

# การศึกษาสังเคราะห์รูปแบบและองค์ประกอบของ โครงสร้างองค์การด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในภาครัฐ

## A Synthesis Study of Organizational Structure Model and Factors of the Human Resource Development in the Public Sector

กนกวรรณ ชูชีพ

### บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการใช้ระเบียบการวิจัยเชิงบรรยาย (Descriptive Research) มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสังเคราะห์รูปแบบและองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในภาครัฐโดยการศึกษาวิจัยเอกสาร แนวคิดและทฤษฎีจากแหล่งข้อมูลดังนี้ คือ 1) รูปแบบโครงสร้างองค์การโดยทั่วไป 2) การศึกษารูปแบบโครงสร้างองค์การด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในประเทศไทยและต่างประเทศ 3) รูปแบบโครงสร้างองค์การหน่วยงานภาครัฐตาม กฎหมายการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

ผลการวิจัยพบว่า รูปแบบโครงสร้างองค์การจากการรวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์คุณลักษณะสำคัญ สามารถสรุปเป็นรูปแบบโครงสร้างองค์การได้จำนวน 7 รูปแบบ ได้แก่ 1) โครงสร้างแบบง่าย 2) แบบระบบราชการ 3) แบบวิชาชีพ 4) แบบสาขา/เครือข่าย 5) แบบคณะกรรมการ/ทีมงานเฉพาะกิจ 6) แบบเมตริกซ์ และ 7) แบบไร้พรมแดน โดยมีองค์ประกอบของรูปแบบโครงสร้างองค์การซึ่งมีคุณลักษณะที่สำคัญ ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก จำนวน 4 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) กลไกการประสานงานองค์การที่สำคัญ 2) ส่วนประกอบสำคัญขององค์การและหน้าที่ 3) ตัวแปรในการออกแบบโครงสร้างองค์การ และ 4) ปัจจัยสถานการณ์ขององค์การ

**คำสำคัญ:** รูปแบบโครงสร้างองค์การ / องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ / การพัฒนาองค์กร / การพัฒนาทรัพยากรบุคคล

## Abstract

This study was conducted using the descriptive research approach. It aimed to synthesis the study of organizational structure models and factors of the human resource development in the public sector. A documentary research for theories and concepts such as 1) organizational structure model; 2) study of the organization structure model and factors of the human resource development organization in Thailand and other countries; 3) the organizational structure model in government according to law.

From content analysis, the research findings can be summarized as follows: 1) simple; 2) machine bureaucracy; 3) professional 4) divisional form/network; 5) adhocracies; 6) matrix; and 7) boundary-less organizational structure model. There are 4 factors of the organizational structure model as follows: 1) key coordinating mechanism; 2) function of key part; 3) design parameters; and 4) the situational factor.

**KEYWORDS:** ORGANIZATIONAL STRUCTURE MODEL/FACTORS OF ORGANIZATIONAL STRUCTURE MODEL/ORGANIZATION DEVELOPMENT/HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT

## บทนำ

แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของรูปแบบโครงสร้างองค์การ สำหรับในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของ Mintzberg (1979) มาเป็นฐานในการวิเคราะห์ โดยบูรณาการองค์ประกอบที่ได้จากการศึกษาจากโครงสร้างองค์การตามแนวคิดทฤษฎี โครงสร้างองค์การสถาบันพัฒนาฝึกอบรมทั้งในประเทศและต่างประเทศ และโครงสร้างองค์การหน่วยงานภาครัฐตามกฎหมาย (Mintzberg, 1979; Dessler, 1980; Kast & Rosenweig, 1985; Morgan, 1986; Hellrigel & Slocum, 1989; Robbin, 1990; Daft, 1986; Gibson et al. 1997; ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2549; สำนักงาน ก.พ.ร., 2553)

## วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อศึกษาสังเคราะห์รูปแบบและองค์ประกอบของรูปแบบโครงสร้างองค์การด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในภาครัฐ

## วิธีการวิจัย

การดำเนินการวิจัยใช้ระเบียบการวิจัยเชิงบรรยาย (descriptive research) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การศึกษาสังเคราะห์รูปแบบโครงสร้างองค์การ และ 2) การสังเคราะห์องค์ประกอบของรูปแบบโครงสร้างองค์การ และ 3) ตรวจสอบผลการศึกษาสังเคราะห์โดยผู้ทรงคุณวุฒิ มีรายละเอียดดังนี้

## ขั้นที่ 1 การศึกษาสังเคราะห์รูปแบบโครงสร้างองค์การ

การศึกษาเอกสารในเรื่องรูปแบบโครงสร้างองค์การโดยทั่วไปตามแนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การศึกษารูปแบบโครงสร้างองค์การของสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยการศึกษาวิจัยเอกสาร โดยมีรายละเอียดดังนี้

### แหล่งข้อมูล

1) เอกสารในเรื่องรูปแบบโครงสร้างองค์การโดยทั่วไปตามแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัย

2) รูปแบบโครงสร้างองค์การที่มีหน้าที่พัฒนาทรัพยากรบุคคลในประเทศไทย ข้อมูลจากเว็บไซต์ของสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลในประเทศไทย โดยมีเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลต่างๆ ดังนี้

2.1) เป็นสถาบันพัฒนาฝึกอบรมชั้นนำของประเทศ ที่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญที่ต่างกัน ในฐานะกลุ่มองค์การวิชาชีพ ที่มีกระบวนการพัฒนาศูนย์กลางและหลักสูตรฝึกอบรม

2.2) เป็นสถาบันที่รับผิดชอบกลุ่มเป้าหมายในการพัฒนาฝึกอบรมที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายจำนวนมาก และมีความหลากหลาย กล่าวคือความหลากหลายของกลุ่มประเภท เช่น ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมาจากหน่วยงานที่ต่างกัน ความหลากหลายของระดับตำแหน่งผู้เข้ารับการฝึกอบรม เช่น การมีหลักสูตรสำหรับการฝึกอบรมทั้งในระดับปฏิบัติการ นักบริหารระดับกลาง นักบริหารระดับสูง เป็นต้น และกลุ่มเป้าหมายที่รับผิดชอบมีภารกิจในการเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ

2.3) การคัดเลือกองค์การให้มีความหลากหลายของพันธกิจและวิสัยทัศน์องค์การ

2.4) มีข้อมูลการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์การตามแนวคิดทฤษฎี มีความน่าสนใจที่จะนำมาเป็นกรณีศึกษาและเป็นแบบอย่างที่เป็นประโยชน์กับหัวข้อวิจัย

3) รูปแบบโครงสร้างองค์การพัฒนาทรัพยากรบุคคลในต่างประเทศ : มีเกณฑ์การคัดเลือกเพื่อนำมาศึกษาในเบื้องต้น โดยเป็นประเทศในภูมิภาคต่างๆ ได้แก่ ภูมิภาคอาเซียน เอเชีย และอเมริกา โดยเป็นประเทศได้รับการจัดอันดับว่ามีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ (GDP) และมีจุดเด่นในด้านนโยบายการพัฒนาประเทศ รวมทั้งการพัฒนาทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาประเทศ

**เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย** คือ แบบศึกษาเอกสาร

**การวิเคราะห์ข้อมูล** โดยการวิเคราะห์สังเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

## ขั้นที่ 2 การสังเคราะห์องค์ประกอบของรูปแบบโครงสร้างองค์การ

การสังเคราะห์องค์ประกอบรูปแบบโครงสร้างองค์การ โดยมีรายละเอียดดังนี้

**แหล่งข้อมูล** การศึกษาแนวคิดทฤษฎีองค์การ องค์ประกอบหรือมิติของโครงสร้างองค์การ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการศึกษารูปแบบโครงสร้างองค์การของสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลในประเทศไทยและต่างประเทศ

**เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย** คือ แบบวิเคราะห์และสังเคราะห์เอกสาร

**การวิเคราะห์ข้อมูล** โดยการวิเคราะห์สังเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

## ขั้นที่ 3 ตรวจสอบผลการศึกษาสังเคราะห์โดยผู้ทรงคุณวุฒิ

## ผลการวิจัย

ผลการศึกษาวิจัย สามารถแบ่งออกเป็น 2 เรื่อง ได้แก่ 1) การสังเคราะห์รูปแบบโครงสร้างองค์การ และ 2) องค์ประกอบของรูปแบบโครงสร้างองค์การ

### 1. การสังเคราะห์รูปแบบโครงสร้างองค์การ

#### 1.1 รูปแบบโครงสร้างองค์การด้านการพัฒนาฝึกอบรมในประเทศ

การศึกษาองค์การสถาบันพัฒนาฝึกอบรมบุคคลในประเทศ ประกอบด้วยภาครัฐและเอกชน โดยการศึกษาบริบทขององค์การเพื่อให้เข้าใจรูปแบบโครงสร้างองค์การในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ 1) ลักษณะองค์การ 2) ความเป็นมาที่เป็นวัตถุประสงค์/เป้าหมายของการก่อตั้งองค์การ 3) ยุทธศาสตร์ตามพันธกิจภารกิจหน้าที่ขององค์การ กลุ่มเป้าหมาย 4) การบริหาร 5) แบ่งกลุ่มงาน 6) หลักสูตรการพัฒนาขององค์การ ซึ่งผู้วิจัยได้คัดเลือกมาเพื่อศึกษาจำนวน 7 แห่ง ได้แก่ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันพระปกเกล้า สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม วิทยาลัยการปกครอง สถาบันการบินพลเรือน สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา และโตโยต้า อคาเดมี ประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า สถาบันพัฒนาฝึกอบรมส่วนใหญ่ ประกอบด้วยกลุ่มงานวิชาการฝึกอบรมเฉพาะด้าน งานยุทธศาสตร์ นโยบายและการพัฒนา งานวิจัยและพัฒนา ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ หนึ่งในจำนวนนี้มีสำนักจัดการองค์ความรู้ และสำนักพัฒนาองค์ความรู้ สำหรับรูปแบบโครงสร้างองค์การ พบว่า จำนวน 6 ใน 7 แห่ง มีรูปแบบโครงสร้างองค์การแบบราชการซึ่งบริหารโดยกลุ่มบุคคล ประกอบด้วย 2 คณะขึ้นไป โดยคณะแรก จะเป็นคณะของการกำกับดูแล กำหนดทิศทาง นโยบายด้านการพัฒนาฝึกอบรมและ

การบริหารภาพรวม ซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูงและผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก ส่วนคณะที่สอง จะเป็นคณะที่รับผิดชอบด้านการบริหารจัดการภายในองค์การ ซึ่งพบว่า คณะนี้ จะมีการบริหารองค์การในรูปแบบกลุ่มผู้บริหาร ซึ่งส่วนใหญ่จะประกอบด้วย ผู้บริหาร และรองผู้บริหารที่รับผิดชอบฝ่ายวิชาการที่เน้นคุณภาพรวมของหลักสูตรการฝึกอบรมของสถาบัน และรองผู้บริหารฝ่ายบริหารจัดการองค์การ นอกจากนี้ สถาบันการบินพลเรือน มีลักษณะโครงสร้างองค์การที่ชัดเจนอีกรูปแบบคือ โครงสร้างองค์การแบบวิชาชีพ ซึ่งมีหลักสูตรที่ต้องผ่านการรับรองมาตรฐานจากองค์การเพื่อรับรองคุณวุฒิ และมีผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านทางเทคนิคด้านการบิน

#### 1.2 รูปแบบโครงสร้างองค์การด้านการพัฒนาฝึกอบรมในต่างประเทศ

สำหรับการศึกษาองค์การสถาบันพัฒนาฝึกอบรมบุคคลในต่างประเทศ โดยการศึกษาประเทศที่มีความเติบโตทางเศรษฐกิจ (GDP) เป็นสถาบันพัฒนาฝึกอบรมภาครัฐของประเทศ และมีรูปแบบโครงสร้างที่สามารถศึกษาและนำมาเป็นกรณีศึกษาได้ รวมจำนวน 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และสหรัฐอเมริกา จากการศึกษาพบว่า สถาบันส่วนใหญ่มีกลุ่มงานวิชาการด้านการพัฒนานักบริหารภาวะผู้นำ การพัฒนาสมรรถนะการบริหารนโยบายสาธารณะและบ้านเมือง คุณธรรมจริยธรรม การวิจัยและพัฒนา งานนานาชาติ/แลกเปลี่ยนความร่วมมือ สำหรับรูปแบบโครงสร้างองค์การ พบว่า สถาบันฝึกอบรมส่วนใหญ่มีการบริหารโดยกลุ่มผู้บริหาร ประกอบด้วยผู้อำนวยการ/อธิการบดี และรองผู้อำนวยการอยู่ภายใต้หน่วยงานต้นสังกัด โดยหนึ่งในจำนวน

นี้มีประเทศสิงคโปร์เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งค่อนข้างมีความเป็นอิสระ โดยมีการบริหาร โดยกลุ่มบุคคลที่ประกอบด้วยคณะกำกับดูแลที่ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก และคณะบริหารจัดการภายในที่มาจากผู้บริหารภายในกลุ่มงาน ประเทศมาเลเซียมีโครงสร้างองค์การแบบสาขา โดยการแบ่งการบริหารในพื้นที่อื่นทางภูมิศาสตร์

