

# บทที่ 5

## องค์การและการจัดรูปองค์การ

### หัวข้อเรื่อง

1. ความนำ
2. ความหมายขององค์การ
3. วิัฒนาการของการจัดโครงสร้างและกระบวนการทำงานภายในองค์การ
4. การจัดองค์การและการจำแนกประเภทขององค์การ
5. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การตามวิธีการบริหารแบบสถานการณ์

### แนวคิด

1. องค์การเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหาร การจัดโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสมกับสภาพการทำงาน จะส่งผลให้การบริหารงานที่ประสิทธิภาพได้
2. การจัดโครงสร้างขององค์การตามทฤษฎีการจัดองค์การในยุคดั้งเดิม เน้น 'การแสวงหากระบวนการในการบริหารงาน เพื่อนำมาซึ่งการประหยัด และประสิทธิภาพ' ใน การบริหาร
3. การจัดโครงสร้างขององค์การตามทฤษฎี การจัดองค์การในยุคใหม่ 'ให้ความสำคัญกับผู้ปฏิบัติงานมากกว่าบ้าจัดการบริหารอื่นๆ'
4. การจัดโครงสร้างขององค์การตามทฤษฎีการจัดองค์การสมัยใหม่ยอมรับ 'วิธีการบริหารแบบสถานการณ์'
5. การจัดองค์การแต่ละประเภท มีวัตถุประสงค์ที่จะวางแผนการสร้างการปฏิบัติงาน ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์การ เพื่ออำนวยการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## วัตถุประสงค์

เมื่อจบศึกษาจนบทที่ ๕ แล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายความหมายขององค์การได้
2. อธิบายการโครงสร้างขององค์การตามทฤษฎีการจัดองค์การในยุคดังเดิม บุคใหม่ และสมัยใหม่ได้
3. อธิบายลักษณะและโครงสร้างขององค์การแต่ละประเภทได้
4. วิเคราะห์แนวโน้มการจัดองค์การตามวิธีการบริหารแบบสถานการณ์ได้

## บทที่ 5

### สูตรการและการจัดสรุปองค์การ

ยุทธศาสตร์ เอกสาร

#### ความนำ

องค์การหรือหน่วยงานจัดว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการหรือการบริหารธุรกิจตาม จะเห็นได้จากเนื้อหาสาระของบทที่ผ่านมาข้างต้น มีการอธิบายถึงภาระหน้าที่ของผู้บริหาร หลักเกณฑ์ทางการบริหาร องค์ประกอบทางการบริหาร ซึ่งในประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้น ชี้ให้เห็นว่าองค์การเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่จะขาดเสียไม่ได้ ในอันที่จะก่อให้เกิดโครงสร้างของอำนาจหน้าที่ และบทบาทของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ลุล่วงไปได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เพราะฉะนั้นในบทนี้ จึงมุ่งอธิบายถึงองค์กรในแง่ของความหมาย การจัดโครงสร้างและกระบวนการทำงานภายในองค์การ การจำแนกและเปรียบเทียบประเภทขององค์กรและการจัดสรุปองค์การในลักษณะต่าง ๆ ตลอดจนแนวโน้มของลักษณะการจัดองค์การในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับโครงสร้างการทำงานภายในองค์กรแต่ละรูปแบบ และการจัดองค์การให้สอดคล้องกับลักษณะการทำงานให้มากยิ่งขึ้น เพื่อส่งผลให้การบริหารงานดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในที่สุด

#### ความหมายขององค์การ

เมื่อพิจารณาถึงความหมายหรือคำจำกัดความของคำว่าองค์การแล้ว สามารถจำแนกความหมายขององค์การได้หลายประการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนะในการมองและความสนใจในการศึกษาองค์การว่า จะพิจารณาองค์การในลักษณะใด ในรูปแบบใด ในบทนี้จึงได้นำความหมายขององค์การตามทัศนะของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่าน ที่ให้ความสนใจในเรื่องเกี่ยวกับองค์การมาเสนอ ดังนี้

Talcott Parson<sup>1</sup> เห็นว่า องค์การหมายถึงหน่วยที่ตั้งขึ้นมาในสังคม เป็นหน่วยที่ถูกสร้างขึ้นอย่างรอบคอบ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างจำเพาะเจาะจง ร่วมกัน และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามกาลเวลา

Mooney และ Reiley<sup>2</sup> พิจารณาองค์การจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ภายในองค์การ โดยให้คำจำกัดความขององค์การว่าหมายถึง ความสัมพันธ์ของมนุษย์ในรูปโครงสร้างที่ทำงานเพื่อให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมายร่วมกัน องค์การจะประกอบด้วยภาระ หน้าที่ที่มีความสัมพันธ์กัน และประสานกัน

Herbert Hicks<sup>3</sup> ศึกษาองค์การในลักษณะกระบวนการ โดยให้ความหมายว่า องค์การหมายถึงกระบวนการทำงานที่มีโครงสร้าง เพื่อให้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ เข้าร่วมปฏิบัติ เพื่อสำเร็จตามจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์

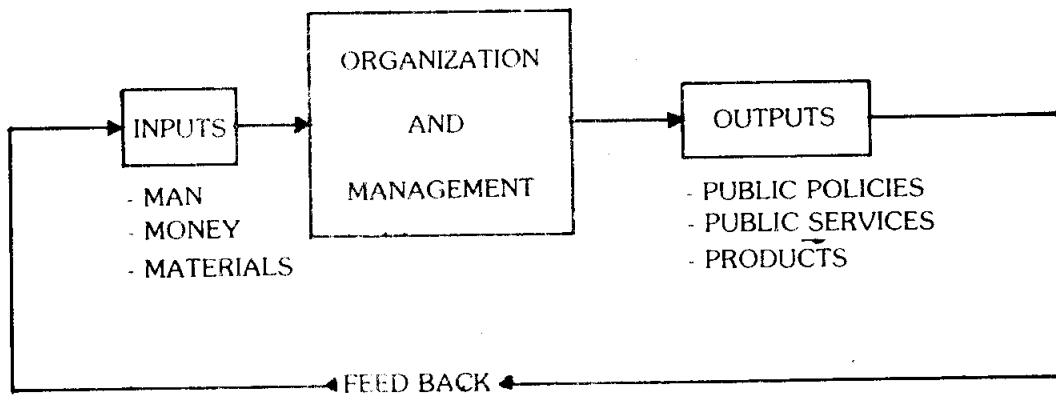
จากความหมายขององค์การทั้งสามความหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้พิจารณากรอบของความหมายขององค์การอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า องค์การเป็นระบบย่อยของสังคม ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลซึ่งมีภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบ มาทำงานร่วมกันตามโครงสร้างและรูปแบบที่กำหนดไว้ เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ในสังคมได้ก่อ成 จะต้องมีองค์การเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่องค์การเป็นระบบย่อยของระบบบริหารราชการ หน้าที่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน ให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ไม่ว่าจะพิจารณาให้องค์การมีฐานะเป็นตัวแปรตาม (dependent variable) หรือมีฐานะเป็นตัวแปรอิสระ (independent variable) ก็ตาม กล่าวคือ ถ้าหากพิจารณาโครงสร้างของสังคมอย่างเป็นระบบในแง่ของการบริหารแล้ว แน่นอน ที่สุดปัจจัยนำเข้า (inputs) ขององค์การย่อมได้แก่ คน (man) เงิน (money) และวัสดุต่างๆ (materials) หรือที่ทราบกันดีว่าปัจจัยสำคัญของการบริหาร คือ 3 M's อันเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การทำงานภายในองค์การดำเนินไปได้ ภายใต้โครงสร้างและเทคนิคทางการบริหารซึ่งถูกกำหนดขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยนำออก (outputs) อันได้แก่

<sup>1</sup>Talcott Parson, *Structure and Process in Modern Society* (London : Collin-Macmillan, 1960), p. 17

<sup>2</sup>James D. Mooney and Alan C. Reiley, *The Principles of Organization* (New York : Harper and Brothers 1954), p. 1.

<sup>3</sup>Herbert G. Hicks, *The Management of Organizations : A System and Human Resources Approach* (New York : McGraw-Hill, 1972), p. 23.

นโยบายสาธารณะ (Public Policies) บริการสาธารณะ (Public Services) และผลผลิตต่าง ๆ (Products) ในลักษณะที่สนองตอบต่อปัญหาและความต้องการของประชาชน ซึ่งนโยบายสาธารณะ บริการสาธารณะ และผลผลิตต่าง ๆ เหล่านั้น อาจจะสนองตอบต่อปัญหาและความต้องการได้ทั้งหมดหรือได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ในกรณีที่ตอบสนองหรือแก้ปัญหาได้เพียงบางส่วนก็จะมีข้อมูลย้อนกลับ (Feed back) คือมีผลสะท้อนให้ผู้บริหารได้ทราบว่า ควรจะดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมในด้านใดบ้าง และอย่างไร นั้นก็คือ จะมีกระบวนการย้อนกลับของข้อมูลเป็นปัจจัยนำเข้าขององค์การต่อไป ตามรูปที่ 1



รูปที่ 1

สำหรับการพัฒาระบองค์การในฐานะที่เป็นตัวแปรตาม เท่ากับเป็นการพิจารณา ว่าองค์การไม่ว่าจะเป็นองค์การของภาครัฐบาล (public) หรือของภาคเอกชน (private) จะทำการบริหารการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้ในองค์การอย่างไร คือ เมื่อมีปัจจัย ทางการบริหาร ทางด้านคน เงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ พร้อมเพรียงแล้ว องค์การจะ จัดดำเนินการบริหารกำลังคน บริหารการเงินหรืองบประมาณ ตลอดจนบริหารวัสดุ อุปกรณ์อย่างไร เพื่อให้การดำเนินงานเหล่านั้นสำเร็จตามจุดมุ่งหมายขององค์การที่ กำหนดไว้ ส่วนการพัฒาระบองค์การในฐานะที่เป็นตัวแปรอิสระ ในกรณีนี้จะพิจารณา ว่าองค์การสามารถให้ผลผลิต ให้บริการอะไรบ้าง เพื่อตอบสนองความต้องการของ ประชาชน และสามารถตอบสนองและแก้ปัญหาได้เพียงพอหรือไม่ ผลผลิตและบริการ ขององค์การเหล่านั้น มีผลกระทบทั้งทางตรง ทางอ้อม ทางบวก หรือทางลบ ต่อประชาชน ผู้รับบริการอย่างไร และมากน้อยเพียงไร

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาเกี่ยวกับองค์การนั้น ส่วนใหญ่จะศึกษาลักษณะ ต่าง ๆ ขององค์การ 3 ประดิษฐ์ด้วยกัน คือ

1. ศึกษาถึงลักษณะของการจัดองค์การ (organizing) เป็นการศึกษาถึงโครงสร้างขององค์การว่ามีลักษณะอย่างไร ในแง่ของการเจริญเติบโต (growth) ความเปลี่ยนแปลง (change) ความเสื่อม (decay) การแบ่งแยก (divide) ตลอดจนการรวมกัน (unite) ของหน่วยงาน เพื่อลดปัญหาการมีหน่วยงานซ้ำซ้อนกัน

2. ศึกษาถึงการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กรว่ามีกระบวนการในการดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นอย่างไรบ้าง เช่น กระบวนการตัดสินใจ (decision-making) กระบวนการติดต่อสารสื่อสาร (communication) เป็นต้น

3. ศึกษาถึงพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ (human behavior) เช่น ศึกษาถึงลักษณะของการรวมกลุ่มภายในองค์การ การนำร่องขั้นตอน ภาวะผู้นำ บรรยายกาศภายในองค์การ เป็นต้น

สาระสำคัญของการศึกษาในบทนี้ จะเน้นในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดองค์การ คือ ผู้ที่จะศึกษาถึงกระบวนการ (process) ในการกำหนดโครงสร้าง (structure) ของการทำงานภายในองค์การ โดยจะพิจารณาถึงวิัฒนาการของการจัดโครงสร้าง และกระบวนการในการทำงานก่อนว่ามีความเป็นมาอย่างไร ศึกษาถึงลักษณะของการจัดรูปองค์การ และประเภทต่าง ๆ ขององค์การเท่านั้น ไม่ได้ศึกษาถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในองค์การ และพฤติกรรมของบุคคลในองค์การ

## วิัฒนาการของการจัดโครงสร้างและกระบวนการในการทำงานภายในองค์การ

### 1. Classical Organization Theory

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์การ และกระบวนการทำงานในแบบดั้งเดิม คือ พยายามที่จะหาหลักเกณฑ์ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบริหาร มีความเชื่อว่าการบริหารจะมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับกระบวนการต่าง ๆ (process) ในการบริหาร ทฤษฎีแบบดั้งเดิมนี้ ประกอบด้วยแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน 3 แนวความคิด คือ

กลุ่มที่ 1 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการแบบวิทยาศาสตร์<sup>4</sup> (Scientific Management) เป็นแนวความคิดทางการบริหารที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมของการปฏิวัติอุตสาหกรรม

<sup>4</sup>Frederick W. Taylor, *The Principles of Scientific Management* (New York : Harper & Brothers, 1934).

ซึ่งมีการนำเอาเรียนรู้วิธีทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการศึกษาองค์การและการบริหาร ซึ่งนักวิชาการชื่อ Frederick W. Taylor เป็นผู้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ขึ้นมา โดยมีข้อสมมติฐานว่า โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งของงานและเงิน คนทำงานในโรงงานส่วนมากจะขาดทักษะ และความรู้ เมื่อเข้ามาทำงานในโรงงาน จึงมักจะเกียจคร้าน หลีกเลี่ยงการทำงานอยู่เป็นประจำ ชอบที่จะทำงานให้น้อยที่สุด แต่อยากได้ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินสูงสุด จากสมมติฐานและสภาพแวดล้อมดังกล่าว ข้างต้น ทำให้องค์การหรือโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ พยายามสร้างกฎเกณฑ์ หลักเกณฑ์ ในการทำงานเพื่อให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพ และมีปริมาณสูงสุด ดังนั้น กระบวนการและโครงสร้างการทำงานภายในองค์การจะถูกกำหนดโดยเจ้าขององค์การ เจ้าของโรงงาน อุตสาหกรรม โดยมีเป้าหมายว่า ต้องการให้ได้มาซึ่งผลผลิตสูงสุด โดยใช้ปัจจัยในการผลิตน้อยที่สุด (Maximum outputs with minimum inputs) ซึ่งหลักเกณฑ์ของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ประกอบด้วย

ก. Specialization หมายถึง การทำงานตามความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง ซึ่งเป็นลักษณะการทำงานที่ตรงกันข้ามกับสมัยก่อนที่จะมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม กล่าวคือ ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม คนทำงานจะเป็นผู้รับผิดชอบในการให้ได้มาซึ่งผลผลิตขององค์การตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ เช่น ถ้าเป็นโรงงานผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป คนทำงานแต่ละคนจะรับผิดชอบกระบวนการตัดเสื้อตั้งแต่เริ่มตัดผ้า ตัดผ้า ประกอบตัวเสื้อ เย็บเสื้อ ตัดกระดุม ฯลฯ เป็นต้น จนกระทั่งได้เสื้อออกมา 1 ตัว โดยคนทำงานคนนี้จะเป็นเจ้าของผลผลิตที่เขาผลิตได้อย่างเต็มที่เพียงคนเดียว แต่ตามแนวความคิดแบบ Specialization นั้น จะต้องมีการแบ่งงานกันทำงานทักษะและความชำนาญของคนทำงานแต่ละคน กล่าวคือ คนทำงานคนใดมีความชำนาญ มีความถนัดในด้านใด ก็จะมีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะงานด้านนั้น ๆ ตามตัวอย่างข้างต้น ในงานผลิตเสื้อก็จะมีการแบ่งงานออกเป็น งานตัดผ้า งานตัดผ้า งานประกอบตัวเสื้อ ประกอบปักเสื้อ ประกอบแขน ตัดกระดุม ฯลฯ เป็นต้น โดยคนทำงานแต่ละคนจะรับผิดชอบเฉพาะการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนเท่านั้น เพราะฉะนั้นมีโอกาสได้เสื้อออกมา 1 ตัว จึงไม่มีคนทำงานคนใดเป็นเจ้าของผลผลิตที่ได้มาโดยตรง หากเป็นความสำเร็จของคนทำงานทุกคน ซึ่ง Taylor เชื่อว่า การแบ่งงานกันทำในลักษณะ Specialization นี้จะทำให้ปริมาณผลผลิตในโรงงานสูงขึ้น ทั้งยังเป็นเทคนิคทางการบริหารงานที่สามารถใช้ได้กับการบริหารงานทุกรายดับ และองค์การทุกประเภท

