



บทที่ ๒

### ทฤษฎีและความคิดที่เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดขององค์การ

หน่วยแห่งสังคมมนุษย์แยกออกได้ ๒ ประเภท คือ บุคคลธรรมดาหรือประชาชนประเภทหนึ่ง กับองค์การอีกประเภทหนึ่ง องค์การในที่นี้หมายรวมถึง หน่วยงานทางราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานทางธุรกิจ หน่วยงานทางศาสนา และหน่วยงานทางทหาร

เป็นที่ยอมรับกันว่า มนุษย์ต้องอยู่รวมกันเป็นหมู่คณะจึงจะรักษาตัวและชาติพันธุ์ของมนุษย์ให้อยู่รอดได้ เพราะมนุษย์แต่ละคนต่างก็มีความสามารถทั้งในด้านกำลังกายและกำลังความคิดอันจำกัด ทำให้แต่ละคนไม่สามารถกระทำการใด ๆ ให้สำเร็จจุล่งไปตามความต้องการทุกอย่างได้ด้วยตนเอง หรือถ้าหากทำได้ ผลผลิตที่ได้มาก็อาจด้อยในด้านปริมาณหรือคุณภาพ ดังนั้นวิธีที่จะช่วยให้สามารถเอาชนะข้อจำกัดดังกล่าวได้ก็คือ ต้องตกลงร่วมมือกับบุคคลอื่น ๆ โดยผนึกความคิดและความสามารถเข้าด้วยกัน และการที่จะผนึกความสามารถที่ต่างกันให้ทรงพลังเป็นประโยชน์ได้ก็ต้องอาศัยอำนาจองค์การเป็นเครื่องเชื่อมต่อ มนุษย์ในสังคมปัจจุบันจึงต่างก็ใช้ชีวิตโดยการร่วมแรงร่วมใจกันทำงานเป็นกลุ่มและเกี่ยวพันกันในลักษณะที่เป็นองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่ออาศัยองค์การเป็นสื่อช่วยให้สามารถนำเอาทรัพยากรต่าง ๆ มาร่วมกันผลิต และนำผลผลิตเหล่านั้นมาซื้อ ขาย แลกเปลี่ยนกันกับบุคคลและองค์การอื่น ๆ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้นิยามความหมายขององค์การ (Organization) ไว้ว่าเป็น "ศูนย์กลางกิจการที่รวมประกอบกันขึ้นเป็นหน่วย" ซึ่งขยายความได้ว่า องค์การหมายถึง กิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงาน เป็นการรวมกันของกลุ่มบุคคลเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่<sup>๑</sup>

๑. มีวัตถุประสงค์เป็นจุดร่วมและแนวมุ่ง

๒. มีคณะบุคคล ไม่ใช่เพียงคนเดียว มารวมกันโดยแบ่งงาน หน้าที่กันทำ

<sup>๑</sup> นิพนธ์ ศศิธร, การจัดการระเบียบของค์การ : ปัจจุบัน-อนาคต (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ประสานมิตร, ๒๕๒๐), หน้า ๑๒.

๓. มีระบบความสัมพันธ์ระหว่างงาน หน้าที่ ๆ แบ่งนั้นให้รวมกันเป็นความสำเร็จของทั้งหมด

องค์ประกอบทั้ง ๓ นี้มีอยู่ในทุกองค์การแต่การเน้นความสำคัญขององค์ประกอบแต่ละอย่างต่างกัน และการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการแบ่งงาน หน้าที่และการสร้างสายสัมพันธ์ระหว่างงานหน้าที่ต่างกัน จึงทำให้มีรูปแบบองค์การแตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจแบ่งออกเป็น ๔ ประเภทคือ

#### ๑. องค์การแบบปฐมภูมิ (Primary Organization)

เป็นองค์การแรกเริ่ม ดั้งเดิมของมนุษย์ที่ต้องรวมกันอยู่ เช่น ครอบครัว ตระกูล และวงศาตมาชาติ เป็นองค์การที่ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้แน่นอนเด่นชัด มีลักษณะเป็นไปตามประเพณีและความจำเป็นตามธรรมชาติ สมาชิกไม่ได้มารวมกันเพราะวัตถุประสงค์ แต่โดยการกำเนิดและความสัมพันธ์ส่วนบุคคล เช่น การสมรส ความใกล้ชิดสนิทสนม ความสัมพันธ์ส่วนตัวจึงเป็นลักษณะที่เด่นชัดขององค์การประเภทนี้ ส่วนความเคารพนับถือ นั้น เป็นไปตามลำดับอาวุโสมากกว่าความสามารถหรือความสำเร็จของบุคคล

#### ๒. องค์การแบบทุติยภูมิ (Secondary Organization)

เมื่อมีคนจำนวนมากขึ้นและมีความต้องการมากขึ้น กิจกรรมบางอย่างไม่สามารถกระทำในรูปครอบครัวหรือหมู่ญาติได้ ต้องอาศัย "สมาชิกอื่น" เข้ามาร่วมด้วยในสังคมที่กว้างใหญ่และมีกิจการซับซ้อน จึงกลายเป็นองค์การขดเขยขององค์การประเภทแรกที่อ่อนหรือจางลงไป

องค์การประเภทนี้ เน้นวัตถุประสงค์เป็นสำคัญและเป็นจุดร่วมของคนแทนสายโลหิตหรือความสนิทสนมส่วนตัว ความเคารพนับถืออาจเป็นเพราะความมีอาวุโส แต่หนักไปในเรื่องความสามารถของบุคคล โดยถือความสามารถที่จะยังให้เกิดความสำเร็จด้วยดีตามวัตถุประสงค์ได้เป็นสำคัญ คือต้องมีทั้งอาวุโสและมีความสามารถจึงจะอยู่ในอุดมคติขององค์การแบบนี้

### ๓. องค์การรูปนัย (Formal Organization)

องค์การรูปนัย เป็นระบบการประสานงานของกิจกรรมต่าง ๆ ที่คณะบุคคล ได้ร่วมมือกันเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่ได้กำหนดไว้ร่วมกันภายใต้บังคับอำนาจ (Authority) และ ภาวะผู้นำ

สมาชิกที่รวมกันอยู่จะต้องประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นไปตามรูปแบบพิธีการที่กำหนดไว้แน่ชัด เช่น การแบ่งงานกันทำ การกำหนดตำแหน่ง ฐานะ การควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น นอกจากนี้ยังอาจกำหนดช่วงของการติดต่อสื่อสารภายในองค์การไว้ด้วย

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งขององค์การรูปนัยคือ มีการแบ่งแยกงานบริหารและงาน ปฏิบัติออกจากกัน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการบังคับบัญชาและความรับผิดชอบ แต่ในเวลา เดียวกันก็สามารถรักษาความชำนาญเฉพาะไว้ได้ทุกระดับ ทั้งระดับบริหารและระดับปฏิบัติการ โครงสร้างขององค์การรูปนัยจึงแบ่งเป็นสายงานหลัก (Line) สายงานประกอบ (Staff) และสายงานบริการ (Auxiliary)

Max Weber นักสังคมวิทยา ชาวเยอรมันเป็นผู้ริเริ่มวางรากฐานขององค์การ รูปนัยในรูปแบบของ Bureaucracy<sup>๒</sup> โดยกำหนดลักษณะอุดมคติ (Ideal Type)<sup>๓</sup> ของ

<sup>๑</sup> William G. Scott and Terence R. Mitchell, Organization Theory : A Structural and Behavioral Analysis (Homewood, Ill., : Richard D. Irwin, 1976), p.238.

<sup>๒</sup> Max Weber, "Bureaucracy" in From Max Weber : Essay in Sociology, trans. H. H. Gerth and C. Wright Mills, (New York : Oxford University Press, 1962).

<sup>๓</sup> Carl J. Freiderich, Man and His Government ; An Emperical Theory of Politics, (New York : Mc. Graw-Hill, 1963), pp.27-33.

องค์การแบบนี้ว่า จะต้องมีกฎเกณฑ์กำหนดการปฏิบัติงานในกิจกรรมทุกอย่าง มีการเก็บเอกสารอย่างมีระเบียบ ทำให้เป็นหลักฐาน การกำหนดตำแหน่งหน้าที่เป็นสัดส่วน และมีตัวผู้ดำรงตำแหน่งและการเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักคุณวุฒิและความสามารถ นอกจากนั้นเวเบอร์ยังให้ความสำคัญแก่ความชำนาญพิเศษของเจ้าหน้าที่หรือคนงาน ซึ่งหมายความว่าต้องได้รับการฝึกอบรมทั้งก่อนหรือเมื่อเข้าทำงานแล้ว การที่เป็นไปอย่างมีกฎเกณฑ์ มีระบบการเก็บเอกสารและไม่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวทำให้เกิดระบบการประสานงานและการควบคุมที่ดี ทำให้สามารถคาดการณ์กิจกรรมต่าง ๆ หรือแม้ทำนายอนาคตขององค์การได้ การที่มีองค์การแบบนี้ขึ้นก็โดยการที่กลุ่มบุคคลมีจุดประสงค์ที่จะปฏิบัติงานร่วมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นไม่ว่าจะของรัฐหรือเอกชนก็ตาม

#### ๔. องค์การอรูปนัย (Informal Organization)

องค์การอรูปนัย มีลักษณะ เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นพิธีการที่ช่วยยึดโยงให้องค์การอรูปนัยสามารถดำเนินกิจการไปด้วยดีจนบรรลุเป้าหมายได้) ความเกี่ยวข้องผูกพันระหว่างองค์การอรูปนัยกับองค์การอรูปนัย ยากที่จะแยกออกจากกันได้ เพราะเหตุว่า (องค์การทั้งสองต่างก็มีความเกี่ยวข้องยึดโยงกัน มีประโยชน์เกื้อกูลกัน และในทุก ๆ องค์การอรูปนัยย่อมมีองค์การอรูปนัยอยู่เป็นแบบหนึ่งของชีวิตสังคม (Social life) เพราะอิทธิพลสำคัญในการปฏิบัติงานคือ ขวัญ จิตใจ อารมณ์ ความคิดอ่าน และการรวมกลุ่มในการคบหาสมาคมระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน

Chester I. Barnard<sup>๒</sup> อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างองค์การอรูปนัยกับองค์การอรูปนัยต่างมีส่วนช่วย เกื้อกูลซึ่งกันและกัน องค์การอรูปนัยจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีองค์การอรูปนัย และองค์การ

<sup>๑</sup> Peter M. Blau and W. Richard Scott, Formal Organization : A Comparative Approach, (San Francisco : Chandler Publishing., 1962), pp.2-8.

<sup>๒</sup> Chester I. Barnard, The Function of Executive, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974), pp.3-7, 65-81.

อรรณัยก็ช่วยองค์การอรรณัยเกี่ยวกับการสื่อคมนาคมให้ดีและสะดวกขึ้น ช่วยฝึกกำลังของสมาชิก และช่วยป้องกันไม่ให้องค์การอรรณัยครอบงำเหนือบุคคลจนเกินไป เพื่อให้บุคคลได้มีโอกาสตัดสินใจด้วยความอิสระ ไม่ถูกอิทธิพลขององค์การเข้ามาแทรกแซงบุคลิกภาพของบุคคลก็ได้รับการป้องกัน และสามารถมีส่วนช่วยทำงานให้กับองค์การอรรณัยอย่างมีประสิทธิภาพ

การที่บุคคลสองคนหรือมากกว่าร่วมมือประสานงานกัน ดำเนินกิจกรรมเพื่อบรรลุจุดประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดนั้น เป็นการร่วมมือด้วยความเต็มใจ "ความเต็มใจ" ในที่นี้หมายถึง การยอมถูกควบคุมความประพฤติหรือการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการประสานกัน ซึ่งการยอมกระทำ เช่นว่านี้มีตั้งแต่ความเต็มใจในอย่างเต็มที่จนถึงตรงกันข้าม คือความชิงชังความผูกพันของผู้ปฏิบัติงานต่อองค์การเป็นสิ่งจำเป็น ความผูกพันเป็นผลจากความเต็มใจที่จะให้ความร่วมมือต่อกันและความเต็มใจนี้เป็นผลมาจากความพอใจหรือไม่พอใจที่บุคคลได้รับ จึงทำให้องค์การทุกแห่งขึ้นอยู่กับการประเมินความพอใจของสมาชิกเป็นสำคัญ ในการนี้องค์การอรรณัยจะสามารถช่วยสร้างความพอใจเพื่อให้สมาชิกยอมรับจุดมุ่งหมายขององค์การ และเกิดความร่วมมือประสานงานกัน นอกจากนี้ยังช่วยให้สมาชิกเกิดความเต็มใจที่จะยอมรับอำนาจบังคับบัญชาด้วย

### โครงสร้างขององค์การ

#### ๑. กำเนิดขององค์การ

โดยทั่วไปแล้วองค์การก่อกำเนิดขึ้นด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งใน ๔ วิธีดังนี้

##### ๑. กำเนิดโดยวิธีทางแห่งบุญบารมี (Routinization of Charisma)

กล่าวคือ กลุ่มบุคคลได้รวมตัวกันเพื่ออุทิศตนต่อผู้นำที่มีลักษณะบุญบารมี (Charisma)

---

Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization  
(New York : The Free Press of Glencoe, 1947), p.363.

สภาพการณ์เช่นนี้ก่อให้เกิด กำเนิดองค์การเพื่อสืบทอดแนวความคิดของผู้นั้น

๒. องค์การที่จัดตั้งขึ้นอย่างจริงจัง โดยบุคคลกลุ่มหนึ่งหรือหลายกลุ่มในสังคมเพื่อที่จะปฏิบัติภารกิจอันใดอันหนึ่งตามที่เห็นว่าจำเป็น ซึ่งองค์การของรัฐบาลสหรัฐฯ หลายองค์การในสมัยประธานาธิบดีรูสเวลท์ ได้จัดตั้งขึ้นในทำนองนี้

๓. การกำเนิดขององค์การใหม่ เพราะต้องการแยกตัวออกจากหน่วยงานแม่ที่มีอยู่เดิม ดังเช่น กองทัพอากาศของสหรัฐอเมริกา แยกตัวออกจากกองทัพบก ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒

๔. องค์การที่จัดตั้งโดยบุคคลรวมกำลังจัดตั้งขึ้น เพื่อสนองนโยบายใดนโยบายหนึ่ง โดยเฉพาะ (เช่นลัทธิคอมมิวนิสต์) มักเป็นองค์การขนาดใหญ่ ซึ่งไม่มุ่งหวังผลกำไร และสมาชิกองค์การต่างอุทิศตนให้กับนโยบายนั้น ๆ

การจัดตั้งองค์การในระยะเริ่มแรก จะต้องอาศัยการสนับสนุนจากภายนอกมากไม่ว่าจากอิทธิพลทางการเมือง ผู้รับบริการ หรือองค์การอื่นที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกัน

ในระบบประชาธิปไตย องค์การใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณะมักจะต้องหาเสียงสนับสนุนจากรัฐสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจในเรื่องการควบคุมงบประมาณ ซึ่งถ้าสมาชิกรัฐสภาเห็นว่าองค์การที่ตั้งขึ้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนแล้ว เขาก็ย่อมไม่รังรอที่จะผ่านงบประมาณและช่วยในด้านอื่น ๆ ให้องค์การถือกำเนิดขึ้นมาได้ ตรงกันข้ามถ้าองค์การไม่สามารถพิสูจน์ถึงคุณประโยชน์ต่อสาธารณชน กลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ องค์การนั้นมักจะประสบกับความคลอนแคลนในระยะเริ่มการจัดตั้ง และแน่นอนที่สุด กลุ่มบุคคลซึ่งดำเนินการจัดตั้งย่อมจะหาหนทางอื่นมาช่วยให้องค์การกำเนิดขึ้นได้

ในด้านการบริการแก่ลูกค้านั้น องค์การซึ่งเพิ่งเริ่มจัดตั้งจะต้องพยายามอย่างเต็มที่ในการที่จะรักษาสัมพันธภาพกับลูกค้าไว้ให้แน่นแฟ้นที่สุด ทั้งนี้เพราะกิจการที่องค์การดำเนินนั้นต้องอาศัยรายได้จากการบริการ ถ้าลูกค้าเห็นว่าการบริการที่ได้รับจากองค์การใหม่ดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับองค์การอื่นที่มีลักษณะการบริการเหมือนกัน ลูกค้าก็จะหันมาสนับสนุนองค์การที่

เพิ่งจัดตั้ง หรือว่าการบริการนั้น ๆ มิได้เคยมีมาก่อนในชุมชนนั้น และเป็นที่ปรารถนาของลูกค้ำที่จะให้มีบริการเช่นนั้นขึ้น องค์การนั้นย่อมสามารถจัดตั้งขึ้นได้

โดยทั่วไปปัญหาขององค์การในระยะแรก เริ่มที่จัดตั้งไม่เฉพาะประสบกับปัญหาอิทธิพลทางการเมือง และการบริการเท่านั้น หากองค์การยังต้องต่อสู้กับองค์การอื่นซึ่งมีกำลังแข็งแกร่งกว่าที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน องค์การเก่าแก่มักจะต่อต้านทุกวิถีทางที่จะไม่ให้้องค์การใหม่ได้มีโอกาสเกิดขึ้น หรือพยายามทำลายองค์การใหม่ไม่ให้สามารถจะรอดได้ ในองค์การของรัฐนั้นปัญหาเรื่องงบประมาณจำกัด และต้องจัดสรรงบประมาณให้้องค์การใหม่ที่มีลักษณะใกล้เคียงกับองค์การเก่าย่อมก่อให้เกิดความไม่พอใจที่มีคู่แข่งมาแย่งงบประมาณไป สำหรับภาคเอกชนนั้น เมื่อเกิดการแข่งขันขึ้น องค์การเก่าก็ต้องหาทางกำจัดหรือซื้อกิจการของ้องค์การใหม่เพื่อไม่ให้เกิดภาวะการแข่งชันกัน ซึ่งอาจทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการโฆษณาแย่งลูกค้ากันขึ้น

ฉะนั้นในระยะแรกเริ่มของการจัดตั้งนั้น ้องค์การใหม่ต้องต่อสู้อย่างเข้มแข็งเพื่อมิให้ถูกยุบกลืนจาก้องค์การซึ่งจัดตั้งมาก่อน

อย่างไรก็ตาม กำเนิดของ้องค์การหลายวิธีดังที่กล่าวมานั้น มีลักษณะร่วมที่คล้ายกันอยู่ ๓ ประการคือ

๑. ้องค์การในระยะเริ่มแรกจะถูกครอบงำโดยกลุ่มสนับสนุน (Advocates) หรือกลุ่มคลังอุดมการณ์ (Zealots) ไม่อย่างใดก็อย่างหนึ่ง

โดยส่วนใหญ่แล้ว ้องค์การจัดตั้งขึ้นโดยผลของการปลุกปั่นยุยงอย่างรุนแรงก้าวร้าว และจากการกระทำของกลุ่มคลังอุดมการณ์กลุ่มย่อย ๆ ซึ่งมีอุดมการณ์แน่วชัดต้องการเผยแพร่อุดมการณ์นั้นให้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ที่กล่าวมานี้ตรงกับคำนิยามของ้องค์การที่ถือกำเนิดโดย "การรวมกำลังจัดตั้งขึ้น" ผู้นำชนิดบุญบารมีก็จัดอยู่ในจำพวกคลังอุดมการณ์ได้เช่นกัน ผู้นำเหล่านี้ดึงดูดใจบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งเป็นพวกที่ต้องการพึ่งตัวของตัวเองและความต้อง

---

Anthony Downs, Inside Bureaucracy, (Boston : Little, Brown and Company, 1967), pp.5-23.

การเช่นนี้เองที่ทำให้กลุ่ม เริ่มขยายตัวไปสู่ลักษณะที่เป็นรูปเป็นร่างขององค์การมากยิ่งขึ้น ในที่สุดกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ได้กลายเป็นองค์การที่สมบูรณ์ด้วยอำนาจและอิทธิพล

องค์การส่วนมากที่จัดตั้งโดยการแยกตัวออกมาจากองค์การแม่มักจะมีกำเนิดจากกลุ่มคลังอุดมการณ์จำนวนไม่กี่คนในองค์การนั้น (บุคลิกภาพของกลุ่มคลังอุดมการณ์นี้จะปรากฏอยู่ในสังคมทุกแห่ง จึงอาจกล่าวได้ว่า ทุก ๆ องค์การจะมีพวกคลังอุดมการณ์อยู่จำนวนหนึ่ง) เมื่อกลุ่มคลังอุดมการณ์เห็นว่ามีกิจการใหม่ที่องค์การของตนควรจะเข้าดำเนินการ เขาก็จะจัดตั้งแกนกลางขึ้นเพื่อกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และพยายามจูงใจผู้บังคับบัญชาให้จัดทำคำสั่งทรัพย์สินและกำลังคนเพื่อจะได้นำไปพัฒนากิจการนั้น ถ้าความพยายามของพวกเขาได้ผลการปฏิบัติการก็จะค่อยขยายตัวออกไปจนถึงขั้นที่สามารถจัดตั้งเป็นองค์การใหม่ได้ ในระยะนี้ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นระหว่างองค์การแม่และองค์การที่กำลังจะเกิดขึ้นใหม่ เนื่องจากลักษณะของกิจการ การแปลความหมาย ความสนใจ ตลอดจนนโยบายมีสภาพแตกต่างกันมากขึ้นซึ่งในที่สุด ผู้นำรายการพวกใหม่ก็จะเริ่มเกิดความคิดว่า พวกเขาไม่สามารถจะปฏิบัติการให้ได้ผลเต็มที่หากยังคงปฏิบัติงานร่วมกันภายในองค์การแม่ ช่วงนี้เองที่ถือว่าเป็นวิกฤตการณ์อันสำคัญในการที่องค์การใหม่จะเกิดหรือไม่ กล่าวคือองค์การใหม่อาจจะถูกยับยั้งโดยพวกจารีตนิยม หรืออาจประสบความสำเร็จในการแยกตัวออกไปจัดตั้งเป็นองค์การใหม่ขึ้น สิ่งสำคัญอยู่ที่ว่าองค์การใหม่นั้นจะได้รับการสนับสนุนจากภายนอกเพียงใด ถ้าหากผู้นำขององค์การใหม่สามารถสร้างผู้สนับสนุนที่เข้มแข็งหรือสามารถอยู่เหนือการควบคุมของผู้บังคับบัญชาในขณะนั้นได้ก็จะทำให้มีกำลังพอที่จะเคลื่อนไหวเพื่อแยกตัวเองออกมาเป็นเอกเทศได้ (ในบางครั้งการแยกตัวเป็นอิสระทำได้รวดเร็วมาก แต่ในบางกรณีก็ต้องใช้เวลานานนับเป็นปี ๆ )

องค์การที่จัดตั้งขึ้นจากไม่มีอะไรอยู่ก่อน โดยตัวกระทำจากภายนอกเท่านั้นที่ไม่เป็นผลจากการปลุกปั่นของพวกหัวรุนแรงกลุ่มน้อย ในกรณีเช่นนี้เป็นการจัดตั้งองค์การโดยนักการเมือง ข้าราชการ สมาชิกของกิจการเอกชน หรือสมาชิกของสหพันธ์ ซึ่งได้เล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์การใหม่ขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด พวกเหล่านี้จะสรรหาอำนาจตามตัวบทกฎหมายจัดตั้งองค์การใหม่ขึ้น ทำการคัดเลือกตัวบุคคลที่จะมาบริหารงาน แล้วมอบหมาย



เงินทุนก้อนแรกให้ ตัวอย่างของการจัดตั้งในลักษณะนี้ได้แก่ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, Commodity Credit Corporation<sup>๑</sup> ของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่โดยไม่มีอะไรอยู่ก่อน เช่นนี้โดยปกติแล้วจะมีพฤติกรรมที่คล้ายกับองค์กรที่จัดตั้งโดนแกนกลางของพวกคลังอุดมการ เพราะแนวความคิดในการก่อตั้งองค์กรใหม่โดยทั่วไปแล้วก็มาจากแนวความคิดของกลุ่มคลังอุดมการ

เมื่อจัดตั้งองค์กรขึ้นแล้วผู้ริเริ่มแนวความคิดจะได้รับหน้าที่เข้าควบคุมงานในองค์กรใหม่ จะพบโดยไม่ช้าว่า การเลือกรับคนเข้าทำงานจะได้ผลสมความมุ่งหมายสูงสุดก็ต่อ เมื่อเลือกรับคนที่มีความถนัดในการกิจใหม่ขององค์กรนั้น อันนับรวมถึงพวกคลังอุดมการซึ่งเป็นผู้ริเริ่มโครงการ และบรรดาผู้ร่วมอุดมการของพวกเขาด้วย ในไม่ช้าพวกเขาเหล่านี้จะกลายเป็นผู้สนับสนุนที่เข้มแข็งขององค์กร เพราะเขามักจะถูกพิสูจน์จากความสำเร็จในการดำเนินงานตามหน้าที่

๒. องค์กรจะต้องเริ่มหาแหล่งสนับสนุนจากภายนอกในทันทีทันใดเพื่อความอยู่รอดขององค์กร

ไม่มีองค์กรใดเลยที่จะอยู่รอดได้ ถ้าไม่สามารถแสดงให้เห็นโดยต่อเนื่องว่า บริการของตนมีค่าควรต่อคณะบุคคลซึ่งมีอิทธิพลในด้านการสนับสนุนทางปัจจัยต่อองค์กรนั้นให้คงอยู่ต่อไป คือถ้าหากเป็นการสนับสนุนโดยความสมัครใจแล้ว องค์กรนั้นจะต้องสร้างความประทับใจแก่ผู้ที่บริจาคสนับสนุนจนเป็นที่พอใจ ว่าเงินที่บริจาค่นั้นจะนำมาใช้ในการให้บริการ ถ้าหากเป็นองค์กรของรัฐก็จะต้องสร้างความประทับใจแก่สมาชิกรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้ควบคุมงบประมาณว่าการดำเนินงานขององค์กรนั้นมีผลสนับสนุนในทางการเมือง หรือเป็นไปตามความต้องการอย่างยิ่งยวดของสาธารณชน

---

<sup>๑</sup> Arthur H. Schlesinger, Jr., The Coming of the New Deal, (Boston : Houghton Mifflin Company 1959), pp. 61-67.

