

## บทที่ 2

### กรอบแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย ในครั้งนี้ เป็นการศึกษาการจัดโครงสร้างองค์การ ขอบเขต อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และการแบ่งหน่วยงานของหน่วยยามฝั่งต่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน ว่าแต่ละประเทศมีการดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ด้านการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลกันอย่างไร โดยมุ่งหวังที่จะนำมาประยุกต์ใช้เป็นแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย ด้วยการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของ “ศรชล.” ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยผู้ศึกษาได้นำกรอบแนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาองค์การ การจัดองค์การ โครงสร้างขององค์การ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การ แนวความคิดพื้นฐานของการจัดโครงสร้างและรูปแบบงานการบริหารองค์การ ทฤษฎีองค์การยุคใหม่ และพระราชบัญญัติต่าง ๆ มาใช้เป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

#### แนวความคิดเกี่ยวกับการศึกษาองค์การ

**ความหมาย** ได้มีผู้ให้คำนิยามของคำว่า องค์การ (Organization) ไว้ต่าง ๆ กัน อาทิ

Pfiffner และ Sherwood กล่าวว่า “องค์การ” เป็นรูปแบบของการรวมกันของบุคคลเป็นจำนวนมาก ซึ่งเข้ามาร่วมมือกันทำงานที่ซับซ้อนอย่างแน่นแฟ้นตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายที่เห็นพ้องต้องกัน (The pattern of ways in which large number of people too many to have intimate face to face contact with all other; and engage in a complexity of tasks relate themselves to each other in the conscious, systematic establishment accomplishment of mutually agree purpose)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>John M. Pfiffner and Frank P. Sherwood, Administrative Organization, (N.J.: Prentice – Hall Inc., 1960), p.30.

Siffin ได้ยกตัวอย่างความหมายของคำว่า “องค์การ. ไว้ อาทิ<sup>2</sup>

1. “องค์การ” คือ กลุ่มคนที่ร่วมกันกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง
2. “องค์การ” คือ การจัดการที่เกี่ยวข้องกับคนกลุ่มหนึ่ง โดยมีการแบ่งแยกหน้าที่ มีการกระทำร่วมกัน มีสถานที่ทำงาน หรือมีความสัมพันธ์ต่อกันโดยเคารพกฎ ระเบียบ

ดังนั้น เพื่อที่จะทำความเข้าใจในความหมายของคำว่า “องค์การ” เราสามารถสังเกตลักษณะหรือองค์ประกอบขององค์การได้ดังนี้

1. มีวัตถุประสงค์ของการกระทำร่วมกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย
2. มีคนในองค์การที่มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ
3. มีขั้นตอนของการดำเนินงานและสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ
4. ต้องมีทรัพยากรในการดำเนินงาน ซึ่งหมายรวมทั้งทรัพยากรมนุษย์และทรัพยากรที่เป็นสิ่งไม่มีชีวิตต่าง ๆ

Barnard ได้ให้ความหมายไว้ว่า “องค์การ” คือ ระบบของการประสานงานหรือแรงงานร่วมกันของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปอย่างมีความรู้สึกสำนึก (A system of consciously coordinated activities or forces of two or more persons)<sup>3</sup>

Barnard เห็นว่า ถ้าพึ่งมนุษย์เพียงคนเดียวไม่สามารถประกอบกิจการหลาย ๆ อย่างได้ โดยเฉพาะกิจการขนาดใหญ่ที่ต้องการประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูง แต่ถ้ามนุษย์ร่วมกันทำงานโดยมีจุดมุ่งหมายร่วมกัน (ในรูปองค์การ) แล้ว ก็สามารถทำงานนั้นจนสำเร็จได้ ทั้งนี้ความสำเร็จจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระบบการจัดการภายในองค์การนั้น ๆ ด้วย

Katz และ Kahn ได้นิยามว่า องค์การคือระบบเปิดที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นกระบวนการต่อเนื่อง ระบบนี้ประกอบด้วยปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการเปลี่ยนแปลง (Transformation) และผลผลิต (Output)<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup>William J. Siffin, O & M, An Introduction, (Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat. University, Visuth Printing Press, 1961), pp.68-78.

<sup>3</sup>Chester I. Barnard, The Functions of the Executive, (Cambridge Mass: Harvard University Press, 1970), p.73.

<sup>4</sup>Daniel Katz, and Robert I. Kahn, The Social Psychology of Organization, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: John Wiley and Sons, 1978), p.20.

Hicks and Gullett กล่าวว่า องค์การทุกองค์การจะต้องมีองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญที่เหมือนกัน 5 ประการ<sup>5</sup> คือ ประการแรก องค์การต้องมีตัวบุคคล (Person) อันหมายถึงสมาชิกภายในองค์การ ประการที่สอง บุคคลเหล่านั้นจะต้องมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ต่อกันในทางใดทางหนึ่ง ประการที่สาม ลักษณะของการปฏิสัมพันธ์ดังกล่าวมักจะเป็นไปในลักษณะของการรับคำสั่งหรือถ่ายทอดมาโดยอาศัยโครงสร้าง (Structure) ในรูปใดรูปหนึ่ง ประการที่สี่ ทุกคนที่อยู่ในองค์การจะมีวัตถุประสงค์ส่วนตัว (Personal Objectives) อันเป็นสาเหตุจูงใจในการทำงาน และมีความคาดหวังว่าการร่วมมือกันปฏิบัติงานในองค์การจะเป็นหนทางที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ส่วนตัวได้ และประการสุดท้าย การมีปฏิสัมพันธ์ของส่วนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันขององค์การในท้ายที่สุด

พยอม วงศ์สารศรี ให้ความหมายขององค์การว่า องค์การเป็นการรวมตัวของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการทำกิจกรรมหรืองานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาศัยกระบวนการจัดโครงสร้างของกิจกรรมหรืองานนั้นออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อแบ่งงานให้แก่สมาชิกในองค์การดำเนินการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และลักษณะองค์การยังเป็นระบบเปิดที่มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยนำเข้าไปสู่ระบบการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ปัจจัยนำเข้าไปสู่ผลผลิตหรือปัจจัยส่งออกที่พึงประสงค์<sup>6</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นการให้ความหมายขององค์การอย่างกว้าง ๆ ซึ่งถ้ากิจการที่ดำเนินอยู่ในองค์การเป็นกิจการเกี่ยวกับธุรกิจ ก็เรียกว่า องค์การธุรกิจ ถ้าเป็นเรื่องเกี่ยวกับราชการ ก็เรียกว่า องค์การรัฐบาล หรือนิยมเรียกว่า “ส่วนราชการ” นั่นเอง องค์การจึงมีอยู่มากมายหลายประเภท หลายขนาด แล้วแต่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งของกลุ่มคนนั้น ๆ ในส่วนขององค์การของราชการหรือส่วนราชการนั้นอาจกำหนดลักษณะสำคัญได้ดังนี้<sup>7</sup>

1. มีการกำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายเพื่อปฏิบัติภารกิจในหน้าที่
2. จัดให้มีโครงสร้างหรือรูปแบบของส่วนราชการ ประกอบด้วยส่วนราชการใหญ่ ๆ ต้องประกอบด้วยหน่วยย่อย ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับส่วนราชการใหญ่ แต่หน่วยจะมีความสัมพันธ์และติดต่อประสานงานกับหน่วยอื่นในระดับเดียวกัน

---

<sup>5</sup> Herbert G. Hicks and C. Ray Gullett, *The Management of Organizations*, 3<sup>rd</sup> ed. (New York: McGraw-Hill, Inc., 1967), p.22.

<sup>6</sup> พยอม วงศ์สารศรี, *องค์การและการจัดการ*, (กรุงเทพฯ ฯ: พรวนนการพิมพ์, 2530), น.129-130.

<sup>7</sup> ผู้สตี สัตยมานะ, *การบริหารรัฐกิจ*, (กรุงเทพฯ ฯ: พีระพัทธนา, 2521), น.129-130.

3. มีภาระหน้าที่หรือกิจกรรมในการบริหารที่จะต้องปฏิบัติ อันได้แก่ การแบ่งส่วนราชการ ภายใน การจัดให้มีสายการบังคับบัญชา มีการควบคุมงาน มีการมอบอำนาจหน้าที่ จัดให้มีการร่วมมือประสานงานกัน จัดให้มีการกำหนดสายทางเดินของงาน มีระบบการติดต่อสื่อสารที่ดี และ จัดให้มีการประเมินผลงาน

จากคำนิยามของนักวิชาการทั้งหลายที่ยกมากล่าวไว้ทั้งหมดนี้ อาจสรุปได้ว่า “องค์การ” คือ กลุ่มคนที่รวมตัวกันเพื่อดำเนินการในกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และในการรวมตัวกันดังกล่าวจะต้องมีการจัดระเบียบการติดต่อ การแบ่งงานกันทำ และ ต้องมีการประสานประโยชน์ของแต่ละบุคคลด้วย โดยเมื่อพิจารณาในแง่องค์ประกอบหรือลักษณะสำคัญขององค์การ ไม่ว่าจะเป็นองค์การธุรกิจหรือองค์การรัฐบาลแล้ว อาจสรุปได้ว่า

1. องค์การประกอบด้วยคนตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันปฏิบัติงานหรือแบ่งงานกันทำ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนด
2. คนเหล่านั้นต้องอาศัยเทคนิควิทยาการหรือเทคโนโลยี เพื่อการแก้ไขปัญหาหรือการตัดสินใจ
3. คนเหล่านั้นต้องการความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร ในการแก้ไขปัญหา
4. คนในองค์การไม่ได้อยู่ในที่ว่างเปล่า ต้องอยู่ในองค์การซึ่งมีโครงสร้าง
5. องค์การจะดำรงอยู่ได้ก็เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่ได้กำหนด เป้าหมายจึงเป็นสาเหตุ ทำให้มนุษย์ต้องติดต่อปฏิสัมพันธ์กัน
6. องค์การจะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสิ่งแวดล้อม องค์ประกอบทั้ง 5 ประการข้างต้น จะต้องมีปฏิสัมพันธ์กับสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติงานขององค์การ

## แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การ

### ความหมาย

William J. Mclarney ได้ให้ความหมายของการจัดองค์การว่า คือ การวางระเบียบ ให้กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การสมดุลกัน โดยกำหนดว่าใครมีหน้าที่ทำอะไร มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุตามแผนที่กำหนดไว้<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>William J. Mclarney, Management Training, (Illinois: Richard B. Irwin inc., 1964), p.11.

Edwin B. Flippo ให้ความหมายการจัดองค์การว่า หมายถึง กระบวนการจัดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ (ตัวบุคคลและกลุ่มย่อยต่าง ๆ) เพื่อให้ในที่สุดส่วนต่าง ๆ เหล่านี้สามารถสัมพันธ์และรวมกันเข้าเป็นหน่วยที่มีประสิทธิภาพ สามารถทำงานมุ่งสู่เป้าหมายร่วมกันสำเร็จผลลงได้<sup>9</sup>

Mooney และ Reiley ให้คำจำกัดความองค์การไว้ว่า หมายถึง การสัมพันธ์ระหว่างกันของมนุษย์ในรูปใดรูปหนึ่ง เพื่อทำงานให้สำเร็จตามจุดมุ่งหมายร่วมกัน... องค์การนี้จะประกอบด้วยภาระหรือหน้าที่งานที่สัมพันธ์และประสานกันเข้า... และมีการเกี่ยวพันระหว่างหน้าที่งาน กลุ่มต่าง ๆ และระหว่างหน้าที่งานต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย<sup>10</sup>

จะเห็นได้ว่า การจัดองค์การเป็นความพยายามของผู้บริหารที่จะให้มีหนทางสำหรับการปฏิบัติงานให้สำเร็จผลตามแผนที่ได้วางเอาไว้ หน้าที่การจัดองค์การนี้เป็นหน้าที่ที่ต่อเนื่องจากขั้นของการใช้ความสามารถในด้านคิดวางแผนจนเสร็จสิ้นเป็นแผนงานต่าง ๆ กล่าวคือ ภายหลังจากที่ได้กำหนดแผนงานเอาไว้เรียบร้อยแล้ว ผู้บริหารจะต้องดำเนินการเตรียมการให้มีสื่อหรือมีหนทางที่จะช่วยให้มีการทำงานตามแผนนั้น ๆ ให้ลุล่วงไปได้

### **ความสำคัญของการจัดองค์การ**

เป็นที่ยอมรับกันในบรรดานักบริหารว่า การจัดวางรูปองค์การที่ดีมีส่วนสัมพันธ์กับความสำเร็จของกิจการ ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ในปัจจุบันได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเข้าร่วมกลุ่มกันทำงานในองค์การต่าง ๆ โดยองค์การเหล่านี้จะเป็นกลไกหรือโครงสร้างช่วยให้มนุษย์เข้าทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์ที่สำคัญหลายประการ เช่น

1. ช่วยให้การบริหารงานเป็นไปโดยสะดวกและง่ายขึ้น
2. ช่วยแก้ปัญหาทางงานคั่งค้าง ณ จุดใดโดยไม่จำเป็น ซึ่งการที่ทีมงานคั่งค้างจะทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลืองโดยเปล่าประโยชน์
3. ช่วยแก้ปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน
4. ช่วยให้เกิดความสะดวกในการควบคุมและติดตามงานให้เกิดประสิทธิภาพ เป็นต้น

---

<sup>9</sup>Edwin B. Flippo, *Management: A Behavioral Approach*, 2<sup>nd</sup> ed. (Boston: Allyn and Bacon, 1970), p.129.

<sup>10</sup>James D. Mooney and Alan C. Reiley, *The Principles of Organization*, (New York: Harper & Brothers, 1939), pp.1-4.