ข. The one best way เป็นวิธีการทำงาน ซึ่ง Taylor เห็นว่าเป็นการวางแผนโครงสร้างการทำงานที่ดีที่สุดที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและได้ผลผลิตจากการทำงานสูงสุด การแสวงหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด (the one best way) ในการทำงานนั้น จะศึกษาจากวิธีปฏิบัติงาน ท่าทางการเคลื่อนไหว<sup>5</sup> (time and motion study) ในการปฏิบัติงาน ขึ้นจำกัดของร่างกายมนุษย์ในการปฏิบัติงาน เพื่อพิจารณาหาท่าทางในการทำงานที่สามารถรับภาระในการทำงานให้ได้มากที่สุด และใช้ระยะเวลาในการปฏิบัติงานได้เหมาะสมที่สุด และวิธีกำหนดเป็นมาตรฐานของการปฏิบัติงานแต่ละประเภทขึ้น

ค. Incentive Wage System คือระบบการจูงใจซึ่งใช้วิธีกำหนดมาตรฐานการทำงาน และกำหนดค่าตอบแทนอย่างเป็นสัดส่วนกับปริมาณงานที่ทำ คือจะต้องมีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนผลการปฏิบัติงานเป็นรายชิ้น (Piece Rate System) ในกรณีที่คนทำงานสามารถทำงานได้สูงกว่ามาตรฐานหรือต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้นั้น ระบบการจูงใจแบบนี้จัดว่าเป็นระบบซึ่งใช้งานเป็นเครื่องวัดในการให้ค่าตอบแทนอย่างแท้จริง เนื่องจากปรัชญาของการบริหารในยุคหนึ่งคือคนทำงานทุกคนต้องการเงิน มีเงินเป็นแรงบันดาลใจที่สำคัญ เพราะฉะนั้นมีการแบ่งการทำงานออกเป็นขั้นตอน หลักความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization) จึงสามารถดำเนินการค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินเพื่อเป็นรางวัลในการปฏิบัติงานได้ โดยคิดจากปริมาณงานที่แต่ละคนทำ ถ้าหากคนทำงานคนใดสามารถทำงานได้ปริมาณมากกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ ก็จะได้ค่าตอบแทนสูงกว่าคนอื่น นับได้ว่าตามแนวความคิดนี้พิจารณาว่าทั้งนายจ้างซึ่งเป็นเจ้าขององค์กร และลูกจ้างซึ่งเป็นคนทำงานภายในองค์กร ต่างก็แสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุดของตน ย้ำในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน (Efficiency) และการประหยัด (Economy) เป็นสำคัญ

จากหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ประการข้างต้น พ่อจะสรุปได้ว่าสาระสำคัญของหลักเกณฑ์การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) มีดังนี้

1. แสวงหาวิธีการในการทำงานว่าจะต้องมีวิธีการทำงานอย่างไร จึงจะสามารถทำงานให้ได้ปริมาณงานสูงสุด โดยเสียเวลาและค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด

<sup>5</sup>Frank B. Gilbreth, *Motion Study* (New York : D. Van Nostrand, 1911), and Frank B. Lilian M. Gilbreth, *Fatigue Study* (New York : Sturgis and Walton, 1916).

2. การสรรหา (Recruitment) บุคคลเข้าทำงาน และมีการฝึกฝนอบรมบุคคล เท่านั้นก่อนที่จะลงมือปฏิบัติงานจริง

3. การแบ่งงานกันทำ (Division of work) ตามความชำนาญเฉพาะอย่าง (Specialization)

4. ทำการจัดสรรบุคคลให้ไปปฏิบัติงานตามความถนัดที่เขามีอยู่ เพื่อเป็นการ สันบสนุนแนวความคิดที่ว่า “put the right man to the right job”

5. เงินเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการปฏิบัติงานของคนทำงาน

6. หลักการบริหารงานโดยข้อยกเว้น (Management by Exception) คือหลักการ บริหารงานที่กำหนดไว้ว่า ฝ่ายจัดการจะทำหน้าที่ในการวางแผนนโยบาย วางแผนเกณฑ์ ต่าง ๆ ใน การปฏิบัติงานโดยมีผู้ปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานประจำ ตามนโยบายและหลักเกณฑ์ ที่ฝ่ายจัดการกำหนดไว้ กล่าวคือทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานจะแบ่งแยกกันทำงาน และ ต่างกันมีความรับผิดชอบต่องานในหน้าที่ของตน ถ้าหากผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติงานบกพร่อง ผู้บริหารจะเข้าไปดำเนินการแก้ไข

จะเห็นได้ว่าทฤษฎีการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) พยายาม ที่จะวางหลักการบริหารให้เป็นระบบแบบแผน มีการแบ่งงาน มีการกำหนดมาตรฐาน การปฏิบัติงาน ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินนั้น มีข้อจำกัดหลาย ประการด้วยกัน ประการแรกที่เห็นได้ชัดก็คือมีการแบ่งงานกันตามความชำนาญ เฉพาะอย่าง (Specialization) เป็นแนวความคิดที่มองว่าคนเป็นเครื่องจักร ไม่มีคุณค่าของ คนเอง จึงต้องทำงานตามโครงสร้างที่องค์การกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งมีผลทำให้ผู้ปฏิบัติงาน ต้องทำงานประเภทเดียวกันซ้ำซาก จำเจ จนทำให้เกิดสภาพที่เรียกว่า การเมื่อยหน่ายงาน (Alienation) เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานแต่ตัว แต่ไม่มีส่วนร่วมเป็นเจ้าของผลการปฏิบัติงาน เขายังไม่เกิดความภาคภูมิใจ ไม่เกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของผลผลิต ข้อจำกัดประการ ต่อมาคือการให้ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินแก่ผู้ปฏิบัติงานนั้น ไม่ได้คำนึงถึงสภาพทาง ด้านจิตใจ และสภาพทางร่างกายของผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้เพราะโดยธรรมชาติของมนุษย์ แล้ว เมื่อปฏิบัติงานถึงจุดหนึ่ง เงินจะไม่ใช่มูลเหตุจูงใจในการทำงานเสมอไป และประการ สุดท้ายหลักการจัดการแบบวิทยาศาสตร์นั้น สามารถนำไปใช้ได้กับผู้ปฏิบัติงานในระดับ ล่างเท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้กับผู้ปฏิบัติงานในระดับสูงและผู้บริหารได้

กลุ่มที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการบริหาร (Administrative Management Theory) แนวความคิดของกลุ่มนี้มีข้อสมมติฐานในทำนองเดียวกันกับกลุ่มที่ 1 คือเห็นว่า

โดยธรรมชาติของมนุษย์มักมีนิสัยเกียจคร้าน เห็นแก่ตัว และไม่มีความรับผิดชอบ ดังนั้น เมื่อการบริหารมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น องค์การจึงพยายามที่จะวางหลักเกณฑ์ในการ บริหาร เพื่อคอยบังคับผู้ปฏิบัติงานทุกระดับให้ปฏิบัติงานตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่วางไว้ ดังนั้นกลุ่มแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการบริหารนี้เป็นกลุ่มที่อธิบายพฤติกรรมของฝ่าย บริหารในระดับสูง ในลักษณะของการวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ทางการบริหาร และมอน หมายหน้าที่ความรับผิดชอบให้ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้ได้มาซึ่งความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) และการประหยัด (Economy) เหมาะสมกับโครงสร้างขององค์การนักทฤษฎีในกลุ่มนี้มี หลายท่าน เช่น Henri Fayol, Mooney และ Reiley, Gulick และ Urwick, Leonard D. White และ Willoughby

ก. Henri Fayol<sup>6</sup> เป็นนักทฤษฎีการบริหารคนแรกที่ให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับ การจัดองค์การและการบริหาร (Principles of Organization and Management) โดย Fayol เห็นว่าการบริหารงานจะประกอบด้วยส่วนสำคัญ ๆ 5 ประการคือ (Functions of Administration)

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การอำนวยการ (Directing)
4. การประสานงาน (Coordinating)
5. การควบคุมงาน (Controlling)

นอกจากนี้ Fayol ยังได้พิจารณาต่อไปถึงหลักในการบริหารงานอีกว่าควรประกอบ ด้วยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ 14 ประการ ดังนี้

1. หลักการแบ่งงาน (Division of Work) ซึ่งสอดคล้องกับหลักการจัดการแบบ วิทยาศาสตร์ (Scientific Management)
2. การกำหนดอำนาจหน้าที่ (Authority) และความรับผิดชอบ (Responsibility) ควรจะได้สัดส่วนกัน
3. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) คือภายในโครงสร้างของ องค์การหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยหน่วยงานหลายหน่วยงาน ผู้ปฏิบัติงานและผู้ใต้บังคับบัญชา จำนวนมากmay ตามหลักเอกภาพในการบังคับบัญชาผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชา

<sup>6</sup>Henri Fayol, *General and Industrial Management* (London : Sir Issac Pitman, 1949).

ความมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาและข้อขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ใน การปฏิบัติตามคำสั่ง

4. เอกภาพในการอำนวยการ (Unity of Direction) หมายถึงเอกภาพของทิศทาง ในการปฏิบัติงานที่มีวัตถุประสงค์ในการทำงานร่วมกัน มีผู้บังคับบัญชาคนเดียวทั้งนั้น มีแผนการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกัน

5. หลักการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง (Centralization of Authority) เพื่อให้ สอดคล้องกับหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา และเอกภาพในการอำนวยการ

6. หลักการบังคับบัญชาที่ต่อเนื่องกันเป็นลูกโซ่ (Scalar Chain) คืออำนาจในการบังคับบัญชาจะลดหลั่นลงมาเป็นลำดับตามสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงลงมาสู่ ระดับล่าง

7. องค์การจะต้องมีวินัย (Discipline) เพื่อเป็นกฎข้อบังคับในการปกครอง และ ควบคุมพฤติกรรมของคนในองค์การ

8. องค์การจะต้องมีระเบียบ (Order) เป็นหลักในการปฏิบัติงาน

9. ผู้ปฏิบัติงานต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์การมากกว่าผลประโยชน์ ส่วนตัว

10. ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปของเงินเดือน ควรได้สัดส่วนกับผลการปฏิบัติงาน ที่กระทำ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายองค์การและผู้ปฏิบัติงาน

11. องค์การจะต้องมีความยุติธรรมและความเสมอภาค

12. องค์การจะต้องสร้างความมั่นคงในชีวิตการทำงาน (Security of Tenure) ให้กับผู้ปฏิบัติงาน

13. องค์การจะต้องสนับสนุนความคิดริเริ่มของบุคคล

14. ผู้ปฏิบัติงานควรปฏิบัติงานร่วมกันในลักษณะเป็นหนึ่งใจเดียวกัน (Esprit de Corps) คือมีความจงรักภักดี มีความจริงใจและสุจริตใจต่อกันและกัน เพื่อประโยชน์ ขององค์การโดยส่วนรวม

๗. Mooney and Reiley<sup>7</sup> ทำการศึกษาลักษณะองค์การในแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น องค์การทางทหาร องค์กรทางศาสนา หรือองค์กรอุตสาหกรรม และได้เสนอความคิด

<sup>7</sup> James D. Mooney and Alan C. Reiley, *op.cit.*

เห็นเกี่ยวกับองค์การและการบริหารว่าความมีหลักในการบริหาร 4 ประการ คือ

1. หลักการประสานงาน (Co-ordinative Principle) การประสานงานจะเกิดขึ้นได้ในต้องอาศัยการมีเอกสารภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)

2. มีระบบความสัมพันธ์และการบังคับบัญชา (Scalar Principle) ที่ลดเหลือนลงมาในรูปสามเหลี่ยมปริมิติ จากระดับสูงลงมาอย่างระดับล่าง

3. มีการแบ่งงานกันทำตามหน้าที่ (Functional Principle) คือมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของทุก ๆ ตำแหน่งในองค์การไว้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการทำงานซ้ำซ้อนกันภายใต้หน่วยงาน

4. มีการจัดหน่วยงานหลัก (Line) และหน่วยงานช่วยอำนวยการ (Staff) ซึ่งเรียกว่า staff and line principle โดยหน่วยงานหลักจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ (Authority) เต็มรูปแบบ ส่วนหน่วยงานช่วยอำนวยการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาคำแนะนำต่าง ๆ แต่ไม่มีอำนาจของตัวเองในลักษณะของอำนาจในการบังคับบัญชา หากมีอำนาจแอบแฝงจากการทำหน้าที่เป็นผู้ให้ข้อเสนอแนะดังกล่าว

ค. Gulick and Urwick<sup>8</sup> ได้เสนอขบวนการบริหารได้ 7 ขั้นตอน หรือที่เรียกว่าย่อ ๆ ว่า POSDCORB ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนพื้นฐานของการศึกษาการบริหาร ขบวนการทั้ง 7 ขั้นตอนประกอบด้วย

1. P = Planning การวางแผน หมายถึงการเตรียมการไว้ล่วงหน้าก่อนลงมือปฏิบัติจริง ๆ

2. O = Organizing การจัดองค์การ หมายถึงการวางแผนโครงสร้างการทำงานภายในองค์การ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

3. S = Staffing การจัดบุคคลเข้าทำงาน หมายถึงการจัดบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ให้รับผิดชอบงานในตำแหน่ง เป็นภารกิจเกี่ยวกับบุคลากรทั้งหมดในเรื่องเกี่ยวกับการสรรหา การฝึกอบรม ตลอดจนการสร้างสภาพแวดล้อมของการทำงานที่ดี

4. D = Directing การอำนวยการ เป็นกิจกรรมที่เป็นภาระหน้าที่สำคัญของผู้บริหารที่จะต้องทำการตัดสินใจ สั่งการ ออกคำสั่ง และควบคุมการทำงาน

<sup>8</sup>Luther Gulick and Lyndall Urwick, *Papers on the Sciences of Administration* (New York : Institute of Public Administration, 1937), p. 17.

