

ทฤษฎีองค์การและการจัดการภาครัฐ
จากทฤษฎียุคคลาสสิกสู่ความท้าทายในปัจจุบันของผู้บริหารองค์กรภาครัฐ
(Organization Theory and Public Management:
From Classical Theory to Current Challenges for Public Managers)

**ทฤษฎีองค์การและการจัดการภาครัฐ
จากทฤษฎียุคคลาสสิกสู่ความท้าทายในปัจจุบันของ
ผู้บริหารองค์กรภาครัฐ
(Organization Theory and Public Management:
From Classical Theory to Current Challenges for
Public Managers)**

**ทฤษฎีองค์การและการจัดการภาครัฐ
จากทฤษฎียุคคลาสสิกสู่ความท้าทายในปัจจุบันของ
ผู้บริหารองค์กรภาครัฐ
(Organization Theory and Public Management:
From Classical Theory to Current Challenges for
Public Managers)**

สุธรรมา นิตินทรสุนทร

 **สำนักพิมพ์**
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2568

190.-

สุธรรมา นิติเกษตรสุนทร

ทฤษฎีองค์การและการจัดการภาครัฐ จากทฤษฎียุคคลาสสิกสู่ความท้าทายในปัจจุบันของผู้บริหาร
องค์กรภาครัฐ / สุธรรมา นิติเกษตรสุนทร

1. สังคมวิทยาองค์การ. 2. การจัดองค์การ. 3. ระบบราชการ. 4. การบริหารรัฐกิจ.

302.35

ISBN (e-book) 978-974-03-4377-6

สพจ. 2589



สรรคุณคำวิชาการ สู่สังคม
Knowledge to All
www.cupress.chula.ac.th

สิทธิในการผลิตและพิมพ์หนังสือเล่มนี้เป็นของสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแต่ผู้เดียว
การผลิตและการลอกเลียนหนังสือเล่มนี้ไม่ว่ารูปแบบใดทั้งสิ้น
ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดทำโดย สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2568

www.cupress.chula.ac.th [CUP6805-011D]

โทร. 0-2218-3562-3

บรรณาธิการอำนวยการ : รองศาสตราจารย์ ดร.วิมลวรรณ พิมพ์พันธุ์

กองบรรณาธิการฝ่ายวิชาการ : ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ปิยนถ บุนนาค

ศาสตราจารย์ ดร.ปราโมทย์ เดชะอำไพ

ศาสตราจารย์ นายแพทย์วิชิต พันธุ์เจริญ

รองศาสตราจารย์ ดร.พิมพ์พันธ์ เดชะคุปต์

ผู้ประสานงาน : วาสนา ข้าছেন

พิสูจน์อักษร : พรหทัย รอดถาวร

ออกแบบปกและรูปเล่ม : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สั่งซื้อได้ที่

