

องค์การรูปนัย

โดย วีรวัฒน์ กาญจนกุล

กิจกรรมที่สำคัญของนักบริหารประการหนึ่ง คือ การจัดองค์การ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมใดๆ ก็ตามที่เกิดจากการร่วมแรงร่วมใจกันดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ร่วมกันของผู้ปฏิบัติงานมักจะขาดอุปกรณ์ที่สำคัญคือ องค์การ เสียมิได้ เมื่อกล่าวถึงองค์การก็ย่อมครอบคลุมถึงองค์การรูปนัย (Formal Organization) และองค์การอรูปนัย (Informal Organization) ซึ่งยากที่จะพิจารณาต่างหากจากกัน อย่างไรก็ตามบทศึกษานี้มุ่งที่จะทำการศึกษาเฉพาะในเรื่องขององค์การรูปนัยเป็นประการสำคัญ ทั้งนี้ เนื่องจากความสำคัญขององค์การรูปนัยและปัญหาต่างๆ ขององค์การรูปนัย ซึ่งเกิดจากระบบองค์การเองและจากความสำคัญผิดในลักษณะขององค์การรูปนัย มีผลต่อการดำเนินงาน การอยู่รอด และความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงานต่างๆ เป็นอย่างมาก

บทศึกษานี้มุ่งที่จะพิจารณาถึงองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การรูปนัย บังคับใน การอยู่รอดและความเจริญก้าวหน้าขององค์การ ตลอดจนปัญหาที่สำคัญขององค์การ มากกว่าที่จะศึกษาในรายละเอียดขององค์การรูปนัย เช่น อานาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ สายการบังคับบัญชา ฯลฯ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการศึกษาองค์การรูปนัยในฐานะเป็นหน่วยหนึ่งแทนที่จะศึกษาส่วนประกอบขององค์การรูปนัย ทั้งนี้มีผู้เขียนบทความและหนังสือไว้มากมาย*

*หนังสือที่ให้คำอธิบายเกี่ยวกับความรู้ขั้นพื้นฐานขององค์การเป็นอย่างดีนั้นมี Harold Koontz and Cyril O'Donnell, *Principles of Management* (New York: McGraw-Hill, 1964); William H. Newman and Charles E. Summer Jr., *The Process of Management* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1962).

การศึกษานี้อาศัยแนวความคิดของ บาร์นาร์ต¹ เป็นหลักในการพิจารณาลักษณะขององค์การรูปนัย พร้อมทั้งแนวความคิดของนักศึกษาในทางการบริหารบางท่านมาประกอบ เพื่อให้สามารถพิจารณาลักษณะและปัญหาขององค์การในทฤษฎีต่างๆกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าบทศึกษานี้มีลักษณะเป็นการสำรวจแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การรูปนัยโดยทั่วๆ ไป

ลักษณะขององค์การรูปนัย

1. องค์การรูปนัยในฐานะระบบรองของระบบความร่วมมือ การดำเนินกิจกรรมใดๆของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ย่อมเรียกได้ว่าเป็นระบบความร่วมมือ (cooperative system) เมื่อพิจารณาองค์การก็จะเห็นได้ว่า การดำเนินงานขององค์การนั้นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างผู้ปฏิบัติงาน แต่ระบบความร่วมมือนั้นกว้างขวางกว่าองค์การ ทั้งนี้เพราะการร่วมมือต่างๆ นั้นมิใช่จะต้องเป็นไปในรูปขององค์การเสมอไป องค์การเป็นแต่เพียงระบบรอง (sub-system) ของระบบความร่วมมือเท่านั้น เพื่อความสะดวกแก่การเข้าใจจึงขออธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระบบ (system) และระบบรอง (sub-system) โดยใช้ทฤษฎีกลุ่ม (set theory) เป็นแนวทางในการอธิบาย ในกรณีนี้ขอยกตัวอย่างดังต่อไปนี้ สมมติว่า ระบบความร่วมมือประกอบไปด้วยหน่วยต่างๆ คือ ก, ข, ค, ง, จ ส่วนองค์การมีหน่วยต่างๆ ประกอบด้วย ข, ค, ง จากตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่า หน่วยต่างๆ ที่ประกอบขึ้นเป็นองค์การนั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบความร่วมมือ องค์การมีลักษณะเป็น subset ของระบบความร่วมมือ หรือเป็นระบบรองของระบบดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นลักษณะต่างๆ ขององค์การจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบความร่วมมือ

¹Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962.)



รูปที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและระบบความร่วมมือ

ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การและระบบความร่วมมือนี้ ท่านบารนาร์ตให้บรรดาธิบายไว้ว่า องค์การรูปนี้ คือระบบความร่วมมือระหว่างบุคคล ซึ่งมีความรู้สึกตน วิจรรณาญาณและความมุ่งหมาย² จากอรรถาธิบายดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า เมื่อยอมรับว่าองค์การเป็นระบบหนึ่งของระบบความร่วมมือ และคุณลักษณะต่างๆ ขององค์การเป็นคุณลักษณะส่วนหนึ่งของระบบความร่วมมือ ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงลักษณะขององค์การก็เป็นการหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องพิจารณาถึงลักษณะของระบบความร่วมมือด้วย ระบบความร่วมมือนั้นหมายถึงการร่วมมือระหว่างบุคคลในอันที่จะทำกิจการ อย่างหนึ่งอย่างใดให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน ดังนั้นแม้จะพิจารณาอย่างผิวเผินก็จะเห็นได้ว่า อย่างน้อยที่สุดระบบความร่วมมือก็จะประกอบไปด้วยบุคคล การปฏิบัติที่สอดคล้องกัน และวัตถุประสงค์ร่วมกัน หากจะได้พิจารณาโดยรอบคอบก็จะปรากฏว่ามีปัจจัยอีกมากมายหลายประการในระบบความร่วมมือ

2. องค์ประกอบขององค์การรูปนี้ องค์ประกอบที่สำคัญซึ่งช่วยให้องค์การสามารถอยู่รอดนั้น อาจกล่าวได้ว่ามี 3 ประการด้วยกัน คือ ระบบการสื่อสาร ความเต็มใจในการปฏิบัติงาน และวัตถุประสงค์ร่วมกัน³

1. ระบบการสื่อสาร (Communication System) องค์การเป็นส่วนหนึ่งของระบบความร่วมมือของมนุษย์ การร่วมมือจะเกิดขึ้นได้และมีผลก็แต่โดยที่มีระบบการสื่อสาร

² *Ibid.*, p. 4.

³ *Ibid.*, p. 82.

ระหว่างบุคคลภายในองค์กร และระหว่างองค์กรกับบุคคลภายนอก การที่จะร่วมมือกัน เข้าใจกัน และสามารถที่จะกระทำการให้สอดคล้องต่อกันนั้น ล้วนแต่จำเป็นต้องอาศัยการ สื่อสารทั้งสิ้น นักศึกษาทางการบริหารบางคน⁴ พิจารณาเห็นความสำคัญของระบบการ สื่อสารเป็นอย่างมาก ถึงกับพิจารณาองค์การในฐานะระบบกระแสข่าวสาร (Flow of In- formation) โดยพิจารณาว่าในการดำเนินงานในองค์กรนั้น ข่าวสารจะผ่านผู้ใดบ้าง ใคร จะได้รับข่าวสารมากน้อยเพียงไร ข่าวสารจะถูกเพิ่มเติม คัดแปลง กลั่นกรองที่ผู้ใด ฯลฯ จะเห็นได้ว่าแนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นประโยชน์ต่อการ พิจารณาลักษณะขององค์กรแตก- ท่างไปจากที่นิยมถือกันว่า องค์กรเป็นโครงร่างกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ และกิจกรรมของบุคคลในองค์กร ความสำคัญของระบบการสื่อสารอันมีต่อองค์กรนี้จะเห็น ได้อย่างยิ่งชัดแจ้ง เมื่อพิจารณาถึงลักษณะขององค์กรตามแนวความคิดของ Norbert Wiener ดังนี้ "...องค์กรใด ๆ ก็ตามจะคงอยู่ ได้ก็โดยที่สามารถแสวงหา ใช้รักษาไว้และส่งข่าวสารระหว่าง หน่วยภายในองค์กร"⁵ ดังนั้นองค์กรที่ปราศจากระบบการสื่อสารย่อมไม่สามารถอยู่รอดได้ การสื่อสารนั้นเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เกิดกิจกรรม การประสานงาน การเชื่อมโยงกระบวนการ วิจัยสั่งการ และการดำเนินงานของแต่ละคนในองค์กรให้สอดคล้องต่อกัน