ความเป็นความตายขององค์การใหม่ก็คือ ความสามารถในการหาแหล่งสนับสนุน จากภายนอกองค์การ เช่น สาธารณชน รัฐสภา สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แม้ว่าโดยความเป็นจริงแล้วองค์การใหม่บางแห่งจะได้รับการสนับสนุนจากภายนอกมาแล้วก็ตาม ซึ่ง ถ้าไม่เป็นเช่นนั้นก็ไม่อาจแยกตัวจากหน่วยงานแม่ได้ เช่นเดียวกัน องค์การซึ่งเกิดขึ้นโดยการ รวมกำลังขึ้นมาเองจะเติบโตได้ก็ต่อเมื่อได้รับการสนับสนุนจากภายนอก หรือแม้แต่องค์การที่เกิดขึ้นโดยวิธีทางแห่งบุญบารมีก็จะต้องได้รับการสนับสนุนจากภายนอกโดยบุคคลที่ดึงดูดใจของผู้นำหรือ ผู้ริเริ่มก่อตั้งนั้น

แต่กระนั้นก็ตาม การอยู่รอดขององค์การใหม่ยังคงมีลักษณะล่อแหลมเนื่องจาก การสนับสนุนจากภายนอกในระยะแรกเริ่มมักไม่ค่อยมั่นคง กระจุกกระจาย และยังไม่เคยชินใน การติดต่อกับองค์การอื่น ๆ ดังนั้นองค์การใหม่จึงต้องรีบเร่งจัดตัวเองให้เข้าที่เพื่อที่จะให้บริการ แก่ลูกค้า ซึ่งเป็นวิธีเดียวที่จะกระตุ้นให้ลูกค้าหันมาสนับสนุน ต่อเมื่อลูกค้าเชื่อมั่นว่าองค์การนั้นจะ อำนวยประโยชน์ให้แก่ตนและได้ปรับปรุงการติดต่อกับองค์การจนเป็นปกติวิสัยแล้ว การแสวงหา ความสนับสนุนจากภายนอกขององค์การก็อาจลดความเร่งรีบลงได้ แต่ก็ยังคงต้องดำเนินต่อไปการ แสวงหาความสนับสนุนอย่างเอาเป็นเอาตายเช่นนี้จะเป็น เครื่องพิสูจน์ว่าองค์การนั้นจะอยู่รอดตลอด ไปหรือไม่ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า สมาชิกในองค์การจะสนใจเพียงการอยู่รอดขององค์การเท่า นั้น ความจริงแล้วพวกเขาสนใจที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมด้วย

ในบางกรณีงานในหน้าที่ขององค์การนั้นอาจไม่ก่อให้เกิดการสนับสนุนจากภาย นอกไปได้โดยตลอด ตัวอย่างเช่น องค์การที่สร้างขึ้นเพื่อวางแผนการปฏิบัติการเฉพาะอย่าง (เช่น การบุกโจมตีหมู่บ้านของฝ่ายตรงข้าม) จะไม่ได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจากภายนอกขณะลงมือ ปฏิบัติการ อย่างไรก็ตามองค์การบางแห่งอาจต้องล้มเลิกไปก่อนที่จะได้ทำงานในหน้าที่ให้เสร็จสิ้น ดังนั้นกระทั่งพวกที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมก็มักชักจูงให้เจ้าหน้าที่ผู้บริหาร เห็นแก่ความอยู่รอดของ องค์การเป็นสำคัญ

การพิจารณาถึงสิ่งจูงใจในแง่นี้จำต้องพิจารณาเพิ่มเติมถึงสิ่งจูงใจเพื่อประโยชน์

ส่วนตัวไปด้วย ดังที่ Peter Clark และ James Wilson<sup>๑</sup> อธิบายไว้ว่า มืองค์การน้อยแห่งนักที่สมัครใจจะยุบตัวเอง ทั้งนี้เพราะผู้บริหารและสมาชิกต่างก็ไม่อยากให้เกิดกิจกรรมซึ่งมีรางวัลตอบแทนแก่เขานั้นต้องสิ้นสุดลง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ในเกือบทุกองค์การจึงมักกำหนดเงื่อนไขในการก่อตั้งให้มีลักษณะที่จะประมาณได้ว่า องค์การนั้นจะอยู่รอดตลอดไปเป็นประการสำคัญ

Clark และ Wilson ยังได้ชี้ให้เห็นว่า การอยู่รอดขององค์การแต่ละแห่งมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความเป็นเอกเทศขององค์การนั้น ๆ ว่างี้ "การขยายตัวของสมาคมต่าง ๆ เกือบจะไม่มีทางจะรักษาตัวเองให้อยู่รอด หากเพียงเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ได้แต่ขาดผู้สนับสนุนนอกนั้นการรักษาความเป็นเอกเทศขององค์การให้คงอยู่ตลอดไปก็เป็นสิ่งสำคัญ คำว่าเอกเทศนั้นหมายความว่าองค์การที่มีขอบเขตความสามารถที่แยกเห็นได้เด่นชัด มีผู้จัดทวนหรือสมาชิกที่กำหนดได้อย่างชัดเจนและมีการแบ่งแยกที่แน่นอนเกี่ยวกับภาระหน้าที่ การบริการ และเป้าหมายขององค์การต้องสามารถสร้างสภาวะสิ่งแวดล้อมที่มั่นคงและแน่นอน และต้องขจัดการคุกคามต่าง ๆ อันมีต่อเอกภาพของตนเองได้ ความเป็นเอกเทศนั้นทำให้องค์การมีข้ออ้างที่หนักแน่นในการเรียกร้องปัจจัยด้านต่าง ๆ มาจัดทวน ทั้งยังทำให้องค์การอยู่ในฐานะที่ดีกว่าในการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยจัดทวนนั้น ๆ คำว่าปัจจัยในที่นี้หมายถึง เงิน เวลา ความพยายามและชื่อเสียง<sup>๒</sup>

๓. องค์การโดยปกติแล้วผ่านขั้นตอนของการขยายตัวอย่างรวดเร็วในระยะแรก

ในความเป็นจริงแล้ว มืองค์การเป็นส่วนน้อยเท่านั้นที่สามารถตั้งตัวเป็นเอกเทศได้โดยสมบูรณ์และไม่ถูกคุกคามความอยู่รอดอีกต่อไป แต่ก็ยังมีองค์การที่สามารถถึงซึ่งความมั่นคง

005368

<sup>๑</sup> Peter B. Clark and James Q. Wilson, "Incentive System : A Theory of Organizations", Administrative Science Quarterly, (September 1961) : 157.

<sup>๒</sup> Ibid., p.158.

ขั้นต้นได้ ทั้งนี้องค์การนั้นจะต้องใหญ่ถึงขนาดพอที่จะให้บริการอันเป็นประโยชน์ได้ และมีอายุนานพอที่จะสร้างสัมพันธภาพที่แน่นแฟ้นกับลูกค้าส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงควรจะศึกษาถึงขนาดและอายุอย่างต่ำขององค์การที่จะถึงขั้นพออยู่รอด เบื้องต้นได้

ในการเติบโตขององค์การมักจะมีช่วงเวลาที่เกิดความชะงักขึ้นเป็นประจำในระหว่างระหว่างการเริ่มต้นกับการบรรลุถึงขั้นพออยู่รอด เบื้องต้น บางครั้งช่วงเวลานี้ได้เกิดขึ้นก่อนการตั้งขึ้นเป็นองค์การใหม่อย่างเป็นทางการ แต่ในบางกรณีการต่อสู้เพื่อความอยู่รอดในระยะต้นก็เริ่มขึ้นเมื่อได้จัดตั้งองค์การขึ้นเป็นทางการแล้ว

โดยทั่วไป องค์การจะก้าวเข้าสู่จุดอยู่รอด เบื้องต้นได้หลังจากได้ผ่านช่วงเวลาแห่งความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทั้งขนาดและหน้าที่ที่สำคัญต่อสังคม<sup>๑</sup> กรณีเช่นนี้มักจะมีเกิดขึ้นเป็นการสนองตอบต่อเงื่อนไขแห่งสภาพแวดล้อมภายนอกในลักษณะ เชื้ออำนาจต่อการขยายหน้าที่การงานขององค์การนั้น ๆ

สำหรับองค์การซึ่งตั้งขึ้นมาใหม่จะมีการเติบโตทันทีหลังจากที่ได้จัดตั้งเป็นทางการ โดยผู้นำขององค์การใหม่นี้จะต้องกระตือรือร้นในการให้บริการแก่ลูกค้าอย่างเต็มที่ เพื่อก้าวเข้าสู่ช่วงพออยู่รอด เบื้องต้น ก่อนที่ปัจจัยที่ได้รับจัดสรรมาแต่เดิมจะถูกนำออกมาใช้จนหมดหรือก่อนการขอเพิ่ม เติมปัจจัยจะถูกกีดกัน

องค์การที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะการรวมกำลังกันโดยทั่วไปแล้วจะไม่ประสบความสำเร็จจนกว่าคณะบุคคลที่เป็นแกนกลางจะกระตือรือร้นปรับตัวให้กลมกลืนกับสภาพแวดล้อมซึ่งอำนาจประโยชน์ต่อกิจการ ต่อจากนั้นตัวแทนอื่น ๆ ในสังคมต้องช่วยสนับสนุนในด้านปัจจัยแก่คณะบุคคลที่เป็นแกนกลางอย่างเพียงพอ เพื่อให้การรวมกำลังดังกล่าวสามารถออกไปสนองความต้องการของสมาชิกที่ได้ให้ความสนับสนุนมาเป็นเวลานาน

---

<sup>๑</sup> Anthony Downs, Inside Bureaucracy, (Boston : Little, Brown and Company), p.9.

องค์การที่เกิดขึ้นโดยวิธีทางแห่งอนุญานามิของผู้นำ โดยทั่วไปแล้วจะไม่ประสบกับการขยายตัวอย่างรวดเร็วจนกว่าสภาพการตั้งดูดีใจของผู้นำได้แปรเปลี่ยนเป็นกลไกขององค์การเสียก่อน แต่ในองค์การศาสนาส่วนมากแล้วจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงจนกว่าผู้นำซึ่งเป็นต้นกำเนิดจะได้ตกลง

แต่ไม่ว่าจะก่อกำเนิดโดยลักษณะใดก็ตาม องค์การที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรกส่วนมากจะอ่อนแอจึงอาจถูกศัตรูทำลายได้อย่างรวดเร็ว ก่อนที่องค์การนั้น ๆ จะบรรลุถึงขั้นพออยู่รอดเบื้องต้น ซึ่งขณะนั้นยังมีพันได้ดำเนินการแสวงหาความสนับสนุนจากภายนอกให้เพียงพอที่จะต่อต้านการจู่โจมอย่างรุนแรงของศัตรูเสียด้วยซ้ำ

เนื่องจากองค์การส่วนใหญ่จะมีคู่แข่งทั้งในการแย่งงาน และส่วนปันของปัจจัย จึงเป็นไปได้ที่จะถูกคู่แข่งกำจัด คู่แข่งในการแย่งงานก็คือองค์การอื่น ๆ ซึ่งมีหน้าที่การงานแข่งกัน เช่น บริษัทเอกชนที่มีงานเกี่ยวกับพลังงานเป็นคู่แข่งของการไฟฟ้า ส่วนคู่แข่งในการแย่งส่วนปันของปัจจัยคือองค์การอื่น ๆ ที่แย่งชิงปัจจัยกับองค์การใหม่โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ด้านงานที่มีต่อกัน สำหรับองค์การของรัฐบาลนั้น \* ทุกองค์การได้รับการค้ำจุนจากองค์การที่จัดงบประมาณเดียวกัน (เช่นรัฐสภา) จึงเป็นคู่แข่งกันเองในตัว ในด้านเอกชน การแข่งขันแย่งชิงปัจจัยอุดหนุนเป็นไปได้โดยทางอ้อม ตัวอย่างเช่น กองทุนสงเคราะห์ชุมชน ต้องแข่งขันด้วยการใช้จ่ายในรูปแบบต่าง ๆ ของเอกชนอันเป็นการดึงเงินจากผู้บริโภค ดังนั้น การที่มีปัจจัยอยู่น้อยทำให้ทุกหน่วยงานจึงเป็นศัตรูกับองค์การใหม่ เว้นเสียแต่ว่าองค์การใหม่นั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเขาได้ และทั้ง ๆ ที่อยู่ในสภาพที่ข้อนความเป็นศัตรูไว้ต่อกัน องค์การเกิดใหม่มักจะต้องเข้าทำหันกับองค์การเดิมอยู่เสมอ ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยค้ำจุนอันจำกัดังนี้

---

\* องค์การของรัฐบาล (Public Organization) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการหากำไร ส่วนองค์การของเอกชน (Private Organization) มีวัตถุประสงค์ในการหากำไร.

ถ้าหากองค์การใหม่มีคู่แข่งที่เข้มแข็งหรือหากว่าถูกตั้งขึ้นเพื่อจำกัดหรือขัดขวาง การดำเนินงานขององค์การทางสังคมอื่น ๆ ซึ่งมีอิทธิพลสูง องค์การใหม่นั้นก็จะถูกขัดขวางอย่าง รุนแรงตั้งแต่แรกจัดตั้ง และมักถูกฝ่ายตรงข้ามพยายามเข้ายึดงาน หรือหาทางกำจัดไปพร้อมกัน ดังนั้นองค์การใหม่จึงต้องรีบสร้างฐานอำนาจภายนอกให้มั่นคง และต้องต่อสู้อย่าง เข้มแข็งในระยะ แรกเพื่อมิให้ถูกยุบหรือถูกกลืนโดยองค์การที่ใหญ่กว่าซึ่งตั้งมาก่อนนั้น

องค์การบางแห่งอาจไม่ประสบความสำเร็จในการฝ่าฟันให้ถึงขั้นพออยู่รอด เบื้อง ต้น แต่ก็อาจสามารถประคองตัวไปได้ในสภาพที่สะบักสะบอมติดต่อกัน เป็นเวลาหลายปีว่าจะอยู่ ในขั้นอยู่รอดเบื้องต้นได้ เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

## ๒. วิเคราะห์พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่แต่ละประเภทในองค์การ

ในการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้น มีความยุ่งยากเกี่ยวกับความขัดแย้ง การชิงดี ชิงเด่น และความตึงเครียดอยู่เสมอ แม้แต่ในด้านการบริหารงานในองค์การก็ยังประสบกับความ ยุ่งยากในด้านนี้ Albert Somit ได้ชี้ให้เห็นว่า ในองค์การต่าง ๆ นั้นการขัดแย้งกัน การ ต่อสู้ระหว่างกันเอง เพื่อความก้าวหน้า และผลประโยชน์อื่น ๆ ระหว่างข้าราชการ หรือพนักงาน นั้นย่อมมีอยู่เสมอ<sup>๑</sup>

มนุษย์เรานั้นนิยมชมชอบ และมีใจเข้าข้างกลุ่มที่มีความคิดและพฤติกรรมเหมือน กับตนเอง และขณะเดียวกันจะต่อต้านหรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่ให้ความร่วมมือกับกลุ่มที่มีความคิดและ พฤติกรรมต่างกัน สภาพความขัดแย้งเช่นนี้มีอยู่หลายโอกาสที่ตั้งอยู่บนฐานของความมีเหตุผล ความ รู้สึก อารมณ์ และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล เมื่อผลของการสะสมความขัดแย้งมีมากเข้าก็ ก่อให้เกิดการแบ่งพวกแบ่งเหล่ากัน<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> Albert Somit, "Bureaucratic Realpolitik and the Teaching of Public Administration," Public Administration Review, (1956) :292-295.

<sup>๒</sup> William H. Whyte, The Organization Man (New York : Simon and Schuster, 1956), p.7.

จากการวิเคราะห์พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ในองค์การโดย Anthony Downs<sup>๑</sup>  
ได้แบ่งเจ้าหน้าที่ออกเป็น ๕ ประเภทดังนี้

๑. นักไต่เต้า (Climber)

หมายถึงเจ้าหน้าที่ประเภทที่พยายามจะไต่หาอำนาจ รายได้ และเกียรติยศ  
ให้ถึงขีดสูงสุด โดยใช้ความทะเยอทะยานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของตน เป็นที่น่าสังเกตว่า นัก  
ไต่เต้านั้นจะพบได้ในองค์การที่มีสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น และมีงานซึ่งจะเพิ่มอำนาจ ราย  
ได้หรือเกียรติยศซึ่งเกี่ยวข้องกับงานหรือตำแหน่งในขณะนั้น และถ้านักไต่เต้าไม่พอใจงานที่ตนทำ  
อยู่ก็สามารถโยกย้าย เปลี่ยนงานไปแห่งอื่นซึ่งเขาพอใจได้ง่าย นักไต่เต้ามักพอใจต่อการเลื่อน  
ตำแหน่งมากกว่าการขยายหน่วยงาน

ในหลักการทั่ว ๆ ไปแล้ว ทุกองค์การจะเลื่อนตำแหน่งให้กับเจ้าหน้าที่ก็ต่อเมื่อ  
มีผลงานดีเด่น แต่ลักษณะงานบางอย่างไม่สามารถที่จะตีค่า หรือวัดผลงานได้แน่นอน ฉะนั้นทุก  
คนจึงทำงานโดยคำนึงถึงความพอใจของผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก แม้ว่าผู้ปฏิบัติงานอาจทำตัวเป็น  
ปรปักษ์ต่อผู้ที่อยู่เหนือกว่า แต่ไม่มีใครกล้าที่จะเป็นปรปักษ์ต่อผู้ที่สามารถให้โทษและมีอำนาจ  
ในการเลื่อนตำแหน่งของตน ระบบการเลื่อนตำแหน่งในหลายองค์การมักจะทำให้ความมุ่งหวังของ  
นักไต่เต้าในการเลื่อนตำแหน่ง และโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จในระยะสั้น เป็นสิ่งที่ เป็นไปไม่ได้  
แต่การขยายงานที่เขากำลังรับผิดชอบอยู่จะช่วยให้เขามีโอกาสประสบผลสำเร็จได้ดีที่สุดในระยะสั้น  
ยิ่งกว่านั้น การขยายตัวอาจจะสร้างชื่อเสียงซึ่งจะเสริมสร้างโอกาสในการเลื่อนตำแหน่ง ดังนั้น  
นักไต่เต้าจึงพยายามให้องค์การขยายตัว ด้วยการทำงานให้หนักกว่าเจ้าหน้าที่คนก่อน หรือทำ  
หน้าที่อย่างเดียวกันแต่ให้ดีกว่า หรือทั้งสองอย่างขอบเขตของการขยายตัวโดยการทำงานอย่าง  
เดียวกันแต่ให้ผลงานดีกว่านั้นขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่คนก่อนได้ปฏิบัติไว้บกพร่องเพียงใด รวมทั้งขอบ  
ข่ายของงานทั้งหมด เช่น คณะเสนาธิการทหารมีขอบข่ายงานที่กว้างขวางมากจนกระทั่งไม่มีใคร

<sup>๑</sup> Anthony Downs, Inside Bureaucracy, pp.92-112.

ทำงานดังกล่าวได้ผลอย่างสมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้โอกาสในการปรับปรุงการปฏิบัติงานสำหรับผู้มารับช่วงงานต่อไปจึงยังมีอีกมาก อย่างไรก็ตามการที่จะเพิ่มงานใหม่ ๆ เพื่อให้เกิดการขยายตัวนั้นก็ เป็น เรื่องยาก เพราะหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายนั้นมักมีการกำหนดที่แน่นอน และอีกประการหนึ่ง การเพิ่มอำนาจโดยการเพิ่มจำนวนคนในความควบคุมให้มากขึ้นนั้นง่ายกว่าที่จะเพิ่มการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้มากขึ้น แต่การเพิ่มจำนวนคนก็เป็นอุปสรรค เพราะหน่วยงานไม่ยอมอนุมัติ นอกจากนี้ถ้าได้จะสามารถแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้นให้เห็นเด่นชัด การขยายขอบเขตของตำแหน่งมักจะเกิดอันตรายได้ง่าย ถ้าการเพิ่มอำนาจ รายได้ และเกียรติยศนั้นไปกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของบุคคลอื่นก็ย่อมได้รับการต่อต้านอย่างแน่นอน

ความพยายามของนักใต้เต่าที่ต้องการขยายภารกิจ หน้าที่ ทำให้ต้องการได้เงินเพิ่มมาใช้สอย นักใต้เต่าจึงต้องต่อสู้เพื่อให้ได้ทรัพยากรเพิ่มขึ้น โดยพยายามให้เกิดการต่อต้านน้อยที่สุดด้วยการหาหน้าที่เฉพาะอย่างซึ่งยังไม่เคยมีบุคคลอื่นนำมาปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่ทำงานในองค์กรเดียวกัน ดังนั้นนักใต้เต่าจะไ้รับแรงกระตุ้นอย่างสูงมากในการคิดค้นภารกิจ หน้าที่ใหม่ ๆ ขึ้นซึ่งไม่เคยปฏิบัติที่ใดมาก่อน กับทั้งยังต้องหาเสียงสนับสนุนจากภายนอกเพื่อการขยายตัว ถ้านักใต้เต่าไม่สามารถสร้างการขยายตัวโดยการริเริ่มงานใหม่ขึ้น เขาจะพยายามยึดหน้าที่ซึ่งปฏิบัติโดยบุคคลซึ่งมีอำนาจในการต่อต้านไม่มากนัก นักใต้เต่าจะพยายามใช้อย่างประหยัด เพื่อนำเงินที่ประหยัดได้มาใช้ในการขยายภารกิจหน้าที่ของเขา แต่ถ้าเพื่อการประหยัดโดยต้องส่งคืนคลังแล้ว นักใต้เต่าย่อมเกรงว่าในปีต่อไปจะถูกตัดงบประมาณลง ฉะนั้นจึงมักจะใช้จ่ายอย่างไม่ค่อยระมัดระวัง เพื่อให้เงินที่ได้รับหมดไป

นักใต้เต่ามีโอกาสมากที่จะทำให้ตนเองก้าวหน้าด้วยการลาออกจากองค์กรหนึ่งไปทำงานให้อีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าเขามีโอกาสในการโยกย้ายเปลี่ยนงานได้ง่าย จึงทำให้องค์กรที่เขาทำงานอยู่ไม่กล้าควบคุมอย่างเข้มงวด ตรงกันข้ามกับบุคคลอื่นซึ่งมีโอกาสเปลี่ยนงานน้อย ก็ย่อมจะถูกควบคุมเข้มงวดขึ้น ผลที่เกิดขึ้นนี้ทำให้นักใต้เต่าได้ดำเนินกิจกรรมภายนอกได้มากขึ้น และผู้บริหารก็เต็มใจที่จะยอมรับเหตุการณ์เช่นนี้ มิฉะนั้นพวกนักใต้เต่าเหล่านี้ก็อาจย้ายไปอยู่ที่อื่น ซึ่งเป็นผลให้องค์กรเดิมขาดผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน เพราะในบางขณะ