ศูนย์หนังสือแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

<http://www.chulabook.com>

โทร. 08-6323-3703-4

customer@cubook.chula.ac.th, info@cubook.chula.ac.th

Apps: CU-eBook Store

คำนำ

หนังสือทฤษฎีองค์การและการจัดการภาครัฐ จากทฤษฎียุคคลาสสิกสู่ความท้าทายในปัจจุบัน ของผู้บริหารองค์กรภาครัฐ (Organization Theory and Public Management: From Classical Theory to Current Challenges for Public Managers) เล่มนี้ ผู้เขียนตั้งใจรวบรวมและเรียบเรียงองค์ความรู้ทางด้านทฤษฎีองค์การและการจัดการภาครัฐให้เป็นหนังสือที่มีเนื้อหาสมบูรณ์ อ่านเข้าใจได้ง่าย เข้าใจที่มาของทฤษฎีและแนวปฏิบัติ รวมถึงให้ผู้อ่านตั้งคำถามต่อการนำทฤษฎีและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ไปประยุกต์ใช้ หนังสือเล่มนี้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 12 บท เริ่มจากความหมายขององค์การและแนวทางการศึกษาพัฒนาการของทฤษฎีองค์การ บริบทของการจัดการภาครัฐ ประสิทธิภาพขององค์การ ทฤษฎีองค์การเรียงตามยุคต่าง ๆ จากอดีตจนถึงปัจจุบัน โครงสร้างและการออกแบบองค์การ การควบคุม การตัดสินใจ ภาวะผู้นำและการจัดการ และบทสุดท้ายนำเสนอเนื้อหาเกี่ยวกับความท้าทายของผู้บริหารองค์กรภาครัฐ เนื้อหาแต่ละบทมีความเชื่อมโยงและต่อเนื่องกันตั้งแต่เริ่มบทแรกจนถึงบทสุดท้าย ผู้เขียนหวังว่าผู้อ่านซึ่งเป็นนิสิต นักศึกษา บุคคลทั่วไป และผู้บริหารองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน และองค์กรรูปแบบอื่นจะสามารถนำสิ่งที่ได้ศึกษาเป็นแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารและปรับปรุงองค์การให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอระลึกถึงอาจารย์ที่เคารพ บิดามารดาและครอบครัว เพื่อนและลูกศิษย์ ขอขอบคุณทุกคนสำหรับกำลังใจเสมอมา ขอขอบคุณผู้เขียนหนังสือ ตำรา และวารสารทุกแห่งอ้างอิง ขอขอบคุณคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่สนับสนุนทุนอุดหนุนการจัดทำหนังสือเล่มนี้ สุดท้ายนี้ ขอมอบหนังสือเล่มนี้ให้เป็นของขวัญแด่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยยันต์ ชีโนกุล ผู้เป็นบิดาของผู้เขียน

สุธรรมา นิตเกษรสุนทร

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มกราคม 2566

สารบัญ

หน้า

คำนำ

สารบัญ

สารบัญตาราง

สารบัญรูปภาพ

บทที่ 1 องค์กร (Organization) และแนวทางการศึกษาพัฒนาการของทฤษฎีองค์กร	1
1.1 องค์กรที่ซับซ้อน (Complex Organization)	2
1.2 ทฤษฎีองค์กร (Organization Theory)	3
1.3 แนวทางการศึกษาพัฒนาการของทฤษฎีองค์กร	4
1.3.1 ทฤษฎีองค์กร (Organization Theory)	4
1.3.2 พฤติกรรมองค์กร (Organizational Behavior)	4
1.3.3 ทฤษฎีการจัดการ (Management Theory)	4
สรุปท้ายบท บทที่ 1	8
คำถามท้ายบท บทที่ 1	8
บทที่ 2 บริบทของการจัดการภาครัฐ (Context of Public Management)	9
2.1 ลักษณะตามบริบทของการจัดการภาครัฐ	9
(Contextual Characteristics of Public Management)	
2.1.1 อำนาจที่กระจุกกระจาย (Fragmented Authority)	11
2.1.2 กระบวนการตัดสินใจที่เปิดเผย เข้าถึงได้ และตอบสนองต่อ	12
ความต้องการสาธารณะ (Open, Accessible, and Responsive	
Decision Process)	
2.1.3 เป้าหมายที่ไม่ชัดเจน จับต้องไม่ได้ และบรรลุได้ยาก	12
(Ambiguous, Intangible, and Partly Unattainable Goals)	
2.1.4 ข้อจำกัดด้านขั้นตอน (Procedural Constraints)	13
2.1.5 ข้อจำกัดด้านการเมือง (Political Constraints)	13

2.2 ความแตกต่างระหว่างองค์กรภาครัฐ (Differences between Public Agencies)	13
2.2.1 ความแตกต่างด้านสภาพแวดล้อมทางการเมือง (Differences in Political Environments)	14
2.2.2 ความแตกต่างด้านลักษณะของพนักงาน (Differences in Employee Characteristics)	14
2.2.3 ความแตกต่างด้านผลผลิตและผลลัพธ์ (Differences in Outputs and Outcomes)	14
สรุปท้ายบท บทที่ 2	15
คำถามท้ายบท บทที่ 2	16
บทที่ 3 ประสิทธิภาพขององค์กร (Organizational Effectiveness)	17
3.1 ตัวแบบประสิทธิผลขององค์กร (Models of Organizational Effectiveness)	17
3.1.1 ตัวแบบมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Model)	19
3.1.2 ตัวแบบระบบเปิด (Open Systems Model)	19
3.1.3 ตัวแบบเป้าหมายที่เป็นเหตุผล (Rational Goal Model)	20
3.1.4 ตัวแบบกระบวนการภายใน (Internal Process Model)	20
3.2 วิธีการในการประสานงานและควบคุมกิจกรรมขององค์กร (Mechanisms for Coordinating and Controlling Work Activities)	21
3.2.1 การปรับตัวร่วมกัน (Mutual Adjustment)	22
3.2.2 การกำกับดูแลโดยตรง (Direct Supervision)	23
3.2.3 การทำกระบวนการทำงานให้เป็นมาตรฐาน (Standardization of Work Processes)	23
3.2.4 การทำผลลัพธ์ของงานให้เป็นมาตรฐาน (Standardization of Work Outputs)	23