ระบบการสื่อสารนั้น นอกจากจะมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเงื่อนไขที่จำเป็น (necessary condition) สำหรับการมีองค์กรแล้ว ยังมีอิทธิพลต่อลักษณะขององค์กรอีก เป็นอย่างมาก การขาดระบบการสื่อสารที่ี้อาจทำให้องค์กรไม่สามารถกำหนดวัตถุประสงค์ บางประการขึ้นเป็นเป้าหมายในการดำเนินงาน นอกจากนี้ระบบการสื่อสารยังเป็นสิ่ง กำหนดลักษณะและการดำเนินงานขององค์กรด้วย⁶

เมื่อพิจารณาข้อความดังกล่าวข้างต้นอย่างถี่ถ้วนแล้วจะประจักษ์ว่า การกำหนด วัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นก็เพื่อเป็นเป้าหมายให้บุคคลในองค์กรใช้เป็นแนวทางในการ

⁴ Jay W. Forrester, *Industrial Dynamics* (Boston: Massachusetts Institute of Technology Press, 1961).

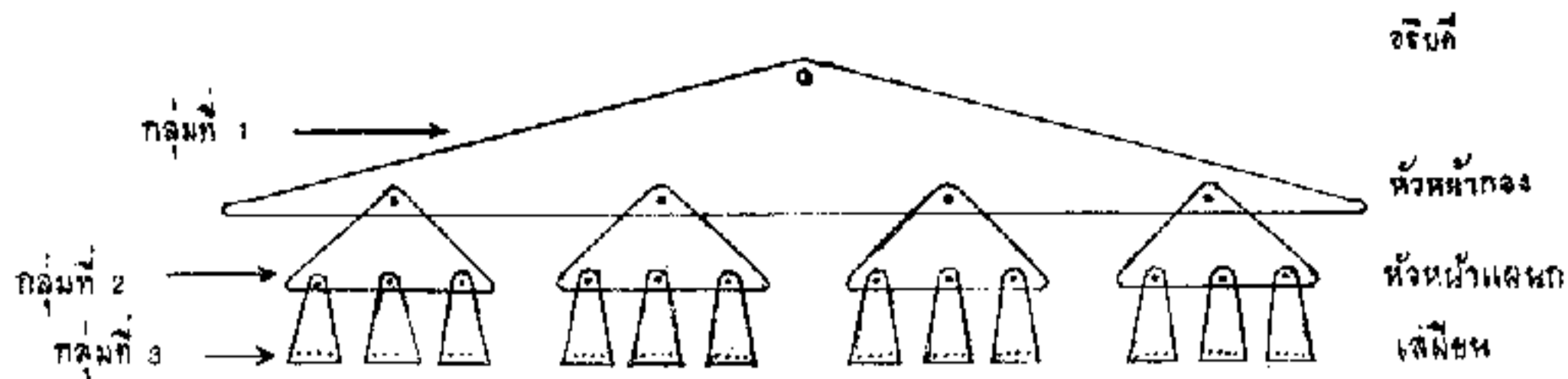
⁵ Norbert Wiener, *Cybernetics* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1948), p. 187.

⁶ Barnard, *op. cit.*, p. 90.

ดำเนินงาน ให้บรรลุผลในเป้าหมายนั้น ๆ แต่เป้าหมายต่าง ๆ นั้นย่อมขึ้นอยู่กับความเข้าใจของแต่ละบุคคลว่าหมายความว่าอย่างไร บุคคลแต่ละคนย่อมมีความเข้าใจในเป้าหมายแตกต่างกันไป อันเป็นสิ่งที่ทำให้การดำเนินงานแตกต่างกันไปด้วย หากองค์การ ชาติ ระบบการสื่อสารที่ดี เช่นการเขียนเป้าหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ผู้ปฏิบัติแต่ละคนอาจตีความหมายหรือยึดถือเนื้อหาของเป้าหมายต่างกันออกไป ถ้าไม่สามารถที่จะช่วยให้บุคคลในองค์การมีความเข้าใจเป้าหมายไปในทางเดียวกัน และสามารถติดต่อประสานงานกันได้แล้วก็เป็นที่ยกย่องว่าการดำเนินงานจะบรรลุผลตามเป้าหมาย

โดยทั่วไปเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างหรือลักษณะ ขององค์การ มักจะเข้าใจกันว่าโครงสร้างขององค์การนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ขององค์การแต่เพียงอย่างเดียว แต่ที่จริงแล้วระบบการสื่อสารมีอิทธิพลต่อการกำหนดโครงสร้างขององค์การเป็นอย่างมาก ลักษณะของระบบการสื่อสารอาจเป็นสาเหตุประการหนึ่งในการที่จะบังคับให้ต้องจัดองค์การให้มีลักษณะเป็นรูปการกระจายอำนาจหรือการรวมอำนาจ ประสิทธิภาพของระบบการสื่อสารนั้นเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ และในการพิจารณาจำกัดขอบเขตของผู้บังคับบัญชา (Span of Control) ว่าควรมีผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงใด ความยุ่งยากซับซ้อนของระบบการสื่อสารเป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของหน่วยงานและอาจเป็นเหตุให้หันมาใช้หน่วยงานช่วย (Staff) มากขึ้นกว่าที่จำเป็น

ลักษณะโดยทั่วไปของระบบการสื่อสารที่ดีนั้น ควรจะเป็นระบบที่อำนวยความสะดวกในการสื่อสาร 3 ทางด้วยกัน คือ จากผู้บังคับบัญชาไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาไปยังผู้บังคับบัญชาและจากบุคคลในระดับเดียวกัน ระบบการสื่อสารในรูปนี้จะช่วยให้บุคคลในองค์การสามารถปฏิบัติงานได้สะดวกและเป็นการส่งเสริมการปฏิบัติงานตามแนวความคิดที่ว่า บุคคลในองค์การนั้นเมื่อพิจารณาในทรรณะขององค์การรูปนัยแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นสมาชิกของบุคคล 2 กลุ่ม เช่น หัวหน้าแผนก เป็นสมาชิกของกอง ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้ากองและหัวหน้าแผนกต่างๆในกอง และเป็นสมาชิกในฐานะเป็นผู้นำ (leader) ของแผนกที่ตนบังคับบัญชาอยู่



รูปที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในองค์การรูปนี้ ซึ่งบุคคลในองค์การแต่ละคนจะเป็นสมาชิกของ 2 กลุ่มและทำหน้าที่เป็นผู้เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม ความสัมพันธ์นี้จะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยมีระบบการสื่อสาร 3 ทาง (รูปจาก Rensis Likert, "A Motivational Approach to a Modified Theory of Organization and Management," in Mason Haire (ed.), *Modern Organization Theory: A Symposium of the Foundation for Research on Human Behavior*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1959. p. 193).

