่ยวกับตัวคนในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นแนว ประกอบการศึกษาพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ได้อีกมากมาย เช่น มนุษยสัมพันธ์ การปกครองบังคับบัญชา ขวัญของข้าราชการ เป็นต้น

## 2. แรงบังคับจากภาวะทางสังคม

แรงบังคับจากภาวะทางสังคมนี้อาจกล่าวได้ว่า มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าภาวะทางจิตดังกล่าวแล้ว และจำเป็นต้องศึกษาร่วมกันไป ทั้งนี้ เป็นเพราะกำลังขับจากภาวะทางจิตในรูปลักษณะต่าง ๆ นั้นมีผลสืบเนื่องมาจากกำลังขับทางสังคม (social drives) เป็นเหตุบีบบังคับอยู่เกือบทุกกรณี เนื่องจากคนเราจะอยู่โดยโดดเดี่ยวมิได้ จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันเป็นสังคม ฉะนั้น การที่เราประพฤติปฏิบัติอย่างที่เรากระทำอยู่ก็โดยที่หวังจะได้รับ การยอมรับนับถือจากคนอื่น ๆ อยู่เสมอ

ตัวอย่างเช่น ข้าราชการต้องการจะได้รับความเอ็นดูจากผู้ใหญ่ จะประจบด้วยงานก็เห็นว่าไม่พอจะไม่ได้ผลทันตาเห็น ก็จำเป็นต้องหาทางอื่นโดยใช้ความสัมพันธ์และองค์การรูปนัยโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น เข้าหลังบ้าน เข้าหาคุณนาย และแม้แต่อ้างตัวว่าเป็น "คนของท่าน" ก็รู้สึกสบายใจ ยิ่งปรากฏว่าในหมู่ข้าราชการด้วยกันต่างให้การยอมรับนับถือว่า คนนั้นคนนี้เป็นลูกท่านหลานเธอ เป็นเด็กของท่าน หรือผู้ใหญ่พูดว่า "เป็นเด็กของผม" เท่านั้นเองตัวจะพอง ก้ามจะโตขึ้น มีความภาคภูมิใจขึ้น

ในบางกรณีอาจจะแสดงในทางกลับกัน กล่าวคือ ต้องการจะเป็นคนเด่น เลยชอบทำอะไรโต่ง ๆ เพื่อให้เพื่อนร่วมงานเห็นว่า "หมอนี่เขาแน่จริง" เลยตั้งบอม แข็งข้อกับนาย ทับถมนายและเพื่อนร่วมงานคนอื่น ๆ ยับยั้งเย็นไป เพื่อเหตุผลอย่างเดียวคือ ให้ตนเองเด่น แล้วรู้สึกพอใจเพราะสามารถสนองความต้องการของภาวะทางจิตให้ปรากฏแก่สังคมได้แล้ว

กล่าวโดยสรุป แรงบังคับอันเกิดจากภาวะทางจิตที่ดี จากภาวะทางสังคมที่ดี มีผลเป็นแรงบังคับให้เกิดความสัมพันธ์และองค์การอรรูปนัยได้ต่างๆ กัน องค์การอรรูปนัยที่เกิดขึ้นจากผลและแรงบังคับเหล่านี้ อาจจะมีทั้งทางดีและทางที่จะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การอรรูปนัยก็ได้ จึงอยู่ในดุลพินิจของหัวหน้างานที่จะต้องศึกษาหาความรู้ในหลักวิชาต่างๆ เหล่านี้โดยละเอียด แล้วใช้หลักวิชาประกอบการพิจารณาสอดคล้องและแก้ไข ปัญหาอันจะเกิดจากองค์การอรรูปนัยเสียแต่ต้น ๆ มี

### คุณและโทษขององค์การอรรูปนัย

องค์การอรรูปนัยมีทั้งผลดีผลร้าย ข้อเสนอเกี่ยวกับองค์การอรรูปนัยดังกล่าวข้างต้นนั้น แม้จะมีได้เป็นการกล่าวถึงคุณและโทษขององค์การอรรูปนัยโดยตรง แต่ก็แสดงให้เห็นประโยชน์และผลร้ายขององค์การอรรูปนัยไว้โดยปริยาย ในขั้นนี้จะได้เสนอให้เห็นหัวข้อสำคัญ ๆ เกี่ยวกับคุณและโทษขององค์การอรรูปนัยเป็นทางประกอบการพิจารณาพอสมควรดังต่อไปนี้