## หลักของการจัดองค์การ

Peter F. Drucker ได้อธิบายวิธีการจัดองค์การโดยมีการพิจารณาทั้งระบบขององค์การ เพื่อที่จะให้มีการจัดโครงสร้างขององค์การที่ดีที่สุดไว้ 3 วิธี ดังนี้<sup>11</sup>

1. การวิเคราะห์งาน (Activities Analysis) หรือวิเคราะห์ระบบงาน เพื่อให้ทราบว่ามืงานอะไรบ้างที่จะต้องทำ งานอะไรบ้างที่จะรวมอยู่ด้วยกัน และจะต้องมีการเน้นความสำคัญของงานต่าง ๆ อย่งไรภายในโครงสร้างขององค์การ

2. การวิเคราะห์การตัดสินใจ (Decisions Analysis) หรือวิเคราะห์ระบบการตัดสินใจ เป็นการพยายามแยกแยะให้เห็นว่าจะต้องมีการตัดสินใจต่าง ๆ อะไรบ้างในการทำงาน และเรื่อง การตัดสินใจเหล่านั้นควรทำกันที่ส่วนไหนขององค์การจึงจะเหมาะสมที่สุด

3. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ (Relations Analysis) หรือวิเคราะห์ระบบความสัมพันธ์ เป็นการพยายามที่จะให้ทราบว่า ผู้บริหารแต่ละคนในองค์การจะมีส่วนช่วยทำงานตามแผนงานต่าง ๆ อย่งไรบ้าง และในการทำงานดังกล่าว นั้น เขาจะต้องทำงานร่วมกับใคร เกี่ยวข้องกับใคร และงานของผู้บริหารอื่น ๆ จะมีส่วนช่วยงานของเขาอย่างไรบ้าง

มาลัย หุวะนันทน์ ได้สรุปเกี่ยวกับการจัดองค์การไว้ว่า ควรประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์ (Objective)
2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility)
3. ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา (Responsibility of Supervisor)
4. สายการบังคับบัญชา (Hierarchy)
5. ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control)
6. การร่วมมือประสานงาน (Coordination)
7. หลักของการทำงานชำนาญเฉพาะ (Specialization of Function)
8. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command)<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup>Peter F. Drucker, The Practice of Management, (New York: Harper & Row, Publishers, 1954), pp.194-201.

<sup>12</sup>มาลัย หุวะนันทน์, หลักการบริหาร, (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2508), น.20.

มีข้อพิจารณาอื่น ๆ ในการจัดองค์การที่จะเสริมให้มีความสมบูรณ์ในการจัดองค์การหรือปรับปรุงโครงสร้างขององค์การให้ดีขึ้น ก็คือ<sup>13</sup>

1. ปัญหาของการแบ่งแยกงานกันทำตามความถนัด ที่จะมีผลกระทบต่อความพอใจของคนและกลุ่มคนในการทำงาน เรื่องดังกล่าวก็คือปัญหาการออกแบบงานและการรวมกลุ่มงานเป็นแผนก
2. ปัญหาการมอบหมายงาน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการกระจายอำนาจ
3. ปัญหาของการจัดความสัมพันธ์ตามปกติ และปัญหาความสัมพันธ์ที่มักเกิดขึ้นเป็นพิเศษสำหรับองค์การในปัจจุบัน คือ ปัญหาของการกำหนดสายบังคับบัญชาและขนาดการควบคุม ปัญหาความสัมพันธ์ของฝ่ายปฏิบัติการ (Line) และฝ่ายให้คำแนะนำปรึกษา (Staff) ที่มีอยู่เป็นประจำ ปัญหาการจัดให้มีความสัมพันธ์พิเศษในรูปของคณะกรรมการ (Committee)

จากหลักเกณฑ์และข้อพิจารณาอื่น ๆ ที่ยกมาข้างต้น ผู้ศึกษาขอรวบรวมและสรุปสาระสำคัญของหลักเกณฑ์และข้อพิจารณาที่ควรพิจารณาในการจัดองค์การของแต่ละหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ (Objective) ในทุก ๆ องค์การ สิ่งที่สำคัญประการแรกก็คือ การให้ความสนใจกับวัตถุประสงค์ส่วนบุคคลของเหล่าสมาชิก ต่อจากนั้นจึงพัฒนาปรับปรุงให้วัตถุประสงค์ขององค์การได้ช่วยให้อุบัติประสงค์เหล่านั้นบรรลุเป้าหมายลงได้บ้าง หากวัตถุประสงค์ขององค์การได้มีการจัดวางไว้เรียบร้อยแล้ว หรือมีการวางแผนดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้ว สิ่งก็ตามมาก็คือการทำงานร่วมกัน นั่นก็คือ วิถีทางของการดำเนินการในรูปแบบขององค์การ ซึ่งหมายถึงการทำให้วัตถุประสงค์นั้นบรรลุผลสำเร็จลงได้

2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (Authority and Responsibility)

อำนาจหน้าที่ เป็นอำนาจที่จะสั่ง (Power to Command) บุคคลอื่นให้ปฏิบัติตามอย่างใดอย่างหนึ่งตามแต่ผู้มีอำนาจจะเห็นสมควร ทั้งนี้การสั่งการให้กระทำตามดังกล่าวนี้ จะต้องมีความหมายเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งได้มาโดยตำแหน่งที่เป็นทางการ คุณลักษณะสำคัญ 2 ประการของอำนาจหน้าที่ก็คือ เป็นสิ่งแสดงให้เห็นถึงความเป็นเจ้านาย-ลูกน้อง (Superior-Subordinate) และเป็นสิ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถที่ผู้บริหารสูงสุดจะใช้บังคับให้เกิดการประสานได้

ความรับผิดชอบ เป็นข้อผูกพันของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชา อันสืบเนื่องมาจากการที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

---

<sup>13</sup> ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร: การศึกษาการจัดการในทางธุรกิจ, (พระนคร: บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2516), น.209-217.

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเริ่มต้นจากผู้บังคับบัญชาเบื้องบนลงมายังผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ พร้อมกับคำสั่งในการมอบหมายงานให้ทำ และในเวลาเดียวกันจากคำสั่งดังกล่าวก็จะก่อให้เกิดความผูกพันขึ้นในตัวของผู้ใต้บังคับบัญชาที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ความผูกพันของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นขึ้นไปเองคือ ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น

3. สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) หมายถึง สายของการปกครองบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันไปตามลำดับของอำนาจ และจะเชื่อมโยงกันตั้งแต่บุคคลเบื้องบนไปยังบุคคลที่อยู่ในระดับล่างสุดขององค์การ ซึ่งจะเป็นช่องทางในการส่งผ่านข้อมูลและการสื่อสารภายในองค์การ สมาชิกแต่ละคนในองค์การจะต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชาเสมอ และการที่บุคคลนั้นอยู่ในสายงานบังคับบัญชาของคนใดคนหนึ่งก็แสดงว่าเขาผู้นั้นต้องรายงานขึ้นไปยังผู้บริหารไม่ทางตรงก็ทางอ้อม และก็แสดงอีกด้วยว่าเขาต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาคนนั้น

4. ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control) หมายถึง จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง ๆ จะสามารถควบคุมได้อย่างเหมาะสมที่สุด เหตุผลที่ต้องมีการกำหนดขนาดของการควบคุมก็เพราะผู้บริหารทุกคนมีความสามารถจำกัด ความสามารถในการควบคุมก็จะถูกจำกัดไปด้วย จึงเป็นการสมควรที่จะต้องกำหนดขนาดของการควบคุมเอาไว้ด้วย การกำหนดขนาดของการควบคุมว่าควรจะมีจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาได้มากน้อยเพียงใดนั้น ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถกำหนดเป็นจำนวนที่แน่นอนตายตัวได้ ขนาดของการควบคุมอาจกว้างหรือแคบก็ได้ สุดแต่สภาพปัจจัยต่าง ๆ ของแต่ละองค์การ เช่น ระดับขององค์การ ประเภทของกิจกรรม ลักษณะผู้ใต้บังคับบัญชา และลักษณะขององค์การ เป็นต้น

5. เอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) หมายถึง การบริหารงานที่อำนาจควบคุมบังคับบัญชามารวมอยู่ที่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือคณะบุคคลคณะหนึ่งคณะใดโดยเด็ดขาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หน่วยงานหนึ่ง ๆ จะต้องระบุให้ชัดเจนลงไปว่าใครเป็นผู้รับผิดชอบ และมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาเพียงใด แค่นั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการขัดความรับผิดชอบและการปฏิบัติงานก้าวก่าย การสั่งงานซ้ำหรือซ้อนกัน ตามแนวคิดของหลักการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวเน้นว่า ทุกขณะผู้ใต้บังคับบัญชาคนใด ๆ ก็ตาม ไม่ควรที่จะได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเกินกว่าหนึ่งคน<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2519), น.119.

6. การประสานงาน (Coordination) หมายถึง การจัดระเบียบการทำงานเพื่อให้ส่วนต่าง ๆ เข้ามาร่วมกัน และให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ร่วมมือปฏิบัติการเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ไม่ทำงานซ้อน ซัดแย้ง หรือเหลื่อมล้ำกัน ทั้งนี้เพื่อให้งานดำเนินไปอย่างราบรื่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายขององค์การนั้น<sup>15</sup> ในด้านวิชาการพอจะรวบรวมเทคนิคการประสานงาน เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ<sup>16</sup>

ก. การประสานงานภายในองค์การ มีหลักสำคัญคือ การจัดให้แผนผัง และกำหนดหน้าที่การทำงานในหน่วยงานนั้น ๆ การจัดระบบงานที่มีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาให้มีทางเดินของงานอย่างสม่ำเสมอ การจัดให้มีระบบการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ การใช้คณะกรรมการ ซึ่งนับว่าเป็นการประสานงานและแนวทาง แนวความคิดที่มาจากที่ต่างกัน การใช้งบประมาณ ควบคุมการปฏิบัติงาน การติดตามผลงาน การจัดให้มีเจ้าหน้าที่ติดต่อโดยเฉพาะ การประชุมปรึกษาหารือ การฝึกอบรม การจัดให้มีหน่วยงานที่ปรึกษา และจัดให้มีการบำรุงขวัญ

ข. การประสานระหว่างองค์การ มีเทคนิคสำคัญคือ การกำหนดสิทธิและหน้าที่ขององค์การให้ชัดเจน การใช้คณะกรรมการผสม เพื่อช่วยให้มีการกลั่นกรองและขจัดมูลเหตุที่อาจทำให้มีการขัดแย้งลงได้มาก การใช้วิธีงบประมาณ โดยสามารถแยกแยะและป้องกันปัญหาเรื่องการทำงานซ้ำ

7. การแบ่งงานกันทำ (Division of Work or Specialization) หมายถึง การแยกและ/หรือรวมงานที่มีลักษณะเหมือนกันเข้าไว้ด้วยกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การแบ่งงาน คือ การจัดชอยงานที่เป็นภาระหน้าที่ที่งานออกเป็นส่วน ๆ เพื่อแบ่งแยกกันทำงานตามลักษณะ (Specialization) และฝีมือการทำงาน (Skill) ของคน การแบ่งงานกันทำจะมีความสัมพันธ์ต่อการจัดแผนงาน (Departmentation) ซึ่งหมายถึง การพิจารณารวมกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ เข้าด้วยกัน การรวมกลุ่มกิจกรรมนี้เป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์การแบ่งงานกันทำ หรือการแบ่งงานกันทำตามความถนัดนั่นเอง หลักเกณฑ์สำหรับการจัดแผนงาน แบ่งออกได้ดังนี้<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> ผุสดี สัตยมานะ, การบริหารรัฐกิจ, น.56.

<sup>16</sup> มาลัย หุวะนันทน์, "วิธีการประสานงานในด้านสังคมสงเคราะห์." (บรรยายในการประชุมสภาองค์การสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ณ ศาลาสันติธรรม เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2503), น.8-14. (เอกสารโรเนียว)

<sup>17</sup> ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร: การศึกษาการจัดการในทางธุรกิจ, น.220-226.