	หน้า
3.2.5 การทำทักษะของพนักงานให้เป็นมาตรฐาน (Standardization of Worker Skills)	24
3.2.6 การทำค่านิยมให้เป็นมาตรฐาน (Standardization of Values)	24
3.3 กลยุทธ์ในการจูงใจพนักงานขององค์การ (Strategies for Motivating Employees)	24
3.3.1 กลยุทธ์ทำตามกฎหมาย (Legal Compliance Strategy)	25
3.3.2 กลยุทธ์การใช้รางวัลเป็นเครื่องมือ (Instrumental Rewards Strategy)	26
3.3.3 กลยุทธ์การระบุงาน (Job Identification Strategy)	27
3.3.4 กลยุทธ์การตั้งเป้าหมายให้สอดคล้องกัน (Goal Congruence Strategy)	27
สรุปท้ายบทที่ 3	28
คำถามท้ายบท บทที่ 3	28
บทที่ 4 ทฤษฎีองค์การยุคคลาสสิก (Classical Theory)	29
4.1 ทฤษฎีระบบราชการ (Theory of Bureaucracy) ของ Max Weber	29
4.1.1 การใช้อำนาจทางการปกครอง (Types of Governing Authority) และระบบการบริหาร (Types of Administrative System)	30
4.1.2 ลักษณะของระบบราชการในอุดมคติ	31
4.1.3 ข้อวิจารณ์ของทฤษฎีระบบราชการ (Critics of Theory of Bureaucracy)	32
4.2 ทฤษฎีการจัดการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Management Theory) ของ Frederick W. Taylor	34
4.2.1 ลักษณะของทฤษฎีการจัดการทางวิทยาศาสตร์	35
4.2.2 ข้อวิจารณ์ของทฤษฎีการจัดการทางวิทยาศาสตร์ (Critics of Scientific Management Theory)	38

	หน้า
4.3 ทฤษฎีการจัดการและการบริหาร (Administrative Management Theory) ของ Henri Fayol, James D. Mooney, และ Luther Gulick	40
4.3.1 Henri Fayol's Theory of General Management	41
4.3.2 James D. Mooney's Theory of Organization	46
4.3.3 Luther Gulick's Administrative Management Theory	48
4.3.4 ข้อวิจารณ์ของทฤษฎีการจัดการและการบริหาร (Critics of Administrative Management Theory)	51
สรุปท้ายบท บทที่ 4	52
คำถามท้ายบท บทที่ 4	53
บทที่ 5 ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Theory)	55
5.1 ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์สมัยก่อน (Pre-Human Relations Theory) ของ Mary Parker Follett	55
5.2 ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations Theory) ของ Elton Mayo และ Fritz Roethlisberger	57
5.2.1 การทดลอง The Hawthorne Studies	57
5.2.2 ข้อวิจารณ์ของทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ (Critics of Human Relations Theory)	61
สรุปท้ายบท บทที่ 5	62
คำถามท้ายบท บทที่ 5	62
บทที่ 6 ทฤษฎีการบริหารสมัยใหม่ (Modern Management Theory)	63
6.1 ทฤษฎีระบบธรรมชาติ (Natural Systems Theory) ของ Chester I. Barnard	63
6.1.1 หลักการบริหารองค์การที่สำคัญของ Chester I. Barnard	64
6.1.2 ข้อวิจารณ์ของทฤษฎีระบบธรรมชาติ (Critics of Natural Systems Theory)	66