ระบบการสื่อสารจึงอาจถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่จะขาดเสียมิได้ขององค์การ ทั้งยังเป็นอุปกรณ์และอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การ รวมตลอดถึงเป็นอิทธิพลที่สำคัญประการหนึ่งในการกำหนดโครงสร้างขององค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน การประสานงาน การควบคุมงาน ตลอดจนกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ

2. ความเต็มใจในการปฏิบัติงาน (Willingness to Serve) ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่า องค์การเป็นระบบรองของระบบความร่วมมือ ฉะนั้นองค์ประกอบที่สำคัญขององค์การคือความร่วมมือของบุคคลในองค์การ แต่ถ้าพิจารณาองค์การโดยรอบคอบแล้วจะเห็นได้ว่า องค์การนั้นประกอบด้วยบุคคลแต่ละคน และบุคคลหลายๆ คนรวมกันเป็นกลุ่ม อยู่ในหน่วยงานรอง และบุคคลทั้งหมดในหน่วยงานรองทุกหน่วย รวมกันเป็นคณะบุคคลในองค์การ ส่วนการดำเนินงานขององค์การนั้นก็มุ่งที่จะให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าจะทำอย่างไรในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้คำตอบก็คือว่า การดำเนินงานที่จะช่วยให้องค์การบรรลุวัตถุประสงค์นั้นจะก่อกำเนิดจากความเต็มใจของบุคคลในองค์การที่จะปฏิบัติงาน หากขาดเสียซึ่งความเต็มใจในการปฏิบัติงานแล้วก็ย่อมไม่อาจหวังได้ว่าองค์การจะสามารถทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

การปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การนั้น ย่อมแตกต่างไปจากการดำเนินชีวิตส่วนบุคคล ทั้งนี้เพราะเมื่อบุคคลเข้าเป็นสมาชิกขององค์การ ก็จะต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนและวิธีดำเนินงานขององค์การอันไม่มีชีวิตชีวา (dehumanization) และขัดต่อการดำรงชีวิตอย่างเป็นอิสระของตน บุคคลจะต้องยอมเสียดุลละความสุข ความเป็นอิสระบางประการให้แก่องค์การ ทั้งนี้ก็โดยหวังว่าตนจะได้รับประโยชน์จากองค์การ เช่น ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (เงินเดือน โบนัส ฯลฯ) ประโยชน์ทางสังคม (ชื่อเสียง) ความมั่นคง ฯลฯ ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความเต็มใจในการปฏิบัติงานในองค์การของบุคคลนั้น ย่อมเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการเปรียบเทียบประโยชน์ที่ตนได้รับหรือหวังว่าจะได้รับจากองค์การ ว่ามีมากกว่าเมื่อตนมีความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นกับองค์การ พฤติกรรมของบุคคลในองค์การ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าประกอบด้วยเหตุผล (rational) อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะพฤติกรรมที่แสดงออกมานั้น ย่อมรวมถึงการกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ส่วนตัว วัตถุประสงค์ของกลุ่มที่ตนสังกัด และวัตถุประสงค์ขององค์การ วัตถุประสงค์เหล่านี้ปะปนกันยากที่จะแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวนี้ นักศึกษาในทางการบริหารหลายท่าน จึงเน้นถึงความสำคัญในการศึกษาองค์การในทฤษฎีของพฤติกรรม (Behavioral) นอกเหนือไปจากการศึกษาซึ่งเคยกระทำมาแต่ก่อนเฉพาะในเรื่องโครงสร้างขององค์การ

เมื่อเป็นที่ยอมรับว่าความเต็มใจในการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การนั้นเป็นสิ่งที่ยากเสียมิได้ จึงเป็นหน้าที่สำคัญของนักบริหารในอันที่จะก่อให้เกิดและส่งเสริมความเต็มใจในการปฏิบัติงานในหมู่ผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์การ หน้าที่ของนักบริหารดังกล่าวนี้ย่อมต้องมีอยู่ตลอดไป เนื่องจากความเต็มใจในการปฏิบัติงานของบุคคล ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลและสถานการณ์ ความเต็มใจในการปฏิบัติงานนั้นย่อมเกิดจากการจูงใจขององค์การในอันที่จะให้สมาชิกในองค์การตระหนักว่า การเสียดุลละความเป็นอิสระและความสุขบางประการของตนเพื่อผลงานขององค์การนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนมากกว่าการที่ตนได้เสียดุลไป

การจูงใจให้ร่วมมือปฏิบัติงานนี้อาจแยกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่งได้แก่การจูงใจด้วยวัตถุ (Material Incentive) ได้แก่ ผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจและทางตำแหน่งหน้าที่แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ ซึ่งมีในรูป เงินเดือน โบนัส บ้านพัก รถประจำ-

ตำแหน่ง ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ความต้องการของบุคคลย่อมไม่มีที่สิ้นสุด มูลค่าของการจูงใจย่อมต้องสูงขึ้นตามกาลและขนาดขององค์การ ทั้งเป็นการเพิ่มรายจ่ายขององค์การด้วย ฉะนั้นองค์การจึงไม่สามารถที่จะชักจูงให้สมาชิกในองค์การ เต็มใจในการปฏิบัติงานโดยใช้วัตถุเป็นเครื่องจูงใจตลอดไปได้ เครื่องจูงใจประเภทที่สอง ได้แก่การจูงใจด้วยสิ่งที่ไม่ใช่วัตถุ ซึ่งในที่นี้ขอเรียกว่าการเกลี้ยกล่อม (Persuasion) เนื่องจากการที่ไม่สามารถจะใช้วัตถุเป็นเครื่องจูงใจในการให้สมาชิกในองค์การมีความเต็มใจในการปฏิบัติงานได้ตลอดไป นักบริหารจึงจำเป็นต้องใช้การเกลี้ยกล่อมเป็นเครื่องจูงใจให้สมาชิกและให้ตระหนักว่า การร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น จะเป็นผลให้สมาชิกแต่ละคนได้รับประโยชน์สูงกว่าความเหนื่อยยากและอิสระบางประการที่จะต้องเสียไปในการปฏิบัติงานในองค์การ หน้าที่ของนักบริหารที่สำคัญในการที่ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือจึงได้แก่การใช้การจูงใจด้วยวัตถุและการเกลี้ยกล่อมให้เหมาะสมเพื่อส่งเสริมให้สมาชิกในองค์การมีความเต็มใจในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ

3. วัตถุประสงค์ร่วมกัน (Common Objective) องค์การนั้นมิใช่เป็นแต่เพียงกลุ่มคนเท่านั้น องค์การเกิดขึ้นได้ก็โดยที่มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งหมายจะให้บรรลุ ฉะนั้นองค์การจึงประกอบไปด้วยสมาชิกที่เข้ามาร่วมกันดำเนินการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเพื่อให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ร่วมกัน⁷ วัตถุประสงค์เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมิเพื่อเป็นเครื่องกำหนดแนวทางในการร่วมมือระหว่างสมาชิกขององค์การ กิจกรรมต่างๆ ที่จัดทำในองค์การย่อมต้องเป็นไปโดยมุ่งที่จะให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ขององค์การ หากกิจกรรมใดจะไม่มีผลต่อการบรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์แล้วก็ไม่สมควรที่จะปฏิบัติจัดทำ⁸

วัตถุประสงค์ขององค์การจะเป็นสิ่งกำหนดลักษณะขององค์การ ซึ่งประกอบไปด้วยโครงสร้างขององค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในองค์การ ฯลฯ เนื่องจากโครงสร้างขององค์การนั้นเป็นผลเนื่องมาจากวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนั้นจึงเป็นการไม่

⁷William B. Wolf, "The Nature of Organization", in William B. Wolf (ed.), *Management: Readings Toward a General Theory* (Belmont, Calif.: Wadworth, 1964), p. 20.

⁸Louis A. Allen, *Management and Organization* (Tokyo: Kogakusha, 1958), p. 72.