5. CO = Coordinating การประสานงาน หมายถึงการหน้าที่ในการเชื่อมโยงส่วนต่าง ๆ ของงานเข้าด้วยกัน เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ พยายามสร้างระบบการติดต่อสื่อสาร การสร้างกลุ่มทำงาน

6. R = Reporting การรายงานผลการปฏิบัติงาน หมายถึงการรายงานถึงสภาพการปฏิบัติงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ เป็นการแสดงถึงข้อเท็จจริงปัจจุหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ตลอดจนการซึ่งแจงหรือประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

7. B = Budgeting การงบประมาณ เป็นการศึกษาถึงการใช้จ่ายเงินในการบริหารงาน ซึ่งมีขั้นตอนตั้งแต่การจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหารงานประมาณรวมตลอดถึงการวางแผนการคลัง การทำบัญชี และการควบคุม เพื่อให้มีการใช้จ่ายเงินตรงตามเป้าหมายของการบริหารที่กำหนดไว้

แนวความคิดเกี่ยวกับการวางแผนลักษณะ แสดงถึงความคิดที่ต้องการดังกล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นการพิจารณาการบริหารจากบังคับตั้งต่าง ๆ ภายในองค์การเท่านั้น คือมีความเชื่อว่าถ้าหากผู้ปฏิบัติงานตามกฎเกณฑ์ ระเบียบ และขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้นั้นจะทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประหยัดได้ ซึ่งแนวความคิดของกลุ่มนี้ถูกวิจารณ์ว่าหลักเกณฑ์ทางการบริหารที่กำหนดขึ้นมาเหล่านี้มีลักษณะเป็นสุภาษิตหรือคติพจน์มากกว่าจะนำมาใช้ปฏิบัติได้จริง<sup>9</sup> ทั้งยังไม่ได้คำนึงถึงปัจจัยภายนอกต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารด้วย

### กลุ่มที่ 3 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy)

ระบบราชการเป็นลักษณะขององค์การในอุดมคติ เกิดจากแนวความคิดที่ต้องการจะปรับปรุงองค์การที่มีอยู่ให้ดีขึ้น เนื่องจากในสมัยก่อนลักษณะการบริหารงานภายในองค์การจะดำเนินไปตามความต้องการของผู้บริหาร ความต้องการของเจ้าขององค์การ จึงไม่มีหลักเกณฑ์หรือระเบียบในการปฏิบัติงานที่แน่นอน การบริหารงานภายในองค์การขึ้นอยู่กับอารมณ์และความพอดีของผู้บริหารเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นผลทำให้ผู้รับบริการจากองค์การเกิดความไม่แน่นอน เกิดความเสี่ยงว่าจะได้รับบริการจากองค์กรหรือไม่จะได้รับการบริการเมื่อไร

<sup>9</sup>Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (New York : McMillan, 1947). และ Herbert A. Simon, "The Proverbs of Administration," *Public Administrative Review* (Winter, 1946) : 53-67.

Max Weber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันซึ่งได้รับยกย่องว่าเป็นปราชารย์ของแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy) จึงพยายามแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากการทำงานภายในองค์การดังกล่าวนั้น ปรับปรุงโครงสร้างขององค์การเสียใหม่ ลักษณะขององค์การตามแนวความคิดของ Max Weber นั้น เรียกได้ว่ามีลักษณะเป็นองค์การในอุดมคติ (ideal type) เป็นองค์การซึ่ง Max Weber สร้างขึ้นโดยทำการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบถึงบทบาทขององค์การในสังคมอุดมสาหกรรม ตลอดจนกระบวนการ การทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างมีเหตุมีผล คือนำเอารูปแบบ (means) และจุดหมายปลายทาง (ends) ขององค์การไปพิจารณาประกอบกับวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและสังคม จะเห็นว่าระบบราชการ (Bureaucracy) เป็นตัวแบบขององค์การซึ่งมีหลักเหตุผลและด้วยทฤษฎาม Weber ได้กล่าวว่า “ระบบราชการเป็นรูปแบบขององค์การที่ดีกว่าองค์กรรูปแบบอื่น ๆ ทั้งหมด ในแง่ความถูกต้อง ความมั่นคง ความเข้มงวดของวินัย และความเชื่อถือได้.....เป็นองค์การที่สร้างประสิทธิภาพในการทำงานเพิ่มขึ้น ทั้งในด้านขอบเขตการปฏิบัติงาน และความสามารถถอย่างเป็นทางการในอันที่จะนำไปใช้กับการบริหารทุกชนิด”<sup>10</sup>

#### หลักการสำคัญของระบบราชการตามทัศนะของ Max Weber ประกอบด้วย

1. สายการบังคับบัญชา (Hierarchy) คือภายในองค์การแต่ละองค์การจะมีการกำหนดงาน (task) อำนาจหน้าที่ (authority) และความรับผิดชอบ (responsibility) โดยกำหนดตามความรู้ความชำนาญเฉพาะอย่าง (specialization) ของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน ลดเหลือลงมาตามสายการบังคับบัญชาจากระดับสูงลงมาระดับล่าง โดยผู้ปฏิบัติงานในระดับสูงจะมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูงกว่าผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง เป้าหมายรวมขององค์การก็จะมีการแบ่งเป็นเป้าหมายย่อย ๆ ของหน่วยงานในระดับล่าง ซึ่งเป้าหมายย่อย ๆ เหล่านั้นทุก ๆ เป้าหมายจะสอดคล้องกับเป้าหมายรวมขององค์การ

2. ให้ความสำคัญและสนับสนุนคุณสมบัติของผู้ที่อยู่ในวิชาชีพ (Professional Qualities) คือในการเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงานในระบบราชการ จะพิจารณาจากความสามารถ คุณวุฒิทางเทคนิค วิชาการ ความชำนาญเฉพาะอย่างต่าง ๆ ทักษะมีการวัดความสามารถด้วยการสอบที่เป็นกลางและยุติธรรม

<sup>10</sup>Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (New York : Macmillan, n.d.), p. 337.

3. กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการในการปฏิบัติงาน (Rules, Regulations and Procedures) ภายในระบบราชการจะมีกฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ รวมทั้งจะต้องมีการกำหนดวิธีการในการปฏิบัติงานที่แน่นอน เพื่อเป็นเครื่องมือในการสร้างวินัยและการควบคุม ตลอดจนการสร้างความเป็นธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน โดย Weber เชื่อว่า

3.1 กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ เหล่านี้ ก่อให้เกิดความมีเหตุผล ไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว มีการจัดทำทะเบียนประวัติ จัดทำหลักฐานการทำงาน เพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานได้

3.2 กฎ ระเบียบ จะช่วยทำให้การซื้อขาย บังคับ การใช้อำนาจลดลง เพราะผู้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจหน้าที่ได้ตามที่ระบุไว้ในกฎ ระเบียบ เท่านั้น

3.3 กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ก่อให้เกิดงานประจำ (routine) เพราะทุกคนที่อยู่ในตำแหน่งจะต้องปฏิบัติงานและประพฤติในลักษณะเดียวกัน

3.4 กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ก่อให้เกิดความเป็นกลาง ความสม่ำเสมอ และความคาดหวังในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานได้

4. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Legal Authority) คือบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ในระบบราชการ จะมีอำนาจหน้าที่ (Authority) ควบคู่ไปกับตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลนั้นดำรงอยู่ ซึ่งเป็นอำนาจที่ถูกต้องตามกำหนดของกฎหมาย (legitimate) เป็นอำนาจอันชอบธรรม ซึ่งมีผลได้เฉพาะในตำแหน่งหน้าที่ และในขณะปฏิบัติหน้าที่ภายในระบบราชการเท่านั้น ไม่ใช่เป็นอำนาจส่วนบุคคลที่ติดต่อบุคคลนั้นตลอดไป

5. ค่าตอบแทน ผู้ที่ทำงานอยู่ภายใต้ระบบราชการจะได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนที่แน่นอน (fixed salary) โดยอัตราค่าตอบแทนนั้นจะพิจารณาจากลักษณะงานที่ปฏิบัติ ความสำคัญของงานที่รับผิดชอบไม่ได้พิจารณาตามการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ตามแนวความคิดของ Taylor

6. การบริหารงานบุคคล ใน การปฏิบัติงานจะมีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่แน่นอนตามความเป็นจริง ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้เพื่อขัดขวางการเล่นพรมเล่นพวง การกลั่นแกล้ง ความจำเอียงที่อาจเกิดขึ้นได้ นอกจากนั้นยังยอมรับแนวความคิดเกี่ยวกับการฝึกอบรม (training) เพื่อพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีทักษะความชำนาญมากขึ้น

## 7. ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระบบราชการสามารถยึดอาชีพรับราชการเป็นอาชีพที่มีความมั่นคงถาวรได้ (Career Aspects)

จากหลักการของระบบราชการ (Bureaucracy) ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติจริง ๆ ถ้าหากปฏิบัติงานตามหลักของระบบราชการแล้ว จะก่อให้เกิดผลในทางตรงข้ามกับที่ Weber คาดหวังไว้ การปฏิบัติงานตามหลักการของระบบราชการซึ่งเต็มไปด้วยกฎ ระเบียบ สายการบังคับบัญชา ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า (red tape) ใน การปฏิบัติงาน เพราะเข้มงวดกวดขันยึดมั่นในโครงสร้างการทำงานตามสายการบังคับบัญชามากไป ไม่มีความยืดหยุ่น เป็นผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน และไม่เห็นความสำคัญของเป้าหมายขององค์กร กลับไปให้ความสำคัญกับเป้าหมายส่วนตัวในการปฏิบัติงานมากกว่า นอกจากนี้การที่หลักการของระบบราชการพยายามที่จะกำจัดความสัมพันธ์ส่วนตัว ความเป็นกันเองต่าง ๆ ระหว่างผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานให้หมดไป เป็นการห้ามใจให้ผู้ปฏิบัติงานในความเป็นจริงเป็นอย่างมาก อาการเมื่อยชาต่อผู้มาติดต่อขอรับบริการจึงเป็นผลจากลักษณะของการไม่เป็นส่วนตัวนั่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นโรคจิตอย่างหนึ่งที่เกิดจากระบบราชการ ซึ่งเรียกว่า Bureaupathology ดังนั้นนักวิชาการในยุคต่อมา เช่น Warren G. Bennis, Alvin Gouldner จึงโจมตีโครงสร้างขององค์การตามตัวแบบระบบราชการ (Bureaucracy) ว่ามีประสิทธิผลในการทำงานน้อยลง

จะเห็นได้ว่ากลุ่มแนวความคิดทั้ง ๓ กลุ่มตามทฤษฎีการจัดโครงสร้างขององค์การแบบดั้งเดิม ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ให้ความสำคัญกับหลักเกณฑ์ กฎเกณฑ์ในการทำงานมากจนเกินไป มีผลทำให้เบ้าหมายของการปฏิบัติงานหายในองค์การมีความสำคัญในระดับรองลงมา ทฤษฎีนี้ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการทางด้านจิตใจของผู้ปฏิบัติงานเลย ละเลยในการสร้างสุขภาพทางจิตและพัฒนาบุคลิกภาพของบุคคล เพื่อให้บุคคลผู้ปฏิบัติงานมีความเป็นตัวของตัวเองมีความคิดริเริ่ม ไม่ใช่มน้าที่เป็นหนึ่งขององค์การที่ต้องค่อยบินยอมปฏิบัติตามคำสั่ง กฎ ระเบียบ อญ্তตลอดเวลา นอกจากนี้ข้อจำกัดของทฤษฎีดังเดิมที่เห็นได้ชัดอีกประการหนึ่งก็คือ การเน้นในเรื่องการรวมอำนาจ (Centralization) และสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) นั้น ไม่สามารถนำไปปฏิบัติให้ได้ผลและมีประสิทธิภาพได้ทั้งนี้ เพราะสภาพแวดล้อมขององค์การนั้นเปลี่ยนแปลงไปเสมอ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ยอมรับความสำคัญของผู้ปฏิบัติงานในองค์การในฐานะที่ขาดเป็นมนุษย์ มีชีวิตจิตใจ ไม่ใช่เป็นเครื่องจักร

ยอมรับแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปในทุกระดับขององค์การ ไม่ใช่รวมอำนาจไว้เฉพาะระดับสูงเท่านั้น มีการตัดต่อสื่อสารภายในองค์การอย่างทั่วถึงไม่จำกัดอยู่เฉพาะตามสายการบังคับบัญชา เพื่อจะได้มีการประสานงานภายในองค์การ นอกเหนือไปจากสายความสัมพันธ์ตาม Chain of Command

## 2. Neo-classical Organization Theory

ทฤษฎีในยุคนี้พยายามแก้ปัญหาและข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นจากแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์การและการบริหารในแวดล้อมเดิมที่ไม่ได้คำนึงถึงผู้ปฏิบัติงานมาเป็นแนวความคิดที่คำนึงถึงความสำคัญของจิตใจของผู้ปฏิบัติงาน และเห็นว่าตนเป็นทรัพยากรทางการบริหารที่มีคุณค่า มีศักดิ์ศรี ทฤษฎีในยุคนี้เองที่เป็นยุคของความเคลื่อนไหวของศึกษาทางด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) ซึ่งพื้นฐานของแนวความคิดทางการบริหารสำหรับยุคนี้เริ่มต้นขึ้นจากการที่นักวิชาการชื่อ Elton Mayo ได้เสนอผลงานชิ้นสำคัญของเขากือ “Hawthorne Experiments” โดย Mayo ได้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพนั้นไม่ใช่การบริหารที่เชื่อว่าคนเปรียบเสมือนเครื่องจักร และเงินจะเป็นแรงจูงใจในการทำงานแต่เพียงอย่างเดียว ใน การบริหารนั้นจะต้องยอมรับถึงความซับซ้อนของมนุษย์ ซึ่งจะต้องเข้ามาร่วมปฏิบัติงานร่วมกันภายในองค์การ แต่ละคนต่างก็มีความต้องการทางด้านจิตใจนอกเหนือไปจากผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน เพราะฉะนั้นถ้าหากมีการนำวิธีการทางมนุษยสัมพันธ์ไปใช้อย่างถูกต้องแล้ว จะทำให้สภาพแวดล้อมภายในองค์การเอื้ออำนวยต่อการประสานงานภายในองค์การได้มากขึ้น ผู้ปฏิบัติงานจะได้รับความพึงพอใจสูงขึ้น เป็นผลให้กำลังความสามารถทางการผลิตเพิ่มขึ้นตามมาด้วย

ผลจาก Hawthorne Experiments ทำให้เกิดแนวความคิดว่าองค์การเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม ซึ่งทฤษฎีในยุค Neo-classical นี้ มีแนวความคิดต่างจากทฤษฎีในยุค Classic คือตามทฤษฎีในยุค Neo-classical นั้น

1. ระดับการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การจะถูกกำหนดโดยบรรทัดฐานของกลุ่มของสังคมภายในองค์การ ไม่ใช่ถูกกำหนดโดยความสามารถทางร่างกาย
2. รางวัลตอบแทนที่ไม่ใช่รางวัลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ตลอดจนบทลงโทษทางสังคม มีผลต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ นอกเหนือไปจากรางวัลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวเงิน และยังเป็นข้อจำกัดในการซักจูงใจด้วยรางวัลตอบแทนทางเศรษฐกิจในคนทำงานด้วย กล่าวคือการลงโทษทางสังคม การถูกประนาม จะเป็น

การลงโทษที่รุนแรงมากกว่าการถูกตัดเงินเดือน หรือในทางตรงข้าม การได้รับคำยกย่องจากกลุ่มเพื่อนฝูงจะมีผลมากกว่าการขึ้นเงินเดือนให้

3. ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรจะมีพฤติกรรม และมีปฏิกรรมต่าง ๆ ภายในองค์กร ในฐานะที่เป็นสมาชิกของกลุ่ม ไม่ใช่ในฐานะเอกบุคคล (individual) ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน ไม่สามารถกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของตนตามใจชอบได้ แต่จะถูกกำหนดโดยกลุ่ม เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กร จะเป็นความสัมพันธ์ในแบบเป็นกลุ่ม

4. ภาวะผู้นำ (Leadership) จะมีบทบาทและมีความสำคัญในการกำหนดบรรทัดฐาน ของกลุ่มภายในองค์กร มีการยอมรับลักษณะความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการ (informal relationships) และภาวะผู้นำที่เกิดขึ้นจากการยอมรับของกลุ่ม ซึ่งบุคคลผู้ที่ได้รับการยอมรับนั้นอาจเป็นผู้นำที่เป็นทางการตามสายการบังคับบัญชา หรืออาจเป็นบุคคลที่ไม่มีอำนาจตามสายการบังคับบัญชา แต่เป็นบุคคลที่กลุ่มนิยมชมชอบและเชื่อฟังมากที่สุด