6.2 ทฤษฎีระบบเปิด (Open Systems Theory) ของ Fred Emery และ Eric Trist, Tom Burns และ G.M. Stalker, และ Paul R. Lawrence และ Jay William Lorch	67
6.2.1 ทฤษฎีเทคนิคและสังคม (Sociotechnical Theory)	71
6.2.2 ทฤษฎีโครงสร้างตามสถานการณ์ (Structural Contingency Theory)	72
6.2.3 ข้อวิจารณ์ของทฤษฎีระบบเปิด (Critics of Open Systems Theory)	79
6.3 ทฤษฎีทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources Theory) ของ Douglas McGregor, Chris Argyris	80
6.3.1 Douglas McGregor's Theory X and Theory Y	81
6.3.2 Chris Argyris's the Growth Needs	86
6.3.3 ข้อวิจารณ์ของทฤษฎีทรัพยากรมนุษย์ (Critics of Human Resources Theory)	89
6.4 ทฤษฎีการจัดการเชิงสัญลักษณ์และวัฒนธรรมขององค์การ (Organizational Culture and Symbolic Management Theory)	90
6.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับมุมมองของวัฒนธรรมขององค์การ (Organizational Culture Perspective) ของ Edgar H. Schein	90
6.4.2 ทฤษฎี Z (Theory Z) ของ William Ouchi, Richard T. Pascale และ Anthony G. Athos	94
6.4.3 แนวคิดผู้นำเชิงวิสัยทัศน์ (Visionary Leadership) ของ Noel M. Tichy และ David O. Ulrich	97
6.4.4 ข้อวิจารณ์ของทฤษฎีการจัดการเชิงสัญลักษณ์และวัฒนธรรมขององค์การ (Critics of Organizational Culture and Symbolic Management Theory)	98

	หน้า
สรุปท้ายบท บทที่ 6	100
คำถามท้ายบท บทที่ 6	101
บทที่ 7 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)	103
แนวคิดการสร้างภาครัฐรูปแบบใหม่ (Reinventing Government) และ	
แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service)	
7.1 แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่	104
(New Public Management: NPM)	
7.2 แนวคิดการสร้างภาครัฐรูปแบบใหม่ (Reinventing Government)	106
7.2.1 แนวคิดการสร้างภาครัฐรูปแบบใหม่ของ David T. Osborne	108
และ Ted Gaebler	
7.2.2 ข้อวิจารณ์ของแนวคิดการสร้างภาครัฐรูปแบบใหม่	114
(Critics of Reinventing Government)	
7.3 แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Service: NPS)	115
7.3.1 แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่	116
ของ Robert B. Denhardt และ Janet Vinzant Denhardt	
7.3.2 ข้อวิจารณ์ของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่	120
(Critics of New Public Service: NPS)	
7.4 ความแตกต่างของแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเก่า	122
(Old Public Administration) แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่	
(New Public Management) และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่	
(New Public Service)	
สรุปท้ายบท บทที่ 7	125
คำถามท้ายบท บทที่ 7	126

	หน้า
บทที่ 8 โครงสร้างองค์การและการออกแบบองค์การ (Organizational Structure and Design)	127
8.1 หลักการของโครงสร้างแบบดั้งเดิม (Traditional Structural Principles)	128
8.1.1 การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ (Centralization and Decentralization)	128
8.1.2 การทำให้งานแตกต่างและการบูรณาการ (Differentiation and Integration)	129
8.1.3 การจัดแผนงาน (Departmentalization)	129
8.2 การออกแบบโครงสร้างองค์การ (Organizational Design Perspectives on Structure)	130
8.2.1 การออกแบบโครงสร้างองค์การโดยพื้นฐานจากเทคโนโลยีของ องค์การ (Technology-Based Designs)	132
8.2.2 การออกแบบโครงสร้างองค์การโดยพื้นฐานจากสิ่งแวดล้อมที่ เปลี่ยนแปลงไป (Environmental Change and Organizational Design)	132
8.2.3 องค์การภาครัฐที่มีการออกแบบตัวเอง (Self-Designing Bureaus)	133
สรุปท้ายบท บทที่ 8	135
คำถามท้ายบท บทที่ 8	135
บทที่ 9 การควบคุมในองค์การ (Organizational Control)	137
9.1 ระดับของระบบการควบคุมในองค์การ (Layers of Control Systems)	137
9.2 ประเภทของระบบการควบคุมในองค์การ (Types of Control Systems)	138
9.2.1 ระบบการควบคุมที่ใช้ตัวชี้วัดเชิงปริมาณจากผลลัพธ์ (Controls Based on Quantitative Measures of Output)	139
9.2.2 ระบบการควบคุมผ่านการติดตามพฤติกรรม (Control Through Behavior Monitoring)	143