#### 1. คุณานุประโยชน์ขององค์การอรรูปนัย

ก. ประโยชน์ที่สำคัญและปรากฏเด่นชัดที่สุด คือ การที่องค์การอรรูปนัยผสมผสานอยู่กับองค์การอรรูปนัยซึ่งช่วยให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ในการนี้องค์การอรรูปนัยมีส่วนช่วยอย่างสำคัญ เพราะระเบียบแบบแผนในการทำงานมักจะตายตัวแก้ไขยากหากมีกรณีเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น กว่าที่องค์การอรรูปนัยจะแก้ไขระเบียบขององค์การได้จะต้องเสียเวลามาก ฉะนั้นองค์การอรรูปนัยโดยการเชิญประชุมเป็นการภายใน หรือการขอความร่วมมือประสานงานเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้านั้น ทำโดยวิธีความสัมพันธ์และองค์การอรรูปนัยย่อมได้รับผลสำเร็จรวดเร็วกว่ามาก

ข. ความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวระหว่างนายกับลูกน้องจะช่วยลดภาระของหัวหน้างานลงได้มาก ถ้าปรากฏว่านายยอมรับนับถือและให้การสนับสนุนองค์การอรรูปนัยที่

เกิดขึ้นแล้ว ความร่วมมือระหว่างนายกับลูกน้องก็จะมีผลดี บรรดาลูกน้องก็จะมีกำลังใจในการทำงานยิ่งขึ้น ผลดีในการนี้จะได้เห็นได้ชัดเพราะผลงานจะสูงขึ้น

ก. องค์การ ารุปรนัยช่วยให้เกิดความ พึงพอใจและมีเสถียรภาพในการทำงาน เพราะผู้ที่ทำงานจะรู้สึกรักหมู่คณะ หน่วยงานและรักใคร่กลมเกลียวกันเป็นส่วนตัวเป็นอันดี

ง. องค์การ ารุปรนัยช่วยส่งเสริมการติดต่อราชการให้เป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว ยิ่งขึ้น

จ. องค์การ ารุปรนัยเปรียบเสมือนเป็นลีนินทรีย์ที่ช่วยป้องกันจุดระเบิดของผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์การ ารุปรนัยนั้นให้มีทางออกอีกทางหนึ่งในองค์การ ารุปรนัย เช่น ความนัยของเนื้อหาใจต่าง ๆ ของผู้ที่ทำงานอยู่ในองค์การ ารุปรนัย เมื่อไม่ชอบหน้าคนนั้น ก็อาจจะไปพูดคุยกับคนอื่นเป็นการผ่อนคลายไปได้

## 2. ข้อเสียขององค์การ ารุปรนัย

ก. ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น องค์การ ารุปรนัยบางแบบมีผลเสียอันเกิดจากการที่บุคคลในองค์การ ารุปรนัย มักจะไม่ยินดียินร้าย หรืออาจถึงต่อต้านต่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ขององค์การ ารุปรนัย ฉะนั้นหัวหน้างานจำเป็นต้องทำความเข้าใจเรื่ององค์การ ารุปรนัยให้ถูกต้องเรียบร้อย เมื่อจะมีการเปลี่ยนแปลงใดๆก็สามารถใช้องค์การ ารุปรนัยให้เป็นประโยชน์ได้ทันที

ข. จิตใจในการทำงาน ของบุคคลใน องค์การ ารุปรนัย อาจขัดกัน กับการ ทำงานในองค์การ ารุปรนัย เป้าหมายขององค์การ ารุปรนัยอาจจะแตกต่างจากเป้าหมายขององค์การ ารุปรนัยก็ได้ ฉะนั้นจึงถือเป็นหน้าที่ของหัวหน้างานที่จะต้องสร้างสรรค์ให้เกิดจิตใจเห็นแก่ประโยชน์ร่วมกัน โดยให้มีสมัคคีธรรมระหว่างองค์การ ารุปรนัยและองค์การ ารุปรนัยให้ดีที่สุด

ค. ข่าวลือก็เป็นอีกข้อเสียที่สำคัญอันเกิดจากองค์การ ารุปรนัยและมักจะระบือไปได้ อย่างรวดเร็วมาก เพราะความสัมพันธ์อันเป็นส่วนตัวในองค์การ ารุปรนัยนั้นเองช่วยเป็นสื่อส่งต่อ ๆ กัน ข่าวลืออาจจะมีมาในรูปต่าง ๆ กัน จำเป็นต้องค้นหาสาเหตุ แหล่งกำเนิด

แล้วหาทางป้องกันและระงับข่าวลืออยู่เป็นนิจ เพราะเป็นเรื่องที่มีอันตรายต่อองค์การรูปนัยได้มากมายหลายอย่าง เฉพาะอย่างยิ่งข่าวลือที่ทำลายขวัญ