### 1.3 รูปแบบโครงสร้างองค์การหน่วยงานภาครัฐตามกฎหมาย

การกำหนดโครงสร้างและการบริหารงาน แนวใหม่นี้ เป็นรูปแบบการจัดองค์การเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการจัดบทบาทภารกิจของหน่วยภาครัฐในอนาคต และมีแนวทางในการพิจารณาลดบทบาทการปฏิบัติงานบางส่วนที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง และมีแนวทางการจัดรูปแบบการแบ่งงานออกเป็นกลุ่ม การจัดโครงสร้างและระบบภายในให้มีบทบาทความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องระดับต่างๆ มีความชัดเจน มีความคล่องตัวสูง และตอบสนองต่อภารกิจภาครัฐที่แตกต่างกันไป ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างองค์การแบบราชการ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานรูปแบบใหม่ ได้แก่ หน่วยธุรกิจของรัฐที่เป็นอิสระ กองทุนที่เป็นนิติบุคคลและหน่วยบริหารรูปแบบพิเศษ (SDU) (สำนักงาน ก.พ.ร., 2553)

### 1.4 รูปแบบโครงสร้างองค์การ

การสังเคราะห์รูปแบบโครงสร้างองค์การตามแนวคิดทฤษฎี โครงสร้างองค์การสถาบันพัฒนาฝึกอบรมในประเทศและต่างประเทศ และโครงสร้างองค์การหน่วยงานภาครัฐตามกฎหมาย สามารถศึกษาคุณลักษณะที่เด่นชัดของโครงสร้างองค์การ และสังเคราะห์โครงสร้างองค์การได้

จำนวน 7 รูปแบบ ดังนี้

**1) โครงสร้างแบบง่าย (Simple Organization Structure Model)** โครงสร้างขององค์การที่มีลักษณะเป็นองค์การขนาดเล็ก ไม่มีกลุ่มต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการ มีการแบ่งงานแบบหลวมๆ ไม่มีสายการบังคับบัญชาที่มีความเป็นทางการ (formalization) และความซับซ้อนน้อย การตัดสินใจขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชา กลไกการดำเนินงานเป็นการควบคุมดูแลการทำงานโดยตรงจากผู้บังคับบัญชาในทุกระดับ (direct supervision) เหมาะกับองค์การที่ไม่ซับซ้อน แต่เปลี่ยนแปลงเร็ว เช่น ร้านขายของขนาดเล็ก

**2) โครงสร้างแบบระบบราชการ (Machine Bureaucracy Organization Structure Model)** เป็นรูปแบบองค์การที่มีระบบระเบียบ กฎเกณฑ์ในการดำเนินการที่เข้มแข็งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูง เป็นองค์การตามภาระหน้าที่ มีสายการบังคับบัญชาในแนวดิ่ง มีรายละเอียดงานที่ชัดเจนและการควบคุม มีลักษณะการออกแบบเหมือนเครื่องจักร (machine) และลดภาวะความเสี่ยง องค์การมีการบริหารโดยกลุ่มคณะ อาทิ การบริหารโดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูง ทำหน้าที่ในการตัดสินใจระดับนโยบายและแก้ไขปัญหา การบริหารโดยกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ที่มีผู้เชี่ยวชาญมาช่วยในการกำหนดนโยบายขององค์การ การบริหารโดยกลุ่มผู้บริหาร/ทีมงานข้ามหน่วยงาน โดยการนำตัวแทนจากส่วนต่างๆ ขององค์การมาร่วมกันประชุม ดำเนินการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ซึ่งยังมีรูปแบบโครงสร้างที่มุ่งเน้นการแก้ไขเฉพาะด้านการบริหารจัดการ เช่น องค์การมหาชน องค์การ SDU

**3) โครงสร้างแบบวิชาชีพ (Professional Organization Structure Model)** เป็น

องค์การที่เน้นการทำงานที่ต้องใช้ทักษะและความชำนาญ ความเป็นมาตรฐานที่มาจากมาตรฐานภายนอก มีโครงสร้างสายการบังคับบัญชา แต่อำนาจหน้าที่ของโครงสร้างองค์การแบบนี้จะขึ้นอยู่กับความรู้ความเชี่ยวชาญทักษะ มีการกระจายอำนาจค่อนข้างสูง เช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล

**4) โครงสร้างแบบสาขา / เครือข่าย (Divisionalized Form/network Organization Structure Model)** เป็นระบบการจัดแผนงานที่มีความเป็นอิสระ มีความยืดหยุ่นสูง คล่องตัวรวดเร็ว โดยการจัดกลุ่มธุรกิจไว้ในรูปแบบหมวดหมู่เดียวกัน (conglomerate business) เหมาะสำหรับองค์การที่ต้องการความยืดหยุ่น สามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมและพร้อมรับการเปลี่ยนแปลง หน่วยศูนย์กลางจะเป็นผู้ดำเนินการที่ต่อเนื่อง จะดูแลกลยุทธ์ กระแสของทรัพยากร ลดค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุด ปฏิบัติการบนความยืดหยุ่น มากที่สุด มีหลักการเชื่อมโยงกัน “แบบใยแมงมุม”

**5) โครงสร้างแบบคณะกรรมการเฉพาะกิจ/ทีมงาน (Adhocracies Organization Structure Model)** เป็นรูปแบบองค์การที่มีขนาดเล็กถึงขนาดปานกลางที่มีนวัตกรรมสูง โดยสร้างขึ้นจากทีมต่างๆ ที่มีอิทธิพลในกลุ่มงานเล็กๆ นั้น และการคาดหวังพวกเขาจากเกี่ยวกับงานพิเศษที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา เป็นการจัดคนทำงานเฉพาะกิจ กำหนดช่วงระยะเวลา เน้นความสัมพันธ์เชิงความรู้ (knowledge) ความเชี่ยวชาญ (expertise) มากกว่าอำนาจหน้าที่ มีการทำงานที่มีพันธะผูกพันกับทีมอื่นๆ เพิ่มขึ้น รูปแบบองค์การนี้จะเหมาะสำหรับการรับมือกับความท้าทายของการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ได้มีโครงสร้างการทำงานที่ดำเนินการตามจุดเน้น การทำงานเป็นทีมมีนวัตกรรมและความคิด

ริเริ่มที่ประสบความสำเร็จเสร็จสมบูรณ์

**6) โครงสร้างแบบเมตริกซ์ (Matrix Organization Structure Model)** เป็นรูปแบบที่มีลักษณะพิเศษบนความจริงที่ว่า การตัดสินใจจะมีมากหรือน้อยมีความสำคัญเท่ากับแผนการทำงานตามหน้าที่ เมตริกซ์หรือผสมกัน เป็นการนำภารกิจหน้าที่หลักต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ มาอยู่ร่วมกันในการปฏิบัติการกิจหนึ่งๆ ภายใต้โครงสร้างแบบเมตริกซ์นี้ ทำให้ได้ทีมงานที่สามารถนำความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค ลักษณะเฉพาะของรูปแบบโครงสร้างองค์การแบบเมตริกซ์ เป็นการดึงเอาบุคลากรที่มีความชำนาญจากหน่วยงานเฉพาะหน้าที่หลายๆ หน่วยงานที่ต้องการมารวมกัน ทำให้เกิดการบังคับบัญชา 2 ทาง (dual authority) อาจทำให้เกิดความยุ่งยาก มากกว่าองค์การแบบอื่นๆ จึงควรนำมาใช้ในกรณีเฉพาะกิจใน 2 ด้านคือ เมื่อมีการแข่งขันทางการตลาด ต้องการวิธีการใหม่ๆ หรือตอบสนองความต้องการของลูกค้า เพราะเป็นการนำทรัพยากรมาใช้อย่างเต็มที่