เหมาะสมที่จะเลียนแบบลักษณะขององค์การไปใช้ในอีกองค์การหนึ่ง ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ที่องค์การทั้งสองต้องการบรรลุถึงนั้นอาจจะแตกต่างกัน⁹

การที่องค์การมีวัตถุประสงค์นั้นเป็นสิ่งจำเป็นต่อการดำเนินกิจการ แต่มิได้เป็นการแสดงว่าองค์การจะสามารถดำเนินงานไปได้โดยราบรื่น ทั้งนี้เนื่องจากในองค์การขนาดใหญ่ การมีแต่เพียงวัตถุประสงค์รวมขององค์การ (Organization Objective) นั้น ย่อมไม่เป็นการเพียงพอที่จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องกำหนดรายละเอียดในวัตถุประสงค์รวมนี้ออกเป็นวัตถุประสงค์รอง (Derivative Objective) สำหรับหน่วยงานทุกหน่วยในองค์การ และสำหรับสมาชิกทุกคนขององค์การ ตลอดจนใช้วัตถุประสงค์เหล่านี้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานและเป็นมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของสมาชิกแต่ละคน และหน่วยงานแต่ละหน่วยขององค์การ นอกจากนี้ วัตถุประสงค์รองดังกล่าวแล้วจะต้องสอดคล้องกัน อันจะยังผลให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมขององค์การ แนวความคิดในการบริหารดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นที่นิยมแพร่หลายในประเทศตะวันตก โดยการเผยแพร่ของ ปีเตอร์ เอฟ. ดรucker¹⁰ เรียกว่า การบริหารโดยเป้าหมาย (Management by Objective)

ลักษณะขององค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานและสมาชิกในองค์การนั้น ย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ และวัตถุประสงค์รวมขององค์การนี้ อาจมีมากกว่าหนึ่งประการ ฉะนั้นจึงต้องวางวัตถุประสงค์เหล่านี้ให้สอดคล้องกัน และมีการแบ่งซอยออกตามหน่วยงานและบุคคลที่ปฏิบัติงาน เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติและเป็นมาตรการในการตรวจสอบอีกด้วย

3. ลักษณะขององค์การ

การพิจารณาองค์ประกอบขององค์การนั้น นอกจากจะพิจารณาในเรื่องระบบ

⁹ S. Avery Raabe, "Principles of Good Organization," in Max D. Richards and William A. Nielander (eds.), *Reading in Management* (Chicago: South-Western, 1963), p. 669.

¹⁰ Peter F. Drucker, *The Practice of Management* (New York: Harper & Brothers, 1954).

การสื่อสารความเข้าใจในการปฏิบัติงานและวัตถุประสงค์ร่วมกันแล้ว ยังอาจพิจารณาองค์การได้ในอีกทฤษฎีหนึ่ง คือ พิจารณาองค์การในลักษณะของกลไกหรือระบบงานประการหนึ่ง นอกจากนี้้องค์การยังประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งปฏิบัติงานอีกประการหนึ่ง จึงจะได้แยกพิจารณาดังต่อไปนี้

1. *องค์การในลักษณะของกลไกหรือระบบงาน* องค์การคือ กลไกหรือโครงสร้างที่ช่วยให้มนุษย์สามารถทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ¹¹ จากทฤษฎีดังกล่าวนี้ถือว่าองค์การเป็นแต่เพียงกลไกประเภทหนึ่ง ซึ่งกำหนดลักษณะของการทำงาน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่างๆ การจัดองค์การตามแนวความคิดนี้ถือว่า เมื่อองค์การมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะให้บรรลุผล ก็จะต้องพิจารณาแยกกิจกรรมต่างๆ ออกเป็นรายละเอียด มีการกำหนดว่าใครจะต้องทำอะไร ? มีความรับผิดชอบเพียงใด ตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ ในองค์การมีความสัมพันธ์กันอย่างไร มีสายการบังคับบัญชาและระบบการสื่อสารควรจะเป็นอย่างไร การพิจารณาในเรื่องต่างๆ ตามที่กล่าวมานี้เป็นการพยายามทำโดยใช้หลักเหตุผล อย่างไรก็ตาม การพิจารณาองค์การตามทฤษฎีนี้ ถือว่าองค์การเป็นกลไกหรือระบบงานประเภทหนึ่งที่สามารถจัดให้มีขึ้นได้ตามหลักเหตุผล แต่มิได้ให้ความสนใจแก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การอย่างเพียงพอ องค์การตามแนวความคิดของนักบริหารดังกล่าวในกรณีนี้พิจารณาถึงความสำคัญของกิจกรรมเป็นสำคัญ โดยถือว่า เมื่อได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานแล้ว ผลงานควรจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตามแนวความคิดดังกล่าวนี้ (คือการพิจารณาองค์การในแง่โครงสร้าง) ได้รับการทดสอบจากนักบริหารหลายท่านแล้วว่า ไม่อาจยังผลสำเร็จมาสู่องค์การตามความคาดหมายได้

2. *องค์การในฐานะกลุ่มชน* เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการเสนอความคิดใหม่ขึ้นว่า การพิจารณาองค์การนั้นไม่สามารถจำกัดขอบเขตอยู่แค่เพียงลักษณะของกลไกหรือระบบงานเท่านั้น หากจำเป็นต้องพิจารณาถึงกลุ่มชนซึ่งร่วมกันดำเนินงานในองค์การด้วย ทั้งนี้เพราะองค์การใดก็ตามที่มีได้คำนึงถึงความสำคัญและปรับ

¹¹ Allen, *op. cit.*, p. 52.

ระบบงานให้เป็นอุปกรณ์ต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพของกลุ่มชนในองค์การแล้วก็ไม่อาจหวังได้ว่าการดำเนินงานขององค์การจะมีประสิทธิผล¹² ในปัจจุบันนี้มีนักศึกษาด้านการบริหารหลายท่านมีความเห็นว่า การพิจารณาการบริหาร ตลอดจนองค์การนั้นจะต้องทำการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์ (นักศึกษากลุ่มนี้เรียกกันว่า "The Human Behavior School") นอกจากนี้ยังมีการเสนอให้พิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นระบบสังคม (นักศึกษากลุ่มนี้เรียกกันว่า "The Social System School") เหตุผลสำคัญในการศึกษาตามแนวตั้งกล่าวนี้เนื่องด้วยองค์การคือระบบความร่วมมือชนิดหนึ่ง การร่วมมือนี้ย่อมหมายถึงการร่วมมือระหว่างบุคคลภายในองค์การ พฤติกรรมของบุคคลนั้นถือว่ามีลักษณะเปลี่ยนแปลงไปแล้ว แต่สภาพแวดล้อม ก็จะเห็นได้ว่าพฤติกรรมของนาย ก. ในฐานะที่เป็นบุคคลคนหนึ่งย่อมแตกต่างกับเมื่อพิจารณาในฐานะเป็นสมาชิกของกลุ่ม เช่นในตำแหน่งหัวหน้ากอง แนวความคิดในการศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์นี้นับได้ว่าเป็นการช่วยให้เพิ่มพูนความรู้ในสาขาวิชาการบริหารเป็นอย่างมาก

4. ปัจจัยในการอยู่รอดและการก้าวหน้าขององค์การ ปัจจัยในการอยู่รอดและการก้าวหน้าขององค์การรูปร่างนั้นแม้จะเป็น ๒ เรื่องแต่ก็ยากที่จะแยกออกจากกันได้ฉะนั้นจึงจะพิจารณารวมกันไป อย่างไรก็ตามในที่นี้จะพยายามแยกพิจารณาปัจจัยดังกล่าวเป็น ๒ ลักษณะ คือ ปัจจัยที่จำเป็นต่อการอยู่รอดและการก้าวหน้าประการหนึ่งและปัจจัยที่ทำให้การอยู่รอด และการก้าวหน้าผลสมบูรณ์อีกประการหนึ่ง

1. ปัจจัยที่จำเป็นต่อการอยู่รอดและการก้าวหน้า (Necessary Conditions) ได้แก่ ประสิทธิภาพ (effectiveness) และประสิทธิภาพ (efficiency) ซึ่งจะได้แยกพิจารณาต่อไปดังนี้

ก. ประสิทธิภาพ (Effectiveness) การดำเนินกิจการขององค์การนั้นเพื่อมุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการ ดำเนินการที่เรียกว่าก่อให้เกิดประสิทธิผลนั้นก็คือการดำเนินการที่บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้¹³ ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า องค์การจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ และการดำเนินกิจการทั้งหลายในองค์การที่มีจุดมุ่งหมายที่จะให้บรรลุถึง ซึ่งวัตถุประสงค์ ฉะนั้นประสิทธิผลจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง หากองค์การไม่สามารถดำเนินงานให้บังเกิด

¹² *Ibid.*, p. 62.

¹³ Barnard, *op. cit.*, p. 20.