	หน้า
9.2.3 ระบบการควบคุมที่เน้นการมีส่วนร่วม (Participatory Control Systems)	144
9.2.4 ระบบการควบคุมภายใน (Intrinsic Controls)	144
9.2.5 ระบบการควบคุมภายนอก (External Controls)	145
สรุปท้ายบท บทที่ 9	145
คำถามท้ายบท บทที่ 9	146
บทที่ 10 การตัดสินใจในองค์กร (Organizational Decision Making)	147
10.1 ตัวแบบการตัดสินใจแบบมีเหตุผล (Rational Decision Making Model)	147
10.2 ตัวแบบการตัดสินใจแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Decision Making Model)	149
10.3 ตัวแบบการตัดสินใจอย่างพึงพอใจ (Satisficing Decision Making Model)	150
10.4 ตัวแบบการตัดสินใจแบบผสมผสาน (Mixed Scanning Decision Making Model)	151
10.5 ตัวแบบการตัดสินใจแบบรวม (Aggregative Decision Making Model)	152
10.6 ตัวแบบการตัดสินใจแบบถังขยะหรือตัวแบบที่ไม่ได้เป็นการตัดสินใจ (Garbage Can or Nondecision Making Model)	153
สรุปท้ายบท บทที่ 10	155
คำถามท้ายบท บทที่ 10	156
บทที่ 11 ภาวะผู้นำและการจัดการ (Leadership and Management)	157
11.1 ระดับของภาวะผู้นำในองค์กร (Levels of Leadership)	157
11.2 ผู้นำในฐานะผู้บริหาร (Executive Leadership: The Social and Political Context)	161
11.3 ผู้นำในฐานะผู้จัดการ (Managers: Leadership in the Middle of the Bureau)	162
11.4 ผู้นำในฐานะหัวหน้างาน (Supervisors: Leadership at the Individual and Group Level)	163
สรุปท้ายบท บทที่ 11	166
คำถามท้ายบท บทที่ 11	166

บทที่ 12 ความท้าทายของผู้บริหารองค์กรภาครัฐ (Challenges for Public Managers)	167
12.1 องค์กรภาครัฐเป็นระบบที่มีความซับซ้อนสูง (Public Agencies as Exceedingly Complex Probabilistic Systems)	168
12.2 ประสิทธิภาพขององค์การแบ่งตามทฤษฎีองค์การ (Models of Organizational Effectiveness by Organization Theory)	168
12.3 วิธีการในการประสานงานและควบคุมกิจกรรมขององค์การแบ่งตามทฤษฎีองค์การ (Mechanisms for Coordinating and Controlling Work Activities by Organization Theory)	170
12.4 กลยุทธ์ในการจูงใจพนักงานขององค์การแบ่งตามทฤษฎีองค์การ (Strategies for Motivating Employees by Organization Theory)	172
12.5 ผู้บริหารองค์กรภาครัฐกับทฤษฎีองค์การ (Public Managers and Organization Theory)	174
สรุปท้ายบท บทที่ 12	177
คำถามท้ายบท บทที่ 12	178
บรรณานุกรม	179
ดรชนีภาษาไทย	185
ดรชนีภาษาอังกฤษ	187
ประวัติผู้เขียน	189