ก. การจัดแผนงานโดยเพียงแต่แบ่งคนงานออกเท่า ๆ กันให้กับหน่วยงานในองค์การ

ข. การใช้หน้าที่ (Function) เป็นหลักเกณฑ์หรือตามลักษณะงานที่จะต้องทำ (According to Function, or Work to be Done) สามารถแบ่งออกได้ 3 ลักษณะหน้าที่ คือ แผนกซึ่งทำหน้าที่หลัก (Major Functional Departments) แผนกซึ่งทำหน้าที่ย่อย (Minor Functional Departments) และแผนกซึ่งเกิดขึ้นตามมา (Derivative Functional Departments) เมื่อผู้บริหารซึ่งรับผิดชอบในหน้าที่นั้น ๆ รู้สึกว่าขนาดของการควบคุมของเขากว้างจนเกินไป

ค. การใช้ผลิตภัณฑ์ (Product) เป็นหลักเกณฑ์นิยมใช้มากในองค์การขนาดใหญ่ เพราะวิธีการนี้ช่วยให้ผู้บริหารสูงสุดสามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการทำงานตามหน้าที่ต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์หรือประเภทสินค้าแต่ละอย่างให้กับผู้บริหารของหน่วย (Division Executive) ได้

ง. การใช้พื้นที่ (Territory) เป็นหลักเกณฑ์ เป็นวิธีที่ใช้กันมากในกรณีที่มีการปฏิบัติการขององค์การกระจายออกไปในพื้นที่ส่วนต่าง ๆ กิจกรรมทุกอย่างในเขตใดเขตหนึ่งจะถูกรวมเข้าด้วยกัน และมอบหมายให้แก่ผู้บริหารคนหนึ่ง เหตุผลก็คือ องค์การต้องการจะให้มีการทำงานที่ปรับเข้ากันได้กับสภาพของตลาดในท้องถิ่นต่าง ๆ หรือการประหยัดค่าขนส่ง

จ. การใช้ลูกค้า (Customer) เป็นหลักเกณฑ์ วิธีนี้จะใช้เมื่อองค์การต้องการจะเน้นหรือให้ความสำคัญแก่ผู้ใช้สินค้ากลุ่มต่าง ๆ และจะพิจารณาในแง่ที่ว่าองค์การจะสามารถตอบสนองความต้องการของลูกค้าด้วยผลิตภัณฑ์ขององค์การได้ดีมากน้อยเพียงใด

8. การมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of Authority) เป็นเทคนิคการบริหารที่จะช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่การงานของผู้บังคับบัญชาให้น้อยลง เพื่อจะได้มีเวลาสำหรับปฏิบัติงานสำคัญ อันจำเป็นต่อภาระหน้าที่ของนักบริหาร นอกจากนี้ยังช่วยพัฒนาและฝึกฝนผู้ใต้บังคับบัญชาในการตัดสินใจ แก้ปัญหา และการประสานงาน ช่วยสร้างขวัญและกำลังใจ ช่วยให้มีการเตรียมตัวให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถเลื่อนตำแหน่งหรือปฏิบัติงานแทนผู้บังคับบัญชาได้ กล่าวกันว่าผู้บังคับบัญชาไม่จำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในงานที่ตนบังคับบัญชามากก็อาจประสบผลสำเร็จได้ถ้ามีความสามารถในการรู้จักใช้คนให้ตรงกับความสามารถ (The ability to get things done through other people)

9. การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ (Centralization and Decentralization of Authority)

การรวมอำนาจ หมายถึง “การสงวนอำนาจหน้าที่ไว้ที่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก เป็นการแสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ส่วนมากแล้วจะมีได้มอบให้ผู้ปฏิบัติงานจริง ๆ ตัดสินใจเอง หากแต่ขึ้นอยู่กับมติของผู้นั่งบัณฑูชาในระดับสูงเป็นผู้ตัดสินใจให้”<sup>18</sup> การรวมอำนาจจะมีลักษณะของการมอบหมายหน้าที่น้อย และมีลักษณะของการควบคุม การปฏิบัติงานอย่างมาก

การกระจายอำนาจ หมายถึง “การบริหารที่มอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่ผู้บริหาร ในระดับรอง ๆ ลงมา”<sup>19</sup> ซึ่งคล้ายคลึงกับคำว่า “มอบหมายอำนาจ” ที่จริงแล้วการมอบอำนาจเป็น วิธีการบริหารงานภายในหน่วยงาน โดยมอบอำนาจในการบริหาร เช่น การบังคับบัญชา การสั่งการ การลงโทษ ฯลฯ ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อผู้นั่งบัณฑูชาชั้นสูงมอบให้ผู้ใดทำงานแล้ว ผู้นั้นจำเป็นต้องมี อำนาจในทางบริหารเพื่อที่จะให้งานที่ได้รับมอบหมายดำเนินไปได้ ส่วนการกระจายอำนาจเป็นการที่ องค์การส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่ในทางบริหารหรือกิจการบางอย่างให้องค์การที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ไปจัดทำหรือดำเนินการ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลขององค์การส่วนกลาง ลักษณะของการ กระจายอำนาจจะมีมากขึ้นในกรณีต่อไปนี้

- ก. เมื่อการตัดสินใจส่วนใหญ่กระทำโดยฝ่ายบริหารในระดับที่ต่ำลงมากมาขึ้น
- ข. เมื่อปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้บริหารในระดับรองลงมาเป็นผู้ตัดสินใจนั้นมีความสำคัญขึ้น เช่น มีอำนาจสั่งจ่ายเงินเป็นจำนวนมากขึ้น
- ค. เมื่อการตัดสินใจของผู้บริหารในระดับต่ำลงมาจะมีผลกระทบต่อหน้าที่ในการ ทำงานต่าง ๆ มากขึ้น
- ง. เมื่อการตรวจสอบการตัดสินใจต่าง ๆ มีความจำเป็นน้อยลง เช่น เพียงแต่ให้ส่ง รายงานภายหลังการตัดสินใจแล้ว เป็นต้น

ข้อดีของการรวมอำนาจ ก็คือ มีเอกภาพในการบริหารงาน ประหยัดรายจ่าย เพราะ อาจใช้เจ้าหน้าที่สับเปลี่ยนหมุนเวียนกันได้ สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรทั่วหน้า ส่วน ประโยชน์ของการกระจายอำนาจ ก็คือ การดำเนินงานรวดเร็วตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มาก เป็นการแบ่งเบาภาระจากส่วนกลาง สามารถจัดบริการให้เหมาะสมกับความต้องการของ ราษฎรในแต่ละท้องถิ่น ส่งเสริมให้มีการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย

---

<sup>18</sup> เสถียร เหลืองอร่าม, หลักการปกครองและวิธีปฏิบัติงาน, (กรุงเทพฯ : แพรวพิทยา, 2517), น.176.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน, น.177.

ส่วนข้อเสียของการรวมอำนาจ ก็คือ เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากต้องรอฟังคำวินิจฉัยสั่งการจากส่วนกลางแห่งเดียว อาจอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นไม่ทั่วถึงกัน คำสั่งที่มาจากส่วนกลางอาจมีข้อยุ่งยากในทางปฏิบัติในแต่ละท้องถิ่น เนื่องจากมีสถานะแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ ทางความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนาแตกต่างกัน เป็นอุปสรรคต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากต้องมีเจ้าหน้าที่หลายชุด กรณีที่เจ้าหน้าที่ของบางท้องถิ่นไม่มีความรู้ ความเข้าใจ หรือไม่มีความสามารถ ในทางการบริหาร อาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดี และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานแต่ละท้องถิ่นอาจแก่งแย่งผลประโยชน์กัน ไม่คิดถึงประโยชน์ส่วนรวม เป็นบ่อเกิดแห่งการไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

หลักเกณฑ์ที่ผู้ศึกษาได้นำมากล่าวเหล่านี้ ผู้ศึกษาจะได้นำมาประกอบการพิจารณาในการศึกษาเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างองค์การในครั้งนี้

## แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การ

**ความหมาย** ได้มีนักวิชาการได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ (Organization Structure) ไว้ดังนี้

Laurie J. Mullins กล่าวว่า โครงสร้างที่เป็นทางการเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ และระหว่างสมาชิกในองค์การ โครงสร้างนี้จะเป็นตัวกำหนดงาน ความรับผิดชอบ บทบาท ความสัมพันธ์ของงาน และช่วงการติดต่อสื่อสาร<sup>20</sup>

Stephen L. Fink กล่าวว่า โครงสร้างขององค์การเป็นตัวกำหนดการจัดกำลังคนและงาน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ<sup>21</sup>

Edwin A. Gerloff กล่าวว่า โครงสร้างที่เป็นทางการขององค์การเป็นลักษณะหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นมาเป็นตัวแบบดั้งเดิมอย่างหนึ่งของโครงสร้างและขบวนการในองค์การ โดยมีลักษณะภาพรวมที่มีความเฉพาะเจาะจงโดยอ้างถึงความสัมพันธ์ที่ผู้วางแผนเป็นคนจัดให้สิ่งต่าง ๆ อยู่ร่วมกัน<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup>Laurie J. Mullins, Management and Organizational Behavior, (Great Britain: The Pitman Press, 1985), pp.72-73.

<sup>21</sup>Stephen L. Fink, Designing and Managing Organization, (Illinois: Richard D. Irwin Inc., 1983), p.45.

<sup>22</sup>Edwin A. Gerloff, Organizational Theory and Design: A Strategic Approach for Management, (New York: McGraw-Hill, 1985), p.221.

พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และชลิตา ศรมณี ให้ความหมายโครงสร้างขององค์การว่า หมายถึง แผนภูมิขององค์การซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์การ มีการแสดงรายละเอียดของการทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ มีกฎ ระเบียบ และข้อบังคับในการทำงาน โครงสร้างขององค์การยังเกี่ยวข้องกับรูปแบบของอำนาจหน้าที่ การติดต่อสื่อสาร และสายทางเดินของงาน ช่วยให้มีการทำงานอย่างเป็นทางการเกิดขึ้น<sup>23</sup>

วีรนาถ มานะกิจ ให้ความหมายโครงสร้างขององค์การ หมายถึง รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ และผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ<sup>24</sup>

จากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า โครงสร้างขององค์การ หมายถึง รูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งต่าง ๆ และผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ในองค์การ มีการแสดงรายละเอียดของการทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ มีกฎ ระเบียบ และข้อบังคับในการทำงาน และยังเกี่ยวข้องกับรูปแบบของอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ สายทางเดินของงาน ช่องทางในการติดต่อสื่อสาร รายงาน และควบคุม ช่วยให้มีการทำงานอย่างเป็นทางการเกิดขึ้น หรืออาจกล่าวได้ว่า โครงสร้างขององค์การมีลักษณะที่จะแสดงให้เห็นกิจกรรมต่าง ๆ และแสดงถึงความสัมพันธ์ในลักษณะต่าง ๆ ของหน่วยงานในองค์การ

จากการเปรียบเทียบโครงสร้างขององค์การว่าเหมือนภาพสรุปขององค์การและการบริหารที่มีอยู่ ดังนั้น ผู้บริหารจึงสามารถใช้โครงสร้างขององค์การให้เป็นประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ได้ เช่น สามารถติดตามผลงานจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้สะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง สามารถเห็นและควบคุมความสัมพันธ์และอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ อย่างถูกต้อง รวมทั้งอาจกระตุ้นเตือนการปฏิบัติงาน เพื่อปรับปรุงองค์การให้เกิดประสิทธิภาพได้อย่างถูกต้องตามที่อีกด้วย ศาสตราจารย์ E.F.L. Brech ให้ความเห็นว่า โครงสร้างขององค์การช่วยให้เกิดประโยชน์ 4 ประการ คือ

1. เปรียบเสมือนกรอบงาน (Framework) สำหรับการบริหารในองค์การ
2. เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
3. เป็นเครื่องช่วยในด้านการประสานงานในกิจกรรมต่าง ๆ ในลักษณะของการร่วมมือกัน

ทำงาน

---

<sup>23</sup> พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และชลิตา ศรมณี, หลักการจัดองค์การและการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพ ฯ: รามินทร์, 2526), น.115.

<sup>24</sup> วีรนาถ มานะกิจ, การจัดองค์การและการบริหาร, (กรุงเทพ ฯ: รามคำแหง, 2523), น.138.

4. เป็นเครื่องกระตุ้นเตือน (Motivation) ให้สมาชิกขององค์การได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>25</sup>

**ประเภทโครงสร้างขององค์การ** รูปแบบของโครงสร้างที่ใช้เป็นพื้นฐานโดยทั่ว ๆ ไป มี 4 ประเภท คือ<sup>26</sup>

1. โครงสร้างขององค์การแบบงานหลัก (Line Organization) โครงสร้างขององค์การแบบนี้มีลักษณะที่อำนาจหน้าที่จะเคลื่อนไปตามแนวดิ่ง จากผู้บังคับบัญชาสูงสุดผ่านลงมาเป็นลำดับชั้น เป็นเส้นตรงลงมาจนถึงระดับต่ำสุดขององค์การ

2. โครงสร้างขององค์การแบบหน่วยงานหลักและหน่วยงานที่ปรึกษา (Line and Staff Organization) เจ้าหน้าที่ที่เป็นที่ปรึกษา (Staff Officer) ตามทฤษฎีมีหน้าที่อย่างน้อยที่สุดก็เพียงให้คำแนะนำแก่ฝ่ายงานหลัก (Line) นอกจากแผนของตน ฝ่ายบริหารงานหลักอาจปรึกษาหารือกับที่ปรึกษาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญ เพื่อที่จะได้นำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปใช้ในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับเทคนิค ซึ่งผู้บริหารงานหลักไม่มีความรู้ความชำนาญ

3. โครงสร้างขององค์การแบบแบ่งแยกตามหน้าที่ (Functional Organization) องค์การแบบนี้จะจัดแบ่งงานโดยถือประเภทของงานหรือหน้าที่ในการทำงานต่าง ๆ เป็นหลักในการแบ่งส่วนองค์การ หากเป็นโครงสร้างแบบแบ่งแยกตามหน้าที่อย่างแท้จริงแล้ว จะใช้ประโยชน์เกี่ยวกับความชำนาญงานเฉพาะได้อย่างเต็มที่

4. โครงสร้างขององค์การแบบคณะกรรมการ (Committee Organization) คณะกรรมการมักตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการร่วมประสานงานระหว่างแผนกต่าง ๆ และในแผนกแต่ละแผนกด้วย ในระดับบริหารสูงสุดนั้น คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) จะทำหน้าที่ช่วยประธานกำหนดนโยบายของบริษัท คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นอาจมีลักษณะเป็นคณะกรรมการชั่วคราว (Adhoc Committee) เพื่อให้คำปรึกษา แนะนำ คัดค้าน หรือแก้ปัญหาเฉพาะเรื่องเป็นครั้งคราวเท่านั้น นอกจากนี้ยังอาจตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการตัดสินใจโดยอาศัยความเห็นกลุ่ม

---

<sup>25</sup> สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, น.122.

<sup>26</sup> Bayard O. Wheeler, Business: An Introductory Analysis, (New York: Harry & Row, 1969), pp.130-135.