ประสิทธิผลได้ ก็ย่อมมีการเลือกเพียง ๒ ประการเท่านั้น คือประการแรกจะต้องเปลี่ยนวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เกิมนั้นไม่อาจบรรลุได้ ประการหลังคือ หากองค์การไม่เปลี่ยนวัตถุประสงค์องค์การก็จะต้องสลายตัวไปในที่สุด ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า ประสิทธิภาพเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการอยู่รอดและการก้าวหน้าขององค์การ

เนื่องจากความจำเป็นของประสิทธิผลดังกล่าวแล้ว องค์การจึงพยายามทุกวิถีทางที่จะให้การดำเนินการขององค์การมีประสิทธิผล จึงเป็นผลทำให้องค์การหวังจะได้รับความร่วมมือจากสมาชิกในองค์การ และเรียกร้องให้ปฏิบัติงานเพื่อผลประโยชน์ขององค์การเป็นใหญ่ การเรียกร้องนี้หากกระทำเกินสมควรและขาดการใช้ประมุขคิดปรัวมทั้งการเกลี้ยกล่อมที่ดีแล้ว ก็จะเป็นเหตุให้เกิดการขัดแย้งระหว่างองค์การและสมาชิกในองค์การ ดังจะเห็นได้เสมอ ๆ จากปัญหาที่ว่าผู้ปฏิบัติงานในองค์การควรจะต้องเอาผลประโยชน์ขององค์การหรือประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นใหญ่ เมื่อเกิดกรณีขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ทั้งสอง

การดำเนินงานโดยเกิดประสิทธิผลนี้ มุ่งหมายเฉพาะการบรรลุเป้าหมายเท่านั้น การดำเนินงานอาจเป็นไปได้โดยฟุ่มเฟือย หรือก่อให้เกิดผลร้ายบางประการแก่องค์การได้ เช่น ทำให้กำลังใจในปฏิบัติงานของสมาชิกลดลงเป็นต้น ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่าปัจจัยในการอยู่รอดและก้าวหน้าขององค์การนั้นมีได้มีแต่เพียงประสิทธิผลคือผลสำเร็จของงานเท่านั้น หากจะต้องประกอบไปด้วยคุณลักษณะบางประการและกระบวนการในการดำเนินงานให้เกิดประสิทธิผลด้วย

ข. *ประสิทธิภาพ (Efficiency)* เนื่องจากการดำเนินการโดยมีประสิทธิผลแต่ประการเดียวนั้นไม่ใช่หลักประกันที่เพียงพอต่อการอยู่รอดและการก้าวหน้าขององค์การ ทั้งนี้เพราะว่าถ้ากระบวนการบริหารซึ่งจะช่วยให้เกิดประสิทธิผลนั้นขาดประสิทธิภาพแล้ว ก็จะเป็นสาเหตุให้องค์การไม่อาจก้าวหน้าได้เท่าที่ควรหรืออาจถึงกับสลายตัวได้ การดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพนั้นคือการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหวัง ส่วนผลของการดำเนินงานที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดหวังนั้นไม่มีความสำคัญ¹⁴ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นสิ่งที่เกิดคู่กันหรือพร้อมกัน การดำเนินงานอาจมีประสิทธิภาพกล่าวคือ

¹⁴ *Ibid.*, p. 19.

เป็นไปตามที่คาดหวัง เช่นอยู่ในกรอบวงเงินงบประมาณ แต่ไม่มีประสิทธิผล (คือไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์) หรือผลงานที่ได้อาจก่อให้เกิดประสิทธิผล (คือสามารถบรรลุวัตถุประสงค์) แต่เป็นการดำเนินงานซึ่งไม่มีประสิทธิภาพ เช่นต้องจ่ายเงินงบประมาณเป็นอันมาก ใช้เวลานานเกินสมควร และก่อให้เกิดความไม่พอใจระหว่างสมาชิกในองค์การ

การดำเนินงานโดยมีประสิทธิภาพนั้นในทางธุรกิจมักจะเข้าใจกันว่า เป็นการดำเนินงานโดยมีผลกำไร ซึ่งนับว่ายังเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ทั้งนี้เพราะกำไรเป็นผลอันเกิดจากปัจจัยมากมายหลายประการ เช่น การบริหารงานโดยมี ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ฯลฯ นอกจากความนึกเห็นดังกล่าวแล้วยังมีผู้เข้าใจกันว่า ประสิทธิภาพย่อหมายถึงการเปรียบเทียบระหว่างต้นทุนและผลผลิตเป็นตัวเลข ซึ่งนับว่า เป็นการให้ความหมายของคำว่าประสิทธิภาพในวงจำกัดเฉพาะที่เกี่ยวกับการผลิตเท่านั้น ความหมายของคำว่าประสิทธิภาพในบทความนี้กว้างขวางกว่าความหมายดังกล่าวแล้ว ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึง ประสิทธิภาพขององค์การ ซึ่งรวมทั้งต้นทุนที่เป็นเงิน แรงงาน กำลังใจ ความมุ่งหวังส่วนบุคคลและผลอันเกิดจากการปฏิบัติงานขององค์การซึ่งก่อให้เกิดมูลค่าเป็นเงิน ส่งเสริมให้มี ความสมานฉันท์ระหว่างสมาชิก เกียรติความมั่นคง ฯลฯ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความหมายของคำว่า "ประสิทธิภาพ" ครอบคลุมถึงความพอใจของบุคคล กลุ่มชน องค์การ ตลอดจน ¹⁵ อื่นด้วย

เนื่องจาก ประสิทธิภาพนั้น รวมทั้งสิ่งที่อาจคิดมูลค่าเป็น ตัวเงิน และที่ไม่อาจคิดมูลค่าเป็นเงินได้ทั้งสองประเภท จึงเห็นได้ว่าความหมายของประสิทธิภาพนี้ สอดคล้องกับความหมายขององค์การ ซึ่งเป็นทั้งระบบงานและกลุ่มชน การกำหนดมาตรการในการวัด ประสิทธิภาพจึงมีความยากลำบากหลายประการ ทั้งนี้เพราะนักบริหารจะต้องนำปัจจัยอื่นที่มีอาจคิดเป็นตัวเลขได้มาพิจารณาด้วย ตัวอย่างเช่น การรวมงานเลขานุการไว้ในส่วนกลาง เมื่อพิจารณาเฉพาะในด้านการพิมพ์ จะเป็นการส่งเสริมการทำงานพิมพ์ให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น หากพิจารณาในส่วนรวม จะเห็นได้ว่าอาจมีกรณีที่นักบริหารชั้นสูงไม่อาจทำงานให้เสร็จได้เนื่องจากต้องรอให้เสมียนพิมพ์หรือเลขานุการว่าง เวลาของนักบริหารที่เสียไปนั้น

¹⁵ Harold Koontz and Cyril O' Donnell, *Principles of Management* (New York : McGraw-Hill, 1964), p. 211.

บางครั้งอาจมีคุณค่าสูงกว่าประสิทธิภาพของหน่วยพิมพ์ที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการรวมหน่วยพิมพ์ไว้ในที่แห่งเดียวกัน

๕. **ปัจจัยที่ทำให้การอยู่รอดและการก้าวหน้ามีผลสมบูรณ์ (Sufficient Condition)**
 ประสิทธิภาพและประสิทธิภาคนั้นแม้จะเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการอยู่รอดและการก้าวหน้าขององค์การก็ตาม หากแต่ยังไม่เป็นการเพียงพอต่อความก้าวหน้าขององค์การ ทั้งนี้เพราะปัจจัยทั้งสองดังกล่าวแล้วนั้น เป็นการพิจารณาองค์การในลักษณะสถิต (Static) แต่เนื่องจากองค์การนั้นเป็นแค่เพียงระบบความร่วมมือ ชนิดหนึ่งในสังคม จึงย่อมตกอยู่ในอิทธิพลของสังคมด้วย เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไปองค์การก็จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสังคมและสภาพแวดล้อมซึ่งมีอิทธิพลต่อการอยู่รอดและความก้าวหน้าขององค์การ ดังนั้นปัจจัยที่สำคัญต่อการอยู่รอดและการก้าวหน้าขององค์การอีกประการหนึ่ง คือ พลวัต (Dynamic) ความสำคัญของพลวัตหรือความสามารถในการเปลี่ยนแปลงนั้น นับได้ว่ามีอยู่โดยตรงต่อความก้าวหน้าขององค์การ ทั้งนี้เพราะองค์การเป็นแต่เพียงมรรค (means) ซึ่งจะช่วยให้สามารถบรรลุถึงซึ่งความมุ่งหมาย (ends) ฉะนั้นเมื่อสังคม สภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ก็เป็นการจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงปรับปรุงองค์การให้เป็นอุปกรณ์ที่ดี เพื่อที่จะให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุความมุ่งหมาย