ความต้องการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านมีอยู่อย่างมากมาย และการที่จะฝึกฝนให้แต่ละคนมีความชำนาญนั้นไม่อาจใช้ระยะเวลาสั้น ๆ ได้ ฉะนั้นถ้าหากนักใต้เต่าซึ่งมีความชำนาญพิเศษผลออกจากงานกลางคัน ย่อมไม่อาจหาคนอื่นมาแทนที่ได้ในระยะเวลารวดเร็ว ขณะเดียวกันผู้บริหารก็ย่อมตระหนักดีว่า ถ้าองค์การของตนมีการขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็วย่อมดึงดูดนักใต้เต่าจากที่ต่าง ๆ เข้ามาทำงานให้และในทำนองกลับกัน ถ้าเติบโตช้าก็มีผลให้นักใต้เต่าผลออกไปอยู่ที่ใหม่

## ๒. นักอนุรักษ์ (Conserver)

บุคคลประเภทนี้พยายามที่จะทำให้ความมั่นคงและความสะดวกของตนถึงขีดสูงสุดนั้นหมายถึง การรักษาระดับของอำนาจ รายได้และเกียรติยศในปัจจุบันให้คงไว้ การทำให้ความมั่นคงถึงขีดสูงสุดหมายถึงการยึดแน่นในสิ่งต่าง ๆ ที่ตนเป็นเจ้าของ การทำให้เกิดความสะดวกให้ถึงขีดสูงสุด หมายถึงการลดความมานะพยายามให้ถึงขีดต่ำสุดเท่าที่จะทำได้

จึงกล่าวได้ว่า นักอนุรักษ์มีทัศนคติที่ไม่สมดุลงต่อการเปลี่ยนแปลง ในด้านหนึ่งพวกเขาต่อต้านการสูญเสียอำนาจ รายได้ และเกียรติยศซึ่งได้รับอยู่ แต่อีกด้านหนึ่งพวกเขาก็ไม่ต้องการลาภยศ ชื่อเสียง มากไปกว่าที่ได้รับอยู่ในขณะนั้น กล่าวได้ว่า พวกอนุรักษ์ไม่มีความทะเยอทะยานและความโลภเท่ากับนักใต้เต่า และอีกด้านหนึ่งก็คือ พวกอนุรักษ์ไม่เชื่อว่าพวกตนมีโอกาสมากในการได้รับอำนาจ รายได้ และเกียรติยศเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้ทั้งค่านิยมและการคาดหวัง ทำให้พวกอนุรักษ์เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงในทางลบเป็นสิ่งที่ไม่ต้องอย่างยิ่ง แต่การเปลี่ยนแปลงในทางบวกก็ไม่ใช่ว่าสิ่งที่ดีเสมอไป

เท่าที่กล่าวมานี้ยังผลให้นักอนุรักษ์มีแนวโน้มที่จะมีอคติต่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่มีผลต่อสภาพที่เป็นอยู่เดิม โดยเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างยิ่งและถึงแม้จะมีประโยชน์ก็ไม่มากมายนัก สิ่งที่ทำให้พวกอนุรักษ์พอใจต่อการเปลี่ยนแปลง ก็คือการเปลี่ยนแปลงเพื่อลดความมานะพยายามความไม่สะดวกลง หรือการเปลี่ยนแปลงเพื่อลดความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่คุกคามความมั่นคงของพวกอนุรักษ์

ความแตกต่างของพวกอนุรักษ กับนักโตเต้าต่อการเปลี่ยนแปลงก็คือ พวกนักโตเต้าขอรับการเปลี่ยนแปลงเพื่อจะได้เพิ่มอำนาจ รายได้ และเกียรติยศ ถึงแม้ว่านักโตเต้าจะสนับสนุนเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่จะให้ผลประโยชน์ต่อตน แต่ถึงกระนั้นก็ยังขอรับการเปลี่ยนแปลงอยู่ดี เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงก่อให้เกิดโอกาสใหม่ ๆ สำหรับการเลื่อนตำแหน่งและการขยายตัว โดยปกติแล้วนักโตเต้าก็เต็มใจเสี่ยงกล้าได้กล้าเสีย และมีความมั่นใจในตนเองอยู่แล้ว พวกเขาจึงเชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงมักจะนำไปสู่ตำแหน่งหน้าที่ที่ดีกว่าเดิม นักอนุรักษอาจจะแตกต่างจากนักโตเต้าในด้านบุคลิกภาพพื้นฐานและการคาดหวัง ด้านบุคลิกภาพพื้นฐานของนักอนุรักษคือ การซื่อสัตย์ไม่กล้าเผชิญความจริง ระวังระมัดระวังจนเกินไป มีปมด้อยหรือไม่ยินดียินร้ายต่องานอาชีพของตน<sup>๑</sup> ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเหตุให้เกิดความโน้มเอียงเป็นนักอนุรักษ ด้านบุคลิกภาพพื้นฐานและการคาดหวังรวมกันคือบุคคลผู้ซึ่งมีความสามารถระดับปานกลาง แต่ก็เคยประสบความสำเร็จล้มเหลวในอดีตได้ทำลายทัศนคติในการมองโลกในแง่ดีให้หมดสิ้นไป บุคคลบางพวกเป็นนักอนุรักษเพราะความคาดหวังมากกว่าบุคลิกภาพ เช่น บุคคลหนึ่งอาจจะเป็นผู้มีความสามารถ แต่ถูกกีดกันมิให้เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง เพราะอายุ ระบบอาวุโส หรือเพราะลักษณะบางประการซึ่งยึดมั่นกันมานานจนไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ชัดเจนแล้ว

นักอนุรักษทุกคนมีความหวังในระดับต่ำสำหรับการเลื่อนตำแหน่งที่สำคัญในอนาคต ฉะนั้นจึงไม่มีความทะเยอทะยานในการขยายงาน เพื่อให้ตนเองได้ก้าวไปสู่ตำแหน่งที่สำคัญ นักอนุรักษส่วนใหญ่จะคิดว่าตนเองต้องอยู่กับงานปัจจุบันตลอดไป จึงเชื่อมั่นว่าอนาคตขึ้นอยู่กับสิ่งที่จะ

---

<sup>๑</sup> การจำแนก "ผู้ไม่ยินดียินร้าย" ให้เข้าประเภทนักอนุรักษนิยมนี้ได้อาศัยบทวิเคราะห์ของ Robert Presthus, The Organization Society, (New York: Alfred A. Knopf); p.7. (Presthus ได้แบ่งเจ้าหน้าที่ไว้ ๓ ประเภท คือประเภท Upward-mobiles เทียบได้กับประเภท Climber ในที่นี้ และพวก Indifferents ของ Presthus ก็จัดเป็นประเภทย่อยของพวก Conserver อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ประเภทที่สามคือพวก Ambivalents ของ Presthus นั้น มิได้นำมาเปรียบเทียบกับทฤษฎีนี้

เกิดขึ้นต่ออำนาจ รายได้ และเกียรติยศของตำแหน่งปัจจุบัน ซึ่งยังผลให้เขาต่อต้านการลดผลประโยชน์ที่เขาได้รับอยู่อย่างรุนแรง จากการที่นักอนุรักษ์ไม่ตื่นร้อนที่จะ เลื่อนตำแหน่งหรือขยายตัว หรือสนับสนุนการเปลี่ยนแปลง ไม่ได้หมายความว่าสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ไม่เคยเกิดขึ้นกับพวกเขา นักอนุรักษ์หลายคนได้รับการเลื่อนตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งในระดับต่ำซึ่งได้ทำงานอยู่นานแล้วและบังเอิญได้โอกาสเลื่อนตำแหน่ง นักอนุรักษ์หลายคนพบว่า งานของตนถูกขยายทั้งอำนาจและเกียรติยศ สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทั้งสภาพแวดล้อมภายนอกและภายใน และยิ่งกว่านั้นนักอนุรักษ์ก็อาจส่งเสริมและสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงถ้าหากความต้องการในการเปลี่ยนแปลงมีมากพอ

#### การกลายเป็นนักอนุรักษ์

เจ้าหน้าที่บางคนเป็นพวกอนุรักษ์ตั้งแต่วันแรกที่เข้าทำงานในหน่วยงานแม้ว่าจะอยู่ในระดับต่ำ เพราะความเป็นอนุรักษ์เป็นผลมาจากบุคลิกภาพพื้นฐาน หรือความหวังที่นำติดตัวมาด้วยตั้งที่กล่าวมาแล้ว แต่บางครั้งการที่บางคนกลายเป็นนักอนุรักษ์ก็เพราะผลที่เกิดจากภายในหน่วยงานนั่นเอง นักโตเต้าอาจกลายเป็นนักอนุรักษ์ได้ เมื่อเห็นว่าโอกาสที่จะเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้นมีน้อยมาก และไม่มีความสามารถที่จะขยายตำแหน่งปัจจุบัน หรือสามารถที่จะกระโดดไปสู่ที่อื่น เพื่อตำแหน่งที่ดีกว่า การที่เจ้าหน้าที่อยู่ในตำแหน่ง เดิมมานานเท่าใดก็มีโอกาสที่จะเป็นพวกอนุรักษ์เพิ่มมากขึ้น การที่ต้องอยู่ในตำแหน่ง เดิมมานานอาจแสดงให้เห็นได้หลายกรณี เช่น ผู้ที่ทำงานนั้นมีความสามารถน้อย ดังนั้นความหวังที่จะได้เลื่อนตำแหน่งจึงน้อยตามไปด้วย หรือไม่สมควรจะได้รับการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เพราะปัจจัยบางอย่างซึ่งไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ หรือเพราะว่าพันกำหนดสำหรับการเลื่อนตำแหน่ง เพราะขีดความสามารถมีจำกัด หรืออาจจะเกิดความคิดเห็นขัดแย้งอย่างรุนแรงกับผู้บังคับบัญชา ทำให้เกิดการบาดหมางกัน อีกประการหนึ่ง เจ้าหน้าที่ที่ยิ่งมีอายุมากขึ้น โอกาสที่จะเป็นนักอนุรักษ์ก็มีมากขึ้น เพราะว่าโอกาสสำหรับความก้าวหน้าจริง ๆ ในอนาคตจะถูกลดลง นอกจากเสียว่าเขาจะอยู่ในระดับสุดยอดของสายการบังคับบัญชา นอกจากนี้ ความอดสาหัสสำหรับความคิดริเริ่ม เป็นสิ่งยากลำบากสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอายุมากขึ้น กล่าวสรุปได้ว่า ในทุก ๆ องค์การมีแรงกดดันทางธรรมชาติที่จะบังคับเจ้าหน้าที่ส่วน

ใหญ่ให้กลายเป็นนักอนุรักษ์ในที่สุด

การกระจายจำนวนนักอนุรักษ์ในองค์การนั้นจะพบว่า ในสายงานระดับกลางของสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น จะมีสัดส่วนของพวกอนุรักษ์สูงกว่าในระดับต่ำสุดหรือสูงสุด ทั้งนี้เพราะในระดับต่ำสุดจะประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ทั้งผู้มีอายุแต่ไร้ความสามารถกับเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งเข้ามาใหม่ด้วยความทะเยอทะยาน และกระตือรือร้นจำนวนเท่า ๆ กัน สำหรับในระดับสูงนั้นจะพบบุคคลประเภทนักใต้เท้าและผู้สนับสนุนซึ่งเป็นผู้ประสบความสำเร็จในการทำงานอย่างมาก แต่ในระดับกลาง ๆ จะคับคั่งไปด้วยนักอนุรักษ์นิยม ซึ่งมีอดีตเป็นนักใต้เท้าผู้ไม่สามารถจะใต้เท้าขึ้นให้สูงกว่านี้ไปได้ รวมทั้งนักอนุรักษ์ซึ่งเป็นไปโดยธรรมชาติ เมื่อก้าวมาสู่ขีดสูงสุดในอาชีพของตน และนักอนุรักษ์วัยกลางคนซึ่งได้สูญเสียพลังแห่งความหนุ่มสาวไปแล้ว สัดส่วนของนักอนุรักษ์ในบรรดาเจ้าหน้าที่ผู้มีอายุโดยปกติแล้วจะสูงกว่าในบรรดาเจ้าหน้าที่ซึ่งยังหนุ่มแน่นกว่าด้วยเหตุนี้ อายุเฉลี่ยของเจ้าหน้าที่โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในตำแหน่งอันเป็นกุญแจสำคัญจะบอกให้ทราบถึงพฤติกรรมขององค์การนั้น องค์การยิ่งมีอายุมากขึ้นเท่าใด สัดส่วนของนักอนุรักษ์ก็สูงขึ้นไปด้วย และถ้าองค์การยิ่งเติบโตเร็วเท่าไร เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การอื่น สัดส่วนของนักอนุรักษ์ก็จะลดลง และในทำนองกลับกันองค์การยิ่งเติบโตช้าเท่าไร สัดส่วนของพวกอนุรักษ์ก็จะเพิ่มมากขึ้น อีกประการหนึ่งถ้าอัตราการเปลี่ยนแปลงตัวบุคลากรในองค์การยิ่งสูงขึ้นเท่าใด สัดส่วนของนักอนุรักษ์ก็ยิ่งจะลดลงด้วย และถ้าการเปลี่ยนแปลงตัวบุคลากรลดต่ำลงเท่าใด สัดส่วนของนักอนุรักษ์ก็จะเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น และยิ่งถ้ามีกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับมากขึ้นเท่าใด สัดส่วนของนักอนุรักษ์ก็ยิ่งจะเพิ่มขึ้น

การที่นักอนุรักษ์ต้องยึดมั่นอยู่กับกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับนั้น เป็นเพราะว่าในการวินิจฉัยสั่งการนั้นเป็นเรื่องเสี่ยงต่ออันตราย และอาจทำการตัดสินใจผิดพลาดหรือไม่เป็นที่ยอมรับ เมื่อนักอนุรักษ์โดยพื้นฐานเป็นผู้หลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลง และกลัวต่อการเสี่ยงในการสูญเสียอำนาจ รายได้ และเกียรติยศ ฉะนั้นการที่จะหลีกเลี่ยงการเสี่ยงภัยก็ต้องพยายามปิดความรับผิดชอบในการวินิจฉัยสั่งการออกจากตนเอง แต่เพราะเหตุที่หน้าที่ได้บังคับให้พวกอนุรักษ์ต้องตัดสินใจอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้นจึงอาศัยวิธีการใช้กฎระเบียบเป็นเครื่องมือในการปิด

ความรับผิดชอบ ดังที่ทราบกันว่า เจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดจะเป็นผู้ออก กฎ ระเบียบ แทนที่พวกอนุรักษจะใช้กฎต่าง ๆ โดยนำเอามาตัดแปลงให้เข้ากับสถานการณ์ของแต่ละกรณี กลับใช้วิธีการปฏิบัติตามกฎอย่างเคร่งครัด โดยจะไม่ยอมทำอะไรให้ผิดแผกไปจากกฎที่เขียนไว้ นอกเสียจากจะได้รับความยินยอมจากผู้มีอำนาจในระดับสูง การที่พวกอนุรักษ์เดินตามกฎเท่ากับเป็นเกราะป้องกันการถูกตำหนิจากผู้บังคับบัญชาว่าทำผิด และป้องกันพวกเขาจากการที่ต้องเชื่อฟังระเบียบใด ๆ ก็ตามที่ขัดแย้งกับกฎไว้ ซึ่งก่อให้เกิดภาวะการทำงานอย่างเฉื่อยชา และหมุ่หมิมจนผู้ที่ต้องคิดต่อด้วยเกิดความเอือมระอา

### ๓. พวกคลั่งอุดมการ (Zealot)

หมายถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ประเภทที่คำนึงถึงสาธารณะประโยชน์ มากกว่าประโยชน์ของตนเอง พฤติกรรมซึ่งพวกนี้แสดงบอกนั้นมุ่งไปในทางรักษานโยบายของกลุ่มตน ซึ่งถือว่าเป็นนโยบายที่ศักดิ์สิทธิ์และรวบรวมพลัง เพื่อมุ่งส่งเสริมนโยบายนั้นอย่างเดียว ความสนใจของพวกคลั่งอุดมการอยู่ในวงแคบ พวกนี้มุ่งแต่จะใช้ทรัพยากรและพลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายซึ่งยึดมั่นเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงข้อช่วยที่กว้างขวางในความรับผิดชอบ ทั้งยังละเลยข้ามหน้าที่สำคัญต่าง ๆ ขององค์การพวกคลั่งอุดมการจึงมักไม่ได้อยู่ในตำแหน่งระดับสูง ยกเว้นแต่นโยบายบางอย่างที่พวกเขาได้ส่งเสริมมาเป็นเวลานาน และกลายเป็นความสำคัญยิ่งต่อสังคม พวกคลั่งอุดมการก็อาจจะถูกดันขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงขึ้น เพราะพวกเขารู้เรื่องเกี่ยวกับนโยบายนั้นดีกว่าคนอื่น และได้เอาตัวเองเข้าไปผูกพันกับนโยบายดังกล่าวอย่างมั่นคง

เนื่องจากไม่อาจตัดสินได้ว่าความคิดในเรื่องสาธารณประโยชน์แบบใดที่ถือว่าเป็นแบบที่ดีที่สุด เจ้าหน้าที่แต่ละคนจึงมุ่งไปสู่สาธารณประโยชน์ตามความเข้าใจของพวกเขา ซึ่งยังผลให้ความคิดในเรื่องนี้มีมากมายแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับความเข้าใจของแต่ละบุคคล ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Anthony Downs, "The Public Interest : Its Meaning in a Democracy", Social Research, 29 (Spring 1962) : 1-36.

พวกคลังอุดมการณ์ไม่ได้สนใจอย่างจริงจังในการเข้ายึดหน้าที่ขององค์กรอื่นมาทำเสียเอง และไม่ได้คิดค้นหาหน้าทีใหม่ ๆ ขึ้น นอกจากว่าถ้าการกระทำนี้มีผลประโยชน์แก่นโยบายที่เขาเชื่อมั่น อย่างไรก็ตาม พวกนี้มีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะหาทรัพยากรให้เพิ่มขึ้น เพื่อนำมาใช้พัฒนานโยบาย ดังนั้นพวกคลังอุดมการณ์จึงไม่ใช่ผู้นิยมลัทธิเผด็จอำนาจ แต่พวกเขาก่อนจะปลุกปั่นเพื่อขยายนโยบายที่พวกตนเชื่อว่าศักดิ์สิทธิ์ให้กว้างขวางมากกว่า พวกคลังอุดมการณ์มีบทบาทสำคัญที่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ โดยใช้วิธีการโจมตีสภาพที่เป็นอยู่เดิม พวกเขาสนใจในข้อบกพร่องทั้งในปัจจุบันและอนาคตขององค์กร และจัดหาข้อมูลจำนวนมากเกี่ยวกับปัญหาเหล่านี้พร้อมทั้งเสนอวิธีการปรับปรุงแก้ไข พวกเขาเต็มใจที่จะก่อศัตรู แม้ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาของตน พวกคลังอุดมการณ์ช่วยก่อให้เกิดพลังงานจำนวนมากมายที่จำเป็นเพื่อขจัดความเชื่องช้าขององค์กรให้หมดสิ้นไป ด้วยเหตุนี้ พวกเขาจึงมีความสำคัญยิ่งต่อประสิทธิภาพในระยะยาวขององค์กร ทุก ๆ องค์กรต้องสนับสนุนพวกคลังอุดมการณ์ โดยเฉพาะองค์กรที่ดำเนินงานในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วจะต้องการพวกคลังอุดมการณ์เป็นจำนวนมาก

#### ๔. พวกสนับสนุน (Advocate)

เจ้าหน้าที่ประเภทผู้สนับสนุน โดยทั่วไปแล้วเป็นคนที่มีมองโลกในแง่ดี และขยันขันแข็งในการงาน แม้ว่าบ่อยครั้งที่พวกสนับสนุนจะแสดงความก้าวร้าวในการต่อสู้เพื่อสิ่งที่เขาเห็นว่าเหมาะสมที่สุดสำหรับองค์กร แต่คนกลุ่มนี้จะจำยอมต่ออิทธิพลทั้งของผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา พวกนี้จะเต็มใจเข้ายุ่งเกี่ยวกับกรณีขัดแย้งต่าง ๆ ก็ต่อเมื่อเห็นว่าได้รับการสนับสนุนจากผู้ร่วมงาน ฉะนั้นเขาจึงไม่ใช่พวกที่ต่อสู้อย่างโดดเดี่ยวเหมือนพวกคลังอุดมการณ์ พวกสนับสนุนมีแนวโน้มจะส่งเสริมทุกสิ่งซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจ และพวกสนับสนุนมักมีที่ทำแบบตีสองหน้า กล่าวคือ ผู้สนับสนุนแต่ละคนโดยภายนอกจะเป็นคนที่เล่นพรรคเล่นพวก แต่จิตใจข้างในแล้วจะเป็นผู้ตัดสินใจที่ยุติธรรม ทำที่ดังกล่าวยังถือว่าสำคัญยิ่งในการรักษาคุณธรรมให้คงอยู่ใน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว เจ้าหน้าที่ประเภทนี้แทบจะหาไม่พบในตำแหน่งประจำภายในองค์กรนอกจากพบบ้างในบางตำแหน่งการงานระดับต่ำ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทั่วไปของงานที่ต้อง

การความสุขุมรอบคอบ ประการสุดท้าย พวกสนับสนุนจะมองภาพขององค์การในระยะยาวกว่า นักใต้เท้า และนักอนุรักษ เพราะที่ทั้งนักใต้เท้า และนักอนุรักษสนใจเฉพาะงานอาชีพ ขณะที่พวกสนับสนุนเต็มใจที่จะส่งเสริมนโยบายซึ่งไม่ได้ให้ประโยชน์แก่พวกตน แต่เป็นนโยบายที่ส่งเสริมอำนาจให้แก่แผนกอื่น ๆ ในองค์การ

#### ๕. พวกรัฐบุรุษ (Statesman)

หมายถึงผู้ที่จงรักภักดีต่อชาติหรือสังคมโดยส่วนรวม บุคคลประเภทนี้จะพบได้มากที่สุดในระดับต่ำสุด หรือไม่กี่ในระดับสูงสุด การที่จะพบรัฐบุรุษได้ในระดับต่ำสุดก็เพราะว่า บุคคลที่เข้ามาสู่องค์การและมีพฤติกรรมแบบรัฐบุรุษอย่างไม่เปลี่ยนแปลงนั้น ยากที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่ง และการที่จะพบรัฐบุรุษได้ในระดับสูงก็เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวมีขอบข่ายความรับผิดชอบกว้างพอที่จะทำให้ความจงรักภักดีของพวกนี้เหมาะสม โดยธรรมชาติแล้ว พวกรัฐบุรุษไม่เหมาะที่จะทำงานในสำนักงาน เพราะว่าโดยตำแหน่งหน้าที่อาจ ยับคับโดยเหตุถูกเงินให้พวกรัฐบุรุษต้องสวมบทบาทอื่น เช่น สวมบทบาทเป็นพวกสนับสนุน น้อยคนนักที่จะยินกรานปฏิบัติตนแบบรัฐบุรุษ ถ้าการกระทำนั้นได้ก่อให้เกิดศัตรูกับผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทุกคนก็มีแนวโน้มที่จะแสดงพฤติกรรมแบบรัฐบุรุษได้ หากความอยู่รอดของสังคมหรือองค์การถูกคุกคามอย่างร้ายแรง

จาก ๕ ประเภทของเจ้าหน้าที่ตามที่กล่าวข้างต้น ย่อมเป็นเครื่องยืนยันว่าในองค์การหนึ่ง ๆ นั้น แม้ว่าทุกคนจะทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ แต่ก็มีพฤติกรรมที่แตกต่างกันออกไป ผู้บริหารสูงสุดจึงเป็นผู้ที่อยู่ในท่ามกลางคนหลายประเภทและแต่ละประเภทนั้นก็ไม่สามารถชี้ชัดลงไปได้ว่า ประเภทใดที่มีประโยชน์ต่อองค์การที่สุดและในขณะเดียวกัน พฤติกรรมในตัวเจ้าหน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามแต่ละสถานการณ์และสภาพแวดล้อม ฉะนั้นการแตกแยกในทางความคิด การไม่ลงรอยของเจ้าหน้าที่ประเภทต่าง ๆ ย่อมก่อให้เกิดความหมางใจในการปฏิบัติงาน และแทนที่ทุกคนจะใช้เวลาและความอดสาหัส เพื่อให้องค์การก้าวหน้ายิ่งขึ้น กลับต้องสูญเสียพลังงานและความคิดที่จะต่อกรกับเจ้าหน้าที่ประเภทอื่น ๆ อันจะนำไปสู่ความสั่นคลอนขององค์การ ตลอดจนกระทบกระเทือนถึงความอยู่รอดขององค์การในที่สุด

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การหาทางใช้ประโยชน์จากความแตกต่างในพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งของความขัดแย้ง ให้เป็นประโยชน์ต่อองค์การ ด้วยการกำหนดและจำกัดบทบาทของเจ้าหน้าที่แต่ละประเภทให้เหมาะสม จึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำ ดังจะกล่าวในบทต่อไป