5. เน้นในเรื่องการติดต่อสื่อสาร (Communication) ระหว่างผู้ปฏิบัติงานภายในระดับต่าง ๆ ขององค์กร ยอมให้มีผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในการเสนอแนะความคิดเห็น และมีส่วนร่วมรู้เห็นในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติงานเหล่านั้นโดยตรง

จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าแนวความคิดเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์ในยุค Neoclassical นั้น ไม่ได้เน้นในเรื่องโครงสร้างขององค์กรเหมือนในยุค Classical แต่ให้ความสำคัญกับจิตใจและพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานในองค์กรมากกว่า ซึ่งจัดว่าแนวความคิดเกี่ยวกับมนุษยสัมพันธ์นี้เป็นแนวความคิดในลักษณะพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science) ที่จะสร้างคนให้กับองค์กรมากเกินไป จนละเลยความสำคัญในเรื่องเป้าหมาย ขององค์กร

### 3. Modern Organization Theory

เป็นทฤษฎีองค์กรสมัยใหม่ที่สร้างขึ้นมาเพื่อลดข้อจำกัด และปัญหาที่เกิดขึ้น จากโครงสร้างและกระบวนการทำงานภายใต้ระบบเปิด (opened system) คือ ให้ความสำคัญกับสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร ทั้งนี้เพราะองค์กรมีฐานะเป็นระบบย่อยของสังคม เป็นส่วนหนึ่งของสภาพแวดล้อม เพราะฉะนั้นเป้าหมาย

ในการปฏิบัติงานขององค์การก็คือ การสนองตอบต่อความต้องการของสังคมด้วยการให้บริการ (services) ให้ผลผลิต (products) ในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งเป็นการนำแนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีระบบ (System Theory) มาใช้ในการวิเคราะห์องค์การ คือจะพิจารณาองค์การในลักษณะที่องค์การตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมของสังคม มีการวิเคราะห์ถึงปัจจัยนำเข้า (Inputs) ขององค์การว่าประกอบไปด้วยปัจจัยอะไรบ้าง เช่น คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ วิเคราะห์ถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลง (Conversion Process) ปัจจัยนำเข้าขององค์การให้เป็นปัจจัยนำออก (Outputs) ขององค์การ อันได้แก่บริการสาธารณะ นโยบายสาธารณะต่าง ๆ ซึ่งปัจจัยนำออกเหล่านั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้นแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การตามทฤษฎีองค์การสมัยใหม่นี้พยายามจะหาวิธีการ (approach) ที่สามารถแก้ไขปัญหาและยอมรับความเป็นจริงในทางปฏิบัติให้ได้มากที่สุด โดยยอมรับว่าสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ขององค์การนั้นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงไม่มีโครงสร้างองค์การและกระบวนการปฏิบัติงานในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะ stagnation นำไปใช้เป็นการทั่วไปได้ในทุกสถานการณ์ เมื่อเป็นเช่นนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์การมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ จึงยอมรับในวิธีการบริหารตามสถานการณ์ (Situational Approach หรือ Contingency Approach) ซึ่งเป็นวิธีการบริหารที่ให้ความสำคัญกับทฤษฎีการตัดสินใจ และการบริหารในเชิงระบบ (System Theory) เพื่อจะได้สามารถวิเคราะห์หาแนวทางในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงได้มากที่สุด โดยเน้นถึงความสำคัญของกระบวนการปรับตัว และการสร้างความหมายระหว่างองค์การกับกลไกภายในองค์การและสภาพแวดล้อมภายนอก ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานภายในองค์การมีประสิทธิภาพสูงสุด และสามารถแก้ไขปัญหาทุกอย่างได้ถูกต้องสำหรับทุกสถานการณ์

### การจัดองค์การ

การจัดองค์การเป็นกระบวนการในการสร้างโครงสร้างของหน่วยงาน แนวทางในการปฏิบัติงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน การจัดองค์การประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. การกำหนดงานและให้ความหมายของงาน (Job definition) เป็นการแบ่งงานทั้งหมดขององค์การออกเป็นงานย่อย ๆ เท่าที่จำเป็น แล้วจึงบรรยายหรือระบุลักษณะงานในหน้าที่ต่าง ๆ ที่ต้องการทำในแต่ละงานว่าประกอบไปด้วยอะไรบ้าง ต้องใช้ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญอย่างไรในการประกอบหน้าที่นั้น กำหนดความสัมพันธ์

ของงาน ขอบเขตในการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบุถึงผู้รับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ

2. การกำหนดแผนงาน (Departmentation) งานแต่ละงานที่ถูกแบ่งออกเป็นส่วนย่อย ๆ ในชั้นที่หนึ่งนั้น จะนำเข้ามาจัดรวมกลุ่มกันเข้าตามเหตุผลและประเภทของงาน

3. การกำหนดช่วงของการควบคุมและบังคับบัญชา (Span of Control) เป็นการกำหนด และกสุ่มของงานว่างานในแต่ละกลุ่มเหล่านั้นจะอยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาคนใด ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง ๆ จะมีผู้ใต้บังคับบัญชาในความรับผิดชอบกี่คน

4. การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานไปยังกลุ่มต่าง ๆ ที่จัดไว้ เรียกว่า Delagation of Authority ซึ่งการมอบหมายอำนาจหน้าที่นั้นควรจะสมดุลกับหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งนั้น ๆ ด้วย

5. การจัดวิธีการในการปฏิบัติงาน การกำหนดเครื่องมือและแนวทางในการปฏิบัติงานเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างของหน่วยงานที่ได้กำหนดไว้ เครื่องมือและแนวทางในการปฏิบัติงานดังกล่าวได้แก่ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ระเบียบวิธีปฏิบัติ ซึ่งนอกจากจะเป็นข้อกำหนดในการปฏิบัติงานแล้วยังเป็นการประสานการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามโครงสร้างที่กำหนด เพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมขององค์กรอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าการจัดองค์กรนั้นเป็นกระบวนการซึ่งผู้บริหารพยายามที่จะวางแผนเบี่ยงหน้าที่ในการปฏิบัติงาน กำหนดสภาพภายนอกองค์การ เพื่อจัดคนและงานต่าง ๆ ได้เหมาะสมกับความรู้และความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการเกี่ยวกับการแบ่งงานกันทำ และการแบ่งส่วนของอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม ทั้งนี้การจัดองค์กรมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดโครงสร้างขององค์กร โครงสร้างในการปฏิบัติงานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์กร เพื่อจะได้เป็นแนวทางในการบริหารงานได้สะดวก เพราะโครงสร้างที่กำหนดขึ้นมาอย่างมีเหตุมีผลนั้นจะเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานย่อย ๆ ต่าง ๆ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากขั้นตอนต่าง ๆ ในการจัดองค์การดังได้กล่าวแล้วข้างต้น สามารถพิจารณาจำแนกประเภทขององค์การได้ตามลักษณะของการจัดองค์การดังนี้

1. พิจารณาองค์การจากแผนผังแสดงโครงสร้างขององค์การ (Organization Chart) จะจำแนกประเภทขององค์การได้ 2 ประเภท คือ

- 1.1 องค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization)
  - 1.2 องค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization)
2. พิจารณาองค์การจากลักษณะของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ จำแนกประเภท ขององค์การได้ 2 ประเภท คือ
- 2.1 หน่วยงานหลัก (Line Organization)
  - 2.2 หน่วยงานช่วยอำนวยการ (Staff Organization)
3. พิจารณาองค์การจากการจำแนกแผนงาน (Departmentation) จะจำแนก องค์การได้ 5 รูปแบบ คือ
- 3.1 การจัดองค์การแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (Functional Organization)
  - 3.2 การจัดองค์การแบบแบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วย (Division Organization)
  - 3.3 การจัดองค์การแบบผสมระหว่าง ข้อ 3.1 และ ข้อ 3.2
  - 3.4 การจัดองค์การแบบโครงการ (Project Organization)
  - 3.5 การจัดองค์การแบบผสมระหว่างข้อ 3.1 และข้อ 3.4 (Matrix Organization)
4. การจัดองค์การแบบคณะกรรมการ (Committee Organization)

### องค์การที่เป็นทางการ (Formal Organization)

องค์การที่เป็นทางการ เป็นองค์การที่มีการจัดอย่างมีระเบียบแบบแผน และ ปรากฏเป็นผังแสดงโครงสร้างขององค์การ (Organization Chart) คือมีการทำหนัดถึง ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจ ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบสำหรับยีดถือปฏิบัติตาม ไว้อย่างชัดเจน สถานภาพ บทบาท ตำแหน่งหน้าที่ ค่าตอบแทน รางวัลตอบแทน และ บทลงโทษจะบ่งบอกไว้อย่างละเอียด มีการทำหนัดถึงช่วงของการติดต่อสื่อสารและ ประสานการปฏิบัติงานภายในองค์การ พร้อมทั้งระบุถึงลักษณะงานที่ผู้ปฏิบัติงานแต่ ละคนจะต้องรับผิดชอบ ตลอดจนจุดมุ่งหมายต่าง ๆ ขององค์การไว้ด้วย การปฏิบัติงาน ภายในองค์การที่เป็นทางการนั้นจะยึดถือตามระเบียบ กฏเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด โครงสร้างขององค์การเป็นทางการนี้จัดไว้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานและสมาชิกขององค์การยึดถือ และปฏิบัติตาม และช่วยให้ผู้บริหารสามารถควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแนวทาง ที่กำหนด ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานและสมาชิกขององค์การจะเน้นความ สัมพันธ์อย่างเป็นทางการตามสภาพการบังคับบัญชาและขอบเขตการปฏิบัติงานจะไม่มีการ

สร้างความสัมพันธ์อย่างเป็นกันเองหรือเป็นส่วนตัว ไม่มีความยึดหยุ่นและไม่มีข้อยกเว้นในการปฏิบัติงาน

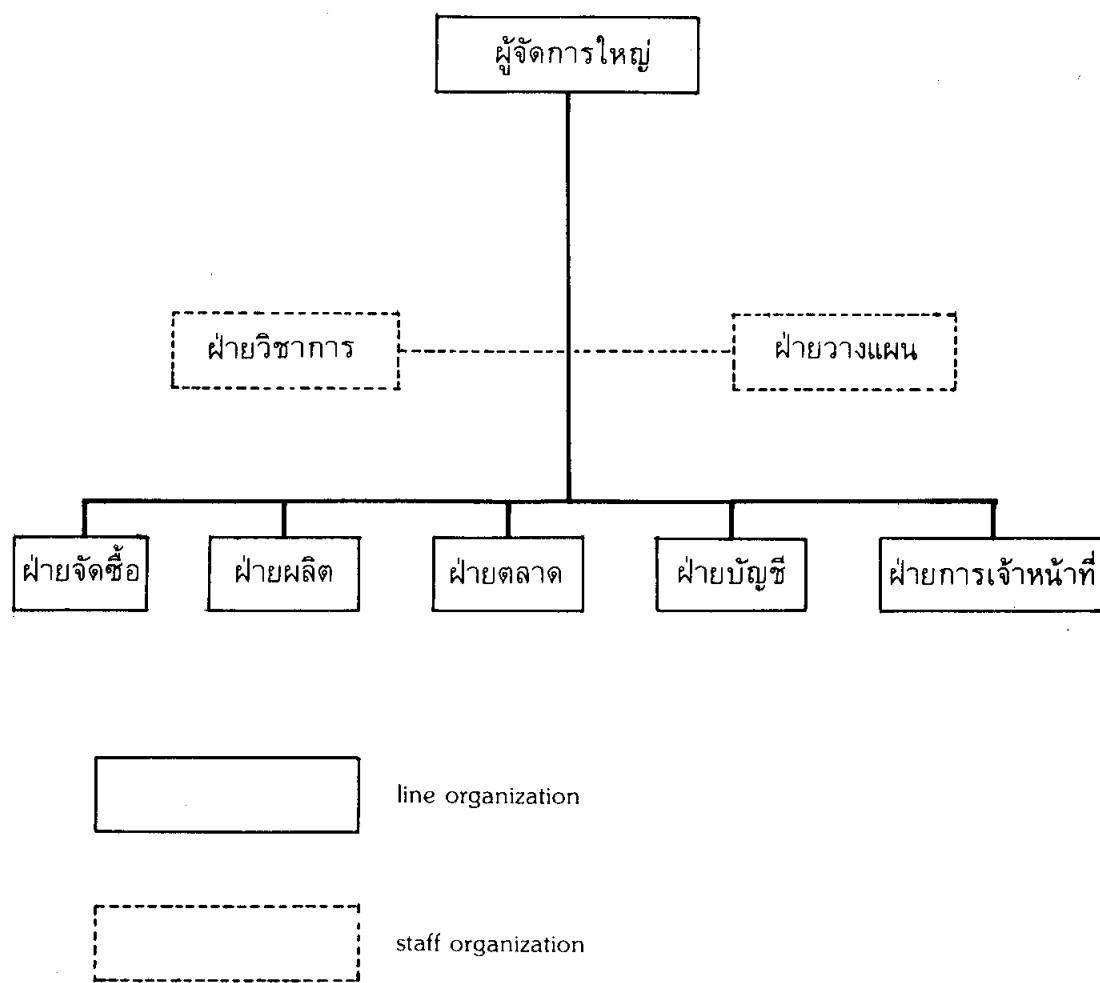
### องค์การที่ไม่เป็นทางการ (Informal Organization)

องค์การที่ไม่เป็นทางการเป็นองค์การที่ไม่มีระเบียบแบบแผนในการจัด เกิดขึ้นจาก การสร้างความสัมพันธ์อกเหนือจากที่กำหนดไว้ในโครงสร้างขององค์การที่เป็นทางการ สภาพขององค์การอย่างไม่เป็นทางการนั้นไม่มีการระบุถึงหลักเกณฑ์ใด ๆ เอาไว้ ไม่สามารถกำหนดขอบเขตของความสัมพันธ์และขอบเขตของการควบคุมได้ มีลักษณะของ ความยึดหยุ่นสูง ไม่มีระเบียบพิธี เกิดขึ้นจากความต้องการของสมาชิกหรือผู้ปฏิบัติงาน ภายใต้องค์การอันเนื่องมาจากโครงสร้างของสังคมบรรทัดฐานของสังคม ค่านิยม ประเพณี หรือข้อตกลงต่าง ๆ ที่สมาชิกหรือกลุ่มผู้ปฏิบัติงานต้องยึดถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ซึ่ง สิ่งเหล่านี้อาจเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ต้องปฏิบัติและรับผิดชอบอย่างเป็นทางการ หรือ ไม่ก็ได้ แต่ลักษณะขององค์การอย่างไม่เป็นทางการจะเกิดขึ้นแทรกซ้อนในองค์การที่ เป็นทางการเสมอและมีอิทธิพลกระทบต่อการดำเนินกิจกรรม และแนวทางในการปฏิบัติ งานตามโครงสร้างขององค์การอย่างเป็นทางการโดยตรงและโดยอ้อม ในลักษณะที่เป็น ผลกระทบทางบวกและทางลบ เพราะฉะนั้นผู้บริหารจะต้องยอมรับสภาพขององค์การอย่าง ไม่เป็นทางการที่เกิดขึ้น และใช้ประโยชน์จากความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการเหล่านั้น ในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ เพราะ องค์การอย่างไม่เป็นทางการนั้นมีความสำคัญต่อผลการปฏิบัติงานไม่น้อย เนื่องจากโครงสร้าง อย่างไม่เป็นทางการจะมีผลกระทบต่อความต้องการทางด้านจิตใจของผู้ปฏิบัติงานโดยตรง เพราะโดยธรรมชาติแล้วคนมักไม่ชอบถูกจำกัดอยู่เฉพาะภายในกฎเกณฑ์ และโดยเฉพาะ อย่างยิ่งเมื่อต้องมาปฏิบัติงานร่วมกัน แน่นอนที่สุดเขายอมสร้างความสัมพันธ์อย่างเป็น ส่วนตัวกันขึ้นโดยปริยาย ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยสร้างการประสานงาน ความร่วมมือใน การปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี สร้างความเป็นกันเองในการปฏิบัติงาน ทำให้ผู้ปฏิบัติงาน เหล่านั้นเต็มใจปฏิบัติงานมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม องค์การอย่างไม่เป็นทางการก็มีข้อ จำกัดในตัวของมันเอง ในแรกที่ว่าความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการนั้นอาจเป็นอุปสรรค ต่อการปฏิบัติงานได้เช่นกัน เพราะการขาดระเบียน กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานแม้เพียง เล็กน้อยก็เกิดผลเสียได้เป็นอย่างมาก ดังนั้นผู้บริหารจึงควรใช้วิารณญาณเกี่ยวกับโครงสร้าง ขององค์การอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการในอันที่จะสร้างประโยชน์ให้กับองค์การ ได้มากที่สุด