**หลักการจัดโครงสร้างองค์การ** หลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างมี 4 ประการหลัก ๆ ดังนี้<sup>27</sup>

1. การแบ่งส่วนงาน คือ การแบ่งแยกงานและรวมกลุ่มงานตามความชำนาญพิเศษหรือตามความถนัดในงานนั้น ๆ ออกให้เห็นและเข้าใจได้ว่ามีงานอะไรอยู่บ้างในองค์การนั้น ๆ ปัจจัยที่เกี่ยวข้องมี 2 ประการ คือ ความถนัดหรือความชำนาญพิเศษ กับปริมาณงานขององค์การว่ามีกิจกรรมมากน้อยเพียงใด

2. การจัดส่วนงาน ได้แก่ การแบ่งหน่วยงานออกเป็นกรม กอง แผนกต่าง ๆ ในลักษณะเป็นการให้ความสำคัญของงาน ว่าควรจะเป็นงานระดับใด ปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือตัวงานที่มีอยู่ในองค์การ

3. ขอบเขตของการบังคับบัญชา คือ จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชาที่ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาหนึ่งคน จำนวนจะมีมากน้อยเพียงใดแล้วแต่ความต้องการและความจำเป็นขององค์การนั้น ปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือการตัดสินใจ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาหนึ่งคนควรจะสามารถหรือความเหมาะสมที่จะควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาที่คนจึงจะเหมาะสม เพื่อให้มีการสั่งงานได้อย่างเหมาะสม

4. การมอบอำนาจ พิจารณาถึงการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจควบคู่ไปเป็นการมอบอำนาจเพื่อทำการตัดสินใจหรือปฏิบัติงาน ซึ่งมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือการกระจายอำนาจ ซึ่งถือว่าเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจภายในขอบเขตงานเท่าที่ทำได้ตามกฎหมายหรือระเบียบภายในองค์การที่มอบไว้ให้

### **ทฤษฎีการจัดโครงสร้างองค์การยุคใหม่**

แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีองค์การตามที่กล่าวข้างต้น มีพัฒนาการมาแล้วมากกว่า 120 ปี นับตั้งแต่ช่วงแรกศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา เริ่มด้วยความคิดโครงสร้างองค์การตามระบบ/องค์การขนาดใหญ่ที่วางรากฐานการจัดโครงสร้างองค์การมาจนถึงปัจจุบัน ยุคแรก ๆ ลักษณะการเกิดขึ้นขององค์การจะมีรูปแบบเป็นองค์การทางราชการ (Hierarchy and Bureaucracy) ต่อมาวิวัฒนาการด้วยอิทธิพลของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับมีความรวดเร็วในการติดต่อสื่อสาร จึงมีการยุบเลิกระบบการสั่งการตามสายการบังคับบัญชาเพื่อสร้างเครือข่ายการสื่อสาร (Communications Network) มีการนำรูปแบบ

---

<sup>27</sup> ทองศรี กำภู ณ อยุธยา, “ทฤษฎีองค์การ: โครงสร้างและพฤติกรรม” อยู่ใน วินิต ทรงประทุม และ วรเดช จันทวร (บรรณาธิการ) รัฐประศาสนศาสตร์: การประสานของข่ายและแนวคิด. เอกสารการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ อันดับที่ 48 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. 2528, น.71-72.

การจัดโครงสร้างแบบเครือข่าย (Network) มาใช้ เป็นต้น ทั้งนี้รูปแบบโครงสร้างองค์การภาครัฐ ในทศวรรษที่ 1990 จะเน้นเรื่องการปรับปรุงระบบการทำงาน คุณภาพการทำงาน การกระจายอำนาจ การปฏิรูปองค์การจึงต้องการเพิ่มการมีส่วนร่วม การปรับปรุงประสิทธิภาพและการจัดการเพื่อมุ่ง ผลผลิต/ผลลัพธ์

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์<sup>28</sup> ได้รวบรวมแนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงสร้างองค์การแล้ว นำมาจัดกลุ่ม และเสนอโครงสร้างองค์การ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ โครงสร้างองค์การแบบเครื่องจักร และโครงสร้างองค์การแบบสิ่งมีชีวิต โดยแต่ละประเภทมีรูปแบบย่อยที่แตกต่างกันตามระดับ ของความยืดหยุ่นจากน้อย (โครงสร้างองค์การแบบเครื่องจักร) ไปหามาก (โครงสร้างองค์การ แบบสิ่งมีชีวิต) ดังนี้

1. โครงสร้างแบบราชการของเวเบอร์ เป็นโครงสร้างแบบปิรามิดแบบดั้งเดิม ซึ่งควบคุม ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาผู้เดียว โครงสร้างการบังคับบัญชาตายตัว องค์การพยายามทำคู่มือ หรือมาตรฐานการทำงาน สิ่งแวดล้อมของโครงสร้างองค์การแบบนี้เหมาะสมกับสิ่งแวดล้อม ที่มีเสถียรภาพสูง

2. โครงสร้างแบบราชการซึ่งบริหารโดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูง ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น เป็นการยากที่จะกำหนดมาตรฐานการทำงานในทุกเรื่อง ผู้บังคับบัญชา สูงสุดจึงสร้างทีมผู้บริหาร ซึ่งประกอบด้วยตนเองและหัวหน้าของหน่วยงานหลัก ๆ โดยทีมผู้บริหาร จะทำหน้าที่ในการตัดสินใจระดับนโยบาย และแก้ปัญหาใด ๆ ที่ไม่สามารถแก้ไขโดยหน่วยงานปกติ สไตล์การบริหารของแต่ละหน่วยงานหลักขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของผู้บริหารของหน่วยงานเป็นสำคัญ ซึ่งอาจเป็นแบบรวมศูนย์ หรือแบบมีส่วนร่วมก็ได้

3. โครงสร้างแบบราชการซึ่งบริหารโดยกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก องค์การที่มีความ จำเป็นในการนำความรู้ ความเชี่ยวชาญจากบุคคลภายนอกมาช่วยในการกำหนดนโยบาย ที่เหมาะสมในกรณีสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงมาก หรือมีการแข่งขันกันสูง หรือในกรณีที่องค์การ มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ หรือกำหนดทิศทางการพัฒนาของประเทศ ซึ่งจะเป็นการเสี่ยง มาก หากให้การบริหารตกอยู่ในกำมือของคน ๆ เดียว ในกรณีนี้้องค์การจึงจัดตั้งคณะกรรมการ ซึ่งมี ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมาช่วยในการกำหนดนโยบายขององค์การ โดยผู้บริหารของ องค์การจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการเพื่อจะนำมติของคณะกรรมการไปปฏิบัติ และ

---

<sup>28</sup>ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่, กรุงเทพฯ ฯ: สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์, 2549, น.76-79.

ผู้บริหารขององค์การจะเป็นผู้ดูแลการปฏิบัติงานประจำขององค์การให้เป็นไปด้วยดี องค์การในภาครัฐหลายแห่งมีการจัดโครงสร้างในลักษณะเช่นนี้ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ

4. โครงสร้างแบบราชการซึ่งมีทีมงานข้ามหน่วยงาน ในกรณีที่องค์การพบว่ากลุ่มผู้บริหาร ระดับสูงไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทุกเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องที่ต้องการประสานกับหน่วยงานในต่าง ๆ องค์การจึงต้องสร้างทีมงาน ซึ่งประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง อย่างไรก็ตามเนื่องจากโครงสร้างสายการบังคับบัญชาขององค์การจะมีความเข้มแข็งมาก ทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่เข้าร่วมในทีมงานมักทำหน้าที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานตนเองมากกว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติงานของทีมอย่างแท้จริง ผู้ที่เป็นหัวหน้าทีมงานจะรู้สึกที่ตนเองมีอำนาจน้อย ไม่สามารถสร้าง พันธะผูกพันของทีมงานขึ้นมาได้ และผู้ที่อยู่ในทีมงานมักจะรายงานต่อผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานตนเอง

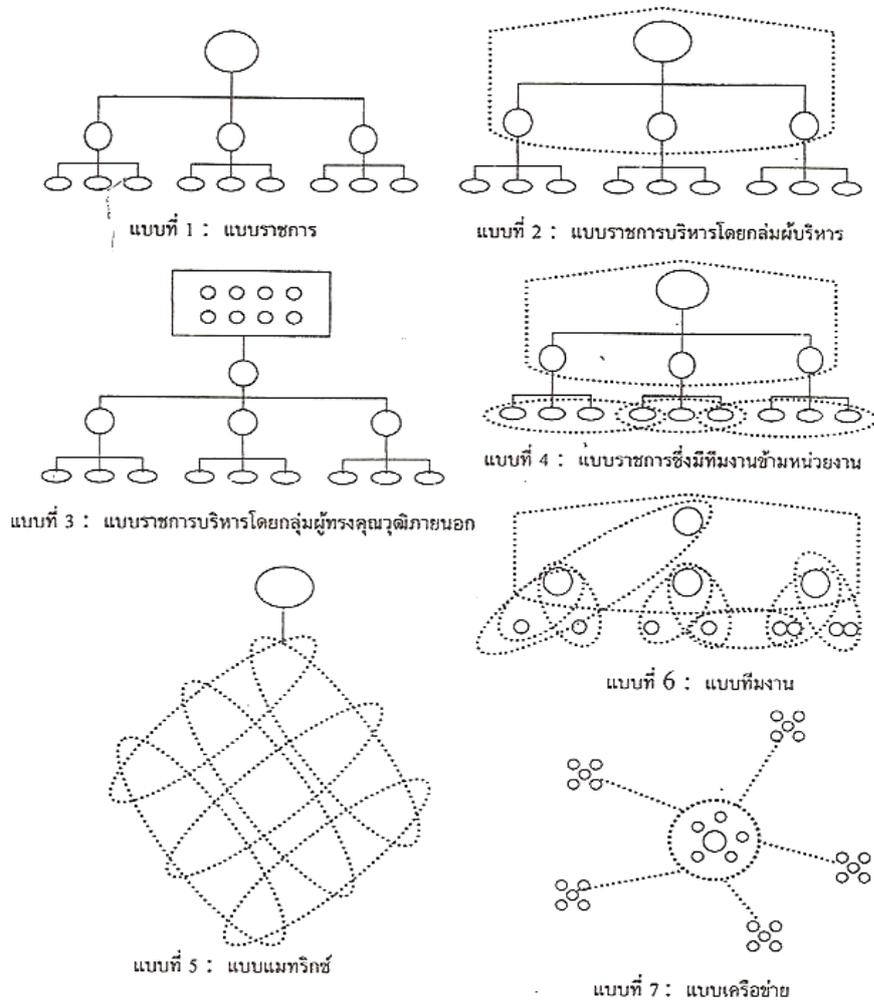
5. โครงสร้างแบบแมทริกซ์ เป็นโครงสร้างที่ใช้การจำแนกตามผลิตภัณฑ์ หรือสินค้า บริการ และตามหน้าที่พร้อมกันมาใช้ ภายใต้โครงสร้างแบบแมทริกซ์ ทำให้ทีมงานสามารถนำความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค และทรัพยากรมาใช้อย่างเต็มที่

6. โครงสร้างแบบทีมงาน องค์การแบบนี้จะเน้นทำงานแบบเป็นทีมงานของโครงสร้าง เนื่องจากสิ่งแวดล้อม มีการเปลี่ยนแปลงสูง และองค์การจะต้องผลิตสินค้า หรือบริการที่มีลักษณะสร้างสรรค์มากขึ้น องค์การจะให้อิสระกับทีม โดยผู้บริหารอาวุโสจะเป็นผู้กำหนดทิศทางกลยุทธ์ขององค์การ แต่ละทีมจะทำงานอย่างเต็มที่และมีชีวิตชีวา การประสานงานเป็นแบบไม่เป็นทางการ มีการแลกเปลี่ยนความคิดและข้อมูลระหว่างกัน โดยเฉพาะผู้นำทีม และกลุ่มผู้บริหารระดับอาวุโส องค์การจะส่งเสริมการเรียนรู้ขององค์การ และพยายามในการสร้างสิ่งใหม่ ๆ รวมทั้งนำความคิด และระบบที่จะช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จมาใช้

7. โครงสร้างแบบเครือข่าย เกิดขึ้นเมื่อองค์การตัดสินใจในการจ้างเหมารับช่วง (Sub-contracting) ให้องค์การอื่นทำงาน แทนที่องค์การจะจ้างคนจำนวนมาก เพื่อดำเนินการเอง ดังนั้น องค์การจะมีกลุ่มคนไม่กี่คนที่ทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ และให้การสนับสนุนกับองค์การในเครือข่ายตามความจำเป็น โครงสร้างองค์การแบบนี้จะมีลักษณะเป็นระบบขององค์การ ซึ่งอยู่ในระบบเปิดที่มีการเปลี่ยนแปลงสูง

## แผนภาพที่ 2.1

เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างองค์การ



ที่มา : ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2549.