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 พัฒนาการของทฤษฎีองค์การ	5-7
ตารางที่ 6.1 ความแตกต่างระหว่างองค์การแบบเครื่องจักรกับองค์การแบบสิ่งมีชีวิต	75
ตารางที่ 6.2 วิธีการในการปลูกฝังวัฒนธรรม	93
ตารางที่ 7.1 ส่วนประกอบของแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่	105
ตารางที่ 7.2 เปรียบเทียบมุมมองของแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแบบเก่า แนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่	122-125
ตารางที่ 9.1 ตัวอย่างตัวชี้วัดงานในองค์กรภาครัฐ	140-141
ตารางที่ 10.1 เปรียบเทียบลักษณะของการตัดสินใจแบบมีเหตุผลกับการตัดสินใจแบบการเปรียบเทียบที่จำกัดและต่อเนื่อง	149
ตารางที่ 10.2 ส่วนประกอบของกระบวนการตัดสินใจ	154
ตารางที่ 12.1 ตัวแบบประสิทธิผลขององค์การแบ่งตามทฤษฎีองค์การ	169-170
ตารางที่ 12.2 วิธีการในการประสานงานและควบคุมกิจกรรมขององค์การแบ่งตามทฤษฎีองค์การ	171-172
ตารางที่ 12.3 กลยุทธ์ในการจูงใจพนักงานขององค์การแบ่งตามทฤษฎีองค์การ	173-174

สารบัญรูปภาพ

	หน้า
รูปภาพที่ 3.1 กรอบแนวคิดของค่านิยมที่แข่งขันกันของ Robert E.Quinn และ John Rohrbaugh	20
รูปภาพที่ 4.1 ภาพรวมของทฤษฎีการจัดการของ Henri Fayol	41
รูปภาพที่ 4.2 หน้าที่ด้านการจัดการของ Luther Gulick เทียบกับของ Henri Fayol	51
รูปภาพที่ 6.1 ตัวอย่างของทฤษฎีระบบ	69
รูปภาพที่ 6.2 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างองค์การ	78
รูปภาพที่ 6.3 ระดับของวัฒนธรรมขององค์การ	92
รูปภาพที่ 6.4 การวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะที่แตกต่างกันของบริษัทของประเทศญี่ปุ่น และบริษัทของประเทศสหรัฐอเมริกา	95
รูปภาพที่ 11.1 กลยุทธ์ในการใช้อิทธิพลของผู้นำ	159
รูปภาพที่ 11.2 ตัวแบบตาข่ายการจัดการ	164

บทที่ 1

องค์การ (Organization) และ แนวทางการศึกษาพัฒนาการของทฤษฎีองค์การ

ในชีวิตประจำวันและชีวิตการทำงาน ทุกคนล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การ ไม่ว่าจะเป็นองค์การในระดับชุมชน สถาบัน สังคมทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ เอกชน หรือรัฐบาล ซึ่งแต่ละองค์การมีวัตถุประสงค์ ภารกิจ หน้าที่ และขอบเขตความรับผิดชอบตามที่ได้กำหนดไว้ ทุกคนในสังคมเป็นผู้ได้รับสินค้าและบริการจากองค์การเหล่านั้น ขณะเดียวกันก็เป็นผู้ให้ทรัพยากรแก่องค์การด้วย ทั้งความรู้ ความเชี่ยวชาญ บทบาท หน้าที่ หรือความคาดหวังในการดำเนินงานขององค์การนั้น ผู้บริหารหรือผู้จัดการองค์การที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการนั้นต้องอาศัยความรู้จากหลากหลายสาขา เช่น ทฤษฎีองค์การ พฤติกรรมองค์การ การพัฒนาองค์การ และการเปลี่ยนแปลงองค์การ เป็นต้น สำหรับผู้บริหารองค์กรภาครัฐ การศึกษาทฤษฎีองค์การช่วยให้เข้าใจพลวัตขององค์การ วิเคราะห์สภาวะและความสำคัญของปัญหา ทางเลือก ต้นทุน ผลประโยชน์ ข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งภาวะผู้นำที่ให้องค์การสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การเพียงทฤษฎีใดทฤษฎีเดียวแน่นอนว่าไม่สามารถประยุกต์ใช้หรือนำมาแก้ไขปัญหาได้กับทุกสถานการณ์หรือองค์การทุกรูปแบบได้ ผู้บริหารองค์การจึงต้องศึกษาทฤษฎีและประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เงื่อนไข บริบท และข้อบังคับที่แตกต่างกันออกไป รวมทั้งปรับเปลี่ยนแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ด้วย การศึกษาทฤษฎีองค์การและการจัดการภาครัฐให้เข้าใจได้ด้นั้นจำเป็นต้องเข้าใจความหมายขององค์การที่ซับซ้อน (complex organization) ทฤษฎีองค์การ (organization theory) แนวทางการศึกษาพัฒนาการของทฤษฎีองค์การ พัฒนาการของทฤษฎีองค์การ รวมทั้งใจความสำคัญของทฤษฎีและข้อวิจารณ์ของทฤษฎีเพื่อให้เกิดการวิเคราะห์และนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดการภาครัฐได้ดีขึ้น ในบทที่ 1 จะอธิบายถึงความหมายและลักษณะขององค์การที่ซับซ้อน ทฤษฎีองค์การ และแนวทางการศึกษาพัฒนาการของทฤษฎีองค์การ