๕. **องค์การรูปนัยและคติสมมติเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ (Formal Organization and Assumption of Human Nature)** ลักษณะขององค์การรูปนัยนั้นขึ้นอยู่กับอิทธิพลหลายประการด้วยกัน เช่น วัตถุประสงค์ขององค์การ ระบบการสื่อสาร ฯลฯ ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งมีอิทธิพลต่อองค์การ แต่ไม่ค่อยได้รับการพิจารณา คือ คติสมมติเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ (Assumption of Human Nature) ซึ่งพิจารณาดังความเชื่อมั่นของนักบริหารชั้นสูงซึ่งมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและวิธีดำเนินงานขององค์การว่าบุคคลทั้งหลายในองค์การมีธรรมชาติเป็นอย่างไร? ตัวอย่างเช่น ถ้านักบริหารชั้นสูงมีคติสมมติ (ความเชื่อมั่นหรือจิตใต้สำนึก) เกี่ยวกับธรรมชาติของบุคคลในองค์การว่า โดยทั่วไปแล้วคนเรา (ยกเว้นตนเอง) เกียจคร้าน ไม่มีความคิดริเริ่ม เห็นแก่ตัว ไม่สนใจในงาน

ขององค์การ ทำผิดพลาดเสมอ มีความสามารถในวินิจฉัยงานต่ำ ตลอดจนไม่ซื่อสัตย์¹⁶ ลักษณะขององค์การ ย่อมมีความโน้มเอียงที่จะเป็นการรวมอำนาจเนื่องจากการขาดความเชื่อถือในผู้ใต้บังคับบัญชา การควบคุมจะมีลักษณะเป็นการเพ่งเล็งที่จะจับการทุจริต ข่าวดสารต่าง ๆ ที่ส่งจากนักบริหารชั้นสูงลงไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาจะมีน้อย เนื่องจากเห็นว่าจะไม่เกิดประโยชน์อันใด หากปรากฏว่าองค์การนั้นมีโครงสร้างเป็นการกระจายอำนาจและมีระบบการสื่อสารที่กว้างขวาง ก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจในการศึกษาว่าการปฏิบัตินั้นเป็นไปตามโครงสร้างที่วางไว้หรือไม่ นักบริหารที่มีคติสมมติเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ดังกล่าวข้างต้นนั้น แม้จะต้องกระจายอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ก็จะขาดความสบายใจ มีแต่ความหวาดระแวงว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะทำงานไม่ได้ผล ละเลยงาน หรือทุจริต หากคติสมมตินี้เป็นที่ยึดมั่นของนักบริหารแล้ว ก็ย่อมคาดได้ว่านักบริหารผู้นั้นจะพยายามหาช่องทางที่จะรวมอำนาจเข้ามาสู่ตน แม้ว่าโครงสร้างขององค์การจะมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจก็ตาม

คติสมมติเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ดังกล่าวข้างต้นนั้น ถ้าสามารถเปลี่ยนเป็นว่า โดยทั่วไปแล้วบุคคลในองค์การมีความขยันขันแข็งที่ทัดเทียมกันมีความคิดเห็นไกลหากมีข่าวสารเพียงพอ มีการกระทำผิดพลาดบ้างแต่พยายามปรับปรุงให้ดีขึ้นอยู่เสมอ ต้องการข่าวสารมากขึ้นเพื่อช่วยให้สามารถวินิจฉัยงานดีขึ้นมีความซื่อสัตย์พอประมาณ เมื่อนักบริหารชั้นสูงมีคติสมมติเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์ดังกล่าวนี้แล้ว ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจ การควบคุมโดยมาตรการทางส่งเสริม (positive control) การสื่อสาร ตลอดจนการร่วมมือระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา

เนื่องจากคติสมมติเกี่ยวกับธรรมชาติของมนุษย์มีอิทธิพลต่อโครงสร้างและการดำเนินงานขององค์การดังกล่าวแล้ว การที่จะหวังให้โครงสร้างและการดำเนินงานในองค์การมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจการทำงานเป็นกลุ่มการร่วมมือ การควบคุมงาน โดยมาตรการทางส่งเสริมต่าง ๆ เหล่านี้ จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงคติสมมติเกี่ยวกับธรรมชาติ

¹⁶ Mason Haire, "Philosophy of Organization," in Donald M. Bowman and Francis M. Fillierup (eds.), *Management : Organization and Planning* (New York: McGraw-Hill, 1963), p. 7.

ของมนุษย์ของสมาชิกขององค์กร โดยเฉพาะนักบริหาร ทั้งนี้เพราะวิทยาการใหม่ๆ ที่มีประโยชน์นั้นย่อมมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินงานน้อยกว่าความเชื่อมั่นของนักบริหารในเรื่องดังกล่าวข้างต้น

ปัญหาขององค์กรรูปนัย

องค์กรรูปนัยเป็นระบบความร่วมมือชนิดหนึ่งซึ่งสร้างขึ้นโดยมนุษย์แม้ว่ามนุษย์จะพยายามสร้างระบบนี้เพื่อให้เป็นอุปกรณ์ในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ตนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ก็ตาม ระบบความร่วมมือในรูปขององค์กรนี้ก็มักมีปัญหานั้นเกิดจากตัวระบบเองและปัญหานั้นเกิดจากความเข้าใจผิดในลักษณะขององค์กรทั้ง จะให้พิจารณาจากปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ความขัดแย้งระหว่างการพิจารณาในลักษณะของกลไกหรือระบบงานกับองค์กร ในฐานะกลุ่มชน การพิจารณาองค์กรในลักษณะของกลไกหรือระบบงานนั้นเป็นเหตุให้นักบริหารมุ่งเน้นถึงการดำเนินกิจการโดยยึดหลักเหตุผล (rational action) เป็นใหญ่ การกระทำต่างๆ มุ่งที่จะแบ่งแยกงานเป็นสัดส่วน และจัดให้มีการประสานงานกัน บางท่านถึงกับนำระบบในทางคณิตศาสตร์มาใช้กับองค์กร โดยถือว่าเมื่อการบริหารเป็นกระบวนการที่ใช้หลักเหตุผลแล้ว ก็สามารถนำวิธีการและสัญลักษณ์ในทางคณิตศาสตร์มาใช้แทนปัจจัยในทางการบริหาร และสามารถจำลองปัญหาและความสัมพันธ์ในการบริหารออกเป็นแบบ (model) ในทางคณิตศาสตร์ เพื่อจะได้นำความรู้ทางคณิตศาสตร์มาช่วยแก้ปัญหาในทางการบริหาร (เช่นคำนวณว่าถ้าช่าง 10 คน สร้างบ้านหลังหนึ่งเสร็จใน 3 เดือน ฉะนั้นถ้าใช้ช่าง 50 คน ก็คงจะสร้างเสร็จใน 1 เดือน) การพิจารณาองค์กรในฐานะกลไกหรือระบบงานนี้ช่วยให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่การจัดโครงสร้าง ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน และแบ่งแยกงานเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ดีการพิจารณาในทรรศนะดังกล่าวนี้ ได้ละเลยความสำคัญของบุคคลอันมีต่อองค์กร กระบวนการบริหารงาน จึงมีลักษณะเป็นกลไกหรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการพิจารณาบุคคลในฐานะหน่วยหนึ่งของระบบงาน ซึ่งจะต้องปฏิบัติงานตามกลไกขององค์กร