แนวความคิดโครงสร้างองค์การแบบเครือข่ายมีพื้นฐานเนื่องจากในโลกปัจจุบัน นั้นการบริหารกิจการในภาครัฐไม่สามารถแยกลักษณะโครงสร้างการบริหารจัดการออกจากการบริหารจัดการได้ ทั้งโครงสร้างและการบริหารจัดการมีความเชื่อมโยงกันอย่างแน่นแฟ้นออกมาในรูปของเครือข่ายการทำงาน ที่เชื่อมโยงบุคคล กลุ่ม และองค์การในทุกระดับการบริหารงานของรัฐ เชื่อมโยงแม้กระทั่งหน่วยงานในภาครัฐ เอกชน และองค์การในรูปแบบอื่น ๆ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐ การศึกษาโครงสร้างการทำงานของเครือข่ายมีหลายความคิดที่น่าสนใจ ได้แก่ แนวความคิดของ

ฮัลท์และวัลคอตต์<sup>29</sup> ที่ได้ศึกษาโครงสร้างการบริหารจัดการองค์การภาครัฐ (Governance Structure) และจัดกลุ่มโครงสร้างเครือข่ายเป็น 7 รูปแบบ ได้แก่ 1) เครือข่ายระบบราชการ 2) เครือข่ายทีม 3) เครือข่ายกระจายอำนาจ 4) เครือข่ายเผชิญหน้า 5) เครือข่ายเจรจาต่อรอง 6) เครือข่ายปรึกษาหารือ และ 7) เครือข่ายอุทธรณ์ เครือข่ายราชการ หรือ Bureau Critic Network เป็นรูปแบบที่เห็นกันทั่วไปในแวดวงระบบราชการ ใช้วิธีการทำงานตามระเบียบขั้นตอนการทำงานที่ได้มาตรฐาน มีการรายงานตามสายการบังคับบัญชาเชื่อมโยงติดต่อประสานงานหน่วยราชการต่าง ๆ การเข้ามีส่วนร่วมเป็นไปตามสถานะตำแหน่งหน้าที่การงาน เครือข่ายแบบนี้ส่วนใหญ่จะมั่นคงไม่ค่อยมีการเปลี่ยนแปลง มีธรรมเนียมการปฏิบัติเป็นไปตามกฎระเบียบและกติกากการทำงาน

### การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การ

ในการจัดโครงสร้างองค์การในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ผู้บริหารของหน่วยงานนั้นย่อมจะพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพต่าง ๆ ในระยะเวลานั้นเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนไป เทคโนโลยีก้าวหน้าขึ้น ลักษณะต่าง ๆ ขององค์การก็เปลี่ยนแปลงไป อันมีผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์การ ก็จะเป็นเหตุให้โครงสร้างองค์การที่จัดไว้แต่แรกก็จะมีลักษณะไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพขององค์การ ดังนั้น ผู้บริหารจะต้องทำความเข้าใจถึงสาเหตุของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การ ตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นสัญญาณเตือนว่าต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การ และจะต้องคอยปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ให้ทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งผู้ศึกษาจะเสนอสาระสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การ ดังนี้

#### ความหมาย

การปรับปรุงองค์การ (Re-Organization) แยกพิจารณาความหมายออกได้ 2 ประการ คือ<sup>30</sup>

1. การปรับปรุง หมายถึง การเปลี่ยนแปลง แก้ไข ปรับปรุง สิ่งที่เป็นอยู่หรือมีอยู่แล้วให้มีสวัสดิภาพดีขึ้น และหรือขจัดสิ่งที่ไร้ประโยชน์ออกไป เพื่อให้การปฏิบัติงานเหมาะสมและรัดกุม
2. องค์การ หมายถึง การที่กลุ่มบุคคลมาร่วมดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยวางระเบียบแบบแผนในการดำเนินงานนั้นขึ้น

---

<sup>29</sup>Hult, Karen M. and Charles Walcott, Governing Public Organizations: Politics, Structures and Institutional Design, Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Co., 1990.

<sup>30</sup>เสถียร เหลืองอร่าม, หลักการจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน, น.336.

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า “การปรับปรุงองค์การ” หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงและจัดโครงสร้างขององค์การเสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมและสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>31</sup>

### แรงกดดันให้ต้องปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ

Hodge และ Anthony ได้สรุปไว้ว่า องค์การที่ประสบความสำเร็จจะปรากฏว่ามีการจัดโครงสร้างรูปแบบขององค์การที่สอดคล้อง (Consistent) กับความต้องการของสิ่งแวดล้อม<sup>32</sup> ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของ John Child ที่สรุปให้เห็นแรงกดดันที่ทำให้ต้องปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ (Pressure for Re-organization) ไว้ดังนี้<sup>33</sup>

1. สภาพแวดล้อม (Environment) ปัจจุบันสภาพแวดล้อมขององค์การส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่น มีภาวะการแข่งขันทางการค้าเพิ่มขึ้น ภาวะเศรษฐกิจโลกเปลี่ยนแปลงขึ้น-ลงอย่างมาก และขึ้นอยู่กับเหตุผลทางการเมืองมากขึ้น รัฐบาลเข้ามาแทรกแซงมากขึ้น ฯลฯ ทำให้การวางแผนล่วงหน้าทำได้ยุ่งยากขึ้น ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น จึงเป็นความกดดันทางหนึ่งที่ส่งผลให้องค์การต้องปรับโครงสร้างเพื่อให้มีการรับ-ส่งข้อมูลและประสานงานในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การได้อย่างรวดเร็วขึ้น

2. การขยายกิจการไปทำด้านอื่น (Diversification) การขยายกิจการ (หรือหน้าที่) ไปทำด้านอื่น ๆ ในระยะแรก ก็จะใช้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่มีอยู่แล้วให้ไปช่วยดูแล และเมื่อกิจการใหม่ขยายตัวมากขึ้นไปแล้วจึงจะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบปัญหาที่ประสบอยู่เสมอว่าเมื่อไรจึงจะถึงจุดที่ควรจัดตั้งหน่วยงานใหม่ดังกล่าว

3. การขยายตัว (Growth) การขยายตัวเป็นเหตุผลของการปรับโครงสร้างขององค์การที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ เมื่อองค์การขยายตัวมากขึ้นก็ต้องมีการขยายบทบาทและขอบเขตของการบริหาร ซึ่งบางครั้งจะมีการเพิ่มสายการบังคับบัญชา อันมีผลทำให้การประสานงานยุ่งยากขึ้น และการควบคุมก็ลำบากขึ้น

---

<sup>31</sup>Harold Koontz and Cyril O'Donnel, Principles of Management, (San Francisco: McGraw-Hill Book Company, 1964), pp.310-314.

<sup>32</sup>B.J. Hodge and William p. Anthony, Organization Theory, 2<sup>nd</sup> ed. (Mass. Allyn and Bacon, 1984), p.38.

<sup>33</sup>John Child, Organization: A Guide to Problems and Practice, (London: Harper & Row Publishers, 1976), pp.179-187.

4. เทคโนโลยี (Technology) ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา เทคโนโลยีก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งคอมพิวเตอร์ ซึ่งก่อให้เกิดการใช้ระบบข้อมูลร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ผลก็คือทำให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถรู้ความก้าวหน้าและปัญหาต่าง ๆ ขององค์การทุกระดับได้ตลอดเวลา ซึ่งในที่สุดจะทำให้ความจำเป็นของการมีผู้บริหารระดับกลางหมดไป ความก้าวหน้าของระบบคอมพิวเตอร์นี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การในลักษณะรวมอำนาจการตัดสินใจมากขึ้น

5. บุคลากร (Personnel) ปัจจุบันพนักงานได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานมากขึ้น (Job Participation) ทั้งนี้เนื่องจากระดับการศึกษาของพนักงานสูงขึ้น ทักษะของพนักงานเปลี่ยนไป ฯลฯ ซึ่งมีผลต่อการปรับโครงสร้างขององค์การ โดยพนักงานรับผิดชอบเพิ่มขึ้น และผู้บริหารระดับสูงก็ทำงานในรายละเอียดน้อยลง ในขณะที่เดียวกันก็ใช้เวลาไปกับการวางแผนระยะยาวเพิ่มขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงนี้จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ หรือเกิดช้าหรือเร็ว ก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารระดับสูงเห็นด้วยหรือไม่ อย่างไร และระดับล่างมีความพร้อมที่จะรับหรือไม่

โดยทั่วไปเมื่อมีความกดดันข้างต้นเกิดขึ้น ก็ถึงเวลาพิจารณาว่าควรมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การหรือไม่ การปรับปรุงโครงสร้างนี้ไม่จำเป็นต้องปรับทั้งหมด อาจจะค่อย ๆ ปรับไปที่ละส่วนก็ได้ ซึ่งโดยปกติแล้วจะมีปัญหาเกิดขึ้นให้เห็น เพื่อเป็นสัญญาณเตือนว่าต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างดังนี้<sup>34</sup>

1. ปริมาณงานล้น (Overload) ผู้บริหารมีปริมาณงานมาก และต้องปฏิบัติงานเกินกว่าเวลาทำงานปกติ อันส่งผลให้คุณภาพของการตัดสินใจด้อยลง ในกรณีนี้จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ โดยการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้มากขึ้น

2. การบูรณาการ (Integration) ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารหรือระหว่างหน่วยงาน บางครั้งก็เกิดจากปัญหาการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน ซึ่งมีต้นเหตุมาจากปัญหาโครงสร้างขององค์การ ปัญหาดังกล่าวเป็นสัญญาณเตือนว่าจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การ เช่น การลดสายการบังคับบัญชา การจัดส่วนงานใหม่ หรือจัดกลไกการประสานงานใหม่ เป็นต้น

3. นวัตกรรม (Innovation) การที่องค์การไม่สามารถคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ หรือไม่ยอมรับความคิดใหม่ ๆ จากภายนอก อาจเป็นเพราะปัญหาโครงสร้างขององค์การ ลักษณะขององค์การมีผลต่อการพัฒนาในแต่ละขั้นตอนเป็นอย่างมาก องค์การที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานสูง จะเอื้ออำนวยต่อการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ มากกว่าองค์การที่ปิดตัวเอง

---

<sup>34</sup> John Child, Organization: A Guide to Problems and Practice, (London: Harper & Row Publishers, 1976), pp.186-191.

4. การควบคุม (Control) มีปัญหาในการควบคุมและการวางแผน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานไม่ทราบหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเอง ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยการกำหนดจุดมุ่งหมายหน้าที่ ความรับผิดชอบของงานต่าง ๆ ในองค์การให้ชัดเจน

5. การถอนตัวออกจากงาน (Withdrawal from Work) การลาออก การขาดงาน และการแสดงความไม่ใส่ใจต่องาน เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่าย และเป็นภาระให้กับองค์การอย่างมาก โครงสร้างขององค์การซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Personal Relationships) และสร้างความรู้สึกห่างเหินให้กับพนักงานและองค์การก็จะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าว

นอกจากนี้ เสถียร เหลืองอร่าม<sup>35</sup> ได้สรุปสาเหตุสำคัญ ๆ ที่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงองค์การดังนี้

1. เมื่อมีนโยบายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม การจัดองค์การอย่างเดิมไม่สามารถสนองความต้องการและก่อให้เกิดผลดีแก่องค์การได้ จึงต้องปรับปรุงองค์การเสียใหม่

2. เมื่อมีการนำเอาวิทยาการแผนใหม่มาใช้ในองค์การ ทำให้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงองค์การเสียใหม่ให้เหมาะสม

3. การดำเนินงานขององค์การประสบความสำเร็จล้มเหลว ไม่บรรลุเป้าหมาย ซึ่งแสดงถึงการบกพร่องในการบริหารงาน จำต้องมีการปรับปรุงองค์การบริหารให้มีประสิทธิภาพขึ้น

4. โครงสร้างองค์การไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ซึ่งอาจเกิดจากการจัดองค์การไว้ไม่ดีแต่เดิม เช่น ไม่มีการแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะ ไม่มีเอกภาพทางการบังคับบัญชา การมอบอำนาจหน้าที่ที่ยังไม่ได้จัดทำให้แน่ชัด เป็นต้น เมื่อสิ่งเหล่านี้ไม่เหมาะสมก็ควรมีการปรับปรุงการบริหารงานเสียใหม่

5. ช่วงการบังคับบัญชา (Span of Control) หรือภารกิจของผู้บังคับบัญชามีมากเกินไป ไม่สามารถปฏิบัติงานให้ดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพได้

6. การติดต่อประสานงานระหว่างบุคคลภายในองค์การหรือระหว่างหน่วยงานด้วยกันไม่สะดวก ทำให้งานล่าช้า ไม่สามารถสนองความต้องการของสภาวะการณ์ปัจจุบันได้ องค์การจึงควรได้รับการปรับปรุง

7. มีคณะกรรมการมากเกินไป ทำให้งานล่าช้า ขาดผู้รับผิดชอบ เพราะต่างก็พยายามปิดความรับผิดชอบ จึงควรมีการปรับปรุงให้มีเฉพาะกรรมการที่จำเป็นจริง ๆ ที่จะสามารถอำนวยความสะดวกในการบริหารงานขององค์การ

---

<sup>35</sup> เสถียร เหลืองอร่าม, หลักการจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน, น.337-339.