## หน่วยงานหลักและหน่วยงานช่วยอำนวยการ (Line and Staff Organization)

หน่วยงานหลัก (Line Organization) หมายถึง หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบและสนองตอบต่อวัตถุประสงค์หลักโดยตรงขององค์การ รับผิดชอบในการที่จะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในองค์การให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด下来的ที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานหลักจะมีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ในฐานะที่ผู้บังคับบัญชา มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา และอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเหล่านี้จะลดหลั่นกันลงมาจากระดับสูงสู่ระดับล่างตามสายการบังคับบัญชา ซึ่งสายการบังคับบัญชานี้เองที่เป็นเครื่องมือในการประสานอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ และเป็นเครื่องมือในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ดังนั้น งานที่หน่วยงานหลักรับผิดชอบจึงเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติโดยตรง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้หน่วยงานหลักจะมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการอย่างเป็นทางการ

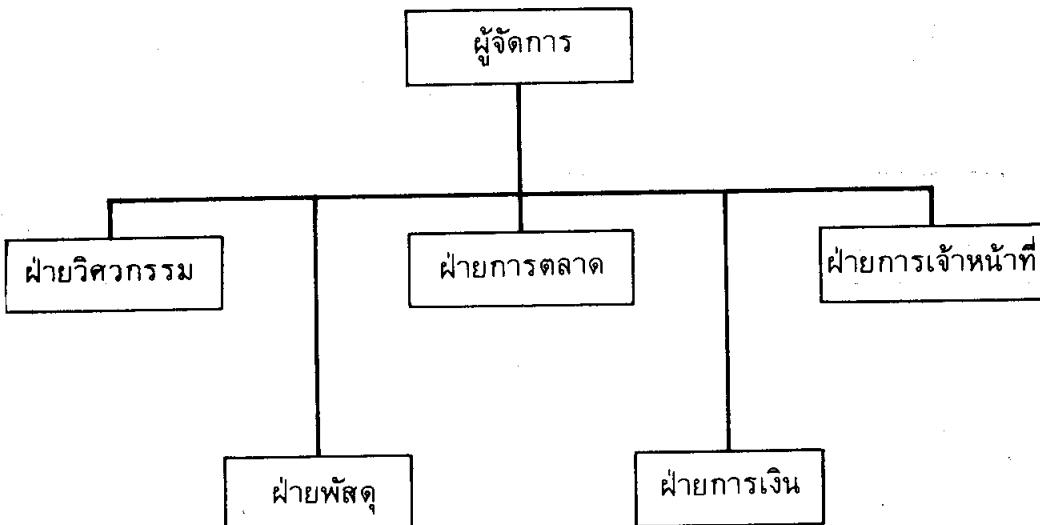
หน่วยงานช่วยอำนวยการ (Staff Organization) หมายถึงหน่วยงานที่ช่วยปฏิบัติงานหลักขององค์การ ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือหน่วยงานหลักให้สามารถปฏิบัติงานได้ดีและบรรลุเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลักษณะอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานช่วยอำนวยการก็คือการให้คำปรึกษาหารือคำแนะนำ แก่หน่วยงานหลัก แก่ผู้บริหารต่าง ๆ ในลักษณะของการเสริมสร้างให้การปฏิบัติงานสำเร็จผลและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หน่วยงานช่วยอำนวยการไม่ใช่เป็นผู้ปฏิบัติโดยตรงไม่มีอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา เป็นหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ด้านให้ความคิด เพื่อที่จะให้ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น ข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของหน่วยงานหลัก โดยที่หน่วยช่วยอำนวยการไม่มีอำนาจสั่งการ การสั่งการของหน่วยงานช่วยอำนวยการจะต้องดำเนินการโดยผ่านหน่วยงานหลัก อำนาจที่หน่วยงานช่วยอำนวยการมีอยู่นั้นมีลักษณะเป็นอำนาจแฝง (Latent) คำแนะนำ และข้อมูลต่าง ๆ ที่หน่วยงานช่วยอำนวยการเสนอ มาันจะถูกส่งขึ้นไปให้ผู้บังคับบัญชาในระดับสูงพิจารณาว่าสมควรจะนำไปปฏิบัติหรือไม่ ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรก็จะสั่งการให้นำไปปฏิบัติต่อไป ถ้าเห็นว่าไม่เหมาะสมก็จะให้รับข้อเสนอแนะหรือคำแนะนำไว้ก่อนหรืออาจจะสั่งให้หน่วยงานช่วยอำนวยการกลับไปพิจารณาใหม่ก็ได้



**รูปที่ 2** ลักษณะองค์การที่เป็นหน่วยงานหลัก (line organization) และหน่วยงานช่วยอำนวยการ (staff organization)

## องค์การแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (Functional Organization)

องค์การแบบแบ่งแยกหน้าที่มีโครงสร้างขององค์การที่ถือตามประเภทของงานหรือหน้าที่ในการปฏิบัติงานเป็นหลัก คือมีการจัดองค์การจำแนกตามกลุ่มของกิจกรรมที่เหมือนกัน และเกี่ยวข้องกันจะถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน ตามรูปที่ 2 จะเห็นได้ว่ามีการแบ่งหน่วยงานออกเป็นฝ่ายตามประเภทของงานและหน้าที่ เช่น ฝ่ายวิศวกรรม ฝ่ายพัสดุ ซึ่งแต่ละฝ่ายนั้นจะอยู่ในความรับผิดชอบของผู้จัดการทั่วไป



รูปที่ 3 โครงสร้างการจัดองค์การแบบแบ่งแยกหน้าที่ (Functional Structure)

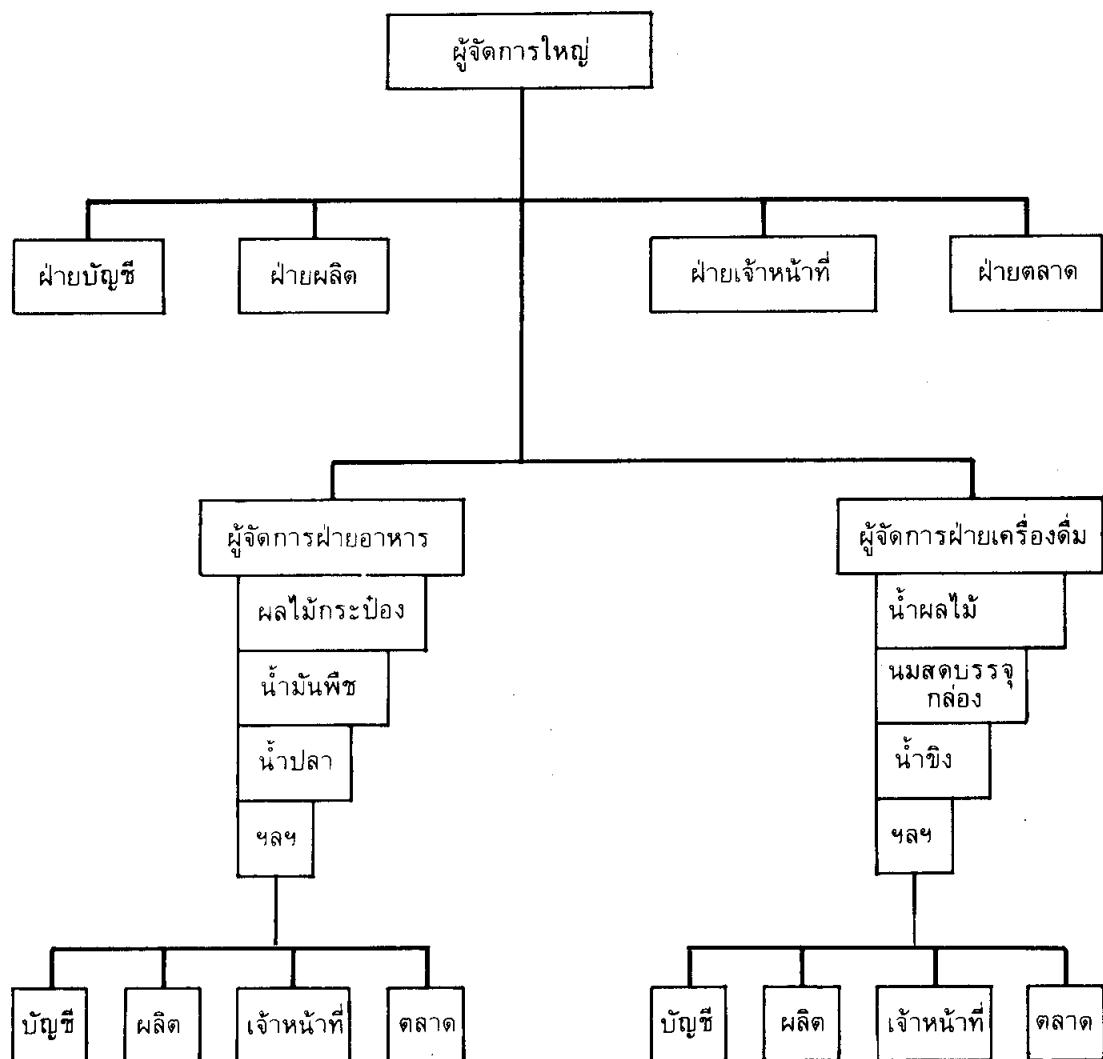
การจัดองค์การแบบนี้适合ในการควบคุมการปฏิบัติงาน เพราะมีการแบ่งหน่วยงานออกตามหน้าที่ ตามความชำนาญของผู้ปฏิบัติงาน ทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานมีมาก แต่ก็มีข้อเสียคือการจัดแบ่งหน่วยงานตามหน้าที่เป็นการสร้างความเป็นอิสระกันใน การปฏิบัติงาน แต่ละหน่วยงานเป็นอิสระจากกัน ถึงแมจะอยู่ภายใต้สังกัดเดียวกันก็ตาม เพราะแต่ละหน่วยงานต่างก็มุ่งปฏิบัติงานเพื่อเป้าหมายหลักของหน่วยงานของตน ทำให้ลดลงความสำคัญของเป้าหมายรวมขององค์กรไป แต่ละหน่วยงานขาดการประสานการปฏิบัติงานซึ่งกันและกัน ถ้าหากเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ก็จะมีการซัดทอดความผิดกันขึ้น และในกรณีที่มีการขยายงานไปในส่วนภูมิภาคจะทำให้เกิดปัญหาในการ

ควบคุมและประสานงานมากยิ่งขึ้น นอกจานนี้การปฏิบัติงานข้าราชการ จำเจในหน้าที่ ความรับผิดชอบ และความชำนาญเฉพาะอย่างที่ได้รับมอบหมายทำให้ปฏิบัติงานเกิด ความเบื่อหน่าย เป็นผลทำให้ผลการปฏิบัติงานลดลงในที่สุด และการทำงานข้าราชการเฉพาะ อย่างในสายงานที่รับผิดชอบ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความชำนาญในงานด้านเดียว กัน เป็น การจำกัดโอกาสก้าวหน้าในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานและส่งผลกระทบการทำงานแบบเป็น เอกเทศนาน ๆ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถทำงานร่วมกันแบบกลุ่ม (teamwork) ได้

### องค์การแบบแบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วย (Divisional Organization)

ลักษณะขององค์การแบบแบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วย (division) นั้น แต่ละหน่วย จะมีอิสระในการบริหารงานตามที่ได้รับมอบหมาย ผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานในแต่ ละหน่วยจะมีโอกาสฝึกฝนการปฏิบัติงานในทุกหน้าที่อย่างกว้างขวาง เป็นการสนับสนุน ผู้บริหารให้มีลักษณะเป็น generalist เพื่อลดภาระความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาใน ระดับสูง ลักษณะการจัดองค์การสนับสนุนการสนองตอบความต้องการในแนวความคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้มากขึ้น เพราะแต่ละหน่วยงานที่มีการจัดองค์การแบบนี้ต้อง มีอำนาจอิสระในการตัดสินใจของตนเอง ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานให้มีความคล่องตัว และยืดหยุ่นมากขึ้นกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์กรได้มาก ทั้งยังเป็นการเสริมสร้างให้ผู้ บังคับบัญชาในแต่ละหน่วยมีความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน หรือความล้มเหลวของ งานสูงขึ้น การจัดองค์การประเภทนี้แต่ละหน่วย (division) อาจแบ่งหน่วยงานได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

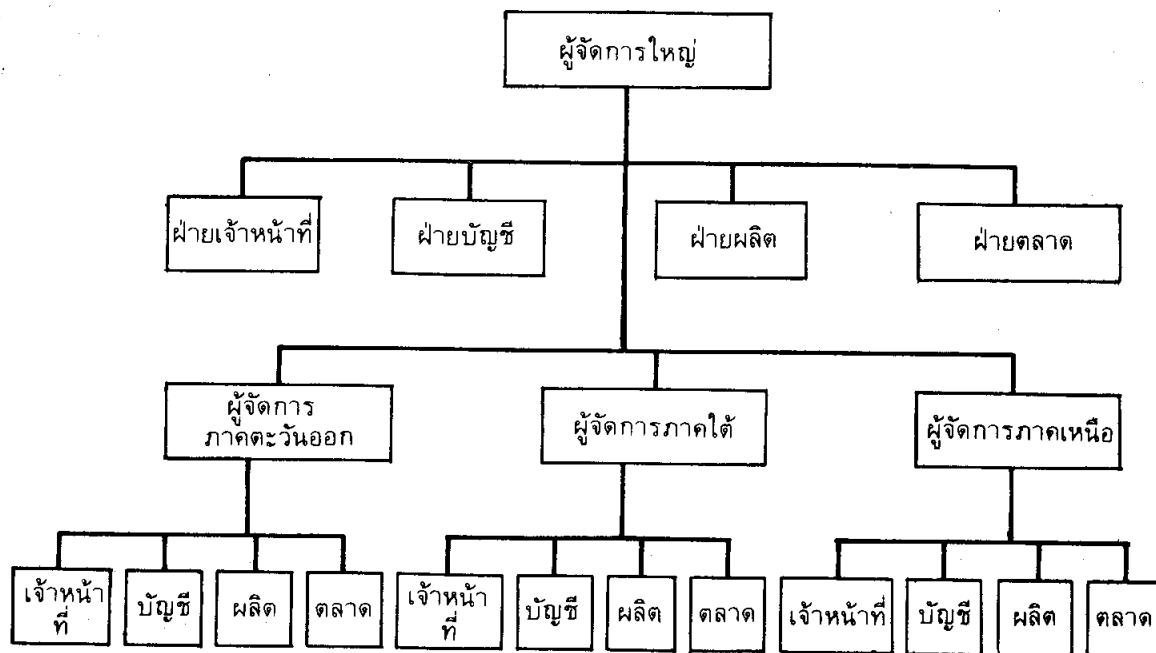
ก. การจัดแบ่งตามผลิตภัณฑ์ (Product division) เป็นการจัดแบ่งกลุ่ม งานตามประเภทของผลิตภัณฑ์หรือประเภทสินค้า โดยให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละ หน่วย (division) มีอำนาจหน้าที่ในงานซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์หรือสินค้าได้ เช่น งานผลิต งานขาย งานจัดซื้อ งานตลาด การจัดแบบนี้จะช่วยให้ประเภทของผลิตภัณฑ์ หรือสินค้าต่าง ๆ ได้รับความสนใจอย่างเต็มที่ และทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานมี ความชำนาญในหน้าที่ต่าง ๆ เช่น งานขาย งานตลาด ในส่วนที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์แต่ละ อย่างได้เป็นอย่างดี