การพิจารณาบุคคลในฐานะเป็นหน่วยหนึ่งของกลไกในการดำเนินงานนี้นับได้ว่าเป็นการมองข้ามคนในฐานะเป็นบุคคล (Individual) จึงเป็นเหตุให้เกิดปัญหาแก่องค์กร ดัง

จะเห็นได้ว่าองค์การที่มีการจัดการอย่างมีเหตุผลแต่มีได้ค่านึงว่าคนเป็นบุคคล ถือว่าทุกคนเป็นแค่เพียงกลไกชิ้นหนึ่งที่ทำงานตามคำสั่งแล้วจะประสบปัญหาการต่อต้านจากผู้ปฏิบัติงานในองค์การ ทั้งนี้เพราะแม้ว่าคนเราจะยอมเสียสละความสุขและอิสระบางประการเมื่อเข้าร่วมในองค์การก็ตาม คนเราก็กังสงวนไว้ซึ่งอิสระบางประการ ซึ่งไม่อาจมอบให้องค์การได้ แม้ว่าจะตกอยู่ใต้อิทธิพลขององค์การในทางเศรษฐกิจ (เงินเดือน โบนัส และรายได้อื่นๆ เพื่อเลี้ยงชีพ) ตลอดจนในด้านความมั่นคง แต่บุคคลก็มักมีสิทธิที่จะเลือก (choice) ในการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแม้ว่าสิทธิในการเลือกนั้นจะถูกจำกัดด้วยสิทธิขององค์การดังกล่าวข้างต้นก็ตาม ตัวอย่างเช่น นาย ก เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพราะต้องการผลตอบแทนจากราชการได้แก่เงินเดือนเพื่อเลี้ยงชีพ ความมั่นคงในอาชีพ เกียรติยศ ฯลฯ อย่างไรก็ตามหากหน้าที่ในทางราชการหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชามีลักษณะเป็นการขัดต่อคุณค่า (Value) ทางจิตใจ หรือเรื่องอื่นๆ ซึ่งนาย ก ยึดมั่นถือว่าสำคัญสำหรับคนแล้วนาย ก ก็ไม่อาจปฏิบัติตามคำสั่งนั้น เพราะคนยังมีทางเลือกที่จะยอมจากราชการโดยสูญเสียรายได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงอาจสรุปได้ว่า การพิจารณาองค์การนั้นจะต้องพิจารณาทั้งในฐานะระบบงานและกลุ่มชนควบคู่กันไป ฉะนั้นในวงการบริหารปัจจุบันถือว่านักบริหารมีภาระหน้าที่สำคัญประการหนึ่งในการที่จะนำลักษณะทั้งสองประการนี้มาใช้ให้สอดคล้องต้องกัน เป็นอุปกรณ์ต่อกันและกันและพยายามขจัดเสียซึ่งความขัดแย้ง ระหว่างลักษณะ ทั้งสองประการนี้

๒. ความขัดแย้งระหว่างองค์การรูปนัยและองค์การอรูปนัย การจัดให้มีองค์การรูปนัยนั้นย่อมหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะมีองค์การอรูปนัยเกิดตามมาด้วย ทั้งนี้เพราะเมื่อมีคนมาร่วมกันทำงาน ก็ย่อมมีการจับกลุ่มกัน มีความสัมพันธ์ต่อกัน อันเป็นเหตุให้เกิดองค์การอรูปนัยขึ้น องค์การอรูปนัยที่เกิดขึ้นนี้ไม่สามารถที่จะกำจัดได้ ทั้งนี้เพราะตราบไต่ที่ยังมีอยู่ในองค์การก็ย่อมต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างกัน องค์การรูปนัยนั้นมุ่งหมายที่จะให้เป็นอุปกรณ์ต่อการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ขององค์การ ส่วนองค์การอรูปนัยนั้นเกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการทางสังคมของบุคคลเป็นสำคัญ ทั้งนี้วัตถุประสงค์ขององค์การทั้งสอง

แบบจึงอาจขัดแย้งกัน ตัวอย่างเช่น องค์การรูปนัยนั้นมุ่งหมายที่จะให้พนักงานในองค์การทำงานให้ไ้ผลมากที่สุด นาย ก. ซึ่งเป็นพนักงานขององค์การแม้จะมีความสามารถในการทำงาน แต่อาจไม่ใช้ความสามารถเต็มที่ ทั้งนี้เพราะเกรงว่าพรรคพวกในองค์การรูปนัยซึ่งตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะหาว่าตนพยายามทำงานเกินหน้าเพื่อน เป็นต้น

การแก้ไขความขัดแย้งระหว่างองค์การทั้งสองแบบนี้เป็นหน้าที่สำคัญของนักบริหารที่จะพิจารณาสถิตความขัดแย้งให้เหลือน้อยที่สุด นอกจากนี้ยังเป็นหน้าที่ของนักบริหารที่จะต้องสนใจศึกษาลักษณะพฤติกรรมขององค์การรูปนัย หากมีโอกาสก็อาจนำพฤติกรรมนั้นมากำหนดเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานและบุคคลในองค์การรูปนัย¹⁷ เสียเลย

3. ความขัดแย้งระหว่างการพิจารณาองค์การในลักษณะสถิตและพลวัต (Static Dynamic) ความสำคัญผิดในองค์การที่สำคัญประการหนึ่งได้แก่การสำคัญว่า องค์การนั้นเป็นผลสุดท้าย (ends) แทนที่จะเป็นอุปกรณ์หรือมรรค (means) ในการนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ โดยทั่วไปเข้าใจกันว่าเมื่อมีการกำหนดโครงสร้างขององค์การแล้วก็ไม่ควรจะเปลี่ยนแปลง นอกจากจะมีงานมากมายจนองค์การเก่ารับไม่ไหวจึงจะขยายองค์การออกไป ความคิดเช่นว่านี้เป็นการศึกษาองค์การในลักษณะสถิต ถือว่างานใดหากจะทำให้การบริหารงานในองค์การยุ่งยากก็พยายามหลีกเลี่ยง บัดให้เป็นหน้าที่ขององค์การอื่น องค์การประเภทนี้อาจเป็นองค์การที่มีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อการและสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การนั้นย่อมลดลง ทั้งนี้เพราะไม่มีการปรับปรุงองค์การให้ทันกับสภาพแวดล้อม ตัวอย่างเช่น การทำนาโดยใช้คันไถ แม้ชาวนาจะมีความมานะสักเพียงไร ผลงานย่อมมีขอบเขตจำกัด เมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้นรายได้ของชาวนาเปรียบเทียบกับผู้มีอาชีพอื่นก็จะลดลง ทั้งนี้เพราะจากการปรับปรุงเครื่องมือเครื่องใช้หากมีเครื่องทุ่นแรงก็จะช่วยการทำนาให้ไ้ผลดียิ่งขึ้น กรณีนี้หากเปรียบเทียบกับองค์การก็จะเห็นว่าถ้ามิได้มีการปรับปรุงหน่วยงาน การกำหนดหน้าที่การงาน ฯลฯ ให้สอดคล้องกับปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่แล้ว ก็เป็นการจำกัดประสิทธิผลประสิทธิภาพ ตลอดจนความก้าวหน้าขององค์การ

¹⁷ William H. Newman and Charles E. Sammer Jr., *The Process of Management* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1962), p. 147.