1.1 องค์การที่ซับซ้อน (Complex Organization)

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 คำว่าองค์กร หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือสถาบันซึ่งเป็นส่วนประกอบของหน่วยงานใหญ่ที่ทำหน้าที่สัมพันธ์กันหรือขึ้นต่อกัน เช่น คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรบริหารของรัฐ สถาปนุแทนราษฎรเป็นองค์กรของรัฐสภา ในบางกรณี องค์กร หมายความว่าองค์การด้วย ส่วนคำว่าองค์การ หมายถึง ศูนย์รวมกลุ่มบุคคลหรือกิจการ ที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือในตราสารจัดตั้งซึ่งอาจเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์กรของรัฐบาล หน่วยงานเอกชน เช่น บริษัทจำกัด สมาคม หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสหประชาชาติ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2554) ในความหมายนี้ องค์กรอาจหมายถึงการเป็นส่วนหนึ่งขององค์การที่จัดตั้งและดำเนินการ วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้

องค์กรที่ซับซ้อน หมายถึง องค์กรที่มีขนาดใหญ่และมีโครงสร้างที่ชัดเจนจนไม่สามารถจัดการ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ด้วยคนเพียงคนเดียว หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือในการบริหาร และจัดการด้วยคนหลายคน (Tompkins, 2005) ตัวอย่างขององค์กรที่ซับซ้อน เช่น องค์กรภาครัฐ ธุรกิจเอกชน โรงพยาบาล มหาวิทยาลัย หน่วยงานที่แสวงหาผลกำไร เป็นต้น องค์กรที่ซับซ้อนมีความ สำคัญทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความเป็นอยู่ของประชาชน โดยแต่ละองค์กรทำหน้าที่ ของตัวเอง องค์กรภาครัฐมีหน้าที่จัดหาสินค้าสาธารณะให้ประชาชน องค์กรธุรกิจมีหน้าที่ผลิตสินค้า เอกชน องค์กรอื่น ๆ มีหน้าที่ตามวัตถุประสงค์และพันธกิจของตัวเอง หากไม่มีองค์กรที่ซับซ้อนแล้ว ระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจะขับเคลื่อนอย่างลำบาก เช่น ไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ให้การ บริการด้านสาธารณสุข ไฟฟ้า ประปา ขนส่ง หรือ การธนาคาร เป็นต้น

Charles Perrow ผู้เขียนบทความเรื่อง “A Society of Organizations” ซึ่งตีพิมพ์ใน ค.ศ. 1991 ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าองค์กรที่ซับซ้อน โดยให้ความเห็นว่าองค์กรมีความสำคัญต่อ สังคม เพราะองค์กรขนาดใหญ่ก็คือสังคมนี้อย่าง (Organizations are the key to society because large organizations have absorbed society.) เราคาดหวังว่าสังคมจะหน้าตาเป็นอย่างไรโดยการ สร้างองค์กรขนาดใหญ่ขึ้นมา องค์กรขนาดใหญ่นี้หลอมรวมเป็นส่วนหนึ่งของสังคม จนกลายเป็น สังคมในที่สุด กิจกรรมที่เคยทำด้วยกลุ่มคนที่เป็นอิสระและสามารถจัดการได้ด้วยกลุ่มของตัวเอง มีขนาดเล็ก ทั้งที่เป็นแบบไม่เป็นทางการ เช่น กลุ่มครอบครัว เพื่อนบ้าน หรือชุมชน หรือเป็นแบบ จัดกลุ่มเป็นองค์กร เช่น ธุรกิจขนาดเล็ก รัฐบาลท้องถิ่น โบสถ์ในชุมชน ตอนนี้ได้กลายเป็นจัดการโดย