8. เมื่อค่าใช้จ่ายขององค์การสูงผิดปกติหรือมีมากเกินไป อันเกิดจากการทำงานซ้อนกัน ทำให้การดำเนินงานไม่ประหยัด สิ้นเปลืองทรัพยากรการบริหารโดยเปล่าประโยชน์

9. เกิดความจำเป็นในด้านการแข่งขันทางธุรกิจ หรือเกิดความจำเป็นที่ประชาชนเรียกร้องต้องการให้รัฐบาลช่วยเหลือในด้านบริการแก่ประชาชน

10. เมื่อหน่วยงานมีมากเกินไปจนความจำเป็น เช่น การตั้งหน่วยงานเพื่อช่วยเหลือพรรคพวก หรือเพื่อเสริมสร้างบารมีของผู้มีอำนาจ

ความมุ่งหมายสำคัญของการปรับปรุงองค์การ คือ การปรับปรุงแก้ไขและสนองความจำเป็นที่เกิดขึ้นเพื่อความอยู่รอด และเพื่อให้การบริหารงานขององค์การสามารถดำเนินไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### แนวความคิดพื้นฐานของการจัดโครงสร้างและรูปแบบงาน

ผลงานการวิจัยของ วรเดช จันทรศร และอุทัย เลหาวิเชียร ได้เสนอแนวความคิดพื้นฐานของการจัดโครงสร้างและรูปแบบงานที่สำคัญไว้ 13 ประการ สรุปได้ดังนี้<sup>36</sup>

1. เอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา (Unity of Command) หมายความว่า ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาควรจะรายงานกับผู้บังคับบัญชาคนเดียวในแต่ละหน้าที่ เพื่อให้การปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่สับสน

2. ขอบข่ายในการควบคุม (Span of Control) ได้แก่ การพิจารณาว่าผู้บังคับบัญชาคนเดียวควรจะควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนกี่คนจึงจะมีการควบคุมงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. รูปแบบขององค์การแบบปิระมิด (Scalar Principle) ตามหลักทั่วไป การจัดองค์การควรเป็นรูปสามเหลี่ยมปิระมิด คือ มีชั้นการบังคับบัญชาลดหลั่นกันลงมา หมายความว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสูงถือว่าเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาลดหลั่นลงมาตามลำดับชั้นเหมือนรูปสามเหลี่ยมปิระมิด หลักนี้มีประโยชน์ใช้สำหรับการควบคุมงาน

4. หลักเกณฑ์ที่เป็นการยกเว้น (Exception Principle) หมายความว่า งานบางประเภทผู้บังคับบัญชาไม่ควรเข้าไปใส่ใจหรือหมกมุ่น คือ ไม่ควรเสียเวลาคิดหรือปฏิบัติ เช่น งานประจำหรืองานที่เกิดซ้ำซากควรมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชารับไปจัดทำ ผู้บังคับบัญชาจะได้มีเวลาสำหรับงานนโยบายหรืองานที่เกิดขึ้นไม่บ่อย ซึ่งมีลักษณะเป็นเฉพาะกรณี ๆ ไป

---

<sup>36</sup>วรเดช จันทรศร และอุทัย เลหาวิเชียร, “การจัดโครงสร้างและรูปแบบงานขององค์การวิชาชีพในประเทศไทย: กรณีศึกษาทนายความ,” รายงานการวิจัย คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529, น.34-40.

5. การจัดแบ่งงานเป็นกลุ่ม (Departmentation) ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นตามวัตถุประสงค์ (Purpose) กระบวนการของการผลิตสินค้าหรือบริการ (Process) สภาพภูมิศาสตร์ (Area) ลูกค้า หรือผู้รับบริการ (Clientele) ประโยชน์ของการจัดแบ่งงานเป็นกลุ่มก็เพื่อจะทราบว่างานใดสามารถจะจัดรวมเข้ากันได้ เพื่อช่วยให้นักบริหารควบคุมการปฏิบัติงานได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น

6. การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นการมอบการวินิจฉัยสั่งการบางเรื่องหรือบางส่วนให้กับผู้ที่อยู่ในระดับต่ำกว่า หลักในการกระจายอำนาจก็คือ จะกระจายต่อเมื่อต้องการให้การปฏิบัติงานมีความรวดเร็ว และการกระจายอำนาจจะเป็นไปได้ต่อเมื่อผู้ปฏิบัติคือ ผู้รับผิดชอบ การปฏิบัติงานมีความสามารถเพียงพอกับงานที่จะต้องรับผิดชอบ และมีข้อมูลเพียงพอสำหรับการตัดสินใจ

7. สายงานหลักและสายงานช่วยอำนาจ (Line and Staff) ในการจัดองค์การ ควรคำนึงถึงงานประเภทสายงานหลัก (Line) และงานประเภทสายงานช่วยอำนาจ (Staff) เจ้าหน้าที่รับผิดชอบสายงานหลัก คือ เจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่งจะมีอำนาจหน้าที่มากกว่าเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายงานช่วยอำนาจเป็นงานประเภทให้คำปรึกษา การแบ่งเจ้าหน้าที่เป็นสองประเภทดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน งานบางประเภทจำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติโดยตรง และผู้ปฏิบัติที่ต้องการผู้ที่จะป้อนข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ

8. อำนาจหน้าที่ (Authority) คือ สิทธิที่บุคคลได้รับเนื่องจากดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาในองค์การ

9. อิทธิพล (Influence) หมายถึง การที่บุคคลหนึ่งมีผลต่อการกระทำของอีกบุคคลหนึ่ง โดยการชักจูง แนะนำ หรือโดยวิธีการอื่นใดซึ่งอาจไม่รู้ตัว

10. อำนาจ (Power) คือ ศักยภาพของกำลังที่บุคคลหนึ่งมีสมรรถนะในการที่จะมีอิทธิพลต่อการกระทำของอีกบุคคลหนึ่ง ศักยภาพของกำลัง คือ กำลังทางจิตวิทยานั้นเอง

11. การผูกพันตนเองกับองค์การ (Identification with the Organization) หมายความว่า การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติงานร่วมกับในองค์การ เพราะเห็นว่าเป้าหมายขององค์การเหมือนกับของตนเอง

12. ความจงรักภักดี (Loyalty) คือ การที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดมีความซื่อสัตย์และผูกพันต่อองค์การ ความจงรักภักดีจึงเป็นสายใยที่จะเชื่อมโยงบุคคลให้เข้ากับองค์การได้ดี ความจงรักภักดีจะช่วยให้การประสานการตัดสินใจ โดยสามารถจะคาดคะเนได้ว่าสมาชิกในองค์การจะปฏิบัติงานอย่างไร

13. ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง การมีความผูกพัน (Obligation) ต่องาน ความรับผิดชอบมีความหมาย 2 นัย นัยแรก เป็นความรับผิดชอบต่อภายนอก คือ ความรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชา ผู้รับบริการ และสังคมส่วนรวม นัยที่สอง เป็นความรับผิดชอบต่อภายใน คือ ความรับผิดชอบต่อศีลธรรม จรรยาบรรณ และมโนธรรมของแต่ละบุคคล พฤติกรรมองค์การมีผลจากกรอบของศีลธรรม จรรยาบรรณของคนในองค์การ ซึ่งย่อมจะส่งผลต่อการจัดองค์การด้วย

### ขั้นตอนของการจัดโครงสร้างองค์การและรูปร่าง

William h. Newman เห็นว่า การจัดองค์การควรเริ่มจากข้างบนลงสู่ข้างล่างขององค์การ ซึ่งหมายถึงการเริ่มจากการดูวัตถุประสงค์และกิจกรรมขององค์การ วัตถุประสงค์เหล่านี้อาจจะมาจากนโยบายสาธารณะ ซึ่งได้แปลงมาเป็นแผนหรือแผนงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อทราบแผนแล้ว การจัดองค์การตามทัศนะของ Newman จะมี 4 ขั้นตอน ดังนี้<sup>37</sup>

1. การจัดแบ่งงานให้เข้าเป็นกลุ่มเดียวกัน หมายถึง การจัดประเภทของงานที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันไว้ด้วยกันเป็นกลุ่ม ๆ
2. ศึกษาความรับผิดชอบของหน่วยปฏิบัติงาน (Focus of Operating Responsibility) หมายถึง การศึกษาหน่วยและระดับของการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน
3. ศึกษาหน่วยช่วยเหลือ (Facilitating Units) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สายงานหลัก
4. การจัดโครงสร้าง (Structural Arrangements) การจัดโครงสร้างก็เพื่อให้การปฏิบัติงานง่าย มีความต่อเนื่อง และทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว

ส่วน Henry Mintzberg ได้เสนอแนวการจัดองค์การที่มีขั้นตอนแตกต่างออกไป โดยแบ่งการจัดองค์การด้วยการตอบคำถาม 9 ข้อ ดังนี้<sup>38</sup>

1. ในแต่ละตำแหน่งควรมีงานสำคัญประการใดบ้าง และในแต่ละงานนั้นควรจะต้องคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านใดเป็นเกณฑ์
2. งานแต่ละตำแหน่งควรมีมาตรฐานของงานแค่ไหน
3. พิจารณาว่าแต่ละตำแหน่งควรใช้ความรู้และทักษะอะไรบ้าง
4. ใช้กฎเกณฑ์อะไรในการจัดตำแหน่งต่าง ๆ ให้เข้าเป็นกลุ่ม และกลุ่มรวมเป็นกลุ่มใหญ่ เช่น ตำแหน่งรวมเป็นงาน และงานรวมเป็นฝ่าย เป็นต้น

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน, น.40-45.

<sup>38</sup> Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations*, (N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1979), อ้างจากพรทิพา เชื้อวัฒนากุล, "การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ: กรณีศึกษา กองสถาบันอุดมศึกษาเอกชน สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย" (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น.53-54.

5. แต่ละหน่วยควรมีขนาดเพียงใด ผู้บังคับบัญชาแต่ละคนควรมีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากี่คน
6. ผลผลิตหรือผลการปฏิบัติงานของแต่ละตำแหน่งควรระบุอย่างเฉพาะเจาะจงแค่ไหน
7. ควรใช้มาตรการอะไรในการส่งเสริมให้มีการประสานการปฏิบัติซึ่งกันและกันระหว่างตำแหน่งและระหว่างฝ่ายต่าง ๆ
8. อำนาจการวินิจฉัยสั่งการควรมีการมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชามากน้อย เพียงใด ตลอดจนการบังคับบัญชา
9. อำนาจการวินิจฉัยสั่งการแค่ไหนที่ควรส่งผ่านจากเจ้าหน้าที่สายงานหลักไปสู่เจ้าหน้าที่สายงานช่วยอำนวยความสะดวก

จากคำถามเพื่อหาแนวทางการแบ่งองค์การทั้ง 9 ข้อดังกล่าว Mintzberg ได้จัดแบ่งเป็นกลุ่มของโครงสร้าง (Design Parameters) เพื่อให้เชื่อมโยงเข้ากับแนวความคิดและวิธีการจัดองค์การได้ 4 กลุ่ม คือ

1. โครงสร้างเกี่ยวกับตำแหน่ง (Design of Positions)
2. โครงสร้างเกี่ยวกับโครงสร้างใหญ่ (Design of Superstructure)
3. โครงสร้างเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในระดับแนวนอน (Design of Lateral Linkages)
4. โครงสร้างเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการ (Design of Decision-making System)

### หลักพื้นฐานในการบริหารองค์การ

อองรี ฟาโยล ได้วางหลักการทั่วไปในการบริหารเพื่อใช้เป็นแนวทางของผู้บริหารในการบริหารองค์การ จำนวน 14 ข้อ ดังนี้

1. หลักการแบ่งงานกันทำ คือ การแบ่งแยกงานกันทำ โดยไม่คำนึงถึงว่าจะเป็นการบริหารหรือด้านเทคนิค ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักของการใช้ประโยชน์แรงงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด หรือใช้กำลังพลเท่าเดิม แต่ได้ผลผลิตสูงสุด
2. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่เป็นสิ่งที่แยกจากกันมิได้ ผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งต้องมีความรับผิดชอบต่อผลงานการปฏิบัตินั้นด้วย หรือเมื่อผู้ใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานใด ๆ ก็ตามผู้นั้นควรจะได้รับอำนาจหน้าที่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานนั้นให้สำเร็จลุล่วงไปได้
3. การมีผู้บังคับบัญชาแต่เพียงคนเดียว ในการกระทำงานใด ๆ ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาควรได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาแต่เพียงคนเดียวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิด

ความสับสน ขัดสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างแผนงานและระหว่างบุคคลในองค์กร การมีผู้บังคับบัญชา 2 คนในเวลาเดียวกันเป็นการบ่อนทำลายอำนาจหน้าที่และระเบียบวินัย

4. การมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในหลักการข้อนี้ กิจกรรมของกลุ่มต้องดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน มีความสอดคล้องและเป็นไปตามแผนงานเพียงอันเดียว การที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการข้อนี้ได้ขึ้นอยู่กับการจัดโครงสร้างองค์กรเป็นสำคัญ

5. การจัดสายการบังคับบัญชา สายการบังคับบัญชา คือ สายสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาระดับสูงมายังผู้ปฏิบัติงานระดับต่ำสุด ช่วยให้เกิดระเบียบในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารระหว่างกัน สายการบังคับบัญชาควรจะสั้นที่สุด เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

6. ความมีระเบียบวินัย การมีระเบียบวินัยในการทำงานนั้น เกิดจากการปฏิบัติตามข้อตกลงในการทำงานเพื่อให้เกิดความเคารพเชื่อฟัง และทำงานตามหน้าที่ด้วยความตั้งใจ บังคับสำคัญในการรักษาระเบียบวินัยนั้นขึ้นอยู่กับคุณภาพของผู้บังคับบัญชาในทุกระดับขององค์กร ข้อตกลงต่าง ๆ ต้องชัดเจน มีความยุติธรรมมากที่สุด การลงโทษต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง

7. การถือประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองจากประโยชน์ส่วนรวม เป้าหมายของกลุ่มใหญ่หรือองค์กรย่อมมีความสำคัญกว่ากลุ่มย่อยหรือบุคคล การดำเนินการตามหลักการนี้จะทำให้องค์กรและสังคมนั้นเจริญ

8. การให้ประโยชน์ตอบแทน การให้หรือการแจกจ่ายผลประโยชน์ต้องมีหลักการและมีความยุติธรรม สามารถตอบสนองความพอใจได้ทั้งนายจ้าง-ลูกจ้าง ผู้บังคับบัญชา-ผู้ใต้บังคับบัญชา

9. การรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง การบริหารองค์การการรวมอำนาจไว้ส่วนกลาง เพื่อให้สามารถควบคุมส่วนต่าง ๆ ขององค์การไว้ได้ การกระจายอำนาจก็มีความจำเป็น ทั้งนี้ต้องพิจารณาเป็นกรณีขึ้นอยู่กับภารกิจ บุคคล สถานการณ์ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดขององค์การ