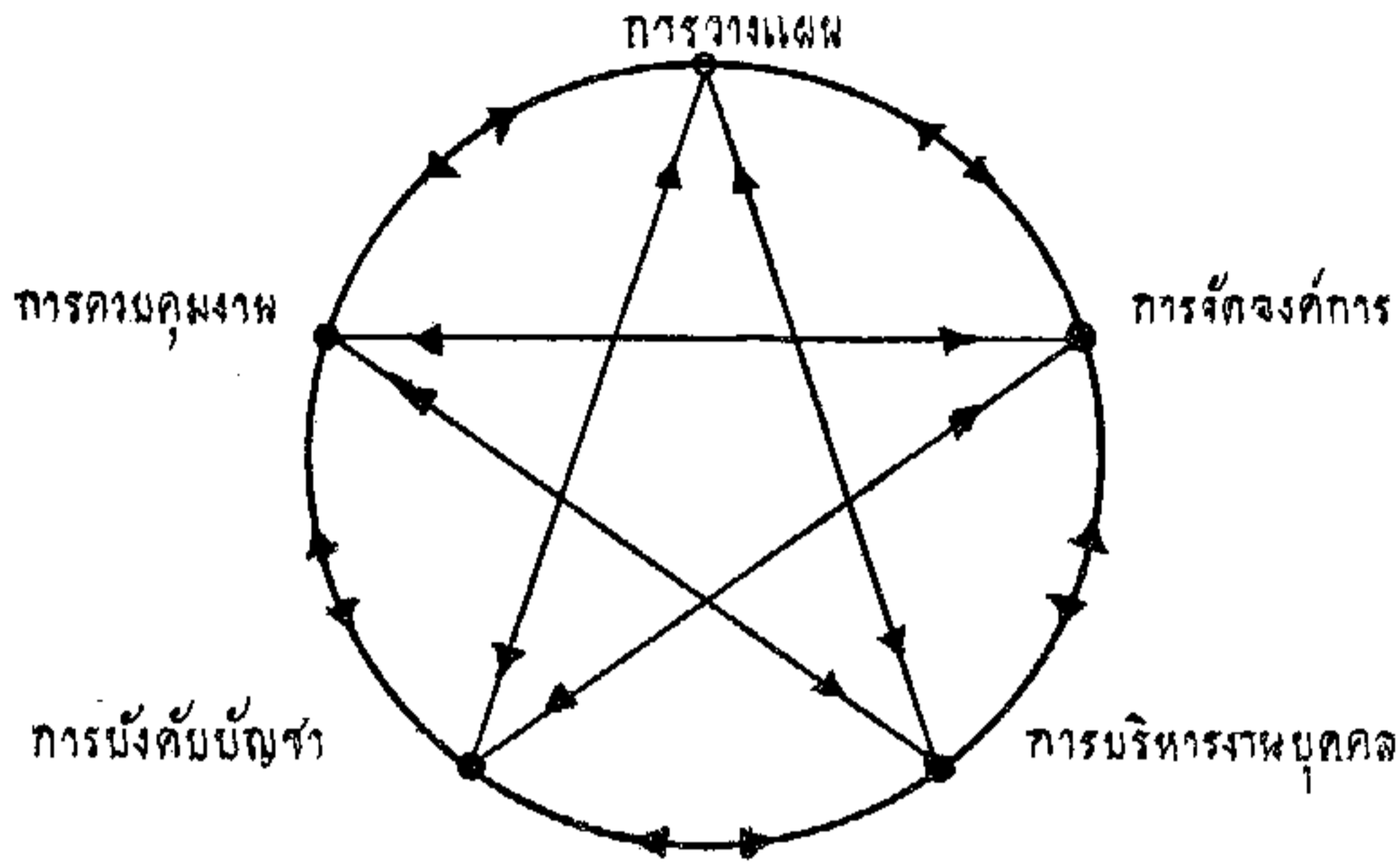
การพิจารณาองค์การในลักษณะพลวัต (Dynamic) นั้นถือว่าองค์การเป็นแต่เพียงมรรค (means) หรือเครื่องมือในการช่วยให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ฉะนั้นเมื่อวัตถุประสงค์เปลี่ยนไป หรือปัญหาเปลี่ยนไป ตลอดจนสถานการณ์เปลี่ยนไปก็จำเป็นต้องพิจารณาองค์การว่าจะสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้หรือไม่ ตัวอย่างเช่นบริษัทอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งมีผลิตภัณฑ์ 50 ชนิด ด้วยกัน บริษัทได้คิดค้นผลิตภัณฑ์ใหม่ขึ้นชนิดหนึ่ง ซึ่งคาดว่าจะมีผลต่อกิจการของบริษัทเป็นอันมาก และจำเป็นต้องได้รับความสนใจอย่างเต็มที่ หากเป็นบริษัทที่มีลักษณะสถิต ก็จะสั่งให้หน่วยงานต่าง ๆ รับงานใหม่ไปทำเหมือนกับงานปกติ งานใหม่ก็จะกลายเป็นงานฝากไปไม่ได้รับความสนใจเต็มที่ หรือถ้าทุ่มเทความสนใจในงานใหม่มากเกินไปก็ต้องลามือจากงานเก่า ทำให้องค์การอยู่ในฐานะลำบาก หากพิจารณาองค์การที่มีลักษณะพลวัตแล้ว ก็อาจมีการตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นชั่วคราว เพื่อรับผิดชอบในงานใหม่โดยเฉพาะ นับแต่การประดิษฐ์คิดค้น การผลิต การเงิน การตลาด การโฆษณา ฯลฯ เมื่องานใหม่ประสบผลสำเร็จ สามารถยึดตลาดได้แล้ว หน่วยงานใหม่นี้ก็จะเลิกสั้ไป หน่วยงานดังกล่าวไปให้หน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินการตามปกติ

จากการพิจารณาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า นักบริหารจำเป็นต้องพิจารณาองค์การในลักษณะพลวัต หากหวังจะใช้องค์การเป็นอุปกรณ์ในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ ในที่นี้มีได้หมายความว่าองค์การจะต้องเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเมื่อมีเหตุการณ์ใหม่ๆ เกิดขึ้น เพราะองค์การที่คืดนั้นย่อมต้องมีลักษณะคล่องตัว (flexible) สามารถรับสถานการณ์ต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงภายในองค์การ แต่ความคล่องตัวนี้มีขอบเขตจำกัดจากปัญหาหรือสภาพแวดล้อมเปลี่ยนไปเกินกว่าที่องค์การจะสามารถรับได้ ก็จำเป็นต้องมีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงองค์การให้เหมาะสม

การรวมองค์การรูปนัยเข้าในกระบวนการบริหาร

กระบวนการบริหาร (Management Process) นั้นประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบริหารงานบุคคล (Staffing) การบังคับบัญชา (Direction) และการควบคุมงาน (Control) กิจกรรมทั้ง ๕ ประการนี้จำเป็นต้องสอดคล้องต่อกันเพื่อจะช่วยให้สามารถดำเนินกิจการขององค์การอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ องค์การ

รูปนี้เน้นย้ำว่าอยู่ในหน้าที่การจ้ของกิจการ ของนักบริหาร ลักษณะและความสัมพันธ์ในองค์การย่อมต้องมีความสัมพันธ์กับกิจกรรมต่าง ๆ ในกระบวนการบริหาร เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงการหรือนโยบายที่สำคัญย่อมมีผลให้องค์การต้องเปลี่ยนแปลงการจัดรูปไปเพื่อให้สอดคล้องกับโครงการใหม่ หรือการเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมงาน อาจจะเป็นเหตุให้ต้องปรับปรุงโครงสร้างและความสัมพันธ์ ในองค์การเพื่อให้เป็นอุปกรณ์ต่อระบบการควบคุม



รูปที่ ๓ ความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมในกระบวนการบริหาร

ดังนั้นจะเห็นได้ว่านอกจากองค์การจะต้องมีลักษณะที่คล่องตัว สามารถสนองตอบต่ออิทธิพลจากภายนอกองค์การ เช่น สถานะการณ์ของบ้านเมือง สภาพสังคม คู่แข่งขัน องค์การที่เกี่ยวข้องแล้วยังจะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับปัจจัยต่างๆ ภายในองค์การด้วย ทั้งนี้เพราะโดยลักษณะที่แท้จริงแล้ว องค์การเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบการร่วมมือทั้งการร่วมมือกันมิใช่เกิดจากธรรมชาติ แต่เป็นความพยายามของมนุษย์ที่จะร่วมกันดำเนินงาน ดังนั้นหากองค์การขาดเสียซึ่งปัจจัยสำคัญในการอยู่รอดและไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานะการณ์ได้แล้ว ก็ย่อมคาดได้ว่าองค์การนั้นจะต้องสลายตัวเข้าสักวันหนึ่ง