รูปที่ 4 โครงสร้างองค์การแบบแบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วยตามผลิตภัณฑ์

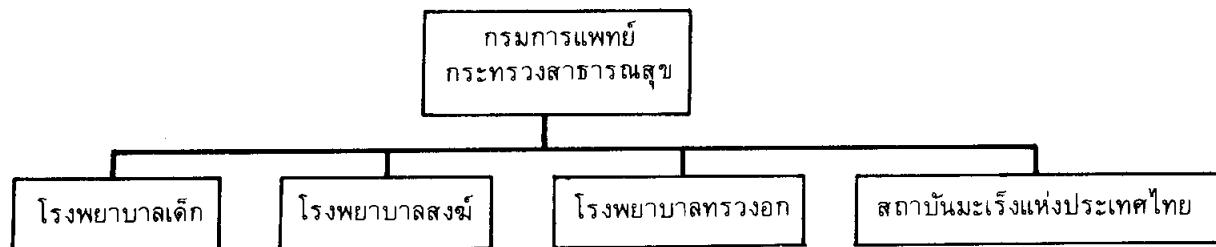
(Product Division Structure)

๓. การจัดแบ่งตามพื้นที่ (Territorial or Geographical Division) เป็นการจัดองค์การโดยแบ่งตามพื้นที่ หรือแบ่งตามเขตภูมิศาสตร์ การจัดโครงสร้างขององค์การแบบนี้ทำให้การปฏิบัติงานในหน่วยงานคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เพราะมีการกระจายอำนาจออกไปตามหน่วยงานต่าง ๆ แต่ละหน่วยงาน ถ่างก็มีอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการช่วยให้ผู้บริหารของหน่วยงาน (executive division) มีความรับผิดชอบในหน้าที่การทำงานมากขึ้น และหน่วยงานตามท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาให้กับประชาชนและผู้รับบริการในท้องที่นั้น ๆ ได้ดีกว่าหน่วยงานจากส่วนกลาง



รูปที่ ๕ โครงสร้างองค์การแบบแบ่งส่วนงานตามพื้นที่ (Territorial Division Structure)

ค. การจัดแบ่งตามประเภทของลูกค้า หรือผู้รับบริการของหน่วยงานนั้น ๆ (Clientele Division) เช่น โรงพยาบาลท่องเที่ยว โรงพยาบาลสงเคราะห์ องค์กรทางการแพทย์ เป็นต้น ซึ่งการจัดองค์การในลักษณะนี้สามารถสนองความต้องการของลูกค้าได้เป็นอย่างดี เพราะแต่ละหน่วยงานจะมีความสามารถให้ความสนใจกับความต้องการของลูกค้าเป็นสำคัญ



**รูปที่ ๔ โครงสร้างขององค์การแบบแบ่งส่วนงานตามประเภทของลูกค้า**  
(Clientele Division Structure)

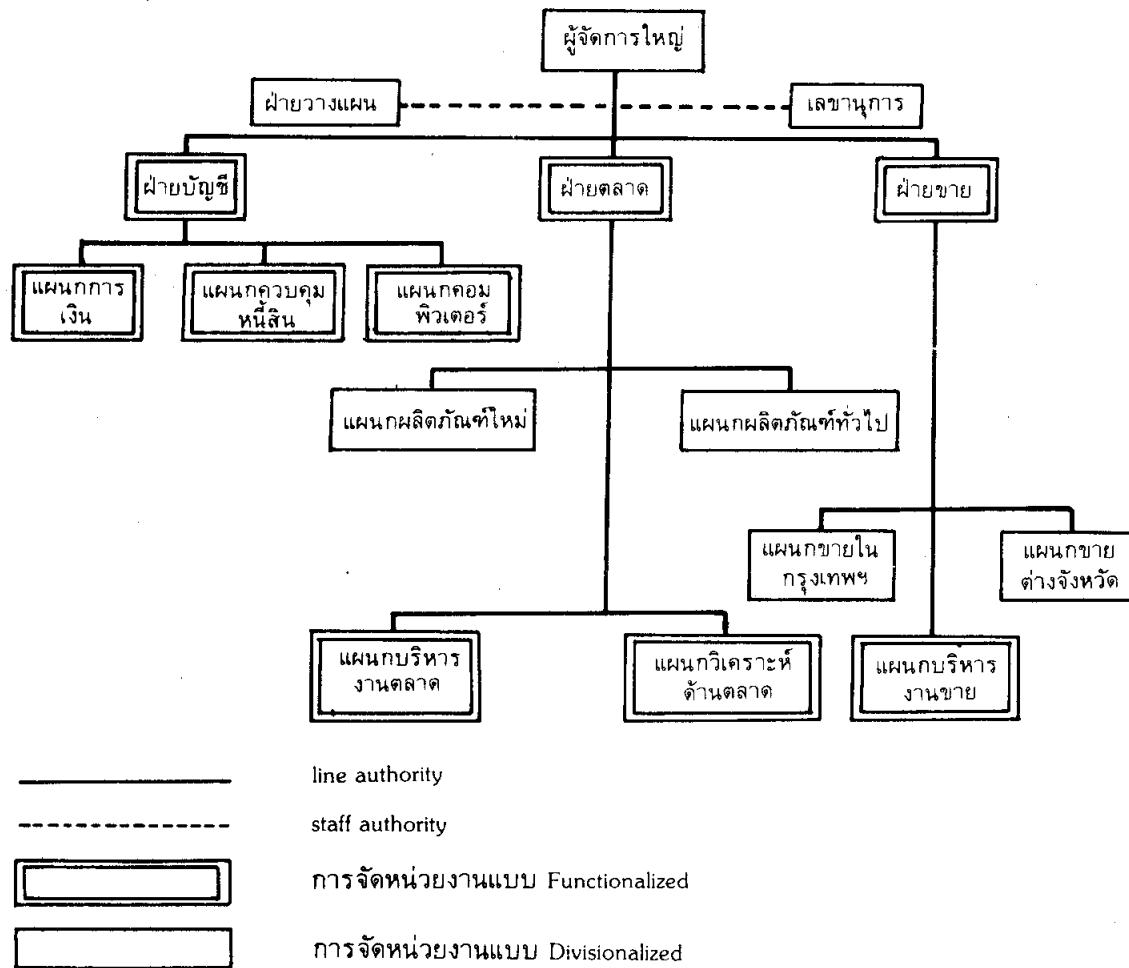
อย่างไรก็ตาม การจัดองค์การแบบแบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วยก็มีข้อบกพร่อง เกิดขึ้นจากลักษณะการจัดองค์การ ไม่ว่าจะเป็นการจัดแบ่งตามประเภทสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ จัดแบ่งตามพื้นที่หรือจัดแบ่งตามประเภทของผู้รับบริการก็ตาม ทั้งนี้ เพราะแต่ละหน่วยงาน (division) อาจมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานมากเกินไป จนทำให้เกิดการปฏิบัติงาน เกินขอบเขตความรับผิดชอบได้ การแบ่งหน่วยงานตามพื้นที่เป็นการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในการบริหาร เพราะมีงานหลายหน้าที่ซึ่งมีการปฏิบัติในส่วนกลางแล้ว ก็ยังมี การปฏิบัติซ้ำอีกในส่วนภูมิภาค

## องค์การแบบผสมระหว่างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (Functionalized) และแบบแบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วย (Divisionalized)

ลักษณะขององค์การในแบบนี้เป็นลักษณะการจัดองค์การในทางปฏิบัติ เพื่อลดข้อจำกัดที่เกิดขึ้นจากการทั้งการจัดองค์การแบบแบ่งแยกหน้าที่ และการจัดองค์การแบบแบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วย ดังนั้นจึงมีการจัดองค์การในแบบผสมขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในองค์การบรรลุตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการที่จะพิจารณาให้มีการจัดองค์การในแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (functionalized) หรือแบบแบ่งส่วนงาน (divisionalized) ควรคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังนี้

1. การใช้ประโยชน์จากการแบ่งงานตามหน้าที่และความชำนาญพิเศษในการปฏิบัติงาน (Specialization) จะต้องไม่ละเลยที่จะเน้นก่อตั้งข้อจำกัดของการทำงานโดยใช้ความชำนาญพิเศษไว้ด้วย
2. การแบ่งงานเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการควบคุมการปฏิบัติงาน ดังนั้นงานใดหรือการปฏิบัติงานใดที่ใช้เป็นเครื่องตรวจสอบงานในอีกหน้าที่หนึ่งควรแยกงานนั้นไว้คนละหน่วยงาน
3. การจัดแบ่งองค์การออกเป็นหน่วยงานทั้งแบบตามหน้าที่ และแบบแบ่งส่วนงานหน่วยงานที่แบ่งออกไปควรมีปริมาณงานและความรับผิดชอบเท่า ๆ กัน หรือใกล้เคียงกัน ทั้งนี้เพื่อสะดวกในการเบรียบทீயบและประเมินผลงาน
4. การแบ่งงานควรจะเป็นเครื่องมือช่วยในการประสานการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานย่อยต่าง ๆ ประสานระหว่างกิจกรรมและหน้าที่ที่แตกต่างกันให้สอดคล้องกับเป้าหมายรวมขององค์การในระดับสูง เช่น ในกรณีที่มีการจัดองค์การตามแบบหน้าที่ และความชำนาญพิเศษ หน้าที่รับผิดชอบที่เหมือนกันจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน และควรมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานตามหน้าที่ต่าง ๆ เหล่านั้นในระดับสูงด้วย
5. ต้องพิจารณาว่าลักษณะการจัดองค์การแบบใดเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกขององค์การมากที่สุด และสามารถประยุกต์ใช้จ่ายได้มากที่สุดด้วย
6. ต้องพิจารณาว่าลักษณะการจัดองค์การแบบใดสามารถตอบสนองความต้องการทั้งทางสังคมและจิตวิทยาของผู้ปฏิบัติงานได้มากที่สุด เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานภายนอกองค์การ

เหล่านั้นที่มุ่งทำลายและความสามารถของเข้าให้กับการทำงานเพื่อวัตถุประสงค์รวมขององค์กรในที่สุด