### ๓. ความแปรผันในองค์การ

ความเจริญและความเสื่อมในองค์การนั้นส่วนใหญ่เนื่องมาจากสภาพแวดล้อมซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก ขณะที่สังคมมีวิวัฒนาการไปตามเวลา งานของสังคมบางอย่างก็เติบโตขึ้นขณะที่บางอย่างเริ่มเสื่อมลง ดังนั้นองค์การจึงได้รับการกระทบกระเทือนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ อย่างไรก็ตาม วิวัฒนาการภายในก็มีแนวโน้มที่จะช่วยก่อให้เกิดการสะสมของความเจริญเติบโตและความเสื่อมได้ คือ องค์การต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนิสัยของบุคลากรภายในช่วงเวลาสั้น ๆ และนอกจากลักษณะการจ้างจะเปลี่ยนไปโดยสภาพการณ์แล้ว การสับเปลี่ยนตัวบุคลากรก็มีอยู่เสมอ นอกจากนี้การเจริญเติบโตขององค์การซึ่งขยายตัวเป็นสอง เท่าหรือสาม เท่าของขนาดเดิมในระยะเวลาอันสั้นก็อาจเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทั้งหมดและลักษณะเฉพาะขององค์การจากหน้ามือ เป็นหลังมือได้เช่นกัน

การสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ แม้ในสัดส่วนเพียงเล็กน้อยก็อาจมีผลกระทบกระเทือนอย่างใหญ่หลวงในการดำเนินงานได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ผู้กุมตำแหน่งสำคัญในองค์การเป็นคนประเภทเดียวกันแล้ว (เช่น นักอนุรักษ์นิยม, นักโต้เต้า ฯ) องค์การและพฤติกรรมขององค์การทั้งหมดก็จะถูกครอบงำให้มีลักษณะเช่นเดียวกับประเภทของกลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับสูงเหล่านี้ แม้ว่าคนส่วนใหญ่ในองค์การจะเป็นคนประเภทอื่นก็ตาม การที่คนเพียงส่วนน้อยสามารถครอบงำกิจกรรมและชีวิตจิตใจขององค์การทั้งหมดได้นั้น เกิดขึ้นเพราะโครงสร้างการบังคับบัญชาตามสายงานนั้น มีแนวโน้มที่จะรวบอำนาจไว้ที่บุคคลในระดับสูงมากเกินไป แต่ในสถานการณ์บางอย่างก็ยากที่จะบอกได้ว่า องค์การนั้นถูกครอบงำโดยเจ้าหน้าที่ประเภทเดียวกันหรือผสมกันหลายประเภทจนไม่สามารถเห็นได้ชัดว่าเป็นการครอบงำโดยเจ้าหน้าที่ประเภทใด

#### ตัวเร่งให้องค์การเติบโต

องค์การที่มีสภาพสมดุลอย่างสมบูรณ์ซึ่งมีอัตราการเจริญเติบโตเป็นศูนย์ แต่ต่อ



มาภารกิจต่อสังคมขององค์การนี้เกิดมีความสำคัญมากกว่าที่เคยเป็นมาแต่ก่อน ผลที่เกิดขึ้นก็คือผู้มีอำนาจขององค์การและตัวแทนอื่น ๆ ในสังคมจะบงการให้มีการขยายกิจกรรมและจำนวนเจ้าหน้าที่อย่างรวดเร็วเท่าที่สภาพจะอำนวย และมอบทรัพยากรเพื่อทำการดังกล่าวให้

เจ้าหน้าที่ในองค์การที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วจะมีโอกาสก้าวหน้าภายในระยะเวลาที่สั้นกว่าในองค์การซึ่งอยู่คงที่ เพราะมีการตั้งตำแหน่งหัวหน้างานขึ้น และด้วยเหตุนี้จึงเป็นการดึงดูดความสนใจของเจ้าหน้าที่ใหม่ ๆ ซึ่งต้องการเลื่อนชั้นอย่างรวดเร็ว เช่น นักใต้เท้า แต่ในเวลาเดียวกันนักอนุรักษนิยมจะไม่ได้เข้ามารวมอยู่ในหน่วยงานที่เติบโตรวดเร็วหรือบางทีอาจจะถูกขับให้หนีออกไป เพราะการเติบโตอย่างรวดเร็วเช่นนี้โดยปกติมักจะขาดความแน่นอน และมักเป็นเหตุเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอยู่ตลอดเวลาทั้งต้องทำงานหนักด้วย ผลแห่งการนี้ทำให้องค์การที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็วมีสัดส่วนของนักใต้เท้าที่เพิ่มขึ้นและสัดส่วนของนักอนุรักษนิยมลดลง ยิ่งกว่านั้นสัดส่วนของนักใต้เท้าที่เพิ่มขึ้นมักจะอยู่ในตำแหน่งสูง ๆ เป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าองค์การดังกล่าวในระยะเริ่มตั้งจะถูกครอบงำโดยนักอนุรักษนิยมมาก่อนก็ตาม เมื่อนักใต้เท้าเข้ามาอยู่ในองค์การมากขึ้น องค์การนั้นจะมีความคิดริเริ่มมากขึ้นและจะขยายกิจกรรมต่อสังคมที่ตนได้รับมอบหมายต่อไปอีกโดยการสร้างสรรค์งานใหม่หรือยึดเอางานจากองค์การอื่นที่มีการขยายตัวน้อยกว่ามาทำ การที่องค์การขยายตัวยิ่งขึ้นเช่นนี้ เป็นการเปิดโอกาสให้มีการเลื่อนตำแหน่งมากขึ้น โดยประการนี้ก็จะทำให้มีนักใต้เท้าสนใจมากขึ้น และนักใต้เท้านี้เองที่จะทำให้องค์การเพิ่มความสมัครใจและความสามารถในการริเริ่ม ซึ่งจะเป็นผลให้อัตราการเติบโตขององค์การดังกล่าวเร่งเร็วขึ้นต่อไปอีกโดยไม่หยุดยั้ง

#### เครื่องกีดขวางสิ่งเร่งความเจริญเติบโต

ในไม่ช้าการเร่งการขยายตัวนี้ก็ประสบกับอุปสรรคอย่างร้ายแรงคือ

๑. แม้ว่าภารกิจดั้งเดิมต่อสังคมขององค์การจะขยายตัวต่อไปอย่างมาก แต่ก็ยังต้องชิงดีชิงเด่นกับองค์การอื่น ๆ เพื่อเรียกร่องความสนใจจากสังคม และเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรในการดำเนินงาน ดังนั้นเมื่อองค์การใดเร่งขยายตัวก็จะพบกับการต่อต้านมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามส่วนของการเติบโตของภารกิจนั้น เพราะทำให้สังคมขาดบริการอื่น ๆ ไป
๒. องค์การที่เติบโตอย่างไม่หยุดยั้งนี้ ในไม่ช้าก็จะเป็นปรปักษ์กับองค์การคู่แข่งที่

แย่งชิงงานกัน ความพยายามที่องค์กรจะขยายตัวโดยการแบ่งงานนั้น เป็นสิ่งคุกคามต่อความเป็นเอกเทศขององค์กรนั้นโดยตรง ดังนั้นหากมีการต่อต้านการขยายตัวขององค์กรใหม่แล้วก็ยิ่งทำให้องค์กรใหม่ต้องแย่งหน้าที่การงานขององค์กรเดิมมากยิ่งขึ้น

๓. องค์กรจะประสบความสำเร็จลำบากในการสร้างความประทับใจให้เกิดขึ้นในลักษณะต่อเนื่องกัน ในขณะที่องค์กรขยายตัวใหญ่ขึ้นและมีความคล่องตัวลดลงก็จะไม่สามารถก่อให้เกิดการสนับสนุนจากภายนอกได้หากไม่ได้ให้บริการที่เป็นประโยชน์แก่บุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิก เพราะฉะนั้นองค์กรที่ต้องการเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ จะต้องมึผลงานที่น่าประทับใจออกมาเป็นระยะ ๆ แต่ขณะที่องค์กรโตขึ้นและรับภารกิจมากขึ้นก็จะสร้างผลงานให้เป็นที่ประทับใจได้ยากยิ่งขึ้น เพราะขนาดและความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้น เป็นสาเหตุที่ทำให้การวางแผนและการประสานงานเป็นไปได้ยากยิ่ง ทำให้เจ้าหน้าที่ชั้นสูงต้องใช้ความพยายามในสองเรื่องนี้เพิ่มขึ้น ดังนั้นแทนที่ผู้ที่มีความสามารถหรือเก่งที่สุดในองค์กรจะเป็นตัวทำงานที่สำคัญกลับจะต้องมาทำหน้าที่บริการ

๔. ความขัดแย้งระหว่างนักใต้เต่าที่หลังไหลเข้าไปในองค์กรซึ่งขยายตัวอย่างรวดเร็วอันก่อให้เกิดความชะงักงันภายในขึ้น เพราะว่าถ้าจำนวนนักใต้เต่าเพิ่มในอัตราส่วนที่สูง ความบากบั่นพยายามที่เป็นส่วนเกินนั้นก็จะถูกนำไปใช้ในการเล่นเล่นภายในองค์กรมากกว่าที่จะไปใช้ในการมุ่งมั่นทำงานต่อสังคม ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานให้ประทับใจผู้อื่นลดลงด้วย ที่กล่าวมานี้ นับว่าเป็นเครื่องสกัดกั้นการขยายตัวขององค์กรอย่างไม่มีที่สิ้นสุด แม้ว่าในระยะเริ่มอัตราการเติบโตจะพุ่งขึ้นอย่างรวดเร็วเพียงใดก็ตาม

#### การลดอัตราการเจริญเติบโต

เมื่อใดก็ตามที่อัตราการเจริญเติบโตขององค์กรหนึ่งลดต่ำลงกว่าระดับเฉลี่ยปกติขององค์กรอื่น ๆ ทั้งหมด เจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้นอาจเปลี่ยนแปลงไปในทางตรงกันข้ามกับกรณีของการเร่งความเติบโต เช่น มีการลดจำนวนเจ้าหน้าที่ลง โอกาสเลื่อนตำแหน่งภายในองค์การก็น้อยลงจนถึงระดับที่ต่ำกว่าเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับองค์กรอื่น ๆ ซึ่งกรณีนี้ผู้ชำนาญการต่าง ๆ (ส่วนใหญ่เป็นนักใต้เต่า) จะรีบโอนย้ายตัวเองไปอยู่ที่อื่น สำหรับผู้ที่อยู่ในตำแหน่งสูงก็สิ้นหวังที่จะใต้ให้สูงขึ้น และจะพยายามเปลี่ยนลักษณะ เป็นนักอนุรักษ์นิยมผลลัพธ์ก็คือ องค์กรจะถูกครอบงำ

โดยพวกอนุรักษนิยมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งจะเป็นการลดความสามารถในการริเริ่มและความปรารถนาที่จะขยายงานขององค์การลง ยิ่งกว่านั้นองค์การนี้ก็อาจต้องสูญเสียงานในหน้าที่ให้แก่องค์การอื่น ๆ ที่มีความมุ่งมั่นและชอบริเริ่มมากกว่าไป และเมื่อองค์การเริ่มเสื่อมลงหรือมีอัตราความเจริญลดลง ผิดปกติเป็นระยะเวลาอันนานก็จะเกิดความแตกตื่นจนทำให้องค์การเสื่อมลงอย่างรวดเร็ว

แต่อย่างไรก็ดี แรงต้านทานอันเกิดจากการลดขนาดขององค์การจะมีแนวโน้มที่รุนแรงกว่าความกระตือรือร้นที่สืบเนื่องมาจากความเจริญเติบโตขององค์การ เพราะ

๑. นักใต้เท้าที่เหลือน้อยยังคงมีแนวโน้มในการเขยิบตัวขึ้น เร็วกว่าผู้ที่ไม่ใช่ นักใต้เท้า
๒. ตำแหน่งงานในระดับสูง (ซึ่งไม่เข้านักใต้เท้าจะเข้าครอบครอง) ในระยะเร่งความเจริญเติบโตจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นกว่าจำนวนที่ลดลงในระยะการลดอัตราการเติบโต
๓. เจ้าหน้าที่ทุกระดับซึ่งรวมทั้งนักอนุรักษนิยมจะต่อต้านการลดความสำคัญของพวกเขา

การสรุปตามหลักเหตุผลจากกฎของตัวเร่งและตัวลดก็คือ องค์การบางแบบที่การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างช้า ๆ หรือราบเรียบสม่ำเสมอมักจะมีผู้ร่วมงานที่มีความสามารถน้อยกว่าผู้ร่วมงานในองค์การแบบเดียวกันซึ่งมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่ข้อสรุปนี้ก็ต่างจากข้อเท็จจริงจากประสบการณ์ของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยของสหรัฐอเมริกา เพราะมหาวิทยาลัยของเอกชนในอเมริกานั้นเจริญเติบโตในด้านคุณภาพโดยปราศจากการขยายตัวในด้านปริมาณ

ปกติแล้ว สิ่งที่องค์การเสนอให้แก่สมาชิกของตนก็คือ การเลื่อนขั้นและองค์การจะสามารถเลื่อนตำแหน่งให้แก่คนหลายคนได้ในเวลาอันรวดเร็ว เมื่อองค์การเติบโตอย่างรวดเร็วจนก่อให้เกิดตำแหน่งในระดับสูงมากขึ้น แต่องค์การก็สามารถสนับสนุนให้ทุกคนก้าวหน้าโดยการเพิ่มอำนาจรายได้และเกียรติยศชื่อเสียงพร้อม ๆ กันโดยไม่ต้องขยายองค์การให้ใหญ่ขึ้น และนี่คือสิ่งที่มหาวิทยาลัยเอกชนชั้นนำประสบผลสำเร็จมาแล้ว เจ้าหน้าที่ทั้งเก่าและใหม่จะได้รับข้อเสนอต่าง ๆ มากกว่าเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งเป็นคู่แข่ง ไม่ว่าจะ เป็นเงินเดือนที่สูงกว่าความเป็นอิสระกว่าจากการถูกแทรกแซงหรือการมีเวลาในการวิจัยค้นคว้ามากกว่า ยิ่งกว่านั้นการเปลี่ยนแปลงที่นับว่าก้าวไกลก็คือการให้โอกาสเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่าสามารถเลื่อนตำแหน่งหน้าที่การงานได้โดย

ไม่ต้องขยายองค์การให้กว้างขึ้นหรือไล่เจ้าหน้าที่ขึ้นสูงออกหรือ เพิ่มอัตราส่วนระหว่างตำแหน่งในระดับสูงกับตำแหน่งในระดับต่ำแต่ประการใด

แม้ว่าองค์การใด ๆ ก็ตามจะไม่เคยเจริญเติบโตในทางขนาดอย่างรวดเร็วแต่เมื่อมีการเพิ่มการสนับสนุนและการให้กำลังใจแก่สมาชิกแล้วก็ย่อมจะสามารถรักษา เจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณภาพสูงไว้ได้ แต่ทั้งนี้้องค์การนั้นจะต้องได้รับการอุดหนุนปัจจัยจากภายนอกมากขึ้นในการปฏิบัติการกิจโดยไม่จำเป็นต้องสูญเสียโดยการเพิ่มชั่วโมงการทำงานให้มากขึ้นด้วย ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อค่าของผลงานที่ได้จากเจ้าหน้าที่สูงกว่าค่าใช้จ่ายที่สูญเสียไปสำหรับกำลังคนและ เวลาอย่างเห็นได้ชัด โดยปกติการเพิ่มผลผลิตเช่นนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อค่านิยมทางสังคมที่มีต่อภารกิจหน้าที่ขององค์การเพิ่มขึ้นด้วย และทั้งหมดนี้คือสิ่งที่กำลังดำเนินอยู่ในมหาวิทยาลัย เอกชนชั้นนำในขณะที่จำนวนผู้ต้องการศึกษาในชั้นอุดมศึกษาเพิ่มสูงขึ้น ความต้องการที่ได้รับการศึกษาจากมหาวิทยาลัย เอกชนชั้นนำจึงสามารถที่จะขึ้นค่าเล่าเรียน ทั้งยังดึงดูดเงินอุดหนุนการวิจัยค้นคว้าให้เพิ่มมากขึ้นได้ด้วย เงินทุนที่เพิ่มมากขึ้นนี้ทำให้สามารถยก ระดับการส่งเสริมและสนับสนุนคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องมีการเร่งรัดขยายองค์การแต่ประการใดเลย

ทำไมองค์การจึงพยายามที่จะขยายตัว? กฎข้อที่ ๑ ของ Parkinson กล่าวไว้ว่า "งานย่อมจะขยายตัวเพื่อใช้เวลาเท่าที่มีอยู่ในการปฏิบัติงานนั้นให้เสร็จสมบูรณ์"<sup>๑</sup> และยังได้กล่าวต่อไปถึงผลที่ตามมาว่า "ผู้ทำงานในองค์การของรัฐในยามสงครามจะเพิ่มจำนวนขึ้นระหว่าง ๕.๑๗%-๖.๕๖% ต่อปี อันเป็นอัตราที่ตายตัวโดยไม่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในจำนวนงานที่องค์การนั้นต้องทำ"<sup>๒</sup> จากคำกล่าวนี้แสดงว่า องค์การมีแนวโน้มในตัวของมันเองที่จะขยายตัวออกไปอยู่ทุกขณะ โดยไม่เกี่ยวกับว่าจะมีความต้องการใช้บริการโดยแท้จริงเพิ่มมากขึ้นหรือไม่

<sup>๑</sup> C.Northcote Parkinson, Parkinson's Law and Other Studies in Administration, (Boston : Houghton Mifflin, 1962), p.2.

<sup>๒</sup> Ibid., p.12.

เหตุผลสำคัญที่องค์การพยายามที่จะขยายตัวออกไปมีดังต่อไปนี้คือ

๑. องค์การที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วจะสามารถดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถเข้าร่วมงานได้มากกว่า ทั้งยังสามารถเก็บตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความสามารถเป็น เลิศไว้ได้ง่ายกว่าองค์การที่มีการขยายอย่างช้า ๆ หรืออยู่ในสภาพหยุดนิ่งไม่ขยายตัว หรืออยู่ในสภาพที่กำลังหดตัว
๒. เมื่อองค์การขยายตัวขึ้น ย่อมเป็นธรรมดาที่ผู้นำหรือหัวหน้าขององค์การนั้นจะมีรายได้และเกียรติภูมิเพิ่มขึ้น ซึ่งก็จะเป็นผลส่งเสริมให้องค์การนั้นเติบโตขึ้นเป็นการตอบแทนยกเว้นผู้นำที่เป็นประเภทอนุรักษนิยมซึ่งให้คุณค่ากับการที่ตนจะได้รับการยกฐานะขึ้น เพียงเล็กน้อยเท่านั้น<sup>๑</sup> หลักการข้อนี้ไม่ได้หมายความว่าองค์การที่ใหญ่กว่าจะมีอำนาจและมีเกียรติมากกว่าองค์การที่เล็กกว่า แต่หมายความว่าผู้นำขององค์การใด ๆ ก็ตามย่อมสามารถจะเพิ่มอำนาจ รายได้ และเกียรติภูมิให้แก่ตนเองได้โดยการขยายองค์การของตนเองให้ใหญ่ขึ้นเท่านั้น
๓. การเติบโตขององค์การมีแนวโน้มที่จะลดความขัดแย้งภายในลงได้โดยการยินยอมให้สมาชิกบางคนหรือทั้งหมดเพิ่มสถานภาพของตนให้สูงขึ้นได้โดยไม่จำเป็นต้องไปกดดันคนอื่นต่ำลง ดังนั้นผู้นำองค์การจึงกระตุ้นให้หน่วยงานขยายตัวเพื่อให้เกิดกำลังขวัญที่ดีขึ้น และลดความขัดแย้งภายในลง เนื่องจากสภาพแวดล้อมของทุก ๆ องค์การเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอจึงเป็นผลให้ความสำคัญของงานที่มีต่อสังคมแต่ละส่วนซึ่งแต่ละแผนกปฏิบัติอยู่เปลี่ยนแปลงไปได้ ทั้งยังเป็นผลให้ปัจจัยที่จัดสรรไปให้แต่ละแผนกงานเปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย การเคลื่อนย้ายเปลี่ยนมือ เช่นนี้จะถูกต่อต้านโดยแผนกงานที่ต้องสูญเสียปัจจัย แต่การแทรกเข้าเช่นนี้จะลดน้อยลงได้หากบางแผนกงานได้รับปัจจัยมากขึ้นโดยที่แผนกงานอื่นไม่ต้องสูญเสียแต่ประการใด
๔. การขยายขนาดขององค์การอาจช่วยให้มีการปรับปรุงคุณภาพในด้านการปฏิบัติงานและโอกาสในการที่องค์การจะอยู่รอด ดังนั้นทั้งความจงรักภักดีและผลประโยชน์ส่วนตัวจึงสามารถทำให้เจ้าหน้าที่ส่งเสริมการเติบโตขององค์การได้ การเป็นองค์การที่มีขนาดใหญ่มากอาจ

---

<sup>๑</sup> William J. Baumol, "On the Theory of Expansion of the Firm", American Economic Review, 52 (December 1962), : 1078-1087.

เป็นประโยชน์ในการดำเนินการอย่างเห็นได้ชัด ดังที่ William H. Starbuck<sup>๑</sup> กล่าวไว้ในบทวิจัยว่าด้วยการเติบโตขององค์การดังนี้คือ

๑. องค์การสามารถบรรลุถึงความประหยัดที่เกิดจากการขยายขนาดโดยอาศัยความชำนาญพิเศษมากขึ้น โดยเพิ่มความสามารถในการใช้ส่วนเกินให้หมดได้มากขึ้นและโดยการลดความผิดพลาดให้มากขึ้นด้วยการเพิ่มขนาดของตัวอย่างในการค้นคว้าวิจัยให้มากขึ้น
๒. องค์การขนาดใหญ่มีโอกาสดีกว่าองค์การขนาดเล็กในแง่การอยู่รอด
๓. องค์การขนาดใหญ่เปลี่ยนแปลงได้ยากกว่าองค์การขนาดเล็ก ดังนั้นจึงมีแนวโน้มที่จะต้านทานความกดดันจากภายนอกได้มากกว่า และใช้จ่ายมากกว่าเพื่อการวิจัยค้นคว้าและการพัฒนา (ทั้งองค์การโดยส่วนรวมและเจ้าหน้าที่แต่ละคน) จึงเป็นเหตุให้สามารถปรับปรุงเทคนิคใหม่ ๆ ได้ดียิ่งขึ้นอันเป็นประโยชน์ในการเพิ่มอำนาจให้หน่วยงานนั้น
๔. องค์การที่มีขนาดใหญ่สามารถปรับสภาวะแวดล้อมภายนอกให้มีเสถียรภาพได้ในบางประการ ซึ่งองค์การขนาดเล็กกว่าไม่สามารถทำได้ การเพิ่มเสถียรภาพของสภาพแวดล้อมภายนอกเป็นการลดความไม่แน่นอนและความวิตกกังวลลงได้ ทั้งยังเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งในการควบคุมของเจ้าหน้าที่ระดับสูงให้มากยิ่งขึ้น
๕. ประการสุดท้าย เนื่องจากกิจกรรมขององค์การมิได้เป็นการแลกเปลี่ยนตอบแทนที่ทันเห็นได้ทันตา ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถเปรียบเทียบดูได้ระหว่างผลสุดท้ายที่เกิดจากการลงทุนเพิ่มกับต้นทุนสุดท้ายที่ได้ลงทุนไปแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มักสนใจในผลตอบแทนที่เกิดจากการเพิ่มค่าใช้จ่ายมากกว่าการลด ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่จึงถูกกระตุ้นให้ขยายองค์การโดยการเพิ่มค่าใช้จ่ายให้มากขึ้น

ผลของระยะเวลาที่มีต่อองค์การ

องค์การก็เหมือนกับมนุษย์เราซึ่งเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่อาจคาดหมายได้เมื่อมีอายุ

---

<sup>๑</sup> William H. Starbuck, "Organizational Growth and Development," in Handbook of Organization, ed. J.G. March (Chicago : Rand McNally, 1964)

มากขึ้น ประสบการณ์สอนให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น จากปัจจัยเท่าเดิมขนาดความสามารถที่เพิ่มขึ้นนี้อาจนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการเพิ่มบริการอย่างเดียวกันให้มากขึ้นหรือนำไปเพิ่มเป็นทุนสำรองซึ่งนำไปสร้างสรรงานใหม่ ๆ หรืออาจนำไปใช้ในการเข้าแข่งขันจากองค์กรอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้วความเป็นไปได้อีกประการหนึ่งซึ่งมักไม่ค่อยปรากฏบ่อยนักคือการตัดปัจจัยที่ใช้ในการผลิตลงเพื่อเป็นการประหยัด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ทุกคนมักจะหลีกเลี่ยงการลดปัจจัยที่ตนควบคุมอยู่ นอกจากนั้นการนำกระบวนการใหม่ ๆ มาใช้ปฏิบัติในระยะแรก ๆ จะมีผลในเรื่องการประหยัดสูง แต่ในเวลาไม่นานนัก การประหยัดดังกล่าวที่เกิดจากการใช้กระบวนการใหม่ ๆ นั้นก็ย่อมจะค่อย ๆ ลดลง

เมื่อองค์กรมีอายุมากขึ้นก็จะค่อย ๆ พัฒนากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เป็นระเบียบแบบแผนยิ่งขึ้นและสามารถครอบคลุมสถานการณ์ต่าง ๆ ที่จะต้องประสบ ระยะเวลาที่ผ่านไปนั้นทำให้้องค์การมีประสบการณ์กว้างขวางในหลาย ๆ สถานการณ์และเรียนรู้ในการจัดการกับสถานการณ์ได้มากยิ่งขึ้น และได้ผลกว่าเมื่อครั้งเริ่มก่อตั้ง

ในขณะที่องค์กรมีอายุมากขึ้น เจ้าหน้าที่ขององค์กรมีแนวโน้มที่จะหันเหเป้าหมายซึ่งเน้นในการปฏิบัติงานเพื่อสังคมมาสู่เป้าหมายซึ่งเน้นการประกันความอยู่รอดและความเจริญเติบโต เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เป็นเอกเทศ<sup>๑</sup> การเปลี่ยนแปลงจุดนี้มักได้รับการสนับสนุนโดยการสร้างความรู้สึกลูกศรทางอาชีพในหมู่เจ้าหน้าที่รุ่นอาวุโส ในความหมายของการทำงานมานาน ยิ่งเขาทำงานให้้องค์การมานานเท่าใด เขาก็ยิ่งหลีกเลี่ยงการทำงานใหม่ การสูญเสียตำแหน่งหน้าที่ความเป็นผู้มีอาวุโสและการทำงานที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างที่ไม่เป็นทางการใหม่ ด้วยเหตุนี้พวกเขาจึงยินยอมที่จะแก้ไขเป้าหมายเดิมมากกว่าที่จะยอมรับว่างานของเขาสมควรจะถูกยุบเลิกไปเพราะได้บรรลุถึงเป้าหมายดั้งเดิมแล้วหรือเป้าหมายเดิมไม่มีความสำคัญต่อไปอีกแล้ว

ในขณะที่องค์กรมีอายุมากขึ้น จำนวนและสัดส่วนของเจ้าหน้าที่บริหารก็จะมีแนวโน้มสูงขึ้นด้วย ความโน้มเอียงนี้ได้แสดงไว้ในการวิเคราะห์ของ Starbuck

<sup>๑</sup> Ibid., p.303.