10. ความมีระเบียบเรียบร้อย สามารถกระทำได้โดยการกำหนดลักษณะงาน ขอบเขตของงานให้ถูกต้อง ชัดเจน จัดระเบียบในการปฏิบัติงานและการแบ่งงานกันทำของแผนกและของบุคคล ระบุให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของงานซึ่งปรากฏเป็นแผนภูมิการจัดองค์การ

11. ความเสมอภาค เป็นบทบาทสำคัญของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งต้องมีความเอื้ออารี ความเมตตา และความยุติธรรมเป็นหลักในการปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ความเสมอภาคจะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความจงรักภักดีและอุทิศตนเพื่องาน หลักการในข้อนี้จะเห็นได้จากการจ่ายค่าตอบแทนและการเลื่อนยศ ตำแหน่ง

12. ความมั่นคงของการว่าจ้างทำงาน ในการทำงานทั้งผู้บริหารและพนักงานต้องการใช้เวลาช่วงหนึ่งในการเรียนรู้งานเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ดี ดังนั้น หากในช่วงเวลาดังกล่าวพนักงานถูกให้ออกจากงานกลางคันหรือภายหลังการอบรม เป็นผลให้เกิดความสิ้นเปลืองทั้งเงินและเวลา แสดงให้เห็นว่าเป็นการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ

13. ความคิดริเริ่ม ผู้บังคับบัญชาควรสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแสดงความคิดริเริ่มรวมทั้งให้คำแนะนำและให้โอกาสในการนำความคิดของเขาเหล่านั้นมาปฏิบัติให้เกิดผลและเป็นประโยชน์ การกระทำดังกล่าวจะทำให้องค์กรมีความเข้มแข็งขึ้น

14. ความสามัคคี ในการปฏิบัติงานเป็นกลุ่มความสัมพันธ์อันดี และความสามัคคีเป็นส่วนส่งเสริมให้ได้กลุ่มงานที่ดี เมื่อบรรยากาศการทำงานดีก็จะส่งผลดีในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้แล้วความสามัคคีก็มีส่วนช่วยในการบังคับบัญชาอีกด้วย ดังนั้น ผู้บริหารจึงต้องส่งเสริมให้เกิดความสามัคคีในองค์กร

### **พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง**

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 มีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ
4. ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
5. ลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น
6. กระจายภารกิจและทรัพยากรให้ท้องถิ่น
7. กระจายอำนาจตัดสินใจ
8. อำนวยความสะดวก ตอบสนองความต้องการของประชาชน
9. รับผิดชอบต่อผลของงาน

พระราชกฤษฎีกา ฯ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีเป้าหมายในการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังนี้

1. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ
2. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
3. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
4. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
5. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
6. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
7. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 มาตรา 8 กำหนดให้กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคาม ทั้งภายนอกและภายในราชอาณาจักร ปราบปรามการกบฏและการจลาจล โดยจัดให้มีและใช้กำลังทหารตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด
2. พิทักษ์ รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์
3. ปกป้อง พิทักษ์ รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคง
4. สนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหากจากภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชน
5. ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และพลังงานทหารด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ ด้านกิจการอวกาศ คลื่นความถี่และเทคโนโลยีสารสนเทศ ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหมและความมั่นคงของประเทศ
6. ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหาร นอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 มาตรา 20

กำหนดให้กองทัพเรือมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพเรือ การป้องกันราชอาณาจักร และดำเนินการที่เกี่ยวกับการใช้กำลังกองทัพเรือตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม มีผู้บัญชาการทหารเรือเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ โดยกำหนดให้กองทัพเรือภาคมีหน้าที่ในการป้องกันราชอาณาจักรและรักษาความมั่นคง รวมทั้งผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในพื้นที่รับผิดชอบ

นอกจากนั้นในส่วนของกองเรือยุทธการได้จัดตั้งกองเรือยามฝั่งขึ้น โดยให้ขึ้นการบังคับบัญชากับกองเรือยุทธการ และกำหนดภารกิจหน้าที่ในการจัดและเตรียมกำลังสำหรับการรักษากฎหมายในทะเลตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทหารเรือที่กฎหมายและพระราชบัญญัติต่าง ๆ มอบอำนาจไว้ สำหรับกำลังทางเรือจะโอนเรือตรวจการณ์ใกล้ฝั่ง (ตกฝ.) และเรือตรวจการณ์ชายฝั่ง (ตกช.) จากกองเรือตรวจอ่าว กองเรือยุทธการ มาขึ้นสังกัดกับกองเรือยามฝั่ง

## งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการตรวจสอบผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างองค์การและแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของประเทศไทย เท่าที่ได้เคยมีผู้ดำเนินการศึกษาก่อนหน้านั้น พบว่ามีอยู่ ๑ ฉบับ โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ ผลการศึกษาจากสถาบันการศึกษาของพลเรือน และผลการศึกษาจากสถาบันของทางราชการ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

### วรรณกรรมของพลเรือน

สุจิตรา พัฒนาภูมิ<sup>39</sup> ศึกษาวิจัยเรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ: ศึกษากรณีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู” เพื่อศึกษาความเป็นมาของการจัดโครงสร้างองค์การและวิวัฒนาการการปรับปรุงโครงสร้างองค์การของสำนักงาน ก.ค. ตั้งแต่จัดตั้งจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่สำนักงาน ก.ค. ประสบอยู่ อันเนื่องมาจากการจัดโครงสร้างองค์การในปัจจุบัน ผลการศึกษาพบว่า

1. การจัดโครงสร้างองค์การหรือการแบ่งส่วนราชการของสำนักงาน ก.ค. ในปัจจุบันผู้บริหารของสำนักงาน ก.ค. และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก มีความเห็นว่า ถ้าพิจารณาตามภารกิจบทบาท และหน้าที่ของสำนักงาน ก.ค. ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 แล้ว การแบ่งส่วนราชการของสำนักงาน ก.ค. ออกเป็น 6 กอง ยังไม่เหมาะสม มีการ

---

<sup>39</sup> สุจิตรา พัฒนาภูมิ, “การปรับปรุงโครงสร้างองค์การ: ศึกษากรณีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู,” (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), บทคัดย่อ.

ดำเนินงานในเชิงปฏิบัติมากเกินไป ในบางหน่วยงานรับผิดชอบขอบข่ายงานกว้างขวาง ลักษณะงานมีความหลากหลาย บางหน่วยงานยังดำเนินการในส่วนที่เป็นรายละเอียดอยู่มาก บางหน่วยงานมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบน้อย และงานในบางจุดมีการแบ่งหน่วยงานให้รับผิดชอบออกเป็น 2 หน่วยงาน ทั้งที่ปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกัน ซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักการจัดองค์การ

2. การจัดโครงสร้างองค์การของสำนักงาน ก.ค.ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินงานในด้านการซื้อขออนงาน ด้านขนาด ปริมาณงาน และขอบเขตความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ในขณะที่สำนักงาน ก.ค. ยังเน้นการปฏิบัติงานในรายละเอียดมากเกินไป เป้าหมายองค์การไม่ชัดเจน รวมทั้งได้กำหนดทิศทางการดำเนินงานอย่างจริงจัง บทบาทในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับบทบาทที่ควรจะเป็นในอนาคต การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในบางจุดประสบกับปัญหางานล้นมือ มีการแบ่งงานที่มีลักษณะเดียวกันให้สองหน่วยงานรับผิดชอบ ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและการดำเนินงานที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน การประสานงานทั้งภายในสำนักงาน ก.ค. กับหน่วยงานอื่น ๆ ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เน้นการปฏิบัติงานให้เป็นหน่วยงานปฏิบัติมากเกินไป จนไม่สามารถดำเนินงานในเชิงพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ยังมีอุปสรรคจากนโยบายของรัฐบาลในการจัดรูปแบบองค์การ ดังนั้น การแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจ ขนาด ปริมาณงาน และขอบเขตความรับผิดชอบ สภาพแวดล้อม และแนวนโยบายของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่สำนักงาน ก.ค. ควรได้ปรับปรุงโครงสร้างองค์การในอนาคต โดยมีแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างองค์การด้วยการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีบทบาทที่สามารถดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลได้ครบวงจร ปรับบทบาทและรูปแบบองค์การให้มีลักษณะเป็นหน่วยงานที่เน้นบทบาทที่ปรึกษา มีหน้าที่หลักในการกำหนดมาตรฐานต่าง ๆ การพัฒนาระบบและวิธีการปฏิบัติงานให้มีความเหมาะสมอยู่เสมอ แล้วมอบอำนาจให้หน่วยปฏิบัติเป็นผู้ดำเนินการ ให้มีการปรับใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ และควรปรับปรุงระบบงานเพื่อเสริมการทำงานให้มีประสิทธิภาพทั้งในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งพัฒนาศักยภาพและคุณธรรมของเจ้าหน้าที่แล้วเกลี่ยอัตรากำลังใหม่ให้เหมาะสมกับสภาพปริมาณงานยิ่งขึ้น

3. การเสนอรูปแบบโครงสร้างของสำนักงาน ก.ค. โดยอาศัยหลักการจัดองค์การเป็นกรอบในการพิจารณา ผู้ศึกษาได้เสนอการจัดกลุ่มงาน (Departmentation) โดยคำนึงถึงลักษณะของหน้าที่ ภาระงาน (By Function) และลักษณะกระบวนการปฏิบัติงาน (By Process) เป็นหลัก สามารถสรุปได้ว่า สำนักงาน ก.ค. ควรประกอบด้วย 4 กลุ่มงาน คือ

3.1 กลุ่มงานเกี่ยวกับการพิจารณาการจัดตั้งจัดระบบงานและอัตรากำลัง  
ในหน่วยงานทางการศึกษา

3.2 กลุ่มงานเกี่ยวกับระบบและมาตรฐานการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครู

3.3 กลุ่มงานเกี่ยวกับวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และงาน  
กฎหมาย

3.4 กลุ่มงานด้านช่วยอำนวยความสะดวกและงานสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน ก.ค.  
และควรแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 สำนัก 1 กอง และ 1 ศูนย์ ได้แก่ สำนักพัฒนา  
โครงสร้างหน่วยงานทางการศึกษาและอัตรากำลัง สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล สำนัก  
เสริมสร้างวินัย รักษาระบบคุณธรรมและกฎหมาย กองกลาง และศูนย์ข้อมูลการบริหารงานบุคคล

สุจริต ปัจฉิมนันท์<sup>40</sup> ศึกษาวิจัยเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงองค์การเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ  
การปฏิบัติงาน: กรณีศึกษาการส่งเสริมการท่องเที่ยวของกองอาสารักษาดินแดน” เพื่อศึกษา  
การปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจบางประการของกองอาสารักษาดินแดน โดยเฉพาะการส่งเสริม  
การท่องเที่ยวนั้นมีปัญหาในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุผลดังกล่าวเพียงใด  
ทั้งนี้สืบเนื่องมาแต่เดิมและที่เกิดขึ้นใหม่ยังคงไม่ได้รับการแก้ไข คงเป็นสภาพที่กองอาสา  
รักษาดินแดนจะมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้ จึงเป็นจุดสนใจที่ค้นคว้าหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหา  
ศึกษาที่เกิดขึ้นและเสนอแนวทางแก้ไข ผู้ศึกษามีข้อคิดเห็นว่า การบริหารองค์การในเชิงการบริการ  
การแบ่งโครงสร้างขององค์การมีความสัมพันธ์กับความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ  
หากองค์การใดมีโครงสร้างไม่เหมาะสม การบริหารงานจะเกิดความยุ่งยาก และไม่มีประสิทธิภาพ  
ดังนั้น แนวทางแก้ไขคือ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ ผลการศึกษาพบว่า

1. โครงสร้างองค์การ โครงสร้างของกองร้อยอาสารักษาดินแดนในปัจจุบัน ไม่เหมาะสม  
กับภารกิจ และหน้าที่ที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะภารกิจความมั่นคงปลอดภัย ภารกิจความร่วมมือและ  
ประสานงาน ถึงแม้ป้องกันจังหวัดและช่วยป้องกันจังหวัด จะรับผิดชอบในภารกิจส่งเสริมและ  
การสนับสนุนการท่องเที่ยว การร่วมมือในส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ทำให้การปฏิบัติงาน  
ในภาพรวมไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่เพียงแต่งานการส่งเสริมการท่องเที่ยวเท่านั้น ซึ่งไม่ได้รับ  
การมอบหมายจากส่วนกลางอย่างจริงจัง สะท้อนให้เห็นว่า กองร้อยอาสารักษาดินแดนควรมี  
โครงสร้างเฉพาะในการรับผิดชอบต่อภารกิจดังกล่าว รวมทั้งงบประมาณอัตรากำลัง เครื่องมือ

---

<sup>40</sup>สุจริต ปัจฉิมนันท์, “การปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน:  
กรณีศึกษาการส่งเสริมการท่องเที่ยวของกองอาสารักษาดินแดน,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), บทคัดย่อ.