**7) โครงสร้างแบบไร้พรมแดน (Boundaryless Organization Structure Model)** หมายถึงรูปแบบองค์การที่ขจัดเรื่องอุปสรรคของพรมแดนที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ดำเนินการด้วยระบบพันธมิตรเชิงกลยุทธ์ และมีระบบสายสัมพันธ์ระหว่างลูกค้ากับองค์กรโดยโทรคมนาคม (telecommunity model) ขจัดเรื่องพรมแดนภายนอกระหว่างบริษัทกับลูกค้า และผู้จัดส่งปัจจัยการผลิตให้หมดไป ลดการบังคับบัญชา มีการจัดแบบทีมงานแต่ละทีมมีความเป็นอิสระในเรื่องอำนาจการตัดสินใจสูง มีการทำงานที่อาศัยข้อมูลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือบางทีเรียกว่า องค์การแบบ t-form organization เนื่องจากต้องอาศัยเทคโนโลยีเป็นฐานนั่นเอง (technology-base organization)

## 2. การสังเคราะห์องค์ประกอบของรูปแบบโครงสร้างองค์การ

การวิเคราะห์สังเคราะห์องค์ประกอบโครงสร้างองค์การ พบว่า แนวคิดของ Mintzberg (1979) มีการวิเคราะห์องค์ประกอบพร้อมทั้งจุดเด่นต่างๆ ของรูปแบบโครงสร้างองค์การที่มีความครอบคลุมมากที่สุดแนวคิดหนึ่ง จึงนำมาเป็นฐานการสังเคราะห์องค์ประกอบของรูปแบบโครงสร้างองค์การ ประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลัก 4 องค์ประกอบ ดังนี้

**2.1 กลไกการประสานงานที่สำคัญ (Key Coordinating Mechanism)** เป็นกลไกการประสานงานหลัก เพื่อควบคุมดูแลการทำงานให้บรรลุเป้าหมาย แบ่งเป็น 5 แบบ ได้แก่

- 1) การควบคุมดูแลการทำงานโดยตรงจากผู้บังคับบัญชา (direct supervision)
- 2) การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน (standardization of work) เช่น การมีคู่มือการทำงาน
- 3) การกำหนดมาตรฐานทักษะในการปฏิบัติงาน (standardization of skills) เช่น มีการผ่านการฝึกอบรมก่อนการปฏิบัติงาน มีใบรับรองคุณสมบัติเกี่ยวกับวิชาชีพ

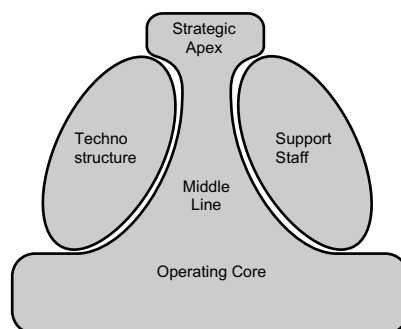
4) การกำหนดมาตรฐานผลงาน (standardization of outputs) เช่น ผลผลิตหรือบริการผ่านการรับรองจากหน่วยงานหรือคณะกรรมการพิจารณา

5) การประสานงานระหว่างผู้ปฏิบัติงาน (mutual adjustment) มักพบในงานที่มีความซับซ้อน ไม่สามารถกำหนดความถูกต้องชัดเจนได้จากความเชี่ยวชาญในสาขาเดียว

## 2.2 ส่วนประกอบสำคัญขององค์การและหน้าที่ (Function of Key Part)

ส่วนประกอบที่สำคัญขององค์การ (organizational configuration) เป็น 5 ส่วน ได้แก่

- 1) ส่วนผู้บริหารสูงสุด (strategic apex) หมายถึง ผู้บริหารระดับสูง ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร ปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบงานขององค์การ ในเรื่องการตัดสินใจต่างๆ การควบคุมการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ ตลอดจนประสานส่วนต่างๆ ที่สำคัญขององค์การ
- 2) ส่วนปฏิบัติการหลัก (operating core) หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานหลักที่เกี่ยวกับการผลิตและบริการ การแปรปัจจัยนำเข้าไปสู่ผลผลิต เปรียบได้กับงานหลัก (line) ขององค์การ
- 3) ส่วนผู้บริหารระดับกลาง (Middle line) หมายถึง ผู้บริหารระดับกลาง เป็นกลุ่มบุคคลที่



แผนภาพ 1 Mintzberg's Model

ประสานเชื่อมโยงระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับ และผู้ปฏิบัติงาน กำหนดรายละเอียดและข้อแตกต่างในการทำงาน แก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ช่วยวิเคราะห์และพัฒนางานองค์กร และช่วยสนับสนุนงานของฝ่ายบริหาร

4) ส่วนวิชาการ (technostructure) หมายถึง กลุ่มนักวิเคราะห์ด้านเทคนิค ทำหน้าที่ช่วยวิเคราะห์ให้กับองค์กรปรับได้ตามสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง พัฒนาเทคโนโลยี และกำหนดรายละเอียดในการทำงานเพื่อให้เกิดมาตรฐาน รวมทั้งวางแผนและการควบคุมการทำงาน

5) ส่วนกลุ่มสนับสนุน (support staff) หมายถึง ผู้ทำหน้าที่สนับสนุนงานผลิตและการบริการต่างๆ ให้มีความราบรื่น รวมทั้งการบำรุงรักษา ด้านกายภาพ และการพัฒนาบุคลากรในองค์กร

### 2.3 ตัวแปรในการออกแบบโครงสร้างองค์กร (Design Parameters)

ตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับองค์กรในมิติต่างๆ ประกอบด้วย 8 ตัวแปร

1) ความเชี่ยวชาญในงาน (specialization of jobs) ซึ่งแบ่งเป็น งานตามแนวนอน (horizontal job specialization) คือ งานต่างๆ ที่แตกต่างกันไป และความเชี่ยวชาญตามแนวตั้ง (vertical job specialization) หมายถึง ระดับของการทำงานที่แยกคนทำงาน ผู้ปฏิบัติ ออกจากคนคุมงานและสั่งการ หรือหัวหน้า ผู้ควบคุมงาน (control over the work) ด้วยความเชื่อว่าในงานต่างระดับกันนั้นอาศัยมุมมองที่ต่างกัน

2) การฝึกอบรมและการปลูกฝังอุดมการณ์ของบุคลากร (training and indoctrination) การสอนความรู้และทักษะที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน

ในบางงานต้องมีการฝึกอบรมและเรียนรู้จากการทำงาน มีผู้ฝึกงานและผู้ดูแลการฝึกงาน ส่วนบางงานผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรู้มาก่อน ที่จะเริ่มเข้าทำงานมักเป็นงานประเภท professional การปลูกฝังอุดมการณ์ของบุคลากร (indoctrination) หมายถึง กระบวนการสร้าง ปทัสฐานขององค์กร เริ่มตั้งแต่การฝึกงาน หรือรวมอยู่ในการฝึกอบรม การปลูกฝังอุดมการณ์จะมีความสำคัญในองค์กรที่ต้องทำงานที่มีความละเอียดอ่อนสูงหรือต้องทำงานในพื้นที่ห่างไกล

3) ลักษณะรูปแบบความเป็นทางการขององค์กร (formalization of behavior) หมายถึง ขั้นตอนในการทำงาน มีคำอธิบายเกี่ยวกับตำแหน่งงาน (job description) ที่ปฏิบัติ กฎระเบียบ ในการทำงาน มีรูปแบบหรือเครื่องมือในการทำงาน ความเป็นมาตรฐาน และการสื่อสารเป็นลายลักษณ์อักษรที่เป็นทางการ

4) การจัดกลุ่มงานในองค์กร (unit grouping) การสร้างระบบของการมีผู้บังคับบัญชาร่วมระหว่างตำแหน่งต่างๆ และเชื่อมโยงอำนาจการบังคับของแต่ละตำแหน่ง เป็นการจัดกลไกการควบคุมดูแล การใช้ทรัพยากรร่วมกัน สร้างมาตรฐานร่วม ส่งเสริมการปรับตัวเข้าหากัน

5) ขนาดของกลุ่มงานในองค์กร (unit size) หรือจำนวนคนในการทำงาน พบว่า จำนวนคนมีผลต่อการช่วงการบังคับบัญชา (span of control) จำนวนผู้ปฏิบัติงานมาก จะทำให้มีช่วงการบังคับบัญชากว้าง คือหัวหน้าหนึ่งคนต้องดูแลลูกน้องหลายคน แต่จะมีการควบคุมมาตรฐาน (standardization) แทนการดูแลควบคุมโดยตรง (direct supervision) แทน พบในหน่วยงานขนาดใหญ่

6) ระบบการวางแผนและการควบคุม (planning and control system) หมายถึง การควบคุมผลการปฏิบัติงาน เป็นการวางแผนเป้าหมายของการดำเนินการไว้ล่วงหน้า ระบบการวางแผนและการควบคุมยังมีประโยชน์ในเรื่องการวัดและประเมินผล (measure) และการสร้างแรงจูงใจ (motivate)

7) กลไกการสื่อสารประสานระหว่างกลุ่มงาน (liaison devices) คือ การสื่อสารประสานระหว่างกลุ่มงาน การควบคุมดูแลโดยตรงหรือการตรวจสอบมาตรฐาน ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการประสานงานด้วย นอกจากนี้ ยังมีการประสานงานแบบคณะทำงาน ผู้มีหน้าที่ประสานข้ามหน่วยงาน และการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการ (informal)

8) การรวมอำนาจและการตัดสินใจ (centralization and decision making) หมายถึง อำนาจขององค์การเป็นความสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างอำนาจ ซึ่งเป็นอำนาจที่เป็นทางการตามสายการบังคับบัญชาและข้อบังคับต่างๆขององค์การพิจารณาได้จากการรวมอำนาจ (centralization) และการกระจายอำนาจ (decentralization) ในการตัดสินใจ

## 2.4 ปัจจัยสถานการณ์ขององค์การ (Situational Factor)

1) ขนาดองค์การ (size) หมายถึง จำนวนสมาชิกขององค์การ องค์การที่มีขนาดใหญ่ จะมีโครงสร้างที่ซับซ้อน (elaborate) มีความเชี่ยวชาญของงานมาก หน่วยของงานมีความแตกต่างและถูกพัฒนาด้านการบริหารจัดการมาก และมีความเป็นทางการมาก

2) เทคโนโลยีในการทำงาน/ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค (sophisticated) หมายถึง อุปกรณ์ทางเทคโนโลยีที่ใช้ในการทำงานและระบบเทคนิค (technical system) มีความหมายเป็น 2 มิติ ได้แก่ เรื่องของกฎระเบียบในการทำงาน (regulation) และเรื่องความรู้ของผู้ปฏิบัติงาน (sophistication) การศึกษาพบว่า เทคโนโลยีนั้นจำแนกได้ตามกระบวนการผลิต (production process) และทำให้โครงสร้างขององค์การและแตกต่างกันด้วย

3) สภาพแวดล้อม (environment) หมายถึง สภาพแวดล้อมขององค์การที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ

4) งบประมาณและการบริหารงบประมาณ จากการศึกษาในองค์การภาครัฐตามกฎหมายพบว่า องค์การภาครัฐ สิ่งหนึ่งที่จำแนกความแตกต่างของรูปแบบโครงสร้างองค์การคือ งบประมาณที่มาและการบริหารงบประมาณ

จากสรุปผลการศึกษาวิจัยการสังเคราะห์รูปแบบโครงสร้างองค์การและองค์ประกอบของรูปแบบโครงสร้างองค์การด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในภาครัฐครั้งนี้ นำมาซึ่งกรอบการวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างองค์การโดยสรุปที่สำคัญ (ดังตาราง 1-1) และนำมาใช้สำหรับการศึกษาวิจัยเรื่อง “การนำเสนอรูปแบบโครงสร้างองค์การสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนเพื่อเสริมสร้างคุณภาพกำลังคนภาครัฐ” ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการวิจัย และเมื่อแล้วเสร็จจะนำผลการวิจัยมาแจ้งให้ทราบต่อไป

ตาราง 1-1 การศึกษาสังเคราะห์รูปแบบและองค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ

จากการศึกษาและสังเคราะห์รูปแบบโครงสร้างองค์การ จำนวน 7 รูปแบบ และนำมาวิเคราะห์องค์ประกอบของโครงสร้างองค์การ โดยใช้แนวคิดการวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างองค์การของมินท์เบิร์ก (Mintzberg, 1979) ซึ่งความครอบคลุมในมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้

| ที่ | องค์ประกอบหลัก                                        | องค์ประกอบย่อย                                                                                                                                                                                                                                                                                 | ลักษณะขององค์ประกอบของรูปแบบโครงสร้างองค์การ |                                  |                                      |                                              |                                       | ให้พรแดน (Boundaryless) |
|-----|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------|
|     |                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                | โครงสร้างแบบง่าย (Simple Structure)          | ระบบราชการ (Machine Bureaucracy) | วิชาชีพ (Professional)               | สาขา/เครือข่าย (Divisionalized Form/network) | คณะกรรมการ/ทีมงานเฉพาะกิจ (Adhocracy) | เมตริกซ์ (Matrix)       |
| 1   | กลไกการประสานงานที่สำคัญ (Key Coordinating Mechanism) | 1.1 การควบคุมดูแลโดยตรง (direct supervision)<br>1.2 การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน (standardization of work)<br>1.3 การกำหนดมาตรฐานในการทักษะ (standardization of skills)<br>1.4 การกำหนดมาตรฐานของผลงาน (standardization of outputs)<br>1.5 การประสานงานในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน (mutual adjustment) | การควบคุมดูแลโดยตรง                          | การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน        | การกำหนดมาตรฐานทักษะของผู้ปฏิบัติงาน | การกำหนดมาตรฐานของผลงาน                      | การประสานงานในระหว่างผู้ปฏิบัติงาน    | การกำหนดมาตรฐานของผลงาน |