เรื่องผลที่เกิดจากการมีอายุยืนยาวขององค์การ<sup>๑</sup> เหตุผลสำคัญในการเปลี่ยนแปลง เช่นนี้ เป็นเพราะปัจจัยในเรื่องเวลามากกว่าปัจจัยในเรื่องขนาดคือ

๑. ระดับบริหารมักมีความมั่นคงและเสถียรภาพในการทำงานมากกว่าระดับผู้ผลิต ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้บริหารมีตำแหน่งหน้าที่สูงกว่าดังนั้นเมื่อใดที่มีการปลดบุคคลออก เจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่ นักบริหารจะถูกปลดออกก่อน ยิ่งองค์การอยู่รอดมาได้นานเท่าใดก็ยิ่งผ่านการปลดคนออกมากขึ้นเท่านั้น
๒. องค์การยิ่งมีอายุมากขึ้นเท่าใดงานซึ่งจะต้องปฏิบัติก็ยิ่งมีต่าง ๆ ชนิดมากขึ้น ทำให้สัดส่วนของบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการประสานงานเพิ่มมากขึ้น
๓. แต่เดิมงานด้านการผลิตต้องพึ่งเครื่องจักรกลมากกว่างานทางด้านบริหาร จนกระทั่งเทคโนโลยีเกี่ยวกับกลไกด้านธุรกิจได้รับการพัฒนาให้ก้าวหน้าขึ้น ดังนั้นยิ่งองค์การมีอายุมากเท่าใดก็ยิ่งได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงด้านเทคนิคมากขึ้นเท่านั้น

ผลของอายุที่มีต่อองค์การนำมาสู่กฎแห่งการเพิ่มความ เป็นอนุรักษนิยมดังได้กล่าวมาแล้วว่าทุกองค์การมีแนวโน้มจะมีลักษณะ เป็นแบบอนุรักษนิยมเมื่อมีอายุมากขึ้น เว้นแต่ในกรณีที่องค์การนั้นจะมีประสบการณ์ในการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วหรือมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลภายใน หลักการข้อนี้นำมาใช้ได้กับองค์การของราชการ เพราะว่าเป็นองค์การที่แยกตัวออกมาไกลจากสภาพการแข่งขันพอสมควรแล้ว

จากกฎข้อนี้และผลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการมีอายุขององค์การซึ่งได้พิจารณามาแล้ว พอจะสรุปได้ดังนี้

๑. องค์การยิ่งมีอายุมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งจะมีโอกาสสลายตัวได้ยากขึ้นเท่านั้น เพราะว่าผู้นำขององค์การเหล่านั้นเต็มใจที่จะเปลี่ยนวัตถุประสงค์เพื่อความอยู่รอดขององค์การนั้น
๒. ช่วงเวลาที่ดีที่สุดที่จะกำจัดองค์การคือ ในทันทีทันใดที่องค์การนั้นได้อุบัติขึ้น
๓. โดยทั่วไปแล้ว องค์การยิ่งจัดตั้งมาเป็นเวลานานก็จะมีภารกิจเพื่อสังคมในขอบข่ายที่กว้างขวางยิ่งขึ้น และจะอยู่รอดได้โดยการปรับเปลี่ยนระดับความสำคัญของภารกิจด้านต่าง ๆ ที่มี

<sup>๑</sup> Ibid., pp.366-376.



ต่อสังคมให้เหมาะสมอยู่เสมอ เมื่อหน้าที่ในระยะแรกขององค์การดังกล่าวคลายความสำคัญลงตาม ส่วน หัวหน้าองค์การก็ต้องเปลี่ยนแปลงภารกิจเสียใหม่ แต่ไม่ใช่ว่าจะทิ้งงานเก่าเสียเลย ดังนั้นเมื่อเวลาผ่านไป องค์การราชการเช่นเดียวกับองค์การเอกชนจึงมีแนวโน้มที่จะ เปลี่ยนไปเพื่อ ป้องกันตนเองจากความไม่แน่นอนอีกด้วย

### จุดจบขององค์การ

การที่องค์การสามารถทำประโยชน์อย่างแท้จริงให้ยืนยาวได้นั้นนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของ ความเป็นมาของระบบ นักทฤษฎีได้ยกเหตุผลหลายอย่างเพื่ออธิบายว่า เหตุใดองค์การโดยเฉพาะ อย่างยิ่งองค์การของรัฐบาลจึงแทบจะไม่มี การสลายตัว หากว่ามันได้ผ่านขั้นพอยูร์รอด เบื้องต้นมาแล้ว

โดยปกติแล้วองค์การมักจะพบจุดจบ เมื่อไม่สามารถปฏิบัติภารกิจ เพื่อสังคมซึ่งมีความสำคัญ พอเพียงที่จะทำให้สมาชิกหรือลูกค้าเต็มใจที่จะสละปัจจัยอันจำเป็น เพื่อธำรงรักษาหน้าที่นั้น ๆ ไว้ ความ ไม่สามารถดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ด้วยสาเหตุ ๓ ประการคือ ภารกิจเฉพาะที่องค์การปฏิบัติอยู่เสื่อม ความสำคัญลงหรือภารกิจยังคงความสำคัญอยู่ แต่องค์การไม่อาจปฏิบัติภารกิจดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพหรือภารกิจดังกล่าวยังคงมีความสำคัญอยู่แต่องค์การอื่น ๆ สามารถปฏิบัติได้ดีกว่าจุดจบขององค์การ มาจากสาเหตุ ๒ ประการแรก องค์การนั้นก็มีความโน้มที่จะสลายตัวไปโดยสิ้นเชิง หากจุดจบมาจาก ถูกแย่งงานโดยองค์การอื่นซึ่งบางครั้งสมาชิกขององค์การเดิมย้ายไปสังกัดอยู่ ในกรณีเช่นนี้องค์การ จะถูกกลืนและคงดำเนินการอยู่ต่อไปแต่เพียงรูปเท่านั้น

เหตุที่องค์การไม่น่าจะพบจุดจบ หากได้จัดตั้งขึ้นอย่างมั่นคงแล้ว

๑. องค์การมักเต็มใจที่จะเปลี่ยนแปลงเพื่อความอยู่รอด ฉะนั้นหากว่างานดั้งเดิมเสื่อม ความสำคัญลงก็ไม่จำเป็นจะต้องพบจุดจบหากว่ามีความตื่นตัวพอที่จะหางานใหม่ซึ่งคนสามารถจะดำเนินการต่อไปได้อย่างดี

๒. ธรรมชาติขององค์การจะชักนำให้ลูกค้าผู้ใช้บริการสร้างความกดดัน เพื่อรักษาองค์การไว้ภายหลังจากที่ประโยชน์ที่ได้รับจากองค์การนั้นไม่คุ้มค่ากับการลงทุนอีกต่อไป ปกติลูกค้าของ องค์การจะรับบริการจากองค์การโดยไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนโดยตรงให้เต็มจำนวนและถ้าหากจะต้อง จ่ายเต็มจำนวน เขาก็จะไม่เต็มใจที่จะจ่ายแต่เขาจะไปบีบบังคับหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดสรรเงินทุนให้

สนับสนุนการบริการนั้น ๆ ต่อไป นอกจากนั้นผู้ใช้บริการหรือผู้บ่อนปัจจัยจำนวนหนึ่งในเกือบทุก ๆ องค์การจะได้รับผลประโยชน์ซึ่งไม่อาจหาสิ่งอื่นมาทดแทนบริการที่ได้รับจากองค์การนั้น จึงทำให้พวกเขาเรียกร้องบริการนั้นต่อไปอีก แม้ว่าผลกำไรที่ได้จะไม่คุ้มกับการลงทุนที่เสียไป องค์การของรัฐมักจะมีผู้อุดหนุนแบบนี้ เพราะบริการที่ได้จากองค์การของรัฐไม่อาจหาได้จากภาคเอกชน เช่น ผู้ขายอาวุธไม่สามารถจะหาผู้ซื้อจรวดหรือยานอวกาศที่เป็นเอกชนได้

๓. สมาชิกขององค์การใด ๆ ก็ตามย่อมมีแนวโน้มที่จะรักษาองค์การให้คงอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จผล แม้ว่าตามความเป็นจริงควรจะถึงจุดจบไปแล้ว เช่น เมื่อค่าใช้จ่ายและผลกำไรขององค์การไม่ได้ส่วนสัมพันธ์กันก็จะช่วยปกปิดสถานะขององค์การซึ่งมีสิทธิในการดำรงอยู่ท่วมทับผลประโยชน์ที่ได้รับ

เมื่อเปรียบเทียบองค์การของรัฐกับของเอกชนแล้วจะเห็นว่า องค์การของรัฐนั้นมีความเต็มใจที่จะสร้างข้อขัดแย้งซึ่งกันและกันน้อยกว่าในกิจการของเอกชน จึงเกิดการฉ้อฉลกันเองน้อยมาก ต่างกับกิจการเอกชนซึ่งเต็มใจที่จะต่อสู้กันให้ถึงขั้นแตกหักมากกว่าทั้งนี้ด้วยเหตุ ๒ ประการคือ ประการแรกในตลอกการแข่งขันอย่างเสรีซึ่งประกอบไปด้วยห้างร้านเล็ก ๆ เป็นจำนวนมากนั้น การแข่งขันอย่างรุนแรงเป็นการแข่งขันในกิจการไม่ใช่ส่วนตัวและเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการอยู่รอด เมื่อองค์การหนึ่งรุกล้ำอาณาเขตขององค์การอื่นนั่นหมายถึงการกระทำที่จงใจมุ่งหมายที่จะเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน แต่สาระสำคัญขององค์การของรัฐนั้นพยายามหลีกเลี่ยงการทำสงครามแบบหมดตัว เพราะเป็นการสิ้นเปลืองแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ประการที่สองถ้าองค์การของรัฐทำสงครามแย่งการควบคุมภารกิจในทางสังคมบางอย่างแล้วก็จะทำให้ฝ่ายตรงข้ามพยายามชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของผู้ต่อสู้ ยิ่งกว่านั้นบรรดาเจ้าหน้าที่ระดับสูงในทุกองค์การกลัวการถูกสอบสวนและคืบลงไปถึงรายละเอียด เพราะมักจะเกี่ยวเนื่องไปถึงการกระทำอันน่าอัปยศบางอย่างซึ่งจะถูกเปิดโปงออกมา

จากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่า "อัตราการทำลาย" ขององค์การและกิจการขนาดใหญ่อยู่ในระดับต่ำมาก เพราะองค์การขนาดใหญ่สามารถทนต่อความไม่คงเส้นคงวาในการได้มาซึ่งปัจจัยสนับสนุนได้ดีกว่าองค์การขนาดเล็ก แม้ว่าจะไม่สามารถรวบรวมความสนับสนุนจากภายนอกได้อย่างเพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่เป็นเอกเทศ แต่องค์การนั้นก็อาจอยู่รอดต่อไป

ได้โดยการร่วมกับองค์การอื่นที่ใหญ่กว่า ซึ่งองค์การรัฐก็อยู่ในข่ายนี้

ทั้ง ๆ ที่ "อัตราการตาย" ขององค์การของรัฐจะอยู่ในระดับต่ำแต่แทบจะไม่มีองค์การในรูปแบบใดเลยที่สามารถอยู่รอดได้ในเวลานับเป็นร้อยปี ส่วนใหญ่แล้วมักจะสลายตัว เมื่อรัฐบาลชุดที่สร้างมันขึ้นมาถูกแทนที่โดยรัฐบาลใหม่

#### ๔. ความสัมพันธ์ขององค์การกับสภาพแวดล้อม

วัตถุประสงค์หลักของวิทยานิพนธ์นี้คือ พยายามหาทางวิเคราะห์เพื่อที่จะศึกษาว่า องค์การในโลกแห่งความเป็นจริงนั้นอยู่รอดได้อย่างไร จึงควรต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่าง องค์การกับปัจจัยสำคัญบางประการในสภาพแวดล้อมขององค์การด้วย ทั้งนี้เนื่องจากสภาพแวดล้อม เป็นเสมือนพลังบังคับหรือสัญญาณอันตรายที่ยิ่งใหญ่ที่สุดต่อความอยู่รอดขององค์การ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ องค์การจะอยู่รอดหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถที่จะปรับตัวเพื่อสนองความต้องการเปลี่ยนแปลงได้หรือไม่ โดยแบ่งเป็น ๒ ลักษณะคือ

##### ๑. สภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ

สภาพแวดล้อมภายนอกขึ้นอยู่กับลักษณะของสังคมและยุคสมัยซึ่งองค์การนั้นดำรงอยู่และมีได้มีอิทธิพลเท่าเทียมกันต่อความอยู่รอดขององค์การ องค์การมีหน้าที่รับผิดชอบทางสังคมที่จะต้องตอบสนองและบริการลูกค้า ต้องจัดผลประโยชน์และค่าใช้จ่ายสำหรับบุคคลและองค์การต่าง ๆ บุคคลและองค์การต่าง ๆ ภายนอกจะมีความสัมพันธ์กับองค์การมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับฐานอำนาจที่องค์การนั้นมีอยู่ในสภาพแวดล้อมภายนอก แผนภาพที่ ๑ เป็นโครงสร้างทั่ว ๆ ไป ซึ่งแสดงถึงลักษณะสภาพแวดล้อมขององค์การ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ จำนวนมากที่สุดซึ่งสามารถจะมองเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์การในบางกรณี องค์ประกอบบางอย่าง อาจจะไม่มีอยู่ครบก็ได้ เช่น อาจจะไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับการแข่งขันหรืออาจจะไม่มีการวางระเบียบบังคับผู้ใดเลย

หน่วยเหนือ หมายถึง หน่วยงานหรือบุคคลซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเหนือองค์การ องค์การสามารถมีหน่วยเหนือได้มากกว่าหนึ่ง (เช่น บางหน่วยงานแบบราชการในรูปสหพันธ์บางหน่วย ปกครองโดยอำนาจรัฐสภา และโดยอำนาจของประธานาธิบดี) หรือหน่วยเหนือเพียง

หนึ่งเดียว (เช่น คณะที่ปรึกษาทำเนียบขาว) ในหลายกรณีอำนาจของหน่วยเหนือถูกจำกัดโดยกฎหมาย (เช่น ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจเหนือคณะกรรมการสหพันธ์การขนส่ง) หรือถูกจำกัดโดยประเพณี (เช่น สหกรณ์มหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจเหนือคณาจารย์)

กลุ่มคู่แข่งชั้น<sup>๑</sup> หมายถึงองค์การอื่นที่ดำเนินงานแข่งขันกับองค์การ กลุ่มคู่แข่งชั้นมีการแข่งขันกันทั้งในหน้าที่และในการได้รับการสนับสนุนทรัพยากร ดังที่ได้กล่าวถึงแล้ว

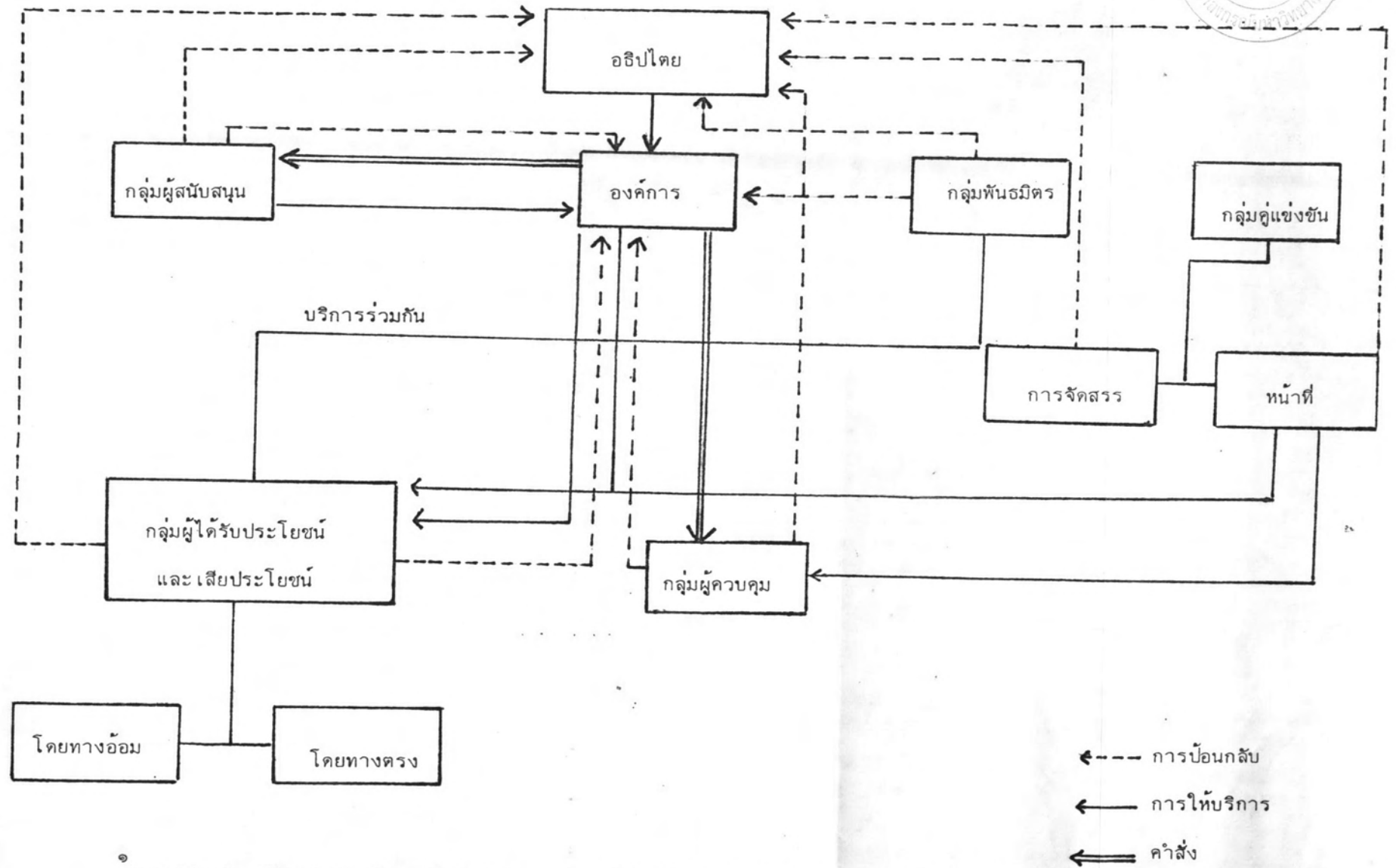
กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์และ เสียประโยชน์ กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมขององค์การ ในทางกลับกันผู้ที่ได้รับผลเสียจากการปฏิบัติงานขององค์การคือ กลุ่มผู้เสียประโยชน์ ถ้าบุคคลเหล่านั้นได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์อย่างมากจากการกระทำขององค์การโดยตรง เขาเหล่านั้นจะระมัดระวังถึงผลกระทบนี้ ในทางตรงกันข้ามพวกที่ได้รับหรือเสียประโยชน์ทางอ้อมจะไม่ค่อยตระหนักถึงพฤติกรรม ตลอดจนผลของการปฏิบัติงานขององค์การ ด้วยเหตุนี้ กลุ่มที่ได้รับการคุ้มครองจากกองทัพต่าง ๆ คือพวกที่ได้รับผลประโยชน์ทางอ้อมและผู้บริโภคที่ถูกเก็บภาษีจากผลิตภัณฑ์ชั้นกลางคือผู้เสียประโยชน์ในทางอ้อม พวกที่ได้รับประโยชน์และ เสียประโยชน์ทางตรงมักจะมี ความสนใจในกิจการขององค์การทราบเท่าที่กิจการเหล่านั้นจะมีผลกระทบต่อเขา ผลก็คือ พวกนี้จะจัดหาปัจจัยป้อนกลับไปให้องค์การในเรื่องประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน พวกที่ได้รับประโยชน์และ เสียประโยชน์ทางอ้อมมักจะเฉยเมยต่อผลกระทบขององค์การที่มีต่อเขา ไม่ว่าจะ เป็นไปในลักษณะของความไม่รู้ไม่สนใจว่ามีสิ่งนั้นเกิดขึ้นหรือความไม่พยายามที่จะหาวิธีการสร้างอิทธิพลเหนือองค์การ<sup>๒</sup>

กลุ่มผู้ควบคุม หน้าที่ขององค์การบางแห่งรวมไปถึงการออกระเบียบข้อบังคับเพื่อควบคุมตลาดเอกชนหรือองค์การทางสังคมอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการสหพันธ์พลังงานเป็นผู้กำหนดราคาแก๊ส และตำรวจเป็นผู้ออกระเบียบข้อบังคับเพื่อควบคุมพฤติกรรมของนักขี่จักรยานยนต์ ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ เช่นนี้นับได้ว่าเป็นผู้ได้รับประโยชน์และ เสียประโยชน์

<sup>๑</sup> G. Tullock, The Politics of Bureaucracy, (Washington D. C. : Public Affairs Press, 1965) pp.51-63.

<sup>๒</sup> A. Downs, An Economic Theory of Democracy, (New York : Harper & Brothers, 1957) pp.220-276.