ง. ทำที่ และปทัสสถานในการทำงานใน องค์การ รูปนัย ซึ่งมี ลักษณะ เป็นคณะบุคคลอยู่เหมือนกันนั้น อาจจะมีผลกระทบต่อมาตรฐานในการทำงานขององค์การรูปนัยได้เป็นอันมาก ถ้าปรากฏว่าปทัสสถานในการทำงานขององค์การรูปนัยมีลักษณะนอกคอกนอกกฎ ขัดกันกับระเบียบแบบแผนของทางราชการ ผลเสียขององค์การรูปนัยในขั้นนี้จะพบเห็นอยู่เสมอๆ เช่น ความไม่คำนึงถึงระเบียบแบบแผนของทางราชการ ปล่อยให้การเป็นไปตามอัธยาศัย

ตามที่เสนอ<sup>๕</sup> แม้จะเป็นเพียงบางส่วนของข้อดีและข้อเสียก็ตาม แต่ก็เพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า องค์การรูปนัยที่เสียก็มีที่ตึกมาก ในบางกรณีองค์การรูปนัยแห่งหนึ่ง อาจจะมีทั้งผลดีต่อข้าราชการ แต่มีผลเสียต่อทางราชการ จึงมีหลักปฏิบัติราชการที่ให้ถือประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ ซึ่งมีลักษณะเป็นการตัดปัญหาเพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่มิได้แก้ปัญหาค้นต้นตัวบุคคล เช่น การติดต่อกันเป็นการส่วนตัวในรูปขององค์การรูปนัยเพื่อให้ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยมิต้องได้รับโทษทางวินัย หากพิจารณาในตำแหน่งของผู้กระทำผิดวินัย ก็รู้สึกว่าคุณนั้นจะได้รับประโยชน์ แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของระเบียบแบบแผนขององค์การรูปนัยแล้ว ย่อมเป็นการมิชอบ ฉะนั้นใครผิดก็ต้องว่ากันไป ตามควรแก่กรณี หากไม่แล้วองค์การรูปนัยเองจะเสื่อมลงในที่สุด

### สรุป

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วทั้งหมดนี้ ช่วยยืนยันให้เห็นความจริงข้อหนึ่งว่า ทางราชการไม่อาจที่จะจัดตั้งองค์การรูปนัยได้ เพราะเป็นเรื่องนอกแบบ แต่จะไม่ให้มีก็ไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับตัวคนและจิตใจ ฉะนั้นในทางวิชาการจึงเสนอแนะข้อควรปฏิบัติต่อองค์การรูปนัยดังต่อไปนี้<sup>๑๖</sup>

<sup>16</sup>Keith Davis, *Human Relations at work* (Tokyo : Kogakusha Company, Ltd., 1962), p. 255.

1. ให้บรรดาผู้ร่วมทำงานอยู่ได้ทราบว่าการเข้าใจและเห็นความสำคัญขององค์การรูปนัย
2. พิจารณาอิทธิพลซึ่งมีอยู่เหนือองค์การรูปนัย ก่อนที่จะพิจารณาปฏิบัติการใดๆ ลงไป
3. หาทาง ผสมผสาน ผล ประโยชน์ ของ คณะบุคคลใน องค์การ รูป นัย กับ ผล ประโยชน์ขององค์การรูปนัยให้เข้าด้วยกัน
4. พยายามมิให้ การปฏิบัติงานขององค์การรูปนัย เป็นผลกระทบกระเทือนต่อ องค์การรูปนัยโดยไม่จำเป็น
5. พึงระลึกไว้เสมอว่า องค์การรูปนัยนั้นแม้จะมีความสำคัญอยู่มาก ก็เป็น ความสำคัญในอันดับรองจากองค์การรูปนัย

ผู้เขียนขอจบบทความนี้โดยขอกล่าวว่า บุคคลที่มีบทบาทอยู่ในองค์การรูปนัย ก็คือบุคคลที่ทำงานอยู่ในองค์การรูปนัยนั่นเอง ฉะนั้นความรู้ความเข้าใจเรื่ององค์การรูปนัยจากบทความนี้จะอำนวยประโยชน์เพิ่มพูนอีกอย่างมากมาย ถ้าท่านผู้อ่านจะได้ช่วยใช้ประสบการณ์ของท่านประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับบทความนี้แล้วใช้ให้เป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาในองค์การรูปนัยต่อไปด้วย

๑ จงรู้จักเหตุ    จงรู้จักผล    จงรู้จักตน  
 จงรู้จักประมาณ    จงรู้จักกาลเวลา    จงรู้จักบริษัท  
 คือประชุมชน    และจงรู้จักบุคคล    ผู้ใดใช้ความรู้ทั้ง ๑๕  
 ให้เป็นประโยชน์แก่ตนได้    ผู้นั้นย่อมอยู่อย่างมีความสุขได้  
 ในที่ทั้งปวง

ลุ่มน่านมมทา