| ที่ | องค์ประกอบหลัก/องค์ประกอบย่อย                                                       | ลักษณะขององค์ประกอบของรูปแบบโครงสร้างองค์การ                                                                                                                                                                                  |                                  |                        |                                              |                                              | ให้พรแดน (Boundaryless)             |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------|
|     |                                                                                     | โครงสร้างแบบง่าย (Simple Structure)                                                                                                                                                                                           | ระบบราชการ (Machine Bureaucracy) | วิชาชีพ (Professional) | สาขา/เครือข่าย (Divisionalized Form/network) | คณะกรรมการ/ทีมงานเฉพาะกิจ/ทีมงาน (Adhocracy) | เมตริกซ์ (Matrix)                   |
| 2   | ส่วนประกอบและหน้าที่ขององค์การ (Function of Key part)                               | ส่วนผู้บริหารสูงสุด                                                                                                                                                                                                           | ส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิค          | ส่วนแผนปฏิบัติการ      | ส่วนบริหารระดับกลาง                          | ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน                    | ทุกส่วน (ยกเว้นส่วนผู้บริหารสูงสุด) |
|     | ส่วนประกอบที่เป็นส่วนสำคัญของรูปแบบโครงสร้างองค์การต่างๆ (Key part of organization) | 2.1 ส่วนผู้บริหารสูงสุด (Strategic apex)<br>2.2 ส่วนที่ปรึกษาด้านเทคนิค (Technostructure)<br>2.3 ส่วนบริหารระดับกลาง (Middle line)<br>2.4 ส่วนแกนปฏิบัติงาน (Operating Core)<br>2.5 ส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน (Support staff) |                                  |                        |                                              |                                              |                                     |

| ที่ | องค์ประกอบหลัก/องค์ประกอบย่อย                         | ลักษณะขององค์ประกอบ                                                                         | ลักษณะของประเภทของรูปแบบโครงสร้างองค์การ  |                                                |                                                                               |                                                              |                                           | ไรเฟรมแดน (Boundaryless)                                              |
|-----|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
|     |                                                       |                                                                                             | โครงสร้างแบบง่าย (Simple Structure)       | ระบบราชการ (Machine Bureaucracy)               | วิชาชีพ (Professional)                                                        | สาขา/เครือข่าย (Divisionalized Form/network)                 | เฉพาะกิจ/ทีมงาน (Adhocracy)               |                                                                       |
| 3   | ตัวแบบในการออกแบบโครงสร้างองค์การ (Design Parameters) | 3.1 ความเชี่ยวชาญในงาน (specialization of jobs)                                             | มีน้อยทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง              | มีมากทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง                    | มีมากในแนวนอน                                                                 | มีน้อยทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง                                 | มีมากในแนวนอน                             | มีน้อยทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง                                          |
|     |                                                       | 3.2 การฝึกอบรมและการปลูกฝังอุดมการณ์ของบุคลากร (training and indoctrination)                | มีการอบรมและปลูกฝังอุดมการณ์น้อย          | มีการอบรมและปลูกฝังอุดมการณ์น้อย               | มีการอบรมและปลูกฝังอุดมการณ์มาก                                               | มีการอบรมและปลูกฝังอุดมการณ์น้อย (ในระดับผู้จัดการสาขา)      | มีการอบรมและปลูกฝังอุดมการณ์น้อย          | มีการอบรมและปลูกฝังอุดมการณ์น้อย                                      |
|     |                                                       | 3.3 ลักษณะรูปแบบมาตรฐาน (formalization) คือมาตรฐานการปฏิบัติงานและการควบคุมดูแล (regulated) | แบบสั่งมีชีวิต การควบคุมดูแลกฎระเบียบน้อย | แบบระบบราชการ การควบคุมดูแลกฎระเบียบมาตรฐานมาก | แบบสั่งมีชีวิต การควบคุมดูแลกฎระเบียบน้อย (ยกเว้นในส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน) | แบบระบบราชการ การควบคุมดูแลกฎระเบียบมาตรฐานมาก (ในแต่ละสาขา) | แบบสั่งมีชีวิต การควบคุมดูแลกฎระเบียบน้อย | แบบสั่งมีชีวิต การควบคุมดูแลกฎระเบียบน้อย (ยกเว้นในส่วนงานปฏิบัติงาน) |
|     |                                                       | 3.4 การจัดกลุ่มงานในองค์การ (grouping)                                                      | จัดตามหน้าที่                             | จัดตามหน้าที่                                  | จัดตามความรู้และทักษะเฉพาะตามหน้าที่ และกลุ่มลูกค้า                           | จัดตามกลุ่มลูกค้า                                            | จัดตามหน้าที่และกลุ่มลูกค้า               | จัดตามหน้าที่ กลุ่มลูกค้า และพื้นที่ผลิตใหม่)                         |