แผนภาพที่ ๑  
ลักษณะสภาพแวดล้อมขององค์การ



G. Tullock, The Politics of Bureaucracy, (Washington D.C.: Public Affairs Press, 1965), pp. 51-63.

## ประเภทพิเศษ

กลุ่มผู้สนับสนุน องค์การที่เป็นผู้บริโภคลินค้าหรือบริการจำนวนมากซึ่งมีอุปทานจากภายนอกจะมีผลกระทบต่อผู้เสนออุปทาน ตัวอย่างที่เด่นที่สุดคือ กระทรวงกลาโหม การกระทำของผู้เสนออุปทาน เป็นแรงผลักดันภายนอกที่สำคัญและ เป็นการให้ข้อมูลป้อนกลับไปยังกระทรวงกลาโหม

กลุ่มพันธมิตร กลุ่มพันธมิตรคือ กลุ่มบุคคลหรือองค์การที่อื่น เต็มใจสนับสนุนองค์การในเมื่อมีข้อขัดแย้งบางประการ กลุ่มนี้มักจะ เหลื่อมล้ำกับกลุ่มอื่น ๆ ในเรื่องฐานที่มาของอำนาจ เนื่องจากผู้ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ขององค์การจะ เป็นผู้สนับสนุนกลุ่มพันธมิตรในกรณีที่เกิดการขัดแย้งกันขึ้น

สภาพแวดล้อมที่กล่าวมานี้มีการเคลื่อนไหว เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และมีส่วนบังคับให้องค์การเปลี่ยนแปลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น เมื่อสภาพแวดล้อมภายนอกบังคับให้องค์การเปลี่ยนแปลง องค์การก็ต้องพร้อมที่จะปรับตัวอย่างมีแผนและเป็นระบบเพื่อความอยู่รอด สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงส่วนใหญ่นี้เกิดจากกฎหมายใหม่ สถานการณ์ทางการเมืองใหม่ และวิชาการใหม่ ซึ่งมักจะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างรวดเร็วและกว้างขวาง ดังนั้นจึง เป็นภาระหนักของผู้บริหารที่จะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาองค์การให้พร้อมที่จะปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง ดังจะกล่าวถึงต่อไป

### ๒. สภาพภายในองค์การ

ถึงแม้ว่าองค์การแต่ละแห่งจะมีหน้าที่การงานที่แตกต่างกันออกไป แต่โดยทั่วไปแล้วจะมีลักษณะภายในที่เป็นองค์ประกอบที่เหมือน ๆ กัน ดังนี้

- ก. สายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น
- ข. การสื่อสารอย่างเป็นทางการ
- ค. ระบบเกี่ยวกับกฎเกณฑ์
- ง. โครงสร้างอำนาจการบังคับบัญชาอย่างไม่เป็นทางการ
- จ. การปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการโดยไม่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัว

ฉ. ความจงรักภักดีและความสัมพันธ์ส่วนตัวในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน

ก. สายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

องค์การต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นมานั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุเป้าหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาศัยความร่วมมือและการประสานงานกันของกลุ่มบุคคลซึ่งมีหน้าที่การงานที่แตกต่างกันออกไป นั่นคือสมาชิกแต่ละคนในองค์การจะต้องเต็มใจที่จะปรับความประพฤติของตนให้เข้ากับสมาชิกคนอื่น ๆ ได้ และถ้าการปรับตัวซึ่งกันและกันเกิดขึ้นพร้อมเพรียงกันแล้ว องค์การต่าง ๆ ก็ไม่จำเป็นต้องมีระบบการปกครองหรือสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามในแต่ละองค์การมักจะมีอุปสรรคมากมายที่เป็นเครื่องขัดขวางการร่วมมือดังกล่าว อุปสรรคนี้แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ ความขัดแย้ง เรื่องผลประโยชน์และข้อจำกัดทางวิชาการ อุปสรรคทั้ง ๒ ประการนี้ก่อให้เกิดรูปแบบของพฤติกรรมที่ขัดแย้งกัน ทำให้จำเป็นต้องมีโครงสร้างทางด้านสายการบังคับบัญชาอย่างเป็นระบบขึ้น

ความขัดแย้งในผลประโยชน์มีมูลเหตุมาจากความแตกต่างในเป้าหมายที่สมาชิกแต่ละคนพยายามบรรลุถึง และความแตกต่างในลักษณะการเข้าใจข้อเท็จจริงกล่าวคือ ในองค์การใด ๆ ก็ตามจะไม่มีสมาชิกคนใดที่มีเป้าหมายที่ขัดแย้งเหมือนกันหมด ทำให้สมาชิกเหล่านี้มีความเห็นขัดแย้งในด้านที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การ ส่วนความแตกต่างในลักษณะการเข้าใจในข้อเท็จจริงนั้น เนื่องมาจากการที่มีค่านิยมและพื้นฐานทางการศึกษาที่แตกต่างกันไป เช่น วิศวกร เศรษฐกร และศิลปิน จะมองปัญหาไปคนละด้าน

ข้อจำกัดทางวิชาการนั้นเกิดขึ้นเนื่องจากบุคคลแต่ละคนมีความสามารถจำกัดในด้านความรู้และข่าวสารข้อมูล การที่เป็นองค์การขนาดใหญ่มีขอบข่ายงานกว้างขวางจึงมีบุคลากรในการทำงานหลายหน้าที่ ซึ่งแต่ละกลุ่มแม้จะมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกันแต่ก็อาจมีข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบขององค์การที่ตนเข้าทำงานอยู่แตกต่างกันไป ยิ่งไปกว่านั้น ความขัดแย้งอาจจะเนื่องมาจากสาเหตุเรื่องความละเอียดไม่เอาใจใส่หรือไม่สามารถจะรู้ว่าสมาชิกอื่น ๆ ในองค์การกำลังทำอะไรกันอยู่หรือได้ทำอะไรไปแล้ว หรือตั้งใจจะทำอะไร

ความขัดแย้งกันอันมีสาเหตุมาจากสิ่งทีกล่าวมาข้างต้นนั้นยังคงถูกปล่อยปละละเลยให้

ให้คงมืออยู่โดยไม่ได้รับการตรวจสอบแล้ว ความพยายามในการทำงานร่วมกันของสมาชิกในองค์การนั้น ๆ ก็คงลดลงหรือไม่ก็ถูกทำลายไป เพราะสมาชิกแต่ละคนจะมีปฏิกริยาโต้ตอบสมาชิกคนอื่น ๆ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างกลไกบางอย่างขึ้นมาเป็น เครื่องมือในการปรับรูปแบบพฤติกรรมที่ขัดแย้งกันในหมู่สมาชิกให้อยู่ในระดับที่ยอมรับกันซึ่งอาจทำได้ ๓ แบบคือ

๑. ให้อำนาจในการระงับข้อขัดแย้งแก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในองค์การ
๒. ใช้กฎเกณฑ์บางอย่างโดยตั้งอยู่บนข้อสมมติฐานที่ว่า บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องนั้น มีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกัน เช่น กฎเสียงข้างมาก
๓. การอ้างอิงถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับพฤติกรรมซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติมา ซึ่งการใช้กฎเกณฑ์ข้อนี้จะได้ก็ต่อเมื่อมีการใช้กลไกข้อใดข้อหนึ่งใน ๒ ข้อแรก

อย่างไรก็ตาม ในองค์การขนาดใหญ่มักจะใช้การมอบหมายอำนาจให้กับบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไว้ใจได้และเข้าใจงานเป็นผู้แก้ปัญหาหรือยุติข้อขัดแย้งมากกว่าจะใช้วิธีลงคะแนนเสียง เนื่องจากต้องสูญเสียเวลามากและไม่สามารถดำเนินงานประจำวันได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๑</sup>

แนวความคิดในเรื่องการมอบหมายอำนาจหน้าที่นี้ มีความหมายรวมถึงการบังคับบัญชาด้วย กล่าวคือ ถ้า ก. มีอำนาจเหนือ ข. ในพฤติกรรมบางด้านแล้วก็หมายความว่า ก. มีตำแหน่งสูงกว่า ข. ในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

เมื่อองค์การขยายตัวใหญ่ขึ้นเพียงไร ความขัดแย้งในการปฏิบัติงานก็จะทวีจำนวนมากขึ้นเพียงนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องคอยให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงแต่งตั้งผู้ที่อยู่ในระดับรอง ๆ ลงมาเป็นผู้ยุติข้อขัดแย้ง และไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เมื่อขนาดขององค์การขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ ก็จะมีการมอบอำนาจการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอยู่ตลอดเวลาในสายการบังคับ

---

<sup>๑</sup> James Buchanan and Gordon Tullock, The Calculus of Consent, (Ann Arbor : University of Michigan Press, 1962), pp.131-145.



บัญชาต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ในระดับสูงนั้นจะมีงานเพิ่มขึ้นจนล้นมือ

การจัดสายการบังคับบัญชาดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับโครงสร้างการกำหนดตำแหน่งตามระดับที่สลับซับซ้อนได้แก่ ขนาดของงานและการทำงานแต่ละชนิดต้องพึ่งพาอาศัยกันไม่สามารถจะดำเนินไปได้โดยอิสระจากกัน สายการบังคับบัญชาจึงเกิดขึ้นเมื่อองค์การนั้น ๆ เจริญเติบโตขึ้น แต่การขยายตัวดังกล่าวจะปรากฏในองค์การทุกส่วนและในทุกทิศทาง เมื่อองค์การนั้นปรับตัวเพื่อให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่กำลังเปลี่ยนแปลงและเพื่อให้เข้ากับความต้องการในบริการที่เพิ่มขึ้น ระบบการบังคับบัญชาในองค์การนั้นไม่จำเป็นต้องมีบุคคลเพียงคนเดียวอยู่ในตำแหน่งสูงสุดเสมอไป เช่น การบริหารงานโดยคณะกรรมการซึ่งต้องใช้เสียงข้างมาก เป็นเกณฑ์แม้ว่าจะมีประธานกรรมการซึ่งจะมีสิทธิเหนือกว่ากรรมการอื่น ๆ ก็ตาม อย่างไรก็ตาม องค์กรบังคับบัญชาบางประเภทมักจะให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งเป็นตัวแทนในการใช้อำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาบุคคลอื่น ๆ ทั้งหมดในองค์การ ทั้งนี้เพราะมักจะมีเรื่องที่ต้องทำการตัดสินใจในระยะเวลาอันสั้น การให้คน ๆ เดียวมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจก็จะทำให้สิ้นเปลืองเวลาน้อยกว่าการตัดสินใจโดยใช้เสียงข้างมาก

ลักษณะสายการบังคับบัญชาในองค์การนั้นแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะใหญ่ ๆ คือ แบบสูงและแบบราบ สายการบังคับบัญชาแบบสูงนั้นประกอบด้วยขั้นตอนและระดับต่าง ๆ จำนวนมาก ดังนั้นโอกาสที่จะเกิดข้อขัดแย้งระหว่างสมาชิกจึงสูงมาก ซึ่งหมายความว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงแต่ละระดับจะมีหน้าที่รับผิดชอบผู้ใต้บังคับบัญชาเพียงกลุ่มเล็ก ๆ กลุ่มเดียวเท่านั้น ขณะที่สายการบังคับบัญชาแบบราบจะประกอบด้วยระดับต่าง ๆ เพียงไม่กี่ระดับเท่านั้น ผลที่ตามมาก็คือ สายการบังคับบัญชาแบบนี้มีโอกาสที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งในหมู่สมาชิกต่ำมาก และโดยเฉลี่ยแล้ว เจ้าหน้าที่ระดับสูงแต่ละคนจะมีผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมาก

สายการบังคับบัญชามีความสูงเพียงใดก็มีความจำเป็นที่จะต้องเน้นถึงการร่วมมือประสานงานโดยการติดต่อสื่อสารตามแนวดิ่งมากขึ้นเพียงนั้น ซึ่งการประสานงานตามแนวดิ่งนี้ทำให้สิ้นเปลืองเวลา และข่าวสารข้อมูลก็อาจผิดพลาดได้ง่ายเพราะต้องอาศัยสื่อกลางต่าง ๆ มาก

สายการบังคับบัญชาในแต่ละองค์การจะ เป็นลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับปฏิสัมพันธ์หลัก ๓ ประการด้วยกันคือ

๑. ถ้าความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การเป็นไปอย่างลึกซึ้งและซับซ้อนเพียงใด สายการบังคับบัญชาก็จะมีคามสูงมากขึ้นเพียงนั้น เพราะความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมเหล่านั้นสามารถคาดคะเนได้ว่าการความชำนาญพิเศษเฉพาะอย่างโดยแท้จริง

๒. ถ้าการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์การมีความไม่แน่นอนมากเพียงใดสายการบังคับบัญชาก็จะเตี้ยลงเพียงนั้น คือเมื่อเกิดความไม่แน่นอนขึ้น เราก็จะไม่สามารถคาดคะเนความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของงานได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นจึงไม่สามารถจะแบ่งสรรงานออกเป็นส่วนย่อย ๆ จำนวนมากเพื่อที่จะมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะได้ เว้นแต่ว่าผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นจะได้มีการติดต่อกันโดยตรงระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้วยกัน ลักษณะดังกล่าวนี้นับว่าเหมาะสมที่จะใช้สายการบังคับบัญชาแบบเตี้ย เพราะว่าจะเป็นการกระจายอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่แต่ละคน และก่อให้เกิดความสัมพันธ์ตามแนวราบขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก เพราะ

ก. เจ้าหน้าที่แต่ละคนจะต้องมีอิสระในการร่วมมือประสานงานโดยตรงกับเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ในวิธีการต่าง ๆ ที่ไม่อาจทราบล่วงหน้าได้ ฉะนั้นจึงไม่สามารถกำหนดสายการติดต่อสื่อสารไว้ล่วงหน้าได้

ข. ความจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ต้องมีการสนทนาแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกันและความจำเป็นในการปรับปรุงคำอธิบายงานให้สามารถปฏิบัติได้จริง ๆ โดยผ่านตัวกลางต่าง ๆ

ค. การติดต่อสื่อสารในระหว่างเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในสถานภาพอย่างเดียวกันนั้นดูจะมีอุปสรรคน้อยกว่าการติดต่อสื่อสารระหว่างเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในระดับต่างกัน

๓. ถ้าสมาชิกขององค์การมีความสามัคคีกันมากเพียงใด สายการบังคับบัญชาก็จะเป็นแบบเตี้ยได้มากเพียงนั้น

ข. การติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ

การที่บุคคลจำนวนมากจะทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น แต่ละคนจะต้องคำนึงถึงว่าพฤติกรรมของตนจะมีผลกระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้อื่นอย่างไรหรือพฤติกรรมของคนอื่น ๆ มีผลต่อพฤติกรรมของตนอย่างไรบ้าง ด้วยเหตุนี้จึงต้องอาศัยการแลกเปลี่ยนข่าวสาร

ซึ่งกันและกันอย่างสม่ำเสมอในบรรดาสมาชิกขององค์การ แต่เนื่องจากการเตรียมการส่ง การรับ และการอ่านข่าวสารนั้นต้องใช้เวลาจำนวนมากโดยเฉพาะถ้ามีปริมาณข่าวสารที่เกี่ยวข้องมาก ดังนั้นองค์การต่าง ๆ จึงต้องวางระบบการติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการเพื่อจะได้ไม่ต้องสูญเสียทรัพยากรไม่มากเกินไปจนความจำเป็น หรือได้รับข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอที่จะประสานงานได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และวิธีที่ดีที่สุดในการวางรูปแบบการติดต่อสื่อสารก็คือ การสร้างขบข่ายงานซึ่งมีลักษณะให้คล้ายสายการบังคับบัญชาที่สุด อันเป็นขบข่ายที่จะเชื่อมจุดต่าง ๆ เข้าด้วยกันโดยผ่านศูนย์รวมอันเดียว ซึ่งจะทำหน้าที่กลั่นกรองข่าวสารต่าง ๆ แล้วคัดเลือกส่งไปให้แต่ละคนเฉพาะข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของเขา การใช้ศูนย์รวมข่าวนั้นช่วยให้สมาชิกขององค์การบรรลุถึงมติร่วมกันได้เร็วขึ้นซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินงานร่วมกัน ดังนั้นในองค์การที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องมีการประสานงานกันในระดับต่ำสุดเพื่อให้งานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องสร้างขบข่ายการสื่อสารแบบทางการขึ้น เพื่อรวบรวมและกลั่นกรองข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ

ขบข่ายงานการสื่อสารนี้จะมีลักษณะคล้ายสายการบังคับบัญชา กล่าวคือตำแหน่งศูนย์รวมข่าวนี้จะมีภาระมากขึ้นเรื่อย ๆ จนรับไม่ไหว และต่อมาก็ต้องตั้งตำแหน่งในระดับรอง ๆ ไปเพิ่มขึ้น จนต้องปรับปรุงและสร้างขบข่ายในการติดต่อสื่อสารในรูปสายการบังคับบัญชาขึ้น

แต่สายการบังคับบัญชาที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารนั้นแตกต่างกับสายการบังคับบัญชาที่ใช้ในการยุติข้อขัดแย้งคือ ในขบข่ายการติดต่อสื่อสารนั้น ตำแหน่งในระดับสูงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่เหนือกว่าตำแหน่งในระดับต่ำกว่า สายการบังคับบัญชาในการติดต่อสื่อสารไม่จำเป็นต้องมีโครงสร้างชนิดเดียวกับสายการบังคับบัญชาในเรื่องอำนาจหน้าที่ และขบข่ายการสื่อสารไม่จำเป็นต้องทำหน้าที่ตามแนวตั้งเท่านั้น แต่สามารถจะถ่ายทอดข่าวสารตามแนวราบได้ด้วย

อย่างไรก็ตามองค์การส่วนใหญ่ก็ใช้สายการบังคับบัญชาด้วยอำนาจหน้าที่แบบทางการเพียงสายเดียว เพื่อรับผิดชอบในด้านการประสานงานระหว่างพฤติกรรมและการแบ่งสรรทรัพยากรตลอดจนการติดต่อสื่อสารไปในเวลาเดียวกัน ดังสาเหตุดังนี้คือ

๑. การตัดสินใจในการแบ่งสรรทรัพยากรและการตัดสินใจที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เพราะฉะนั้นบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับการตัดสินใจในสองเรื่องนี้จึงต้องสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

๒. การร่วมมือประสานงานกันทั้งของฝ่ายกิจกรรมและฝ่ายแบ่งสรรทรัพยากรส่วนหนึ่ง เกิดจากการมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอทั้ง เบื้องล่างและ เบื้องบนและต่อจากนั้นก็ส่งการลงไปยัง เบื้องล่างทางสายการบังคับบัญชาตามอำนาจหน้าที่

๓. ถ้าตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ในการติดต่อสื่อสารซึ่งจำเป็นสำหรับสายการบังคับบัญชาด้านอำนาจหน้าที่ถูกแยกออกจากกระแสข่าวสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องบน ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวกับพฤติกรรมและทางเลือกในการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากรต่าง ๆ ก็จะได้รับข้อมูลไม่เพียงพอที่จะทำการตัดสินใจได้ดี

ค. ระบบเกี่ยวกับกฎเกณฑ์<sup>๑</sup>

กฎเกณฑ์ที่เป็นทางการเป็นสิ่งที่จำเป็นในองค์การด้วยเหตุผล ๔ ประการดังนี้

๑. เมื่อใดก็ตามที่ไม่มีความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างลักษณะของการกระทำกระทำกับราคา หรือจุดประสงค์ขั้นสุดท้ายแล้วก็จำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อช่วยให้ปัจเจกบุคคลได้ใช้ในการตัดสินใจในการกระทำต่าง ๆ เช่น ในองค์การที่ไม่มีมาตรการโดยตรงเกี่ยวกับการกำหนดราคาของผลผลิต เนื่องจากองค์การดังกล่าวไม่อาจดำเนินการแลกเปลี่ยนโดยตรงแบบธุรกิจการค้าได้

๒. กฎเกณฑ์แบบเป็นทางการนี้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพยิ่งในการประสานงานระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ กล่าวคือถ้าปราศจากกฎเกณฑ์แล้ว สมาชิกแต่ละคนขององค์การจะตอบโต้สถานการณ์ใด ๆ ที่เกิดขึ้นในลักษณะที่เหมาะสมกับเขาในขณะนั้น เสรีภาพในการตอบโต้ดังกล่าวจะทำให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการประสานพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การนั้น ๆ ยุ่งยากและสิ้นเปลืองมาก ดังนั้นการลดค่าใช้จ่ายในการสื่อสารให้อยู่ในระดับที่น่าพอใจจึงเป็นแรงผลักดัน

<sup>๑</sup> Max Weber, "Bureaucracy" in From Max Weber : Essays in Sociology, Trans H. H Gerth and C. Wright Mills (New York : Oxford University Press, 1962), pp.192-244.

ให้องค์การต้องสร้างกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างเป็นทางการขึ้นเพื่อควบคุมพฤติกรรมในสถานการณ์ต่าง ๆ

๓. องค์การที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับภายนอก ถ้าไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอนควบคุมการตัดสินใจแล้ว การตอบโต้ขององค์การต่อสถานการณ์แบบเดียวกันอาจจะแตกต่างกันไป ซึ่งลูกค้าซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนหรือกึ่งประชาชนหวังว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอภายใต้กฎเกณฑ์ จึงจำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลูกค้าขึ้นอย่างเป็นทางการ เพื่อว่าจะได้มีการปฏิบัติตอบโต้อย่างมีเหตุผลโดยไม่ให้เกิดความลำเอียงขึ้น

๔. ความจำเป็นในการประสานงานด้านการแบ่งสรรทรัพยากร เป็นแรงผลักดันให้ทุกองค์การต้องร่างกฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการขึ้นเพื่อควบคุมการใช้เงินงบประมาณ

ในองค์การที่มีสภาพแวดล้อมต่างกัน ก็จะมีกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะแตกต่างกัน เช่น

๑. องค์การที่ต้องเผชิญกับสภาวะแวดล้อมเกี่ยวกับการตัดสินใจในลักษณะเดียวกันมากเพียงใด ก็มีแนวโน้มที่จะสร้างกฎเกณฑ์เพื่อบังคับพฤติกรรมภายใต้สภาพแวดล้อมดังกล่าวมากขึ้นเพียงนั้น และยิ่งองค์การดำเนินงานมาเป็นเวลานานเพียงใดก็ยิ่งจะมีกฎข้อบังคับมากขึ้นเพียงนั้น

๒. ถ้าการตัดสินใจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยเพียงใด การตัดสินใจนั้นจะมีกฎเกณฑ์ควบคุมมากขึ้นกว่าที่จะถูกควบคุมโดยผู้ปกครองในระดับสูง ๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการลดภาระการทำงาน

๓. ยิ่งองค์การที่กิจกรรมของแต่ละฝ่ายมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันมากเพียงใด องค์การนั้นก็ย่อมจะดำเนินการโดยใช้กฎเกณฑ์มากกว่าที่จะให้แต่ละบุคคลตัดสินใจทำการตามอำเภอใจของตน

๔. ถ้าความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การกับเป้าหมายนั้นสุดท้ายมีความคลุมเครือมากเพียงใด กิจกรรมเหล่านั้นก็ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์มากขึ้น

ง. โครงสร้างอำนาจการบังคับบัญชาอย่างไม่เป็นทางการ

หากพิจารณาองค์การในแง่ที่เป็นระบบงานแล้ว บุคคลต่าง ๆ ในองค์การนั้นจะถูกกำหนดหน้าที่ให้แตกต่างกันตามบทบาทของเขาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบความร่วมมือ

แต่ในความเป็นจริงแล้ว คนแต่ละคนมีนิสัยชอบต่อต้านความสัมพันธ์ในลักษณะที่เน้นความเป็นส่วนบุคคล โดยพยายามที่จะข้ามขอบเขตของบทบาทในการทำงานของตนเข้าไปร่วมในหน้าที่อื่น ๆ ด้วย เพราะโครงสร้างทางการปกครองในองค์การมักจะเน้นถึงตำแหน่งหน้าที่ บทบาทตามตำแหน่งหน้าที่ และกฎเกณฑ์ที่ล้อมรอบตนมากกว่าที่จะเน้นถึงบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ทำหน้าที่นั้นโดยเฉพาะ ขณะที่เจ้าหน้าที่ในองค์การนั้นมีแนวโน้มที่ยึดถือประโยชน์ส่วนบุคคลในฐานะที่เป็น "คน" มากกว่าในฐานะที่เป็น "ผู้ที่เล่นตามบทบาทโดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคล" ดังนั้น โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการจึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการส่วนบุคคลของสมาชิกในองค์การ โครงสร้างดังกล่าวนี้จะปรับปรุงแบบแผนทางพฤติกรรมขององค์การ โดยสมาชิกขององค์การจะตัดสินใจว่าตนจะประพฤติปฏิบัติตนอย่างไรในองค์การเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเป็นทางการอันสลับซับซ้อนขององค์การ รวมทั้งเป้าหมายส่วนตัวของตนเองด้วย

โครงสร้างและกระบวนการแบบไม่เป็นทางการนี้ มิใช่จะเกิดจากการที่สมาชิกขององค์การมีเป้าหมายแตกต่างไปจากกระบวนการที่เป็นทางการขององค์การนั้น ๆ เสียทั้งหมดไม่ ทั้งนี้เพราะเครื่องมือไม่เป็นทางการบางชนิดก็มีขึ้นเพื่อช่วยให้องค์การบรรลุเป้าหมายโดยช่วยอุดช่องว่างของกฎเกณฑ์แบบเป็นทางการต่าง ๆ หรือช่วยปรับกฎเกณฑ์เหล่านั้นให้เข้ากับสภาพการณ์ในแต่ละกรณี ซึ่งก็หมายความว่าองค์การที่อยู่ภายใต้สภาวะแวดล้อมไม่แน่นอนและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว นั้น มักมีแนวโน้มที่จะใช้โครงสร้างและกระบวนการแบบไม่เป็นทางการเป็นอย่างมาก<sup>๒</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อเจ้าหน้าที่มีอิสระที่จะใช้วิจารณญาณเขาก็มักจะใช้วิจารณญาณของ

<sup>๑</sup> Philip Selznick, "Foundations of the Theory of Organization," American Sociological Review, 13 (1948), : 26.