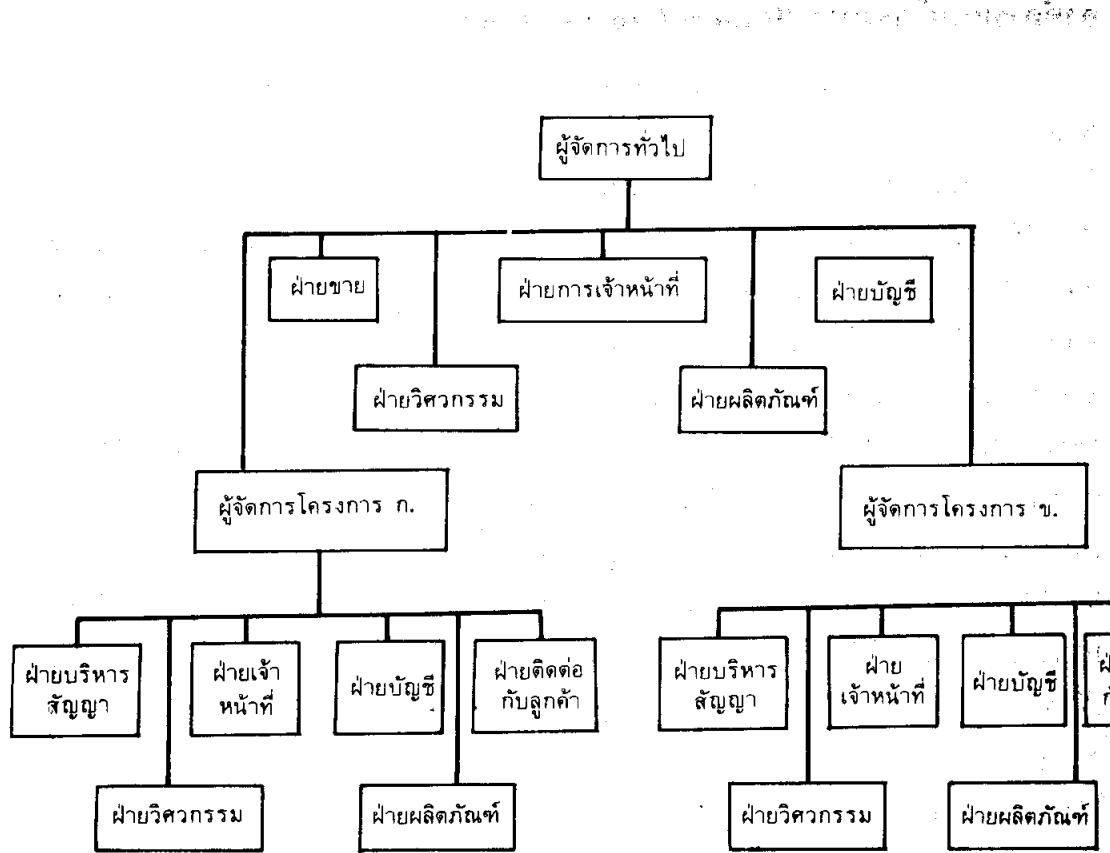


รูปที่ 7 โครงสร้างองค์การแบบผสม

## องค์การแบบโครงการ (Project Organization)

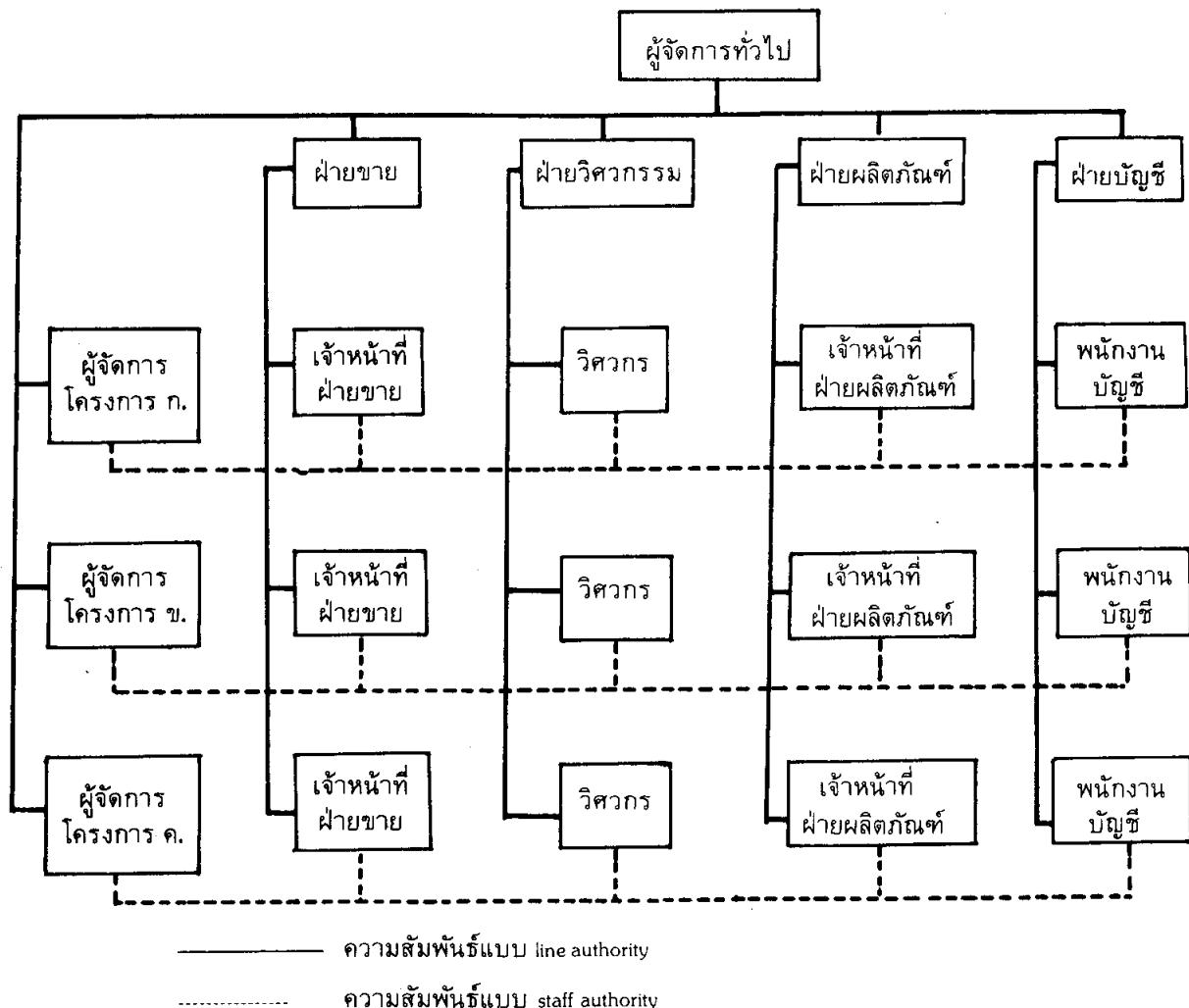
ลักษณะการทำงานภายในองค์การแบบโครงการนั้น จะมีลักษณะชั่วคราว (temporary) คือมีระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการปฏิบัติงานที่แน่นอนตามที่ได้กำหนดไว้ วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานจะเป็นวัตถุประสงค์ซึ่งสามารถบรรลุได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด (Attainable Objective) โครงการสร้างการทำงานในองค์การไม่เน้นในเรื่องสายการบังคับบัญชา แต่ให้ความสำคัญกับการประสานการปฏิบัติงานระหว่างหลายหน่วยงานเข้าด้วยกัน เน้นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้ร่วมงานในลักษณะความสัมพันธ์ตามแนวโน้ม (Horizontal) และลักษณะการทำงานแบบกลุ่ม (teamwork) โดยมีผู้อำนวยการโครงการหรือผู้จัดการโครงการ (Project Manager) เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานภายในองค์การโดยตรง เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการภายในระยะเวลาและงบประมาณที่กำหนด ซึ่งอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการโครงการนั้นมีความรับผิดชอบมากกว่ามีอำนาจหน้าที่ตามสายการบังคับบัญชา นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาปฏิบัติงานภายในโครงการจะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แบบกึ่งถาวร (semi-permanent) คือ เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาร่วมงานจะถูกขอยืมตัวมาจากหน่วยงานประจำเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว และเมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้วก็จะถูกส่งตัวคืนต้นสังกัดเดิมหรือมอบหมายให้รับผิดชอบงานโครงการอีกต่อไป

การจัดองค์การแบบโครงการนี้มีข้อจำกัดในเรื่องของค่าใช้จ่าย คือเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูงในกรณีที่มีงานโครงการหลาย ๆ โครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นโครงการที่มีลักษณะแบบเดียวกันจะทำให้เกิดเจ้าหน้าที่ทำงานซ้ำซ้อนกันได้



รูปที่ 8 โครงสร้างการจัดองค์การแบบโครงการ (Project Organization Structure)

**องค์การแบบผสมระหว่างแบบแบ่งแยกหน้าที่ (Functionalized) และแบบโครงการ (Project) (Matrix Organization)**



**รูปที่ ๙ โครงการจัดองค์การแบบผสม (Matrix Organization Structure)**

การจัดองค์การแบบผสมในลักษณะ Matrix Organization นั้น เป็นองค์การที่มีลักษณะชั่วคราวเหมาะสมสำหรับการดำเนินงานแบบโครงการขนาดใหญ่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรฐานที่ต้องการ ภายในระยะเวลาและวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ โดยจะมีการมอบหมายงานให้ผู้จัดการโครงการ (Project Manager) รับผิดชอบการดำเนินงานภายในโครงการ มีการระดมกำลังเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานตามหน้าที่ (Functional Organization) ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้มาร่วมปฏิบัติงาน และเมื่อสิ้นสุดการดำเนินงานแล้วก็ส่งเจ้าหน้าที่เหล่านั้นคืนต้นสังกัดเดิม ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานในองค์การแบบผสมนี้จะเป็นความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal) มากกว่าแนวตั้ง (Vertical) เพราะเป็นการทำงานซึ่งอยู่ในหมู่ผู้ร่วมงานซึ่งกูขอยึดตัวมาจากการน่วงงานต่าง ๆ กัน เน้นการทำงานในแบบกลุ่มโดยผู้จัดการโครงการจะไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาโดยตรงต่อผู้ร่วมปฏิบัติงาน ผู้ร่วมปฏิบัติงานยังคงขึ้นตรงต่อผู้บังคับบัญชาตามหน่วยงานหลักตามหน้าที่ (Functional Organization) จัดองค์การแบบนี้ประยุตค่าใช้จ่ายได้มากกว่าการจัดองค์การแบบโครงการ เพราะสามารถถือได้หยุ่นกำลังคนได้มาก

### การจัดองค์การแบบคณะกรรมการ (Committee)

คณะกรรมการ (Committee) หมายถึง กลุ่มของคนที่เข้ามาร่วมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์การ กลุ่มของคณะกรรมการนี้ อาจรวมกันขึ้นในลักษณะที่ไม่เป็นทางการก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น มักจะมีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเพื่อร่วมເອานຸຄລາຈາກຝ່າຍຕ່າງໆ ມາຊ່ວຍພິຈາລະນາ ແລະແກ້ໄຂປັບປຸງຫາເພະອ່າງທີ່ໂດຍຄະແນນກາຮະທຳທີ່ໃນການໃຫ້ຄໍາປຶກໜາຫວີ່ອ ມີອຳນາຈໃນການຕັດສິນໃຈ ແລະຕັດສິນປັບປຸງຫາຕາມທີ່ໄດ້ຮັບມອບໝາຍໃຫ້

การจัดองค์การในลักษณะคณะกรรมการนั้น จึงเป็นการจัดองค์การที่มีทั้งลักษณะที่เป็นการถาวร เพื่อรับผิดชอบการปฏิบัติงานในระยะยาว เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น หรืออาจมีลักษณะชั่วคราวเพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง หรือทำงานเป็นครั้งคราวเท่านั้น เช่น คณะกรรมการสอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ ในตำแหน่งอาจารย์ระดับ 4 ภาควิชาการบริหารธุรกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นก็เพื่อสร้างความร่วมมือประสาน

<sup>11</sup> ราชบัณฑิตวิทยาลัยการและกิจการ (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), หน้า 301.

กัน มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เพื่อที่จะได้ทำการตัดสินใจได้อย่างมีเหตุผล และมีความแน่นอนมากขึ้น ทั้งยังเป็นการประสานงานในระดับปฏิบัติระหว่างหน่วยงานอย่างภายในองค์การซึ่งต้องเข้ามาปฏิบัติงานร่วมกันในคณะกรรมการ และเป็นการฝึกฝนให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสพัฒนาตนเอง ได้แสดงความคิดเห็น ความคิดริเริ่ม และลักษณะของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (participative management)

## แนวโน้มของแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรตามวิธีการบริหารแบบสถานการณ์

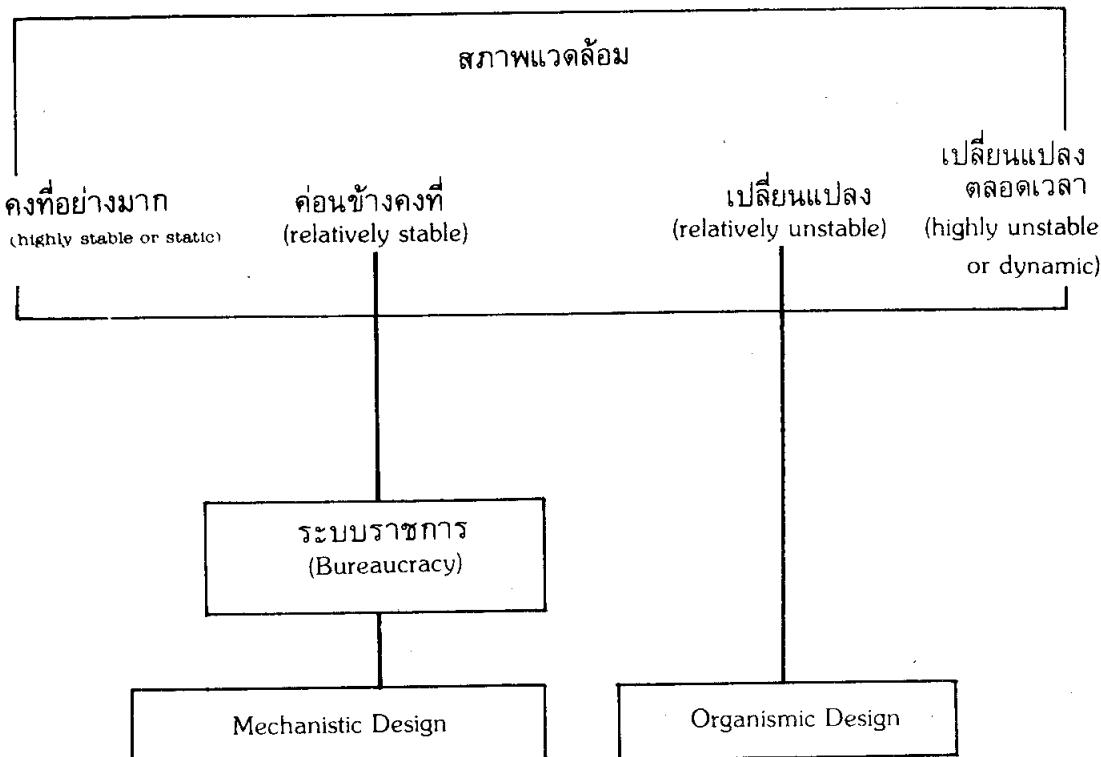
เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า องค์กรมีฐานะเป็นระบบย่อยของสังคม การรักษาความเป็นระบบขององค์การเพื่อความอยู่รอดได้นั้นเป็นเรื่องที่บูรณาการและมีปัญหาที่สลับซับซ้อนพอสมควร เพราะองค์การต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ ซึ่งสภาพแวดล้อมภายในองค์กรก็คือระบบย่อยต่าง ๆ ภายในองค์กรนั้นเอง เช่น เป้าหมายขององค์การ ค่านิยมของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ ความต้องการและเป้าหมายของผู้ปฏิบัติงาน ลักษณะการบริหารงาน เป็นต้น สำหรับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ เช่น สภาพแวดล้อมทางสังคม สภาพแวดล้อมทางการเมืองและกฎหมาย สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น การที่องค์การจะดำเนินไปได้นั้นเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องรักษาความสมดุล (maintain balance) ระหว่างระบบย่อยต่าง ๆ ภายในองค์การ และสามารถปรับองค์การ (adaptive) ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอกซึ่งเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้

ถ้าจะพิจารณาถึงระดับของความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การแล้ว สามารถจำแนกได้เป็น 4 ระดับ คือ

1. สภาพแวดล้อมที่มีลักษณะคงที่อย่างมาก (highly stable or static)
2. สภาพแวดล้อมที่มีลักษณะค่อนข้างคงที่ (relatively stable)
3. สภาพแวดล้อมที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลง (relatively unstable)
4. สภาพแวดล้อมที่มีลักษณะเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา (highly unstable or dynamic)

โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว องค์กรมักจะตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างคงที่ (relatively stable) หรือในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง (relatively unstable) ซึ่งลักษณะของสภาพแวดล้อมนั้นจะมีผลกระทบต่อลักษณะการจัดองค์กรโดยตรง เพราะองค์การต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมขององค์การให้ได้มากที่สุด กล่าวคือ ถ้าหากองค์การตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างคงที่ ลักษณะการจัดโครงสร้างและกระบวนการทำงานภายใน

องค์การตามแนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ (Bureaucracy) ก็จะนำมาใช้ในการจัดโครงสร้างการปฏิบัติงานภายในองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะตามสภาพแวดล้อมดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก จึงสามารถกำหนดโครงสร้างขององค์การในลักษณะค่อนข้างถาวรได้ เนื่องจากลักษณะการทำงานจะเป็นแบบงานประจำ (routine) ทั่วๆไป หรืออาจจะกล่าวได้ว่ารูปแบบขององค์การในสภาพแวดล้อมที่ค่อนข้างคงที่จะเป็นแบบที่เรียกว่า Mechanistic Design สำหรับองค์การที่ตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง (relatively unstable) โครงสร้างการจัดรูปองค์การ และกระบวนการทำงานภายในองค์การจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เพื่อปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอก องค์การที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย รูปแบบขององค์การในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงนี้ จะเป็นแบบที่เรียกว่า Organismic Design



รูปที่ 10 การจัดรูปองค์การตามวิธีการบริหารแบบสถานการณ์ หรือ Contingency Theory

แนวโน้มของลักษณะการจัดองค์การในปัจจุบันยอมรับแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารตามสถานการณ์ หรือ Contingency Theory มาจากนี้ ยอมรับอิทธิพลของสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ เป็นผลทำให้โครงสร้างขององค์การมีรูปแบบที่ไม่แน่นอน เพราะฉะนั้นตามแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารสมัยใหม่ ลักษณะการจัดองค์การจะมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

1. Mechanistic Organization คือ องค์การที่มีลักษณะการจัดโครงสร้างที่เป็นสัดส่วนแน่นอน มีแผนผังแสดงโครงสร้างขององค์การที่ชัดเจน (Organization Chart) ซึ่งลักษณะการจัดองค์การแบบนี้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมที่มีความมั่นคงพอสมควรจึงสามารถที่จะวางแผนสร้างขององค์การในแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (Functional Organization) หรือแบบแบ่งส่วนงาน (Divisional Organization) ได้ ลักษณะสำคัญของการจัดองค์การตามแบบ Mechanistic Organization มีดังนี้

ก. มีการจำแนกงานไปตามหน้าที่ (Function) และความรู้ความชำนาญพิเศษ (Specialization)

ข. มีการควบคุมการปฏิบัติงานและประสานงานที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนโดยผู้บังคับบัญชา

ค. ระบุถึงวิธี พันธะ ข้อผูกพัน วิธีการในการดำเนินงาน ตลอดจนบทบาทของแต่ละตำแหน่งหน้าที่ไว้อย่างละเอียดชัดเจน

ง. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละตำแหน่งหน้าที่ไว้แน่นอน

จ. มีโครงสร้างการปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมอ่อนน้อม雁行หน้าที่และการติดต่อสื่อสาร ลดหลั่นลงมาตามสายการบังคับบัญชา ในรูปสามเหลี่ยมปริมาמיד ( $\Delta$ ) จากระดับสูงลงมาอย่างระดับล่าง

ฉ. สนับสนุนให้มีสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ในกระบวนการบริหารงาน ด้วยการวางแผนระบบข้อมูล ระบบควบคุมข้อมูล ไว้ที่ระดับสูงสุดของ การบังคับบัญชาเท่านั้น เป็นการย้ำว่าผู้ที่มีอำนาจมากที่สุด คือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่มากที่สุดขององค์การ