เครื่องใช้จากส่วนกลาง การสนับสนุนคุณภาพบุคลากร นอกจากนี้ยังพบว่าโครงสร้างของกองร้อย อาสารักษาดินแดนในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับภารกิจหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติการกิจ ที่รับผิดชอบอยู่ได้ครบถ้วน เนื่องจากจำนวนอาสารักษาดินแดนน้อยเกินไป งานแต่ละหมวด ไม่สัมพันธ์กัน ขอบข่ายงานกว้างเกินไป โดยมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการจัดตั้งกองร้อยเพิ่มเติม ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

2. ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานของกองร้อยอาสารักษาดินแดน ขาดความรวดเร็ว เป็นเพราะการขาดปัจจัยสนับสนุนและปัญหาจากการจัดหน้าที่ความรับผิดชอบ ของบางหน่วย และการแบ่งงานยังมีความซ้ำซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานของกองร้อย อาสารักษาดินแดนเป็นหน่วยสนับสนุนการส่งเสริมการท่องเที่ยวมากกว่าเป็นหน่วยหลัก ทำให้เกิด ความสับสนในการแบ่งงานและการประสานงาน มีการวางแผนปฏิบัติงานและมีการปฏิบัติงาน ครบถ้วนบางประการก็ตาม แต่การปฏิบัติงานมักไม่ตรงตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ของลักษณะ งาน มีการร่วมมือประสานงานในระดับที่ดี โดยมีการประสานงานและการแบ่งงาน มีการกระจาย อำนาจการตัดสินใจ ไม่มีการก้าวท้าวและซ้ำซ้อนกัน การปฏิบัติงานตรงตามความรู้ ความสามารถ

3. กองกำลังอาสารักษาดินแดนต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว การปรับปรุงโครงสร้าง กองร้อยอาสารักษาดินแดนต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยว พบว่า จำนวนหน่วยงานในระดับกองร้อย อาสารักษาดินแดนมีไม่เพียงพอ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเพิ่มอัตรากำลัง การฝึกอบรม และการ ขยายภารกิจ โดยมีการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ และภารกิจที่ชัดเจน ยืดหยุ่น สอดคล้อง กับสภาพท้องถิ่น และเสริมสร้างความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของสมาชิกอาสา รักษา ดินแดนด้านภาษาต่างประเทศ การประสานกับภาคเอกชนและส่วนท้องถิ่น นอกเหนือจากการ เสนอแนะให้มีหน่วยงานเฉพาะด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว มีปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนในการ ปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าการแบ่งงานภายในหมวดต่อภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยวจะมี ความเหมาะสมอยู่แล้วก็ตาม ปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้โดยการสร้างแรงจูงใจและเพิ่มอัตรากำลัง ทำให้การปฏิบัติงานไม่ครบถ้วน นอกจากนี้ปัญหาด้านการขาดงบประมาณและเครื่องมือสนับสนุน การแก้ไขอาจดำเนินการได้ เพิ่มพูนภารกิจ และความรู้ความสามารถบางประการ โดยเฉพาะ การศึกษาดูงาน การนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ และการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง

สรุปการศึกษาแนวคิดและทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเพื่อเชื่อมโยงกับการวิจัยครั้งนี้ สามารถสรุปได้เป็น 5 ประการ ดังนี้

1. ปัจจุบันสภาพแวดล้อมทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้องค์กรต้องปรับปรุงตนเองเพื่อความอยู่รอด เพราะโครงสร้างขององค์กรแบบดั้งเดิมอาจไม่เหมาะสมและเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน ดังนั้น จึงควรมีการปรับโครงสร้างองค์กรเพื่อความคล่องตัว และสามารถตอบโต้ต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมได้เป็นอย่างดี

2. โครงสร้างองค์กรเป็นสิ่งสำคัญที่ให้อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และภาระผูกพันต่อหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการกำหนดขึ้นในองค์กรและโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสม จะทำให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายขององค์กร

3. องค์กรทุกองค์กรไม่ว่าเป็นองค์กรประเภทใด ต่างก็มีการทำงานในลักษณะเป็นกลุ่มหรือทำงานร่วมกัน จึงจำเป็นต้องมีการจัดแบ่งงานให้เหมาะสม และจำเป็นต้องใช้การจัดการหรือการบริหารเป็นเครื่องมือช่วยให้เกิดการทำงานร่วมกัน ใช้ทรัพยากรร่วมกันเพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนด

4. โครงสร้างองค์กรสามารถปรับเปลี่ยนแก้ไขได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ โครงสร้างองค์กรควรผกผันตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ที่ต้องปรับเปลี่ยนได้ตามข้อมูลย้อนกลับที่ได้จากการประเมินผลการพัฒนาองค์กร

5. ความสามารถขององค์กรใดองค์กรหนึ่งในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง และปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงย่อมขึ้นอยู่กับผู้บริหาร ต้องมีทัศนคติเกี่ยวกับหลักการบริหารการเปลี่ยนแปลง ต้องรับทราบ รับรู้ เต็มใจเข้ามามีส่วนร่วม ตั้งแต่เริ่มต้นการวางแผนงานจนถึงขั้นการลงมือปฏิบัติ และขั้นประเมินผล

นายฐานิต ชัยยศ<sup>41</sup> ศึกษาวิจัยเรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี” เพื่อศึกษาวิเคราะห์ว่าการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในปี 2540 ซึ่งเป็นโครงสร้างก่อนการปรับโครงสร้างในการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ ในปี 2545 ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ยังไม่เหมาะสม เพราะวัตถุประสงค์ขององค์กรกำหนดไว้กว้างว่ามีอำนาจหน้าที่ทางการเมือง ส่งผลให้มีการเอาหน่วยงานที่ไม่ใช่ภารกิจขององค์กรนี้มาฝากไว้ และการจัดหน่วยงานไม่เป็นทางการในรูปแบบของกลุ่มงานนั้นเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ นอกจากนี้โครงสร้างยังไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา

---

<sup>41</sup>ฐานิต ชัยยศ, “การปรับปรุงโครงสร้างสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี,” (ภาคนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), บทคัดย่อ.

### วรรณกรรมของทางราชการ

จากการตรวจสอบผลการศึกษาวิจัยแนวทางการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของไทย เท่าที่ได้เคยมีผู้ดำเนินการวิจัยก่อนหน้านี้ พบว่ามีอยู่จำนวน 3 ฉบับ ประกอบด้วย

1. เอกสารประจำภาค เรื่อง หน่วยยามฝั่งของไทย โดย นาวาเอก บวร มัทวานุกูล นักศึกษาวิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ 38 ประจำปีการศึกษา 2549
2. เอกสารวิจัย เรื่อง การตั้งหน่วย Coast Guard โดย นาวาตรี ภัทรสวรรค์ ดอกนาค นายทหารนักเรียนหลักสูตรเสนาธิการทหารเรือ รุ่นที่ 65 ประจำปีการศึกษา 2548
3. ผลงานการศึกษา เรื่อง ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง โดย กรมตำรวจน้ำ ทั้งนี้ ผลการศึกษาวิจัยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

### เอกสารประจำภาค เรื่อง หน่วยยามฝั่งของไทย โดย นาวาเอก บวร มัทวานุกูล

นาวาเอก บวร มัทวานุกูล<sup>42</sup> ศึกษาวิจัยเรื่อง “หน่วยยามฝั่งของไทย” โดยผู้วิจัยได้เสนอแนวทางจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของไทยนั้น โดยเห็นควรมอบหมายภารกิจในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลพร้อมอำนาจในการบังคับบัญชาและสั่งการทั้งหมดให้แก่ ศรชล. เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบเพียงผู้เดียว และให้กองเรือป้องกันฝั่งซึ่งเป็นหน่วยงานในกองทัพเรือเป็นหน่วยปฏิบัติงานในภารกิจรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเพียงภารกิจเดียว ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจป้องกันประเทศที่กองทัพเรือรับผิดชอบ สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเดิมจะต้องถูกปรับโอนมาอยู่ในกองเรือป้องกันฝั่ง ทั้งนี้ ศรชล. จะควบคุมบังคับบัญชากำลังพลและอาวุธยุทโธปกรณ์ทั้งหมด โดยอาวุธยุทโธปกรณ์ดังกล่าวสามารถถูกนำไปปฏิบัติภารกิจในภาวะสงครามได้ด้วย สำหรับพื้นที่ปฏิบัติการจะแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ พื้นที่อ่าวไทยตอนบน อ่าวไทยตอนล่าง และทะเลอันดามัน โดยแต่ละพื้นที่ปฏิบัติการจะแบ่งออกเป็นหลายหน่วยยามฝั่งเพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ผู้วิจัยเสนอแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามข้างต้น พร้อมทั้งให้จัดตั้งโรงเรียนยามฝั่งไทยเพื่อทำหน้าที่เตรียมบุคลากรให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงาน

---

<sup>42</sup>บวร มัทวานุกูล, น.อ., “หน่วยยามฝั่งของประเทศไทย,” (เอกสารประจำภาควิทยาลัยการทัพเรือ รุ่นที่ 38 สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, 2549).

## เอกสารวิจัย เรื่อง การตั้งหน่วย Coast Guard โดย นาวาตรี ภัทรสรรค์ ดอกนาค

นาวาตรี ภัทรสรรค์ ดอกนาค<sup>43</sup> ศึกษาวิจัยเรื่อง “การตั้งหน่วย Coast Guard” โดยผู้วิจัยเสนอแนวทางจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของไทยขึ้น โดยใช้หน่วยยามฝั่งของประเทศสวีเดนเป็นแนวทางในการจัดตั้ง กล่าวคือ ควรจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของไทยขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่ โดยให้เป็นหน่วยงานพลเรือน อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงกลาโหม สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเดิมจะต้องถูกปรับโอนมาอยู่ในหน่วยยามฝั่งนี้

ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าหน่วยยามฝั่งที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ จะมีภารกิจหน้าที่ทั้งในยามสงบ ซึ่งประกอบด้วย การเฝ้าตรวจทางทะเล การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมาย การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยในทะเล การรักษาสิ่งแวดล้อมในทะเล การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล รวมทั้งภารกิจยามสงครามหรือเหตุการณ์วิกฤติฉุกเฉิน ด้วยการเป็นหน่วยป้องกันฝั่งทำหน้าที่ในการรักษาอธิปไตยของชาติทางทะเล

สำหรับขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบ หน่วยยามฝั่งจะรับผิดชอบในเขตพื้นที่น่านน้ำภายในถึงเขตต่อเนื่อง โดยแบ่งพื้นที่ปฏิบัติการออกเป็น 3 ส่วน คือ พื้นที่อ่าวไทยตอนบน อ่าวไทยตอนล่าง และทะเลอันดามัน

## ผลงานการศึกษา เรื่อง ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง โดย กองบังคับการตำรวจน้ำ

กองบังคับการตำรวจน้ำ<sup>44</sup> ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง โดยได้เสนอแนวทางจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของไทยขึ้น ด้วยการจัดตั้งหน่วยยามฝั่งของไทยขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่ โดยเป็นหน่วยงานพลเรือน ให้มีภารกิจในการรักษากฎหมายในทะเล ช่วยเหลืออุบัติเหตุต่าง ๆ ในทะเล ควบคุมป้องกันทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและมลภาวะทางทะเล ควบคุมและรักษากฎหมายเกี่ยวกับการจราจรทางทะเล ปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด ปราบปรามการก่อการร้ายข้ามชาติทางทะเล การรักษาความมั่นคงของชาติทางทะเล รวมทั้งการสำรวจอุทกศาสตร์และสมุทรศาสตร์ สำหรับพื้นที่รับผิดชอบจะครอบคลุมตั้งแต่น่านน้ำภายในจนถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

---

<sup>43</sup> ภัทรสรรค์ ดอกนาค, น.ต., “การตั้งหน่วย Coast Guard,” (เอกสารวิจัยโรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ สถาบันวิชาการทหารเรือชั้นสูง, 2548).

<sup>44</sup> กองบังคับการตำรวจน้ำ, “การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง,” (วารสารกองบังคับการตำรวจน้ำ, พฤษภาคม 2551).

ทั้งนี้ หน่วยราชการหลักเดิมที่ปฏิบัติภารกิจในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล จะต้องโอนกำลังพล อาวุธยุทโธปกรณ์ ทั้งเรือและอากาศยานที่สัมพันธ์กับภารกิจดังกล่าวให้แก่ หน่วยยามฝั่งซึ่งจะจัดตั้งขึ้นใหม่ สำหรับสถานที่ปฏิบัติงาน ในขั้นนี้หากรัฐบาลไม่สามารถให้การ สนับสนุนงบประมาณได้ เห็นควรให้ใช้สถานที่เดิมเพื่อพลางก่อน

## สรุป

จากแนวคิดเกี่ยวกับองค์การ การจัดองค์การ และโครงสร้างองค์การ รวมทั้งผลการวิจัย จากสถาบันการศึกษาของพลเรือนและของทางราชการ ในเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การและการ จัดตั้งหน่วยยามฝั่ง ผู้ศึกษามีความเห็นว่ามีองค์การใดทำงานไม่มีประสิทธิภาพย่อมสามารถ มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงโครงสร้างองค์การได้ โดยหาจุดอ่อนจากการดำเนินงานที่ผ่านมา ซึ่งผลการวิจัยจากสถาบันการศึกษาของพลเรือนส่วนใหญ่จะพบว่า องค์การที่ไม่ประสบความสำเร็จ มีข้อบกพร่องอย่างไร และควรมีแนวทางแก้ไขอย่างไร สำหรับผลการวิจัยจากสถาบันการศึกษา ทางราชการในเรื่องการจัดตั้งหน่วยยามฝั่ง เท่าที่เคยมีผู้ศึกษามาก่อนหน้านี้ แม้ว่าจะยังไม่ได้ข้อสรุป รูปแบบที่ชัดเจน แต่ทั้ง 3 ฉบับเห็นพ้องตรงกันว่า การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ของประเทศไทย จำเป็นต้องมีองค์กรใหม่ทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการโดยเฉพาะ ซึ่งสามารถใช้ประเด็นนี้มาเป็นกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ว่าองค์กรใหม่นี้ควรมีการจัดโครงสร้างและแบ่ง รูปแบบงานอย่างไร เพื่อให้ได้องค์กรที่จะทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลของ ประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