<sup>๒</sup> William M. Jones, On Decision-making in Large Organizations, (Santa Monica : The RAND Corporation, 1964)

เขาไปในทางที่เป็นประโยชน์ของตนมากกว่าเพื่อประโยชน์ขององค์การซึ่งหมายความว่า ในการกำหนดโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการเพื่อสนองตอบเป้าหมายขององค์การนั้น ย่อมจะได้รับอิทธิพลจากเป้าหมายส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งด้วยโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการนี้จึงกลายเป็นตัวถ่วงสมรรถภาพในการบรรลุเป้าหมายอย่างเป็นทางการขององค์การด้วย แต่กระนั้นก็ดีโครงสร้างแบบไม่เป็นทางการนี้ก็ยิ่งก่อให้เกิดประโยชน์สำคัญ ๆ หลายประการคือ

๑. ทำให้สมาชิกขององค์การได้รับผลตอบแทนเป็นส่วนตัวต่าง ๆ เช่น ความสัมพันธ์ฉันท์มิตรกับสมาชิกอื่น ๆ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพในองค์การ
๒. ทำให้มีการขยายและปรับปรุงกฎเกณฑ์ที่เป็นทางการต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ไม่เพียงพอ
๓. ทำให้สมาชิกในองค์การมีแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นในสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับเป้าหมายที่เป้าหมายหรือไม่เกี่ยวกับการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวโดยตรง เป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น ทหารมีแรงจูงใจอย่างสูงในการรบ เพราะมีความจงรักภักดีต่อตัวบุคคลในกองร้อยมากกว่าที่จะมีแรงจูงใจจากการที่ต้องมุ่งให้บรรลุเป้าหมายในการทำสงคราม

ด้วยเหตุนี้ โครงสร้างแบบไม่เป็นทางการซึ่งเป็นมรดกตกทอดและปรากฏอยู่ในทุกองค์การจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะก่อให้เกิดความสามารถในการปฏิบัติงานตามหน้าที่อื่น เป็นทางการขององค์การ

#### จ. การปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการโดยไม่คำนึงถึงเรื่องส่วนตัว

Weber<sup>๑</sup> ถือว่า การมีลักษณะไม่เป็นส่วนตัวนั้น เป็นคุณสมบัติประการหนึ่งขององค์การ ซึ่งเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดกับการใช้กฎเกณฑ์และการคัดเลือกตัวบุคคลโดยถือคุณสมบัติทางวิชาการเป็นมาตรฐาน เมื่อใดก็ตามที่การตัดสินใจกระทำขึ้นโดยใช้กฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการแล้ว ก็จะมีโอกาสเพียงเล็กน้อยเท่านั้นที่จะปรับรูปแบบของการตัดสินใจในแต่ละกรณีให้แตกต่างกันไปตามตำแหน่งทางสังคม ความมั่งคั่งความเป็นญาติมิตรกัน หรือตามลักษณะส่วนตัวอื่น ๆ ของบุคคลที่มาติดต่อการทำงานกับองค์การนั้น ขณะเดียวกัน การว่าจ้าง การดำรงอยู่ในตำแหน่งและการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งให้แก่บุคคลก็จะพิจารณาจากคุณสมบัติทางวิชาการของเขามากกว่าลักษณะส่วนตัว

<sup>๑</sup> Weber, "Bureaucracy.....", p.198.

หรือคุณสมบัติที่ตกทอดกันมา

นักสังคมวิทยาและนักมานุษยวิทยาได้แบ่งความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในระหว่างเจ้าหน้าที่ ออกเป็น ๒ แบบคือ ความสัมพันธ์เบื้องต้นหรือขั้นมูลฐาน กับความสัมพันธ์ขั้นที่สองหรือทุติยภูมิ ไว้ดังนี้

Merton<sup>๑</sup> ในปลายสุดด้านหนึ่งนั้น เป็นกลุ่มซึ่ง เกี่ยวข้องกันและมีการกำหนดกฎเกณฑ์ เกือบทั้งหมดเกี่ยวกับความรู้สึกและพฤติกรรมของสมาชิกทั้งในส่วนตัวที่เกี่ยวกับบทบาทและตัวสมาชิกนั้นเอง กลุ่มนี้สามารถเรียกได้ว่าเป็น "กลุ่มเบ็ดเสร็จ" ส่วนปลายสุดอีกด้านหนึ่งนั้น เป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องและกำหนดกฎเกณฑ์เฉพาะบางส่วนและตัวสมาชิกเท่านั้น ซึ่งกลุ่มนี้ถูกเรียกว่าเป็น "กลุ่มย่อย"

ส่วน Coser<sup>๒</sup> ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นนี้ไว้ว่า "ปฏิสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นอัน เป็นลักษณะของกลุ่มปฐมภูมินั้นมีแนวโน้มว่าจะ เกี่ยวพันกับบุคลิกภาพทั้งหมด ดังนั้นจึง เป็นสิ่งที่ทำให้มีความรู้สึกใกล้ชิดสนิทสนมกันมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็สามารถเพิ่มความ เป็นศัตรูได้เช่นเดียวกับความเป็นมิตร"

นักสังคมวิทยาส่วนมากจะจัดองค์การไว้ในกลุ่มทุติยภูมิซึ่งมีความสัมพันธ์ที่เป็นสัดส่วนระหว่างสมาชิกขององค์การในระดับต่าง ๆ ดังนั้นสมาชิกจึงถูกคาดหวังว่าจะเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ เฉพาะในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติตามบทบาทในตำแหน่งหน้าที่และ เฉพาะในส่วนที่จำกัดตามบุคลิกภาพของ เท่านั้น ฉะนั้นความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์การโดยปกติแล้วจะไม่เกี่ยวข้องกับอารมณ์ลึก ชีวิตส่วน บุคคลตลอดจนความเชื่อพื้นฐานเกี่ยวกับความหมายในชีวิตของเขาเลย

ลักษณะที่ไม่เป็นส่วนตัวซึ่งมีความจำเป็นต่อการดำเนินงานอย่างถูกต้องเหมาะสมขององค์ การส่วนใหญ่มีอยู่ ๒ ชนิด ลักษณะแรกเป็นผลเนื่องมาจากการที่องค์การจะคัดเลือก เลื่อนขั้นเลื่อน ตำแหน่งให้กับบุคคล ส่วนหนึ่งจะต้องขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติตามบทบาทของเขา เพราะองค์การนั้นทำ

<sup>๑</sup> Robert K.Merton, Social Theory and Social Structure, 2d ed., (Illinois : The Free Press of Glencoe, 1957), p.311.

<sup>๒</sup> Lewis Coser, The Function of Social Conflict, (Illinois : The Free Press of Glencoe 1956), pp.62-63.



หน้าที่ต่าง ๆ กันในสังคมและหน้าที่ส่วนใหญ่ก็มีลักษณะทางวิชาการ ถ้าองค์การนั้นยังไม่สามารถทำหน้าที่โดยอาศัยความสามารถทางวิชาการแล้วก็จะทำให้ลูกค้ำหรือผู้บริโภคไม่พอใจกับพฤติกรรมขององค์การ ผลก็คือผู้บริโภคอาจจะต้องการให้มีการปรับปรุงตัวผู้บริหารหรือไม่ก็ให้ทรัพยากรจำนวนน้อยลงกว่าเดิม ดังนั้นองค์การทุกแห่งจะต้องถือว่าการปฏิบัติงานตามบทบาท เป็นนโยบายการบริหารงานบุคคลที่สำคัญยิ่ง ลักษณะที่สองนั้น เป็นลักษณะที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับลูกค้ำ องค์การจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนซึ่งอยู่ภายใต้สภาพแวดล้อมอย่างเดียวกันโดยเสมอหน้ากันหมด ไม่ต้องคำนึงถึงลักษณะส่วนตัว

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่แต่ละคนมักมีแนวโน้มว่าจะเกี่ยวพันกันอย่างลึกซึ้งและใกล้ชิดมากยิ่งขึ้นขณะที่เข้าไปในสายการบังคับบัญชาที่มีระดับสูงขึ้น เพราะ

๑. ยิ่งเจ้าหน้าที่เข้าใกล้สายการบังคับบัญชาที่มีระดับสูงขึ้น เพียงใด เขาก็ยิ่งจะมีอิทธิพลโดยตรงต่อนโยบายสำคัญมากยิ่งขึ้นและเห็นได้ชัดขึ้นเพียงนั้น ความปรารถนาที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบายดังกล่าว เป็นแรงจูงใจสำคัญของเจ้าหน้าที่ให้ใช้ความพยายามมากขึ้น ตลอดจนเป็นเครื่องกระตุ้นให้เขาเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การอย่างเต็มที่ขึ้น

๒. เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในระดับสูงสุดของสายการบังคับบัญชามักจะถือว่ากิจการขององค์การของตนนั้นเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในบรรดาสรรพสิ่งทั้งหลาย กล่าวคือโดยสาเหตุที่มีความซื่อสัตย์จงรักภักดีต่อองค์การ ผู้นำเหล่านี้ก็จะมอบหมายความรับผิดชอบในด้านนโยบายที่สำคัญ ๆ ให้กับบุคคลที่เขาเชื่อว่าจะมีความจงรักภักดีเช่นเดียวกับเขาด้วย ซึ่งก็หมายความว่าคนในระดับผู้นำจะเลื่อนตำแหน่งให้ผู้ที่ได้บังคับบัญชาก็ต่อเมื่อ ผู้ได้บังคับบัญชา (หรือคนภายนอก) ผู้นั้นมีความสนใจอย่างจริงจังต่อกิจการขององค์การนั้น ๆ

๓. การตัดสินใจที่ต้องกระทำกันในระดับสูงนั้นจะไม่ถูกควบคุมโดยกฎข้อบังคับที่มีอยู่ เพราะโดยทั่วไปแล้วการตัดสินใจเหล่านี้มักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวางนโยบายกว้าง ๆ การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์หรือปัญหาด้านบุคลากรในระดับสูง ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงเป้าหมายหลักในองค์การ ฉะนั้นการตัดสินใจจึงต้องอาศัยการพิจารณาส่วนตัว ประสบการณ์ส่วนตัว รวมทั้งการใช้อำนาจต่อรองกับองค์การอื่น ๆ หรือตัวแทนภายนอก จึงต้องอาศัยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งของเจ้า



หน้าที่มากกว่าการตัดสินใจในระดับทั่ว ๆ ไป

๔. โดยปกติเจ้าหน้าที่ต้องการความจงรักภักดีจากผู้ใต้บังคับบัญชาที่อยู่ถัดเขาไป ความต้องการนี้ดูเหมือนจะมีมากที่สุดในระดับเจ้าหน้าที่สูงสุดขององค์การ เพราะว่าการทำงานร่วมกันอย่างกลมเกลียวและใกล้ชิดนับเป็นสิ่งสำคัญมากในระดับสูง บัจจุบันนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงเห็นความสำคัญและ เน้นหนักในเรื่องความสัมพันธ์ส่วนบุคคล เพราะถือว่าสิ่งนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่ เป็นไปได้ด้วยดี

๕. ความจงรักภักดีและความสัมพันธ์ส่วนตัวในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน

ความจงรักภักดีส่วนบุคคลที่เจ้าหน้าที่มีต่อผู้บังคับบัญชาและการได้รับความจงรักภักดีจากผู้ใต้บังคับบัญชานั้น เป็นสิ่งที่มิพบเทาสำคัญมากภายในองค์การ เจ้าหน้าที่ระดับสูงจึงมักจะเลือกผู้ใต้บังคับบัญชาที่แสดงว่าจงรักภักดีและซื่อสัตย์ต่อตน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันตนเองโดยอาศัยผู้ใต้บังคับบัญชาเหล่านี้ให้ระมัดระวังการให้ข่าวสารที่จะเป็นอันตรายแก่ตน เช่น การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ของตน หรือความล้มเหลว การขาดการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา ตลอดจนการไร้ความสามารถ

ความจงรักภักดีดูจะเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งขึ้นสำหรับองค์การที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับความไม่แน่นอน มีการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมอย่างรวดเร็ว มีค่าใช้จ่ายสูงตลอดจนได้รับความกดดันจากองค์การภายนอกอย่างหนัก

เป็นความจริงที่ว่า ผู้บริหารที่มีความสามารถและมีมโนธรรมสูงก็จะมีข่าวอื้อฉาวน้อยกว่าผู้บริหารที่มีความสามารถและจริยธรรมน้อยกว่า อย่างไรก็ตามไม่มีผู้นำขององค์การใดจะสามารถหลีกเลี่ยงการกระทำที่เขาไม่ต้องการเปิดเผยให้คนทั่วไปรู้ได้ ฉะนั้นความปรารถนาที่จะได้รับความซื่อสัตย์จงรักภักดีจากผู้ใต้บังคับบัญชาจึงเป็นเรื่องปกติในหมู่ผู้นำด้วยเหตุผลต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ

๑. ความปรารถนาของผู้นำที่จะสร้างอิทธิพลส่วนตัวจะทำให้เขาละเมิดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ภายในองค์การของเขา หรือละเมิดกฎเกณฑ์ขององค์การอื่นเป็นครั้งคราว

๒. ผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชาอาจจะทำความผิดพลาดได้บ้างครั้งอันเป็นความผิดพลาดที่น่าจะหลีกเลี่ยงได้ และเขาจะต้องปกปิดความผิดนั้นไว้หากไม่ปรารถนาจะให้ผู้อื่นเห็นว่า

ตนไร้ความสามารถ

๓. ความไม่แน่นอนจะก่อให้เกิดความผิดพลาดอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะว่านโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีในวันนี้อาจกลายเป็นนโยบายที่ไม่เอาไหนในวันรุ่งขึ้นก็ได้ หากได้ทราบข้อมูลต่าง ๆ มากขึ้น และผู้นำก็อาจจะเห็นว่า เป็นไปไม่ได้ที่เขาจะอธิบายว่า เพราะเหตุใดความผิดพลาดเหล่านั้นจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้จริง ๆ

๔. ความกดดันในการที่จะต้องได้ผลผลิตเพิ่มขึ้นจะทำให้ผู้นำใช้วิธีการรวบรัดให้เร็วขึ้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดการด้อยในคุณภาพ วิธีการนี้อาจเหมาะสมในสถานการณ์นั้น แต่ก็เป็นกรยากที่จะอธิบายให้ประชาชนเข้าใจได้ในภายหลัง เมื่อความเร่งด่วนของสถานการณ์เช่นนั้นได้ผ่านพ้นไปแล้ว ถ้าองค์การถูกดึงเข้าไปพัวพันกับความไม่พอใจของประชาชน และลูกค้าแล้วก็จะทำให้เสื่อมความเชื่อถือและสูญเสียลูกค้าไปในที่สุด ดังนั้นการปลูกฝังความจงรักภักดีส่วนบุคคลเพื่อเป็นเครื่องมือในการยับยั้งการเปิดเผยข่าวเล่าลือที่ไม่ดีต่าง ๆ จะช่วยให้องค์การนั้นบรรลุถึงเป้าหมายหลักของงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและแน่นอน การปิดบังดังกล่าวยังสามารถใช้ในการปกปิดพฤติกรรมหรือการปฏิบัติงานที่ขาดสมรรถภาพได้ด้วย แต่ในทำนองเดียวกัน การใช้วิธีการดังกล่าวก็ก่อให้เกิดผลเสียหลายร้ายแรงได้ เช่นเดียวกัน

บทบาทอีกประการหนึ่งของความจงรักภักดีส่วนบุคคลคือการที่จะสร้างนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดที่ใช้ได้ผลเสมอ ก็คือการสนับสนุนเจ้าหน้าที่คนใดที่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น และเป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในฐานะที่จะนำเอานโยบายนั้นออกมาปฏิบัติให้บังเกิดผลด้วย ซึ่งก็หมายความว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการชกแจงให้สนับสนุนนโยบายดังกล่าวนั้นอาจจะต้องมีความจงรักภักดีเป็นส่วนตัวอยู่กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงผู้นั้น

อุดมการณ์ขององค์การ

อุดมการณ์ (Ideology) หมายถึง ถ้อยคำบอกภาพพจน์ที่ดีของสังคม และวิถีทางที่สำคัญในการก่อรูปสังคมขึ้นตามนั้น เจ้าหน้าที่ระดับสูงขององค์การที่ได้รับการจูงใจจะสร้างอุดม -

<sup>๑</sup> Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy, (New York : Harper & Brothers, 1971), p.96.

การขึ้นมาสำหรับองค์การของเขา แม้ว่าเขาจะไม่ความปรารถนาส่วนตัวอันใดที่จะส่งเสริมสังคมให้ดีขึ้น อุดมการขององค์การในลักษณะนี้จะเกี่ยวข้องกับ เรื่องของสังคมแต่เพียงส่วนที่สัมพันธ์กับหน้าที่ทางสังคมขององค์การเท่านั้น ดังนั้นอุดมการขององค์การจึงหมายถึงถ้อยคำบอกภาพพจน์ทางสังคมขององค์การในส่วนซึ่งสัมพันธ์กับงานขององค์การที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวิธีทางสำคัญในการก่อรูปของสังคมส่วนนั้นด้วย

เจ้าหน้าที่ระดับสูงสร้างอุดมการขึ้นมา เพื่อใช้เป็นหนทางในการติดต่อสื่อสารกับกลุ่มต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าองค์การแต่ละแห่งจะสามารถอยู่รอดได้ทราบเท่าที่สามารถชักจูงผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอกซึ่งมีอำนาจควบคุมปัจจัยต่าง ๆ ที่ให้ผลคุ้มค่ากับการลงทุนได้ตลอดไป โดยแสดงให้เห็นว่าเขาเห็นว่านโยบายและการดำเนินงานขององค์การมีประโยชน์ต่อพวกเขา หรือผู้ที่เขาเห็นควรจะได้รับประโยชน์ ซึ่งการแสดงดังกล่าวต้องพิจารณาโดยละเอียดถึงสภาพแวดล้อม พฤติกรรมขององค์การทางเลือกการกระทำที่เป็นไปได้และอื่น ๆ นอกจากนั้นหลายคนที่องค์การต้องการจะชักจูงก็ไม่มีเวลาและความสนใจที่จะรับทราบรายละเอียดดังกล่าว เจ้าหน้าที่จึงต้องอาศัยวิธีที่รวบรัดในการติดต่อสื่อสารกับคนที่ไม่ต้องการฟังรายละเอียดด้วยการสร้างอุดมการขององค์การขึ้นมา นั่นคือภาพพจน์ที่เป็นถ้อยคำซึ่งแต่ละองค์การต้องประกาศออกมาในรูปของเป้าหมายขั้นสุดท้ายของนโยบายภาพพจน์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสังคมที่ดี ในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบขององค์การ เพื่อว่าผู้ที่เกี่ยวข้อง (เช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ออกเสียงเลือกตั้ง หุ้นส่วน หรือสมาชิกระดับต่ำในองค์การนั้น ๆ เอง) จะสามารถใช้อุดมการนั้นในการตัดสินใจได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรวบรวมข้อมูล ข่าวสาร โดยไม่มีเหตุผล ดังนั้นอุดมการจึงเพิ่มโอกาสให้ผู้ทำการตัดสินใจได้พิจารณางานขององค์การมากขึ้นในเวลาอันรวบรัด เพื่อตัดสินใจเลือกนโยบาย

อุดมการมีส่วนช่วยองค์การให้บรรลุเป้าหมายได้เพราะ

๑. อุดมการจะชักจูงคนภายนอกให้สนับสนุนองค์การ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ระงับการโจมตีองค์การได้ กลุ่มคนภายนอกนี้ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทน นักการเมือง ผู้เสียภาษีส่วนใหญ่ในกรณีที่เป็นองค์การของรัฐ และนายทุน หุ้นส่วน ในกรณีที่ เป็นองค์การเอกชน

๒. อุดมการช่วยสร้างเป้าหมายที่เห็นพ้องต้องกันในหมู่สมาชิกขององค์การ เพราะว่า

เจ้าหน้าที่ระดับต่ำส่วนมากเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะอย่าง เขาจึงไม่ค่อยรู้เรื่องกิจกรรมทั้งหมดขององค์การเหมือนกับคนอื่น ๆ ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การโดยพร้อมเพรียง แต่อุดมการณ์จะชี้ให้เห็นความต้องการพื้นฐาน และงานสำคัญ ๆ ขององค์การเพื่อสร้างความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายแก่สมาชิกทุกคน เพื่อให้สมาชิกประสานงานกันได้ดีขึ้น

๓. เจ้าหน้าที่สามารถใช้อุดมการณ์ในการสรรหา คัดเลือกบุคคลที่เห็นพ้องกันในเป้าหมายและกำจัดพวกที่มีเป้าหมายขัดกันออกไปด้วย กรณีนี้จะมีความสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะเมื่อมีความพร้อมเพรียงกันในเป้าหมายกำลังเป็นที่ต้องการอย่างมาก

อุดมการณ์ที่สร้างขึ้นจะถูกนำมาใช้ในการตัดสินใจบ่อย ๆ ขึ้นเมื่อหลักเกณฑ์อย่างอื่นใช้ไม่ได้ดีหรือกำกวม หรือเมื่อไม่สามารถเลือกกระทำกิจกรรมอันใดซึ่งจะนำไปสู่เป้าหมายได้ดีที่สุดในกรณีนี้ อุดมการณ์สามารถช่วยให้องค์การตัดสินใจได้ง่ายขึ้น อย่างน้อยที่สุดก็โดยการพิจารณาถึงความสอดคล้องกันกับอุดมการณ์

ดังที่กล่าวแล้วว่า เจ้าหน้าที่ระดับสูงใช้อุดมการณ์เป็นเครื่องมือจูงใจผู้ที่ไม่ต้องการฟังข้อมูลขององค์การในรายละเอียดให้หันมายอมรับฟังอย่างกระตือรือร้น การเสนออุดมการณ์ให้เป็นที่ยอมรับฟังทั่วกันทำได้โดยให้ข่าวสารข้อมูลในลักษณะที่เป็นอุดมการณ์โดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ซึ่งผู้รับฟังจะได้ทราบกระแสข่าวโดยไม่ต้องเสียเงินจากแหล่งให้ข้อมูลฟรี เช่น บริการทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ และนิตยสารที่ได้รับความนิยม องค์การส่วนมากแข่งขันกันที่จะให้ข่าวต่อวิทยุ ผู้สื่อข่าว และผู้ที่เกี่ยวข้องที่มีหน้าที่เสนอข่าวสารข้อมูลให้ฟรีเพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดีขององค์การเพราะการให้ข่าวจะทำให้เกิดความรู้สึก ความหวังในบริการที่สำคัญขององค์การ และช่วยลดความไม่เป็นมิตรของผู้เสียภาษีอันเนื่องมาจากความไม่รู้ถึงประโยชน์ขององค์การที่มีต่อพวกเขาเองได้ นอกจากนี้ก็ควรทำให้การรับฟังข่าวสารเป็นผลดีต่อผู้รับเอง โดยทำให้ข่าวสารนั้นสนุกสนาน น่าตื่นเต้น น่าฟัง หรือเพื่อให้ผู้รับฟังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ภายหลังได้

ในสังคมประชาธิปไตยนั้น ทั้งองค์การและพรรคการเมืองต่างก็สร้างอุดมการณ์ขึ้นเพื่อใช้ติดต่อสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพกับผู้เกี่ยวข้องคนอื่น ๆ แต่อุดมการณ์ขององค์การโดยปกติแล้วจะต้องมีรายละเอียดภายในที่สอดคล้องกันในส่วนลึกมากกว่าอุดมการณ์ของพรรค นอกจากนี้ยังแตกต่าง

กันในลักษณะที่เด่นชัดอีก ๔ ประการคือ<sup>๑</sup>

๑. ผู้รับฟังอุดมการณ์พรรคจะมีมากกว่าผู้รับฟังอุดมการณ์การ เพราะประชาชนทุกคนในสังคมจะได้รับอิทธิพลโดยตรงและอย่างสำคัญจากรัฐบาลโดยทั่วไป แต่ไม่จำเป็นต้องได้รับอิทธิพลจากองค์การ ดังนั้นประชาชนเกือบทุกคนจึงเป็นผู้รับฟังอุดมการณ์พรรคแต่มีจำนวนไม่มากนักที่รับฟังอุดมการณ์ขององค์การ

๒. ประชาชนโดยทั่วไปจะแสดงความสนใจในอุดมการณ์ขององค์การใด ๆ น้อยกว่าอุดมการณ์ของพรรค

๓. ผู้รับฟังอุดมการณ์ขององค์การมีที่ท่าว่าจะสนใจต่อเนื้อหาสาระมากกว่าผู้รับฟังอุดมการณ์ของพรรค เพราะความปรารถนาที่จะได้รับการเลือกตั้ง เป็นสิ่งจูงใจขั้นพื้นฐานที่ทำให้นักการเมืองเข้าร่วมกับพรรคมากกว่าฝักใฝ่ในสาระของนโยบาย แต่คนในองค์การมักจะให้ความสนใจในสาระของอุดมการณ์เพราะ เขาได้รับผลกระทบจากอุดมการณ์ขึ้น

๔. อุดมการณ์ของพรรคที่เป็นรัฐบาลจะประกอบด้วยสิ่งที่น่าชื่นชมและมองโลกในแง่ดีกว่าอุดมการณ์ขององค์การ เพราะความต้องการที่จะชนะการเลือกตั้งครั้งต่อไป พรรครัฐบาลจึงต้องหาทางชี้ให้เห็นว่าปัญหาสำคัญกำลังดำเนินไปด้วยดี และทุกสิ่งทุกอย่างกำลังอยู่ภายใต้การควบคุม ดังนั้นอุดมการณ์พรรคจึงเน้นถึงความดีของงานที่กำลังทำอยู่ แต่ไม่พูดถึงปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขได้ แต่องค์การต่าง ๆ จะพยายามสร้างอุดมการณ์ในลักษณะ "ขยายตัว" โดยเน้นถึงปัญหาที่ยังมิได้รับการแก้ไข การบริการที่ยังมิได้มีการปฏิบัติและเครื่องชี้ต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความไม่สมบูรณ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงว่าองค์การกำลังต่อสู้อย่างกล้าหาญกับปัญหาของตนอยู่ และต้องการทุนเพิ่มขึ้นในการดำเนินการ

#### ลักษณะทั่วไปของอุดมการณ์ขององค์การ

๑. อุดมการณ์จะ เน้นผลประโยชน์ในทางบวก ซึ่งเพิ่มพูนขึ้นจากการกระทำขององค์การและพยายามลดการ เน้นเรื่องค่าใช้จ่ายในการบรรลุมัน

<sup>๑</sup> Ibid., pp.139-141.