ช. ความตั้งพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Vertical) และเน้นในเรื่องของความจริงรักภักดี ความเคราะห์เชื้อพังค์ต่องค์การ และต่อผู้บังคับบัญชา โดยให้ผู้บังคับบัญชาไม่อำนาจหน้าที่ในการควบคุมทั้งการปฏิบัติงานและพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน

2. Organismic Organization คือ องค์การที่มีความหมายสมกับสภาพแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลง ลักษณะขององค์การแบบนี้จะไม่มีแผนผังโครงสร้างขององค์การ (Organization Chart) ที่ถาวร การจัดรูปองค์การจะให้ความสำคัญกับเหตุการณ์และปัญหาเป็นตัวกำหนดผู้ปฏิบัติงาน โดยมีวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นจุดศูนย์กลางร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในองค์การ ลักษณะของการจัดองค์การแบบ Organismic Organization มีดังนี้

ก. ลักษณะการทำงานภายในองค์การให้ความสำคัญกับสภาพเหตุการณ์ จึงมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา และยังยอมรับว่าความรู้ความชำนาญพิเศษ จะมีส่วนสนับสนุนการทำงานภายในองค์การได้

ข. เน้นในเรื่องของการมีความรับผิดชอบร่วมกัน โดยไม่มีการจำกัดขอบเขตของสิทธิ พันธะข้อผูกพัน หรือวิธีการในการดำเนินงาน

ค. โครงสร้างของอำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติงานภายในองค์การมีลักษณะเป็นตาข่ายงาน (Network) ไม่ใช่สามเหลี่ยมปริมาמיד

ง. ศูนย์กลางของอำนาจหน้าที่ไม่ใช่อยู่ที่ผู้บังคับบัญชา แต่อยู่ที่ผู้มีความรู้ความสามารถในการดำเนินงาน คือไม่มีผู้บังคับบัญชาที่แน่นอน ศูนย์รวมอำนาจหน้าที่จะอยู่ที่บุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถในการแก้ปัญหา และทำให้องค์การสามารถปฏิบัติงานไปได้ตามปกติได้

จ. การติดต่อสื่อสาร และความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมปฏิบัติงานภายในองค์การจะมีทั้งความสัมพันธ์ในแนวนอน และแนวทะแยง มากกว่าความสัมพันธ์ในแนวตั้ง

ฉ. เน้นในเรื่องความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่รับผิดชอบ และจรรยาบรรាជึ่งมากกว่าความจริงรักภักดีอย่างไม่มีเหตุผลต่องค์การ

เพราะฉะนั้น ลักษณะการจัดองค์การตามแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารตามสถานการณ์ (Situational or Contingency Theory) จะเป็นไปในแบบ Mechanistic Organization หรือ Organismic Organization นั้น ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในองค์การ รวมทั้งต้องคำนึงถึงลักษณะของผลผลิตขององค์การ และผู้รับประโยชน์หรือผู้รับบริการจากองค์การด้วย

## ตารางเปรียบเทียบระหว่างการจัดองค์การแบบ Mechanistic และ Organismic

ลักษณะการบริหาร	Mechanistic	Organismic
1. ช่วงของการควบคุม (Span of Control)	แคบ	กว้าง
2. ระดับชั้นของการบังคับบัญชา	มีระดับชั้นมาก	มีระดับชั้นน้อย
3. ลักษณะของการใช้อำนาจ	เน้นในเรื่องการรวมอำนาจ	ยอมรับการกระจายอำนาจ
4. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงาน	มีความสัมพันธ์กันน้อย	มีความสัมพันธ์กันมาก เพราะทุกคนต้องร่วมกันทำงานเพื่อวัตถุประสงค์ขององค์กร
5. ปริมาณของระเบียบกฎหมาย	มาก	น้อย
6. รายละเอียดของเป้าหมายหน้าที่และวิธีปฏิบัติงาน	มาก	น้อย
7. การติดต่อสื่อสาร	เป็นไปในรูปคำสั่ง และการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชา	เป็นไปในรูปการปรึกษาหารือและการให้คำแนะนำ
8. อำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง	มีมาก	มีน้อย

## สรุป

จากรายละเอียดด้าน ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปสรัสาระด้าน ๆ เกี่ยวกับองค์การและการจัดรูปองค์การในภูมิภาค ซึ่งได้กล่าวถึงในบทนี้ได้ดังนี้ คือ

1. ศึกษาถึงวิวัฒนาการของการจัดโครงสร้างและกระบวนการทำงานภายในองค์การโดยพิจารณาแบ่งทฤษฎีการจัดองค์การออกเป็น 3 ยุค คือ

1.1 ทฤษฎีการจัดองค์การในยุคดั้งเดิม (Classical Organization Theory) ซึ่งประกอบด้วยแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน 3 แนวความคิด คือ

- ก. การจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management)
- ข. ทฤษฎีการบริหาร (Administrative Management Theory)
- ค. ระบบราชการ (Bureaucracy)

1.2 ทฤษฎีการจัดองค์การในยุคคลาสสิก (Neo-classical Organization Theory) ยุคนี้เริ่มต้นจากการทดลองที่เรียกว่า "Hawthorne Experiments" ซึ่งจัดว่ายุคนี้เป็นยุคที่ให้ความสำคัญกับการศึกษาทางด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations)

1.3 ทฤษฎีการจัดองค์การสมัยใหม่ (Modern Organization Theory) เป็นทฤษฎีที่พิจารณาองค์การในฐานะที่เป็นระบบเปิด โดยนำเอาทฤษฎีระบบ (Systems Theory) มาใช้ในการวิเคราะห์องค์การ

2. ศึกษาถึงการจัดองค์การ ในประเด็นต่าง ๆ คือ

2.1 ขั้นตอนการจัดองค์การ

2.2 การจำแนกประเภทขององค์การ โดยพิจารณาจำแนกประเภทขององค์การจาก

ก. แผนผังแสดงโครงสร้างขององค์การ

ข. ลักษณะของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์การ

ค. การจำแนกแผนงาน

ง. การจัดองค์การแบบคณะกรรมการ

3. แนวโน้มของแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การในปัจจุบัน ซึ่งเห็นว่า การจัดองค์การจะมี 2 รูปแบบ คือ

3.1 Mechanistic Organization

3.2 Organismic Organization

ซึ่งจากทั้ง 3 ประเด็นใหญ่ ๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การตั้งแต่ในยุคดั้งเดิมมาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีทฤษฎีและแนวความคิดได้สามารถตัดสินใจไปได้แน่นอนว่า การจัดองค์การในรูปแบบใด สามารถเอื้ออำนวยให้การบริหารงานดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด การจัดองค์กรรูปแบบหนึ่งอาจเหมาะสมกับลักษณะงานอย่างหนึ่ง แต่ไม่เหมาะสมกับลักษณะงานอีกแบบหนึ่ง หรือการจัดองค์กรรูปแบบหนึ่งอาจส่งผลให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในหมู่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานหนึ่ง แต่อาจก่อให้เกิดการแตกแยกหรือปัญหาขึ้นระหว่างผู้ปฏิบัติงานในอีกหน่วยงานหนึ่งก็ได้ ด้วยเหตุนี้เอง ลักษณะการจัดองค์การในปัจจุบัน จึงยอมรับแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานตามสถานการณ์มากขึ้น ยอมรับอิทธิพลของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรว่า มีผลกระทบต่อการบริหารงานภายในองค์การ ซึ่งเป็นผล

ทำให้การพิจารณาจัดองค์การ จำเป็นจะต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมขององค์การ สภาพแวดล้อมทางการบริหาร ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการบริหาร แล้วจึงพิจารณาตัดสินใจไปว่า ในสภาพการณ์เช่นนี้ ควรจะจัดองค์การในแบบใด ในอันที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อการบริหารงานมากที่สุด และมีข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการบริหารงานน้อยที่สุด

## คำตามท้ายบท

1. หลักเกณฑ์ของการจัดการแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) สามารถนำมาใช้ในการบริหารงานในปัจจุบันได้หรือไม่ อย่างไร เพาะเหตุใด
2. ตามทัศนะของ Henri Fayol การบริหารงานมีส่วนประกอบอะไรบ้าง
3. แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการบริหาร (Administrative Management Theory) เป็นแนวความคิดซึ่งให้ความสำคัญกับเรื่องใด
4. การจัดองค์การตามแบบระบบราชการ (Bureaucracy) มีหลักการสำคัญอะไรบ้าง
5. ทฤษฎีการจัดองค์การในยุค Classical, Neo-classical และสมัยใหม่ มีแนวความคิดพื้นฐานต่างกันอย่างไร
6. หน่วยงานหลัก (Line) และหน่วยงานช่วยอำนวยการ (Staff) แตกต่างกันอย่างไร
7. การจัดองค์การแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (Functional Organization) มีหลักการจัดองค์การอย่างไร
8. การจัดองค์การโดยแบ่งตามผลผลิต แบ่งตามพื้นที่ และแบ่งตามลูกค้า มีลักษณะแตกต่างกันอย่างไร
9. ความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานในองค์การที่มีโครงสร้างการจัดองค์การแบบโครงสร้าง มีลักษณะเป็นอย่างไร ทำไม่เจิงเป็นเช่นนั้น
10. การจัดองค์การแบบคณะกรรมการ (Committee) มีลักษณะอย่างไร
11. จงอธิบายความหมายของคำหรือข้อความต่อไปนี้มาพอเข้าใจ
  - 11.1 Specialization
  - 11.2 The One Best Way
  - 11.3 Time and Motion Study
  - 11.8 Span of Control
  - 11.9 Organization Chart
  - 11.10 Matrix Organization

- |  |                                |
|--|--------------------------------|
| 11.4 POSDCORB  | 11.11 Mechanistic Organization |
| 11.5 Incentive Wage System   | 11.12 Organismic Organization  |
| 11.6 Hawthorne Experiments   | 11.13 Formal Organization      |
| 11.7 Centralization  | 11.14 Informal Organization    |
| 12. จงพิจารณาจับคู่ชื่อนักคลื่นในกลุ่มนี้ขวามีอีกมีความสัมพันธ์กับข้อความในกลุ่มนี้ข้างมือ |                                |
| 1. The One Best Way  | ก. Frank B. Gilbreth           |
| 2. Time and Motion Study   | ข. Frederick W. Taylor         |
| 3. Legal Authority   | ค. Gulick & Urwick             |
| 4. Piece Rate System   | จ. Max Weber                   |
| 5. POSDCORB  | ฉ. Henri Fayol                 |
| 6. Neo-classical Theory  | ด. Elton Mayo                  |
| 7. Hawthorne Experiments   |                                |
| 8. Scientific Management   |                                |

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ชงชัย สันติวงศ์. องค์กรและการบริหาร. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523.

### ภาษาอังกฤษ

- Fayol, Henri. *General and Industrial Management*. London : Sir Issac Pitman, 1949.
- Gilbreth, Frank B. *Motion Study*. New York : D. Van Nostrand, 1911.
- Gilbreth, Frenk B. and Gilbreth Lilian M. *Fatigue Study*. New York : Sturgis and Walton, 1916.
- Gulick, Luther and Urwick, Lyndall. *Papers on the Science of Administration*. New York : Institute of Public Administration, 1937.
- Hicks, Herbert G. *The Management of Organizations : A System and Human Resources Approach*. New York : McGraw-Hill, 1972.
- Mooney, James D. and Reiley, Alan C. *The Principles of Organization*. New York : Harper Brothers, 1954.
- Parson, Tarcott. *Structure and Process in Modern Society*. London : Collin-Macmillan, 1960.
- Simon, Herbert A. *Administrative Behavior*. New York : McMillan, 1947.
- Simon, Herbert A. "The Probverbs of Administration." *Public Administration Review* Winter, 1946. : 53 - 67
- Taylor, Frederick W. *The Principles of Scientific Management*. New York : Harper & Brothers, 1934.
- Weber, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York : McMillan, n.d.

## ตัวอย่างข้อสอบปรนัยของบทที่ 5

1. ข้อใดต่อไปนี้เกี่ยวข้องกับ “องค์การ”มากที่สุด
  - (1) เป็นระบบอย่างสังคม
  - (2) มีการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม
  - (3) ใช้กับการดำเนินงานของภาครัฐบาลเท่านั้น
  - (4) ถูกเฉพาะข้อ 1 และ 2
  - (5) ถูกทั้งข้อ 1, 2, และ 3
2. ข้อใดจัดว่าเป็นแนวความคิดในการจัดโครงสร้างและกระบวนการการทำงานในองค์การ ในยุค Neo-classical
  - (1) การจัดการแบบวิทยาศาสตร์
  - (2) ทฤษฎีระบบ
  - (3) POSDCORB
  - (4) ระบบราชการ
  - (5) มนุษยสัมพันธ์
3. คำตอบในข้อ 2 นักวิชาการคนใดที่มีความเกี่ยวข้องกับแนวความคิดนั้น
  - (1) Frederick Taylor
  - (2) Elton Mayo
  - (3) Gulick
  - (4) Henri Fayol
  - (5) Max Weber
4. “Administrative Management” สัมพันธ์กับข้อใด
  - (1) Mooney & Reiley
  - (2) Gulick & Urwick
  - (3) Henri Fayol
  - (4) ถูกเฉพาะข้อ 1 และ 2
  - (5) ถูกทั้งข้อ 1, 2, และ 3
5. “Fixed Salary” ตามหลักการของ “Bureaucracy” หมายถึงอะไร
  - (1) อัตราค่าตอบแทนเป็นรายชั่วโมง
  - (2) เงินเดือนเป็นแรงจูงใจที่สำคัญในการปฏิบัติงาน
  - (3) การได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนที่แน่นอน
  - (4) Incentive Wage System
  - (5) ถูกทุกข้อ
6. ข้อใดหมายถึง การกำหนดภาระงานต่าง ๆ จะอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา คนใด
  - (1) Departmentation
  - (2) Delegation of Authority
  - (3) Span of Control
  - (4) Job Analysis
  - (5) Job Definition

7. Staff Organization มีลักษณะอย่างไร
  - (1) เป็นองค์การที่ไม่เป็นทางการ
  - (2) มีหน้าที่ช่วยปฏิบัติงานหลักขององค์การ
  - (3) มีอำนาจหน้าที่แบบอำนาจแบ่ง
  - (4) ถูกเฉพาะข้อ 2 และ 3
  - (5) ถูกทั้งข้อ 1, 2, และ 3
8. การจัดองค์การแบบใดมีลักษณะช้าคร่าว
  - (1) แบบแบ่งแยกตามหน้าที่
  - (2) แบบแบ่งส่วนงานออกเป็นหน่วย
  - (3) แบบผสมระหว่างข้อ 1 และ 2
  - (4) แบบโครงสร้าง
  - (5) ถูกเฉพาะข้อ 3 และ 4
9. จำกัดตอบในข้อ 8 ลักษณะเด่นขององค์การแบบนั้นคืออะไร
  - (1) เน้นการควบคุมการปฏิบัติงาน
  - (2) สนับสนุนผู้บริหารแบบ generalist
  - (3) เน้นการทำงานแบบ teamwork
  - (4) ถูกเฉพาะข้อ 1 และ 2
  - (5) ถูกเฉพาะข้อ 2 และ 3
10. Mechanistic Organization มีลักษณะอย่างไร
  - (1) ไม่ปรากฏใน Organization Chart
  - (2) สนับสนุนการบังคับบัญชาในรูปสามเหลี่ยมピラミด
  - (3) เน้นความรับผิดชอบร่วมกันในการปฏิบัติงาน
  - (4) ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมขององค์การ
  - (5) เน้นความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน

#### เฉลยคำตอบ

- |        |        |        |        |         |
|--------|--------|--------|--------|---------|
| 1. (4) | 2. (5) | 3. (2) | 4. (4) | 5. (3)  |
| 6. (3) | 7. (5) | 8. (4) | 9. (3) | 10. (2) |