| ที่ | องค์ประกอบหลัก/<br>องค์ประกอบย่อย                           | ลักษณะขององค์ประกอบ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | ลักษณะของรูปแบบโครงสร้างองค์การ                                                                               |                                                                                                      |                                                      |                                                                                     |                                                                          | ให้คะแนน (Boundaryless)                                                  |
|-----|-------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
|     |                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | โครงสร้างแบบง่าย (Simple Structure)                                                                           | ระบบราชการ (Machine Bureaucracy)                                                                     | วิชาชีพ (Professional)                               | สาขา/เครือข่าย (Divisionalized Form/network)                                        | คณะกรรมการ/เฉพาะกิจ/ทีมงาน (Adhocracy)                                   |                                                                          |
|     |                                                             | 3.4.5 จัดกลุ่มงานตามตลาด/ลูกค้า (grouping by market/client)<br>3.4.6 จัดกลุ่มงานตามพื้นที่ (grouping by Area/place)                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                               |                                                                                                      |                                                      |                                                                                     |                                                                          |                                                                          |
|     | 3.5 ขนาดของกลุ่มงานในองค์การ (unit size)                    | 3.5.1 ขนาดของช่วงของการควบคุม (span of control)<br>- แบบแคบ (narrow) - แบบกว้าง (wide)<br>3.5.2 ขนาดของกลุ่มงานในโครงสร้างใหญ่ (shape should the superstructure be)<br>- แบบสูง (tall) มีชั้นการบังคับบัญชามาก แต่มีกลุ่มของงาน (work groups) น้อย<br>- แบบแบน (flat) มีชั้นการบังคับบัญชาน้อย แต่มีกลุ่มของงาน (work groups) มาก                                                                                    | ช่วงของการควบคุม มีลักษณะกว้าง ปฏิบัติ (bottom) และจะมีลักษณะแคบในส่วนอื่น                                    | ช่วงของการควบคุม มีลักษณะกว้างในระดับปฏิบัติ (bottom) และจะมีลักษณะแคบในส่วนอื่น                     | ช่วงของการควบคุม มีลักษณะกว้าง (ในผู้บริหารระดับสูง) | ช่วงของการควบคุม มีลักษณะแคบในทุกระดับ                                              | ช่วงของการควบคุม มีลักษณะแคบและจะมีลักษณะกว้าง ในระดับบริหาร             | ช่วงของการควบคุม มีลักษณะแคบและจะมีลักษณะกว้าง ในระดับบริหาร             |
|     | 3.6 ระบบการวางแผนและการควบคุม (planning and control system) | 3.6.1 การวางแผนเป้าหมายและวัดเมื่อมีผล (performance control)<br>3.6.2 การทำงานตามนโยบาย คำสั่ง (action planning) ลักษณะแบบ top-down การกำหนดเป็นครั้งๆ วัดผลได้ยากถึงขนาดความรับผิดชอบ                                                                                                                                                                                                                               | ระบบการวางแผนและการควบคุม น้อย                                                                                | การวางแผนการปฏิบัติงานมาก                                                                            | ระบบการวางแผนและการควบคุม น้อย                       | การวางแผนปฏิบัติ งานน้อย โดยเฉพาะส่วนบริหาร)                                        | การวางแผนมาก และมี การควบคุม น้อย                                        | ระบบการวางแผน และการควบคุม น้อย                                          |
|     | 3.7 กลไกการสื่อสารประสานงาน (liaison devices)               | 3.7.1 ลักษณะของงาน<br>- งานทั่วไป (horizontally specialized)<br>- งานที่มีความซับซ้อน (complex)<br>- งานที่พึ่งพากันอย่างมาก (highly interdependent)<br>3.7.2 ลักษณะการประสานงาน<br>- การประสานงานอย่างไม่เป็นทางการ (informal)<br>- การตรวจสอบควบคุมดูแลงานโดยตรง (direct supervision/standardization)<br>- คณะทำงาน (task force and standing committees)<br>- ผู้มีหน้าที่ประสานข้ามหน่วยงาน (integrating manager) | กลไกการสื่อสารประสานงานระหว่างกลุ่มงานน้อย มีการประสานงานในการตรวจสอบควบคุมดูแลงานโดยตรง (direct supervision) | กลไกการสื่อสารประสานงานระหว่างกลุ่มงานน้อย มีการประสานงานในการตรวจสอบควบคุมดูแลงาน (standardization) | กลไกการสื่อสารประสานงานระหว่างกลุ่มงานน้อย           | กลไกการสื่อสารประสานงานระหว่างกลุ่มงานมาก ทุกระดับงานลักษณะประสานงานแบบประสานงานกัน | กลไกการสื่อสารประสานงานระหว่างกลุ่มงานมาก ลักษณะประสานงานแบบประสานงานกัน | กลไกการสื่อสารประสานงานระหว่างกลุ่มงานมาก ลักษณะประสานงานแบบประสานงานกัน |

| ที่ | องค์ประกอบหลัก/<br>องค์ประกอบย่อย    | ลักษณะขององค์ประกอบ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | ลักษณะของรูปแบบโครงสร้างองค์การ                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                | ให้พร้อมแดน (Boundaryless)                                                                                                                                                                     |
|-----|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | โครงสร้างแบบง่าย (Simple Structure)                                                                                                                                                            | ระบบราชการ (Machine Bureaucracy)                                                                                                                                                               | วิชาชีพ (Professional)                                                                                                                                                                         | สาขา/เครือข่าย (Divisionalized Form/network)                                                                                                                                                   | คณะกรรมการ/เฉพาะกิจ/ทีมงาน (Adhocracy)                                                                                                                                                         | เมทริกซ์ (Matrix)                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                |
| 4   | ปัจจัยสถานการณ์ (Situational factor) | 3.8 การรวมอำนาจและการตัดสินใจ centralization and decision making)<br>3.8.1 ความเป็นอิสระในการบริหาร<br>3.8.2 ลักษณะกระจายอำนาจในแนวตั้ง (vertical decentralization) อำนาจตามตำแหน่ง - ระดับบน (หัวหน้า) - ระดับล่าง (ผู้ปฏิบัติ)<br>3.8.3 ลักษณะกระจายอำนาจแนวนอน (horizontal decentralization)<br>3.8.4 ลักษณะสายงานตามกระบวนการตัดสินใจ (flow of decision making)<br>- การตัดสินใจในระดับผู้ปฏิบัติงาน (operating)<br>- การตัดสินใจในระดับผู้บริหาร (administration)<br>- การตัดสินใจในระดับยุทธศาสตร์ (strategic)<br>- การตัดสินใจแบบผสมผสาน (ad hoc) | -มีอิสระในการบริหารองค์การ<br>-อำนาจการบังคับบัญชา มีความเป็นอิสระในส่วนตัว (ยกเว้นในส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน)<br>-กระจายอำนาจทั้งแนวตั้งและแนวนอน<br>-การตัดสินใจจากการตัดสินใจจากผู้ปฏิบัติ | -มีอิสระในการบริหารองค์การ<br>-อำนาจการบังคับบัญชา มีความเป็นอิสระในส่วนตัว (ยกเว้นในส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน)<br>-กระจายอำนาจทั้งแนวตั้งและแนวนอน<br>-การตัดสินใจจากการตัดสินใจจากผู้ปฏิบัติ | -มีอิสระในการบริหารองค์การ<br>-อำนาจการบังคับบัญชา มีความเป็นอิสระในส่วนตัว (ยกเว้นในส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน)<br>-กระจายอำนาจทั้งแนวตั้งและแนวนอน<br>-การตัดสินใจจากการตัดสินใจจากผู้ปฏิบัติ | -มีอิสระในการบริหารองค์การ<br>-อำนาจการบังคับบัญชา มีความเป็นอิสระในส่วนตัว (ยกเว้นในส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน)<br>-กระจายอำนาจทั้งแนวตั้งและแนวนอน<br>-การตัดสินใจจากการตัดสินใจจากผู้ปฏิบัติ | -มีอิสระในการบริหารองค์การ<br>-อำนาจการบังคับบัญชา มีความเป็นอิสระในส่วนตัว (ยกเว้นในส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน)<br>-กระจายอำนาจทั้งแนวตั้งและแนวนอน<br>-การตัดสินใจจากการตัดสินใจจากผู้ปฏิบัติ | -มีอิสระในการบริหารองค์การ<br>-อำนาจการบังคับบัญชา มีความเป็นอิสระในส่วนตัว (ยกเว้นในส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน)<br>-กระจายอำนาจทั้งแนวตั้งและแนวนอน<br>-การตัดสินใจจากการตัดสินใจจากผู้ปฏิบัติ | -มีอิสระในการบริหารองค์การ<br>-อำนาจการบังคับบัญชา มีความเป็นอิสระในส่วนตัว (ยกเว้นในส่วนสนับสนุนการปฏิบัติงาน)<br>-กระจายอำนาจทั้งแนวตั้งและแนวนอน<br>-การตัดสินใจจากการตัดสินใจจากผู้ปฏิบัติ |
|     |                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | ขนาดเล็ก                                                                                                                                                                                       | ขนาดใหญ่                                                                                                                                                                                       | ไม่แน่นอน                                                                                                                                                                                      | ขนาดใหญ่                                                                                                                                                                                       | ขนาดเล็ก                                                                                                                                                                                       | ขนาดเล็ก                                                                                                                                                                                       | ขนาดใหญ่                                                                                                                                                                                       |
|     |                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | เทคโนโลยีในการทำงานง่าย ๆ                                                                                                                                                                      | เทคโนโลยีในการทำงานไม่ซับซ้อนมาก                                                                                                                                                               | ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค เทคโนโลยีในการทำงาน                                                                                                                                          | มีมาตรการ/เครื่องมือการควบคุมดูแลกฎระเบียบ ใช้เทคโนโลยีในการทำงานไม่ซับซ้อนมาก                                                                                                                 | ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค เทคโนโลยีในการทำงานซับซ้อนมากในระดับบริหาร และซับซ้อนในระดับปฏิบัติการ                                                                                       | มีความซับซ้อนมาก                                                                                                                                                                               | ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเทคนิค เทคโนโลยีในการทำงานซับซ้อน                                                                                                                                   |
|     |                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | เรียบง่ายและเปลี่ยนแปลง                                                                                                                                                                        | เรียบง่ายและคงที่                                                                                                                                                                              | ซับซ้อนและคงที่                                                                                                                                                                                | ซับซ้อนและคงที่                                                                                                                                                                                | ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงบ่อย                                                                                                                                                                      | ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงบ่อย                                                                                                                                                                      | ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงบ่อย                                                                                                                                                                      |