๒. การเปลี่ยนแปลงในอุดมการณ์ส่วนใหญ่แล้วจะ เกี่ยวข้องกับการดำรงไว้ (ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงเป็นพวกอนุรักษนิยม) หรือขยายกิจกรรมขององค์กร (ถ้าเจ้าหน้าที่ระดับสูง เป็นพวกผู้คลั่งอุดมการณ์หรือพวกนักใต้เท้า)

๓. เมื่อองค์กรอื่นพยายามจะแย่งงานไป อุดมการณ์ขององค์กรจะต้องขีดเส้นกำหนดขอบเขตกิจกรรมของตนไว้ให้ชัดเจน เพื่อชี้ให้เห็นว่าองค์กรอื่น ๆ อยู่นอกเหนือขอบเขตของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั้นโดยชอบธรรม และอย่างสมเหตุสมผล ในทางกลับกันเมื่อองค์กรนั้นเองพยายามหาทางรุกรานขอบเขตขององค์กรอื่น ๆ ก็ต้องขีดเส้นแบ่งเขตแดนระหว่างงานของตนกับองค์กรอื่นไว้ให้คลุมเครือ

๔. อุดมการณ์ขององค์กรจะ เน้นถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมทั้งหมดหรือสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วรากฐานการสนับสนุนขององค์กรประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะ เล็ก ๆ หลาย ๆ กลุ่มรวมกันก็ตาม ซึ่งกลุ่มเหล่านี้รู้ว่าองค์กรจะให้ผลดีต่อกลุ่มตนเพียงใด แต่อุดมการณ์จะถูกกำหนดขึ้นเพื่อเรียกร้องการสนับสนุนจากผู้ไม่รู้ข่าวสาร ข้อมูลโดยละเอียดถึงประโยชน์ขององค์กร ยิ่งกว่านั้น การเน้นถึงประโยชน์เฉพาะกลุ่มจะทำให้องค์กรเสียภาพพจน์ที่ดีต่อสังคมไปได้

๕. อุดมการณ์ของแต่ละองค์กรมัก เน้นเรื่องการให้เสรีภาพส่วนตัวแก่สมาชิกมากกว่า การรวบอำนาจสู่ส่วนกลาง และประสิทธิภาพในการทำงาน

๖. แม้ว่าอุดมการณ์ขององค์กรจะมีลักษณะ เฉพาะและละเอียดมากกว่าอุดมการณ์ของพรรคก็ตาม แต่อุดมการณ์ขององค์กรก็ยังคงทำให้กว้างไว้ด้วย เพราะการรวมนโยบายที่ละเอียดเข้าไปในอุดมการณ์จะทำให้สูญเสียความสามารถในการทำตัว เป็นสื่อความคิดเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรได้

๗. องค์กรทุกแห่งจะมีอุดมการณ์ที่ เน้นความสำเร็จและความสามารถในอนาคตโดยจะไม่พูดถึงความผิดพลาดและความไร้ความสามารถของตน

ลักษณะ เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า อุดมการณ์ขององค์กรไม่ได้สะท้อนสิ่งที่องค์กรกำลังทำอยู่จริงได้ถูกต้องนัก อย่างไรก็ตาม ถ้าอุดมการณ์ขององค์กรไม่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของมันเลย ในที่สุดคนที่ผู้นำต้องการชักจูงจะเรียนรู้ว่า อุดมการณ์เป็นสิ่งที่เชื่อถือไม่ได้ในการนำมาตัดสินใจ ดัง -

นั้นพฤติกรรมขององค์การอย่างน้อยจะต้องแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มที่เคลื่อนเข้าสู่ทิศทางที่อุดมการได้กำหนดไว้

เมื่อสภาพแวดล้อมขององค์การเปลี่ยนแปลงไป อุดมการขององค์การก็จะล้าสมัยและเจ้าหน้าที่จะไม่สามารถปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์แท้จริงแก่ลูกค้าได้ ดังนั้นจึงต้องมีการเปลี่ยนแปลงอุดมการตามไปด้วย แต่การเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดในอุดมการย่อมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในความสนับสนุนทั้งภายในและภายนอก ถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมใหม่ได้อย่างมีเหตุผล ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาานเท่า ๆ กับในการสร้างความเคยชินกับอุดมการนั้นก็ได้ เมื่อองค์การใดมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง การเปลี่ยนแปลงอุดมการก็ทำได้ลำบากขึ้น เพราะนักการเมืองที่ควบคุมองค์การอยู่มักจะไม่นกล้าเปลี่ยนอุดมการและพฤติกรรมในทันทีทันใด ด้วยเกรงว่าพรรคพวกที่ยังล้าหลังอยู่จะไม่พอใจ จนเป็นเหตุให้เขาเสียการสนับสนุนในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้ ฉะนั้นตราบดีที่ผู้นำองค์การถูกจำกัดไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงอุดมการของตนด้วยความกลัวว่าจะเสียการสนับสนุน ตราบนั้นเขาย่อมจะเสียการควบคุมอุดมการไปส่วนหนึ่ง และผู้สนับสนุนจะมีส่วนร่วมในการควบคุมไปกับเขาโดยไม่รู้ตัว และทำให้องค์การหมดความเป็นเอกเทศไป

#### อุดมการจะมีประโยชน์ต่อองค์การประเภทใดมากที่สุด

ดังกล่าว่าแล้ว อุดมการถูกกำหนดขึ้นเพื่อสื่อสารกับคนที่ไม่สามารถรับข้อมูลที่มีรายละเอียด และเพื่อสร้างความเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายภายใน ดังนั้น องค์การซึ่งการสื่อสารและความเห็นพ้องต้องกันดังกล่าวมีบทบาทมากก็ย่อมมีแรงกระตุ้นมากที่จะสร้างและใช้อุดมการดังนี้

๑. องค์การที่ใหญ่มาก ต้องการอุดมการเพื่อให้ได้รากฐานสำหรับความสามัคคีภายในอย่างเพียงพอ
๒. องค์การที่หาสมาชิกมาเป็นพวกด้วยวิธีเฉพาะที่แปลก ๆ อุดมการที่กว้างขวางจะทำหน้าที่เป็นตัวโฆษณาชักชวนสมาชิกที่ยังคงซ่อนเร้นอยู่
๓. องค์การที่มีกิจกรรมซึ่งให้ประโยชน์ในทางอ้อมแก่คนส่วนใหญ่ องค์การดังกล่าวต้องการอุดมการเพื่อให้คนเหล่านั้นเชื่อว่าพวกเขาจะได้รับประโยชน์จริง ๆ



๔. องค์การที่ยังอยู่กับกิจกรรมที่ขัดแย้งกัน ต้องการอุดมการณ์เพื่อพิสูจน์ความอยู่รอด และความมั่นคงต่อสมาชิกและคนภายนอก ทั้งนี้เพราะองค์การถูกโจมตีอยู่เสมอ

๕. องค์การที่มีงานซับซ้อนกับองค์การทางสังคมอื่น ๆ องค์การเหล่านี้ไม่ยอมรับการรุกรานในเขตแดนของตน หรือบางทีก็เริ่มบุกรุกเข้าไปในเขตแดนของผู้อื่น ปกติแล้วการแข่งขันกันระหว่างองค์การคือ เงินและอำนาจ ซึ่งเรื่องนี้จะต้องพูดกันในรูปแบบอุดมการณ์และประสิทธิภาพในการทำงานที่ให้ประโยชน์ต่อคนภายนอก ทั้ง ๆ ที่คนภายนอกก็สนใจแต่เพียงว่าองค์การนั้นทำงานสำเร็จได้ดีเพียงใด

๖. องค์การที่พยายามขยายตัวอย่างรวดเร็ว ต้องการแสดงให้เห็นความจำเป็นในการที่ต้องยึดครองทรัพยากรเข้ามาไว้ให้มากขึ้นด้วยวิธีที่คนให้ทรัพยากรนั้นจะยอมรับด้วย

องค์การทั้งหมดนี้ถูกแรงบังคับให้สร้างอุดมการณ์โดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าจะเชื่อในสิ่งเดียวกับที่กำหนดไว้ในอุดมการณ์จริงหรือไม่ หรือว่าหัวหน้าทำไปเพื่อประโยชน์ของตนเท่านั้น

องค์การในรูปรัฐวิสาหกิจ

ปัจจุบันนี้รัฐวิสาหกิจได้เข้ามามีบทบาทในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก กล่าวคือนอกจากจะมีส่วนทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ดีขึ้นแล้วรัฐวิสาหกิจ ยังได้เข้ามามีบทบาททางด้านเศรษฐกิจของประเทศทั้งในด้านการประกอบอาชีพ การส่งเสริมอาชีพและการคุ้มครองอาชีพ นอกจากนั้นรัฐวิสาหกิจยังมีบทบาทในเรื่องของการส่งเสริมตลาดและการนำผลิตผลต่าง ๆ ไปสู่ตลาด รวมทั้งการติดต่อธุรกิจต่าง ๆ อีกด้วย ในด้านความเป็นอยู่ของประชาชนนั้น ปรากฏว่าบริการด้านสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ เป็นบริการที่ดำเนินงานโดยรัฐวิสาหกิจแทบทั้งนั้น

แม้ว่าในประเทศที่มีนโยบายเศรษฐกิจอยู่ ภายใต้ระบบทุนนิยมมุ่งที่จะสร้างเสริมวิสาหกิจเอกชนให้มีความมั่นคง เพื่อการป้องกันการผูกขาด เนื่องจากระบบทุนนิยมเชื่อว่าการแข่งขันระหว่างวิสาหกิจเอกชนจะทำให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครอง คือเมื่อมีการแข่งขันแล้วราคาสินค้าและบริการจะไม่ขึ้นอยู่กับผู้ขายฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ดี กิจกรรมของวิสาหกิจเอกชนบางชนิดรัฐจำเป็นต้องยื่นมือเข้าเกี่ยวข้อง

แทรกแซงในการให้บริการและการกำหนดราคาค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น การเดินรถประจำทาง แม้ว่าเอกชนจะเป็นเจ้าของ และเป็นผู้ดำเนินงานก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน รัฐจะกำหนดอัตราค่าโดยสาร และกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการให้บริการ รวมทั้งการควบคุมโดยใกล้ชิดให้มีการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับอย่างแท้จริง การที่รัฐต้องเข้าแทรกแซงเช่นนี้ก็เพราะการแข่งขันโดยเสรีไม่อาจเป็นไปได้ สำหรับธุรกิจเช่นนี้ ดังนั้นถ้าจะปล่อยให้วิสาหกิจเอกชนแข่งขันกันเดินรถประจำทางโดยเสรี ในไม่ช้าประชาชนผู้ใช้บริการรถประจำทางจะได้รับความเดือดร้อน เพราะการรวมตัวของเจ้าของกิจการเดินรถประจำทาง

แต่ธุรกิจที่อยู่ใต้กฎข้อบังคับ ดังกล่าวมิใช่ว่าจะยังให้เกิดการคุ้มครองแก่ประชาชนเสมอไป ในบางกรณีการแข่งขันเป็นไปไม่ได้และการออกกฎข้อบังคับแก่วิสาหกิจเอกชนประสบความสำเร็จล้มเหลว รัฐก็จำเป็นต้องดำเนินการเอง โดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้น

รัฐวิสาหกิจในนานาประเทศมีมากมายหลายชนิดและประกอบด้วยความมุ่งหมายต่าง ๆ กัน เช่น อังกฤษ ซึ่งเป็นแม่บทของรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดให้การทำเรือแห่งลอนดอนเป็นรัฐวิสาหกิจ<sup>๑</sup> ต่อมาได้กำหนดให้สถานีวิทยุกระจายเสียง บี บี ซี เป็นรัฐวิสาหกิจ<sup>๒</sup> และให้สภาการถ่านหินแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่นกัน<sup>๓</sup>

ประเทศอินเดีย ได้กำหนดเป็นนโยบายแน่นอนที่จะให้รัฐ เป็นผู้ดำเนินงานในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับถ่านหิน เหล็ก การสร้างเครื่องบิน การต่อเรือ การสร้างอุปกรณ์โทรศัพท์ โทรเลขและวิทยุ การเจาะหาน้ำมัน<sup>๔</sup>

อย่างไรก็ดี ประเทศต่าง ๆ ได้ถือแนวทางปฏิบัติมานานแล้วที่จะผูกขาดการผลิตยาสูบ

<sup>๑</sup> The Port of London Act, 1908.

<sup>๒</sup> The Royal Charter issued on December 20, 1926.

<sup>๓</sup> The Coal Industry Nationalization Act, 1964.

<sup>๔</sup> Resolution on Economic Policy and Programmes, 1924-1954,

ไม้ขีด สุรา และเกลือ กิจการซึ่งเป็นสาธารณูปโภคทั่วโลกได้เป็นภารกิจของรัฐบาล เช่น การประปาในเมืองใหญ่ ๆ เกือบทุกเมืองเป็นกิจการของรัฐบาล ระบบการจำหน่ายไฟฟ้าเป็น กิจการของรัฐบาลใน แคนาดา นิวซีแลนด์ ออฟริกาใต้ และไทย

เมื่อกิจการของรัฐวิสาหกิจมีขอบเขตแตกต่างกันอย่างกว้างขวาง เช่นนี้ จึงเป็นการ ยากที่จะวิเคราะห์ศัพท์ กิจการของรัฐวิสาหกิจให้รัดกุมแน่นอน ความหมายของรัฐวิสาหกิจตามที่ เข้าใจกันคือ การที่รัฐเข้าประกอบการผลิตหรือทำการค้าเสียเอง

สำหรับในประเทศไทยนั้น คำว่า "รัฐวิสาหกิจ" เริ่มแพร่หลายเมื่อไม่นานมานี้ แต่ ทั้งนี้มิได้หมายความว่ารัฐวิสาหกิจเพิ่งจะเกิดขึ้นมา การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้เริ่มมีมานาน แล้ว ตั้งแต่สมัยสุโขทัย ในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๓ ได้ให้คำนิยามคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ไว้ดังนี้

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้น เป็นของกระ- ทรัวง ทบวง กรม ในรัฐบาล หรือกระทรัวง ทบวง กรมในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละ ๕๐ หรือบริษัทห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ดังกล่าวข้าง ต้นมีทุนรวมอยู่ด้วยกว่าเกินกว่าร้อยละ ๕๐ และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วย งานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่องค์การของ รัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐

โดยสรุปแล้ว รัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติหมาย ความว่า การประกอบธุรกิจหรือวิสาหกิจใดที่ใช้ทุนของรัฐบาลทั้งสิ้นหรือที่รัฐบาลร่วมทุนอยู่ด้วย เกิน กว่าร้อยละ ๕๐ ไม่ว่าจะ เป็นโดยตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม

ส่วนในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ ได้ให้คำนิยามคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ไว้ดังนี้

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

ก. องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

- ข. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐
- ค. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐
- ง. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐
- จ. บริษัท หรือ ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐

โดยสรุปแล้ว รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ หมายความว่ากิจการที่รัฐบาลถือหุ้นหรือมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ไม่ว่าจะ เป็นทางตรงหรือทางอ้อมและไม่ว่าจะอ้อมสักกี่ขั้นก็ตาม ที่มีจุดประสงค์เช่นนี้ก็เพราะว่าตามอำนาจของกฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าวนี้ รัฐบาลอาจดำเนินการควบคุมนโยบายและการดำเนินงานของกิจการเหล่านี้ได้ในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่

ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะให้รัฐวิสาหกิจได้ดำเนินงานของตนในลักษณะที่เลี้ยงตนเองได้ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องการให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ก็ต้องให้สอดคล้องกับนโยบายทั้งด้านเศรษฐกิจการเมืองและอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับความมั่นคงและการพัฒนาประเทศ สิ่งที่น่าอนงก็คือการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาที่ย่อมไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะแข่งขันกับกิจการของเอกชน หากแต่รัฐจำเป็นต้องเข้าดำเนินการเพราะในกิจการบางอย่างโดยเฉพาะสาธารณูปโภคจำเป็นต้องมีเงินทุน ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาและอุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากต่างประเทศ และความร่วมมือนดังกล่าวจะทำให้สำเร็จเป็นผลดีก็จะต้องเป็นการดำเนินงานระหว่างรัฐกับรัฐ

เป้าหมายโดยตรงของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปอาจจะจำแนกได้ ดังนี้<sup>๑</sup>

#### ๑. เป้าหมายทางการเมือง

ในประเทศที่เป็นสังคมนิยมนั้น เป้าหมายทางการเมืองของรัฐวิสาหกิจมีความ

<sup>๑</sup> ไพศาล ชัยมงคล, รัฐวิสาหกิจ, (กรุงเทพมหานคร : เทพนิมิตรการพิมพ์, ๒๕๑๖),

สำคัญมากเป็นพิเศษ เพราะเป้าหมายจะเป็นเครื่องสะท้อนถึงอุดมการณ์ และปรัชญาของระบบเศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศเหล่านั้น

รัฐวิสาหกิจที่มีเป้าหมายทางทหาร เมืองจะได้รับการจัดตั้งขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้

- ก. เพื่อเป็นเครื่องประกันอธิปไตยทางเศรษฐกิจของประเทศ
- ข. เพื่อกำจัดการลงทุนของต่างประเทศออกจากบางสาขาเศรษฐกิจ
- ค. เพื่อโอนกิจการวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ

#### ๒. เป้าหมายทางเศรษฐกิจ

ก. เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของชาติโดยทั่ว ๆ ไปหรือสาขาเศรษฐกิจสาขาใดสาขาหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง

- ข. เพื่อเป็นสิ่งจูงใจและให้ความช่วยเหลือแก่วิสาหกิจเอกชน
- ค. การลงทุนประเภทนี้ไม่เป็นการดึงดูดความสนใจของธุรกิจเอกชน
- ง. เป็นกิจการที่มีการเสี่ยงมาก
- จ. เงินทุนของธุรกิจเอกชนไม่เพียงพอแก่การประกอบการขนาดใหญ่
- ฉ. เป็นกิจการที่มีความสำคัญมาก และเป็นสิ่งที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติจะขาดเสียมิได้

ช. เพื่อเป็นแบบอย่างแก่วิสาหกิจเอกชน

ฅ. เพื่อหารายได้นำส่งคลัง

#### ๓. เป้าหมายทางการเงิน

ก. เพื่อให้มีความคล่องตัวทางการเงิน และทางธุรกิจมากขึ้น

ข. เพื่อให้มีรายได้คุ้มกับรายจ่าย

ค. งานบางอย่างที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้

#### ๔. เป้าหมายทางสังคม

ก. เพื่อดำเนินการบริการสาธารณะ โดยมีได้มุ่งหวังกำไรในเมื่อบริการดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นต่อความก้าวหน้าของสังคม

ข. เพื่อขจัดความว่างงาน

ค. เพื่อให้ชีวิตของคณงานมีมาตรฐาน

#### ๔. เป้าหมายอื่น ๆ

เป้าหมายอื่นใดของรัฐวิสาหกิจที่มีได้เป็นเป้าหมายทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ทางการเงิน และทางสังคมแล้วถือว่าเป็นเป้าหมายอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของเป้าหมายต่าง ๆ เหล่านี้ในแต่ละประเทศมิได้เป็นอย่างเดียวกันตลอด แต่ขึ้นอยู่กับระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้นประการหนึ่ง กับระดับการพัฒนาของประเทศว่าประเทศนั้นเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือยังด้อยพัฒนาประการหนึ่ง

ข้อน่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ การจำแนกประเภทของเป้าหมายของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้นนั้นมิได้เป็นไปโดยชัดเจน และเป้าหมายบางอย่างก็อาจทับซ้อนกันได้

รัฐวิสาหกิจจึงมิใช่หน่วยงานราชการโดยแท้จริง และมีใช้ธุรกิจแท้จริง หากอยู่ระหว่างราชการกับธุรกิจ ถ้าเราจะเรียกรัฐวิสาหกิจว่าเป็นส่วนราชการ ก็จำต้องเข้าใจต่อไปด้วยว่าเป็นส่วนราชการที่นำเอาระบบบริหารธุรกิจมาใช้ หรือถ้าจะเรียกรัฐวิสาหกิจว่าเป็นธุรกิจ ก็จะต้องถือว่าประเทศหรือประชากรทั้งประเทศเป็นผู้ถือหุ้น

การบริหารรัฐวิสาหกิจต่างกับธุรกิจที่ไม่อาจกำหนดราคา สินค้า หรือบริการของตนตามกฎแห่งราคา และไม่อาจกำหนดปริมาณการผลิตโดยถือเอาความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนกับรายได้เป็นหลักในการวินิจฉัยเช่นธุรกิจ ในขณะที่เดียวกันรัฐวิสาหกิจไม่อาจถือหลักรายจ่ายกำหนดรายได้ของการคลังสาธารณะ หรือการทางงบประมาณของรัฐมาเป็นหลัก เพราะรัฐวิสาหกิจจะต้องพยายามเลี้ยงตัวเองให้ได้ และจะแบ่งกำไรของรัฐมาเป็นรายได้มิได้ แม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะมีสภาพคล้ายธุรกิจแต่ก็ไม่เลิกล้มเพราะการบริหารผิดพลาดขาดทุนเช่น ธุรกิจทั่วไป ผลประโยชน์ที่รัฐวิสาหกิจหาได้ต้องส่งให้รัฐเป็นรายได้สาธารณะส่วนหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ดำเนินงานแบบผูกขาดหรือคล้ายผูกขาด แต่ไม่อาจกำหนดราคาของสินค้าและบริการได้ เช่น ธุรกิจ

ที่ทำการผูกขาด ในบางกรณีผู้บริหารรัฐวิสาหกิจต้องเผชิญกับทางเลือกสองแพร่งคือ จะต้องเลือกระหว่างความรับผิดชอบต่อประชาชน กับสมรรถภาพในการทำงานจะเลือกทางไหนจึงจะเป็นทางที่ถูก ปัญหาเหล่านี้นับเป็นปัญหาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งผู้บริหารแต่ละคนจะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบ เพื่อความอยู่รอดของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