ที่มา: ปรับข้อมูลจากแนวคิดของ Mintzberg (1979)

## อภิปรายผล

จากข้อค้นพบในการศึกษาสังเคราะห์รูปแบบและองค์ประกอบรูปแบบโครงสร้างองค์การด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในภาครัฐ ทำให้ได้ทราบข้อค้นพบที่ว่าแม้จะมีรูปแบบโครงสร้างองค์การหลักที่คล้ายกัน แต่อาจมีบางองค์ประกอบที่แตกต่างกันไป ความเชื่อมโยงเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างกันในรูปแบบโครงสร้างองค์การจึงเป็นส่วนสำคัญ โดยการนำข้อดีของรูปแบบโครงสร้างองค์การหนึ่ง (หลัก) มาเชื่อมต่อกับรูปแบบโครงสร้างองค์การหนึ่ง (รอง) อาทิ รูปแบบโครงสร้างองค์การแบบราชการที่มีผู้บริหารเป็นกลุ่มคณะมาจากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภายในและภายนอกองค์การ เนื่องจากเชื่อว่า จะสามารถบริหารองค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำองค์การไปสู่เป้าประสงค์ได้อย่างปลอดภัยและมั่นคง ป้องกันความเสี่ยงจากสิ่งแวดล้อมภายนอก หรือเสริมศักยภาพขององค์การมากขึ้น หรือการมีกลุ่มงานที่เน้นภารกิจเฉพาะ เพื่อปรับเปลี่ยนองค์การและตอบสนองความต้องการของลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว จึงนำไปเป็นผลสรุปได้อย่างหนึ่งว่า รูปแบบโครงสร้างองค์การจะต้องมีความสอดคล้องกับบทบาทภารกิจที่ทั้งในปัจจุบันและภารกิจเพื่ออนาคตที่เป็นไปตามวิสัยทัศน์ที่องค์การกำหนดไว้ จะเห็นได้ว่า รูปแบบโครงสร้างองค์การด้านการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในภาครัฐเป็นองค์การที่มีความเชื่อมโยง

รูปแบบราชการและองค์การแบบวิชาชีพ ที่ไม่เพียงเน้นการพัฒนาความรู้ ความเชี่ยวชาญในการเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรในองค์การให้เป็นไปตามความคาดหวัง แต่หากยังเป็นไปตามความคาดหวังของระบบราชการของสังคมด้วย จึงเป็นคำถามที่ให้ศึกษาต่อไปว่า รูปแบบโครงสร้างองค์การของสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลในการเป็นศูนย์กลางด้านการเสริมสร้างพัฒนาคุณภาพกำลังคนภาครัฐ ควรมีรูปแบบโครงสร้างองค์การที่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจอย่างไร

## ข้อเสนอแนะ

1. การวิจัยเรื่อง “การนำเสนอรูปแบบโครงสร้างองค์การสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนเพื่อเสริมสร้างคุณภาพกำลังคนภาครัฐ”ที่กำลังดำเนินการวิจัยขณะนี้ นอกจากได้ศึกษาตามกรอบแนวคิดและกรอบการวิเคราะห์องค์การแล้ว ควรมีการศึกษาเชิงคุณภาพในองค์การต่างๆ ที่ได้ศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมแล้ว

2. ให้มีการจัดวิพากษ์ร่างรูปแบบโครงสร้างองค์การฯ ดังกล่าว เพื่อให้ได้รูปแบบที่มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และความต้องการของผู้รับบริการโดยตรง

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2549). *ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์รัตนไตร.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.ร.). (2553). *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

### ภาษาอังกฤษ

- Dessler, G. (1980) *Organization theory: Integrating structure and behavior*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Gibson J. L., Ivancevich J. M., & Donnelly J. H., Jr. (1997). *Organizations: Behavior, structure, processes* (9<sup>th</sup> ed.). USA: McGraw-Hill.
- Hellrigel, D., & Slocum, J. W. Jr (1989). *Management* (5<sup>th</sup> ed.). New York: Addison Wesley Publishing Company.
- Kast, E. F., & Rosenzweig, E. J. (1985). *Organization and management: A systems and contingency approach* (4<sup>th</sup> ed.). Singapore: McGraw-Hill.
- Mintzberg, H. (1979). *The structure of organization*. USA: Prentice-Hall.
- Morgan, G. (1986). *Image of organization*. Newsbury Park, CA: Sage.
- Robbins, S. P. (1990). *Organization and structure design an applications*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.

**ผู้เขียน**

**กนกวรรณ ชูชีพ** สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อีเมล: gnokwan@hotmail.com

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชญาพิมพ์ อูสาโท** สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อีเมล: chayapim.u@chula.ac.th

**ศาสตราจารย์ ดร.พฤทธิ ศิริบรรณพิทักษ์** สาขาวิชาบริหารการศึกษา ภาควิชานโยบาย การจัดการและความเป็นผู้นำทางการศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อีเมล: pruet.s@chula.ac.th

**หมายเหตุ:** ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัย “ทุน 90 ปี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย”