

ทฤษฎีองค์การกับพฤติกรรมของ “นักเปิดโปง”

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร

คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

1. ความนำ

ในหนังสือของ McCurdy (1977:212-13) ที่มีชื่อว่า *Public Administration: A Synthesis* เขาได้เสนอข้อถกเถียงที่น่าสนใจประการหนึ่งว่า บางครั้งคนที่อยู่ในองค์การ เช่น ข้าราชการประจำ พร้อมทั้งจะเสี่ยงเพื่อแก้ไขระบบให้ดีขึ้น ถึงแม้ว่าการเสี่ยงของเขาจะได้รับการตอบโต้อย่างสาหัสจากระบบก็ตาม และรูปแบบที่คนในองค์การมักเลือกใช้ในการต่อสู้กับระบบมีอยู่ 3 วิธีด้วยกัน คือ (1) การเลือกกระทำอะไรบางอย่างอย่าง “บ้าบิ่น” ซึ่งปกติแล้วคนในองค์การจะไม่กล้ากระทำทำกัน (Bold Stroke) (2) การประท้วงเงียบโดยไม่ให้ความร่วมมือ ไม่ให้ความสำคัญ และไม่ให้ความสนใจกับระเบียบแบบแผน กฎเกณฑ์ และคำสั่งต่าง ๆ ขององค์การ (Breaking the Chain) และ

(3) การเปิดโปงความไม่ชอบมาพากลต่าง ๆ ขององค์การต่อสาธารณะ (Blowing the Whistle)

จะเห็นได้ชัดว่า พฤติกรรมของคนในองค์การดังกล่าวข้างต้น ขัดแย้งกับทฤษฎีระบบราชการสมัยเก่าโดยสิ้นเชิง¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทฤษฎีของปรมาจารย์อย่าง Max Weber ทั้งนี้ก็เพราะว่าทฤษฎีระบบราชการของ Weber นั้น มองระบบราชการในแง่ของสิทธิอำนาจบนพื้นฐานของกฎหมายและความเป็นเหตุเป็นผล (legal-rational authority) มากกว่าในแง่ของอำนาจ (power) ดังนั้น ในทัศนะของ Weber มนุษย์ในองค์การจึงไม่ทำอะไรไปจากเพื่องตัวน้อย ๆ ที่ไม่มีบทบาทอะไร แต่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำขององค์การ มนุษย์ไม่สามารถตัดสินใจทำอะไรนอกเหนือไปจากกรอบที่องค์การกำหนดไว้ให้ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า โครงสร้างอำนาจของการจัดองค์การแบบระบบราชการเป็นแบบขั้นบันไดลดหลั่นกันลงมา จึงไม่มีที่เหลือให้คนที่อยู่ในระบบต่อ

¹ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ และอาจารย์ชัยวัฒน์ สดอานันท์ ที่ได้กรุณา “อ่าน” บทความนี้ และได้ให้ข้อสังเกตที่น่ารับฟังหลายประการ



ผู้หรือคัดค้านสิ่งที่เขาไม่เห็นด้วยกับองค์กร

เมื่อเป็นเช่นนี้ ทฤษฎีระบบราชการของ Weber จึงไม่ได้ให้ความสำคัญ และมองข้ามความเป็นจริงอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในองค์กรไป กล่าวคือ การต่อสู้เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกองค์กร ดังที่ Rudolph and Rudolph (1979) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า :

“การที่ Weber มองระบบราชการในแง่ของสิทธิอำนาจบนพื้นฐานของกฎหมายและความเป็นเหตุเป็นผล ทำให้เขามองข้ามการต่อสู้เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นทั้งใน

และนอกองค์กร รวมตลอดถึงความต่อเนื่องของระบบอุปถัมภ์ในองค์กร การใช้อำนาจนำไปสู่ความขัดแย้งและความฉ้อฉล สิ่งใดก็ตามที่ถือว่าดีสำหรับองค์กร ก็ไม่จำเป็นว่าจะต้องดีสำหรับคนในองค์กร หรือสำหรับสังคมโดยรวม” และ “อะไรก็ตามที่ถือว่าเป็นของไม่ดี ไม่เหมาะสมสำหรับองค์กร อาจเป็นสิ่งที่มีความประโยชน์ต่อคนในองค์กรและต่อสังคมโดยส่วนรวมก็ได้” (pp. 196, 226-227).

ฉะนั้น บทความนี้จึงเป็นความพยายามเบื้องต้นของผู้เขียนในการนำเสนอเชิงวิเคราะห์ทางทฤษฎีต่อ

รูปแบบการเสี่ยงของคนในองค์กรรูปแบบหนึ่ง คือ กรณีของ “นักเปิดโปง” โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะทำความเข้าใจกับพฤติกรรมดังกล่าว ผ่านทางทฤษฎีองค์กรที่มีอยู่อย่างหลากหลาย และผ่านทางแนวความคิดต่าง ๆ ที่ปรากฏในงานศึกษาเกี่ยวกับ “นักเปิดโปง” นอกจากนี้ ผู้เขียนจะศึกษาเปรียบเทียบตัวอย่างของ “นักเปิดโปง” ในประเทศไทยและสหรัฐอเมริกา² เพื่อว่าในอนาคตอาจจะมีการหันมาศึกษาพฤติกรรมในองค์กรแนวนี้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

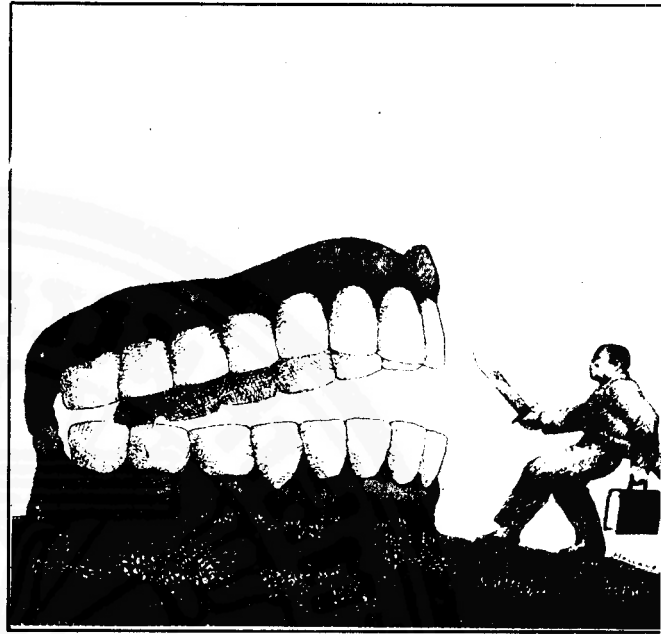
โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว “นักเปิดโปง” องค์กรจะมี 2 แบบใหญ่ ๆ ด้วยกัน แบบแรกผู้เปิดโปงยังคงทำงานในองค์กรแล้วจึงเปิดโปง อย่่างไรก็ตาม ทั้งสองกรณีเป็นเรื่องของคนที่อยู่ หรือเคยอยู่ในองค์กร และไม่พอใจความไม่ชอบมาพากลที่เกิดขึ้นในองค์กร เลยนำพฤติกรรมดังกล่าวมาเปิดเผยต่อสาธารณะ ดังนั้น การเปิดโปงจึงเป็นอย่างที่ Ralph Nader (et al., 1972: vii) “นักเปิดโปง” ที่มีชื่อเสียงมากที่สุด ในสหรัฐอเมริกาเคยกล่าวไว้ว่าเป็น “การกระทำของผู้ชาย หรือผู้หญิงก็ตาม ที่มีความเชื่ออย่างมั่นคงว่า ผลประโยชน์ส่วนรวมมีความสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ขององค์กร หากเห็นว่าองค์กรที่เขาหรือเธอสังกัดอยู่ กำลังกระทำในสิ่งที่ไม่ชอบมาพากล ก็จะเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ”

เนื่องจากว่าการเปิดโปงความไม่ชอบมาพากลขององค์กร ย่อมนำไปสู่การตอบโต้ที่รุนแรงจากองค์กรเช่นกัน คำถามที่น่าถามก็คือว่า ทำไมคนจึงตัดสินใจเลือกทางเดินที่ปวดร้าวเช่นนี้ และเป็นคำถามที่นักทฤษฎีองค์กรน่าจะให้ความสนใจศึกษาปัญหาหนึ่ง

2. ตัวอย่างของการเปิดโปง

1. กรณีของประเทศไทย : บุญโชค เจียมวิริยะ กับ ระบบราชการไทย

ในปี พ.ศ. 2518 นวนิยายเรื่อง นายอำเภอปฏิวัติ ของบุญโชค เจียมวิริยะ (นามปากกา) ได้สร้างความ



สันสะเทือนให้แก่วงการไทยพอสมควร นวนิยายเรื่องนี้เป็นการเปิดโปงถึงความไม่ชอบมาพากลต่างๆ ของข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง ซึ่งเป็นกรมที่มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุดกรมหนึ่งในกระทรวงมหาดไทย บุญโชคเป็นอดีตนายอำเภอรับราชการอยู่แถวภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เขาถูกให้ออกจากราชการด้วยข้อหาที่ว่า “ประพฤติตัวไม่เหมาะสม”³

นวนิยายเรื่องนี้สร้างความ “ฮือฮา” ในสังคม (ดู “คำวิจารณ์” ในหนังสือ, ไม่มีหน้า) เพราะเป็นนวนิยายที่เขียนโดย “คนใน” ที่รู้ข้อมูลข่าวสารรู้ต้นลึกหนางของข้าราชการฝ่ายปกครองมากกว่าคนภายนอก จึงสามารถสะท้อนภาพต่าง ๆ ได้เด่นชัดและชวนติดตาม แต่เนื้อหาสาระของนวนิยายเล่มนี้ไม่มีอะไรแปลกใหม่ แต่เป็นทำนองเรื่องพื้น ๆ ที่รู้จักกันดี กล่าวคือ เป็นเรื่องของนายอำเภอหนุ่มไฟแรง มีอุดมการณ์คนหนึ่งซึ่งได้รับการศึกษามาจากต่างประเทศและมีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะเปลี่ยนแปลงความแข็งทื่อและความไม่รับผิดชอบต่อประชาชนของระบบราชการไทย แต่จบลงด้วยความพ่ายแพ้อย่างสิ้นเชิง คือถูกให้ออกจากงานและกลายเป็นคนวิกลจริตไปในที่สุด

อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจความเรียบง่ายนี้ บุญโชค ประสบความสำเร็จอย่างงดงามในการนำเสนอให้เห็นถึงความเจ็บปวดและขมขื่นที่บุคคลพึงจะได้รับ หากเขาคิดจะต่อสู้กับองค์กรหรือระบบ ราคาที่เขาต้องจ่ายเพื่อการต่อสู้ครั้งนี้สูงมาก

นวนิยายเริ่มด้วยตัวเอกของเรื่องคือนายอำเภอรวมพล ได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งนายอำเภอเป็นครั้งแรกยังอำเภอที่อยู่ห่างไกลในเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์อำเภอหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเนื่องจากว่าคะแนนที่จบจากโรงเรียนนายอำเภอของเขาไม่ค่อยดีนัก ณ อำเภอแห่งนี้เองที่นายอำเภอรวมพลต้องต่อสู้กับอิทธิพลในท้องถิ่นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน อิทธิพลดังกล่าวเป็นผลมาจากการร่วมมือกันระหว่างกลุ่มนายทุนและกลุ่มข้าราชการในท้องถิ่น การร่วมมือกันในรูปนี้ กลายมาเป็นปัญหาด้านโครงสร้างซึ่งทำให้ระบบราชการไทยไม่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่

ตามท้องเรื่องในนวนิยาย คู่อาฆาตของนายอำเภอรวมพลประกอบไปด้วย ปลัดจังหวัด นายอำเภอเมือง และพ่อค้าอิทธิพลผู้หนึ่งในท้องถิ่น สาเหตุของความขัดแย้งเริ่มปรากฏชัดขึ้นเมื่อปลัดจังหวัดได้สั่งการด้วยวาจาให้นายอำเภอรวมพล ในฐานะประธานตรวจการจ้าง ยอมรับงานก่อสร้างต่าง ๆ ในเขตอำเภอจากผู้รับเหมาซึ่งเป็นพ่อค้าอิทธิพล และเป็นเพื่อนสนิทของปลัดจังหวัด แต่นายอำเภอรวมพลปฏิเสธ เนื่องจากเห็นว่างานก่อสร้างดังกล่าว ไม่ถูกต้องสมบูรณ์ตามแบบแปลน พฤติกรรมของนายอำเภอรวมพล สร้างความไม่พอใจให้แก่ปลัดจังหวัดอย่างมาก เพราะถือว่าการขัดคำสั่งและท้าทายอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยตรง

ความขัดแย้งระหว่างนายอำเภอรวมพลกับปลัดจังหวัด ได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อมีนายอำเภอเมืองผู้ส่อพลอกคอย“ใส่ไฟ”อยู่ข้าง ๆ การที่นายอำเภอเมืองพยายาม“ใส่ไฟ” นายอำเภอรวมพลให้ปลัดจังหว

ัดพียงนั้น ถือได้ว่าเป็นยุทธศาสตร์หรือกลเม็ดอย่างหนึ่งที่จะสร้าง “ความสำเร็จ” ในระบบราชการไทย กล่าวคือ ต้อง“เข้าถึง”เจ้านายหรือผู้บังคับบัญชาในขณะเดียวกันก็ต้อง“กด”คนอื่น ๆ ไว้ไม่ให้ตีเสมอเป็นคู่แข่งของตนได้

ทุกคน (ได้แก่ ปลัดจังหวัด นายอำเภอเมือง และพ่อค้าอิทธิพลในท้องถิ่น) ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าพฤติกรรม “นอกคอก” ของนายอำเภอรวมพลเป็นสิ่งที่ไม่โอเค และไม่ถูกต้องตามกาลสมัย เพราะในโลกปัจจุบัน ไม่มีใครจะมาคำนึงถึงความซื่อสัตย์สุจริต และผลประโยชน์ของส่วนรวมกันแล้ว และต่างลงความเห็นว่า การกระทำของนายอำเภอรวมพล มองเป็นอย่างอื่นไม่ได้ นอกเสียจากว่าเป็นการ “ตีปีบ” เพื่อสร้างชื่อเสียงให้แก่ตัวเอง ดังนั้น เพื่อรักษาระบบให้อยู่รอด (คืออยู่ในภาวะที่ได้ดุลยภาพ) จะต้องกำจัดนายอำเภอรวมพลให้พ้นทางไป

แผนการขจัดนายอำเภอรวมพลได้เริ่มขึ้น จากข่าวเล็ก ๆ ในคอลัมน์สังคมภูมิภาคของหนังสือพิมพ์รายวันที่มีอิทธิพลฉบับหนึ่งว่า ในคืนสุดท้ายของงานจิวประเพณีของอำเภอ นายอำเภอรวมพลเมาสุราอาละวาด ถึงขนาดชักปืนยิงขึ้นกลางงาน และทำร้ายร่างกายราษฎรบางคนที่อยู่ในเหตุการณ์ แต่ความจริง (ตามท้องเรื่องในนวนิยาย) มีอยู่ว่า ราษฎรที่อ้างว่าถูกนายอำเภอรวมพลทำร้ายร่างกายนั้น ถูกจ้างวานมาโดยแกล้งทำเป็นเมาสุรา และเข้ามายิงปืนในงานจิว นายอำเภอรวมพลเข้าไปห้ามปราม แต่ปรากฏว่าราษฎรผู้นั้นขัดขืน จึงจำเป็นต้องใช้กำลังเข้าแย่งชิงปืนจากชายผู้นั้น

จากข่าวเล็ก ๆ ขึ้นนี้ กรมการปกครองก็ได้ส่งผู้ตรวจราชการกรมประจำเขตออกมาสืบสวนหาข้อเท็จจริง แต่จะเป็นความบังเอิญ(หรือความจงใจของบุญโชค?)หรือเป็นความโชคร้ายของนายอำเภอรวมพลก็ไม่อาจทราบได้ ผู้ตรวจฯท่านนี้เคยมีเรื่องขัดแย้งส่วนตัวกับนายอำเภอรวมพลมาก่อน ความขัดแย้งส่วนตัวระหว่างผู้ตรวจราชการกรมฯกับนายอำเภอ

รวมพล ประกอบกับพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งพยานบุคคล และพยานเอกสารที่ถูกสร้างขึ้นอย่างแนบเนียนโดยปลัดจังหวัดกับพวก ทำให้ผลการสืบสวนข้อเท็จจริงออกมาในรูปว่า นายอำเภอรวมพลกระทำผิดจริง จึงมีการตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาลงโทษนายอำเภอรวมพล เริ่มด้วยการย้ายนายอำเภอรวมพลไปอยู่อำเภอที่ห่างไกลออกไปอีก แต่ยังคงอยู่ในเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์และจบลงด้วยการให้ออกจากราชการด้วยความผิดฐาน “เมาสุรา กดขี่ข่มเหงราษฎรอันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” (หน้า 181)

ในความรู้สึกรักของคนไทยทั่ว ๆ ไป ที่เชื่อในเรื่องกฎแห่งกรรมที่ว่า“ทำดีได้ดี”นั้น นวนิยายเรื่อง *นายอำเภอปฏิวัติ* ของบุญโชค เขียมวิริยะ เป็นสิ่งที่ยากแก่การยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจบของนวนิยายที่ให้นายอำเภอรวมพล กลายเป็นผู้แพ้อย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ในขณะที่ข้าราชการที่มีอุดมการณ์ มีความซื่อสัตย์สุจริต และคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง กลับถูกให้ออกจากราชการโดยไม่มีความคิด และกลายเป็นคนวิกลจริตไปในที่สุดนั้น คนที่ประจบสอพลอ ที่รู้จักเล่นเกมกับระบบกลับได้รับ “ความสำเร็จ” อย่างมาก อันนี้เองที่สร้างความปวดร้าวให้แก่ผู้อ่านนวนิยายเรื่องนี้มาก

ดังนั้น จะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม บุญโชคได้ทิ้งเครื่องหมายคำถามหลายอันไว้ในใจของผู้อ่านนวนิยายเรื่องนี้ เป็นต้นว่า จริง ๆ แล้ว เรื่องทั้งหมดในนวนิยายเรื่องนี้ เป็นเรื่องจริงหรือไม่ ถ้าหากไม่ใช่เรื่องจริง ผู้เขียนมีเจตนาอะไรในการนำเสนอเรื่องแบบนี้ ถ้าหากเป็นเรื่องจริงหรือมีเค้าความจริงอยู่บ้าง คำถามที่น่าถามต่อไปก็คือว่า เป็นไปได้หรือไม่ที่เรื่องซึ่งสร้างความปวดร้าวและขมขื่นแบบนี้จะเกิดขึ้นจริงในองค์กร จะมีทางเลือกทางอื่นให้กับคนที่อยู่ในระบบราชการบ้างไหม เรื่องทำนองนี้เป็นที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ในระบบราชการใช้ใหม่ จริงหรือที่ว่า การรับใช้ประชาชนอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอเสียแล้วที่จะทำให้ข้า-

ราชการ“ประสบความสำเร็จ” แต่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับระบบหรือองค์กรได้ด้วย และประการสุดท้ายจริงไหมที่ระบบราชการเราปล่อยให้พ่อค้านายทุนเข้ามามีอิทธิพลครอบงำข้าราชการ จนมองไม่เห็นประโยชน์ของส่วนรวม

คำถามเหล่านี้บางคำถาม สามารถเข้าใจได้ ถ้าหากเราลองหันมาพิจารณาเรื่องจริงที่เกิดขึ้นในสังคมอเมริกัน⁴ จากนั้นเราจะลองมาพิจารณากันในเชิงทฤษฎี ว่าเราจะสามารถ “อธิบาย” หรือทำความเข้าใจกับเรื่องทำนองนี้ได้อย่างไร

2. กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา

(1) Ernest Fitzgerald กับ กองทัพอากาศสหรัฐ

ราวปลายปี 1968 Ernest Fitzgerald วัย 43 ปี ทำงานในตำแหน่งนักวิเคราะห์ต้นทุนให้แก่กระทรวงกลาโหม สหรัฐอเมริกา ได้เปิดโปงถึงเงื่อนไขการซื้อเครื่องบินบรรทุกสินค้าขนาดใหญ่แบบ C-5A ระหว่างกองทัพอากาศสหรัฐ กับบริษัท Lockheed ว่าซื้อแพงกว่าราคาที่เป็นจริงไปถึง 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ความพยายามของเขาที่จะปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมโดยการประหยัดงบประมาณแผ่นดินครั้งนี้ทำให้เขาสูญเสียอนาคตที่สดใส และสูญเสียงานที่มีความมั่นคงและมีรายได้สูง (ประมาณปีละ 6 แสนบาท) ไป เขาได้รับการตอบโต้จากระบบโดยเริ่มจากลดฐานะและตำแหน่งงานลงมาให้ทำด้านธุรการ และถูกมองว่าเป็น “คนนอกคอก” “คนทรยศ” ต่อองค์การ ถูกกลั่นแกล้งต่าง ๆ นานา และถูกตั้งกรรมการสอบสวน จนในที่สุดก็ถูกไล่ออกจากราชการไป (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Nader, et al., 1972:39-54; Peters and Branch, 1972:195-221)

(2) John McGee กับ กองทัพเรือสหรัฐ

วิศวกรหนุ่ม John McGee เป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดกองทัพเรือสหรัฐ มีหน้าที่ตรวจสอบระบบส่งน้ำมันบำรุงของสถานีส่งน้ำมันย่อยต่าง ๆ ในปี

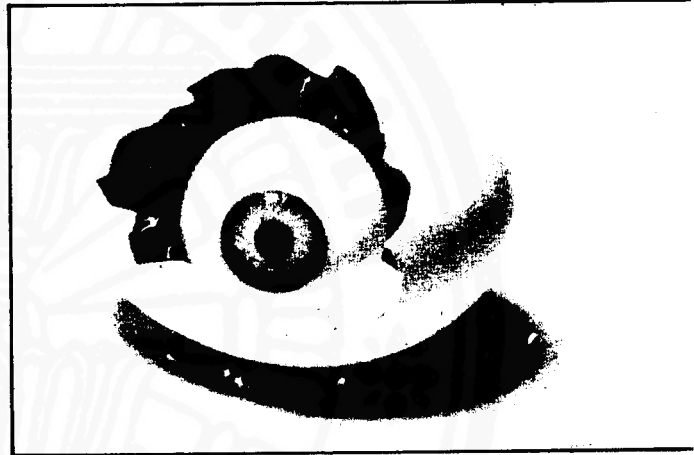
1967 เขาได้เปิดโปงถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างเป็นระบบของสถานีส่งน้ำมันย้อยแห่งหนึ่ง ซึ่งตั้งประจำอยู่ที่กรุงเทพฯ McGee พบว่า ปริมาณน้ำมันที่ส่งมายังสถานีย้อยในกรุงเทพฯ ถูกขโมยไปขายในตลาดมืดเป็นจำนวนมหาศาล คือราว 52% ของปริมาณน้ำมันทั้งหมดที่ส่งมา หรือประมาณ 5.5 ล้านแกลลอน ในช่วง 10 เดือน ตั้งแต่เดือนมกราคม – ตุลาคม 1967

ความพยายามของเขาที่จะเข้าไปสืบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ ถูกตอบโต้ด้วยการถูกดำเนินคดีโดยจากผู้บังคับบัญชาในทำนองที่ว่า สร้าง“ปัญหา”ให้แก่องค์การ ต่อมาไม่ได้ขึ้นเงินเดือน ถูกย้าย และในที่สุดถูกขู่ว่าจะไล่ออกจากงาน McGee จึงทำเรื่องขอความเป็นธรรมไปยังวุฒิสมาชิกท่านหนึ่ง ด้วยความช่วยเหลือของวุฒิสมาชิกท่านนี้ ข้อหาต่าง ๆ และคำดำเนินคดีโดย McGee จากกองทัพเรือสหรัฐก็เป็นอันยกเลิกไป และเขาสามารถทำงานในกองทัพเรือสหรัฐต่อไป แม้จะไม่ราบรื่นเหมือนเดิมก็ตาม (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Nader, et al., 1972:167; Peters and Branch, 1972:186-190)

(3) Dr. J. Anthony Morris กับ องค์การอาหารและยาของสหรัฐ

ในฤดูใบไม้ผลิ ปี 1976 Dr. Morris นักไวรัสวิทยา (Virologist) ได้เปิดเผยต่อสาธารณชนว่า ไม่มีวัคซีนชนิดใดที่จะสามารถป้องกันไข้หวัดได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วัคซีนป้องกันไข้หวัดที่ทำจากเชื้อลูกหมู (swine flu vaccine) นั้น ไม่มีผลแต่อย่างใด สาเหตุที่ Dr. Morris ต้องลุกขึ้นมาเปิดโปงก็เพราะว่า เขาต้องการชี้ให้เห็นถึงอันตรายของนโยบายทางการแพทย์และอนามัยของประธานาธิบดี Ford ที่ว่าจะให้ทุกคนไม่ว่าผู้ชาย ผู้หญิง หรือเด็ก ได้รับการฉีดวัคซีนเพื่อป้องกันไข้หวัดที่เรียกว่า Swine Flu เขาอ้างเหตุผลในการลุกขึ้นเปิดโปงครั้งนี้ว่า เขาไม่สามารถทนเห็นคนตายหรือพิการอันเนื่องมาจากนโยบายที่โง่เขลาของรัฐบาล (ที่

เรียกร้องให้ทุกคนฉีดวัคซีนป้องกันไข้หวัด) ผลที่เขาได้รับจากความพยายามจะพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของประชาชน และความรับผิดชอบทางวิชาชีพ คือถูกไล่ออกจากงาน โดยผู้บริหารองค์การอาหารและยาที่เขาทำงานอยู่ให้เหตุผลในการไล่ออกครั้งนี้ว่า เนื่องจาก“ความไร้ประสิทธิภาพ” และ “กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา” ของเขา (ดูเพิ่มเติมใน Dular, 1979:87)



(4) Jacqueline Verrett กับ องค์การอาหารและยาของสหรัฐ

นักชีวเคมี ชื่อ Jacqueline Verrett เป็นเจ้าหน้าที่วิจัยและทดสอบสารผสมอาหารขององค์การอาหารและยาในสหรัฐ ได้เปิดโปงถึงอันตรายของสารเคมีที่ใช้ผสมอาหารชนิดหนึ่ง ที่มีชื่อเรียกว่า “cyclamate” ในวงการอาหารจำพวกลดความอ้วน (diet food) สาร cyclamate ได้รับความนิยมใช้อย่างแพร่หลาย เพราะสามารถนำมาใช้แทนน้ำตาลและมีราคาถูก โดยมีได้ค่านึงว่า สารชนิดนี้มีอันตรายร้ายแรง สามารถทำให้ทารกในครรภ์มารดาพิการได้

จากการเปิดโปงอันตรายของสาร cyclamate นี้เอง ทำให้ Verrett ได้รับการข่มขู่จากผู้บริหารองค์การอาหารและยาที่เธอทำงานอยู่ว่า เป็นการกระทำที่ปราศจากความรับผิดชอบ สร้างความด้นกั่วให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนโดยใช่เหตุ แต่ Verrett ก็ได้ตอบโต้อย่างแหลมคมว่า :

งานวิจัยขององค์การอาหารและยา มาจากเงินภาษีอากรของชาวอเมริกัน จึงเป็นงานวิจัยของประชาชน ดังนั้นข้าพเจ้ามีความเชื่อมั่นว่า ประชาชนมีสิทธิที่จะรู้ถึงผลการวิจัยต่าง ๆ ถ้าหากเราไม่รีบด่วนสรุปผลการวิจัยจนเกินไป ข้าพเจ้าเคารพในวิจารณ์ของคอนอเมริกันที่จะเลือกเชื่อข่าวสาร เท่าที่ข้าพเจ้าทราบ ไม่ปรากฏว่ามีความตื่นตระหนกตกใจในหมู่ประชาชนเกี่ยวกับสาร cyclamate ความตื่นตกใจจะมีอยู่ที่สำนักงานเลขานุการขององค์การอาหารและยาเท่านั้น (Peters and Branch, 1972:192)

Verrett เป็นหนึ่งในไม่กี่รายของ “นักเปิดโปง” ที่สามารถเอาชนะระบบได้ สาเหตุอาจเป็นเพราะว่าลักษณะงานที่เธอทำต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสูง และเป็นงานอิสระไม่ต้องติดต่อบริษัทกับใครมากนัก ประกอบกับความเป็นเอกเทศของงานของเธอเอง และการได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนผ่านทางสื่อมวลชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้เธอสามารถต่อสู้กับระบบราชการได้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Peters and Branch, 1972:190-194)

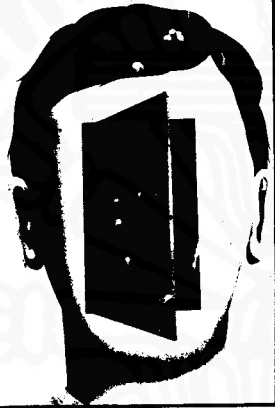
3. ทฤษฎีองค์การ กับพฤติกรรมของ “นักเปิดโปง”

ระบบราชการมักจะถูกวิพากษ์วิจารณ์เสมอว่า “ไม่มีความรับผิดชอบ, เป็นตัวสร้างปัญหาหากกว่าเป็นตัวแก้ปัญหา” (Kramer, ed., 1973:vii) Weber มองระบบราชการว่าเป็น “กรงเหล็ก” (iron cage) หรืออย่าง Hummel (1982) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้อย่างน่าสนใจว่า ระบบราชการได้สร้างโลกของมันเองขึ้นมาอีกโลกหนึ่ง เป็นโลกที่แปลกประหลาดและแตกต่างจากโลกส่วนตัวของเราอย่างน้อย 5 ประการ ดังนี้ (1) ในทางสังคม ระบบราชการในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์การ มองคนเป็นแค่วัตถุสิ่งของ เป็นคดีหรือกรณี (case) หรือเป็นแฟ้ม (file) เท่านั้น, (2)

ในทางวัฒนธรรม ระบบราชการสร้างบรรทัดฐานในการทำงานของมันขึ้นมาเอง โดยเน้นทางด้านรูปแบบความเป็นทางการ งานหนังสือต่าง ๆ งานเอกสาร ทำให้เกิดความยุ่งยาก สลับซับซ้อนและล่าช้าโดยใช่เหตุ, (3) ทางจิตวิทยา ระบบราชการทำให้คนกลายเป็นหุ่นยนต์ (yes man หรือ organization man) คนไม่มีคุณค่า ไม่มีศักดิ์ศรีในความเป็นคน ต้องสยบให้กับองค์การที่ตัวสังกัด, (4) ในด้านภาษา ระบบราชการสร้างภาษาของมันขึ้นมาใช้เอง เป็นแบบภาษาคอมพิวเตอร์ มีไว้สำหรับสั่งการอย่างเดียว (one-way communication), และสุดท้าย (5) ในด้านการเมือง ระบบราชการกัดกัน ขัดขวาง ไม่ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ภายใต้อำนาจของความเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความเป็นวิชาชีพที่คนนอกไม่อาจเข้าใจได้ เรื่องราวต่าง ๆ มักถูกทำให้เป็นความลับของทางราชการ หากเปิดเผยจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงขององค์การหรือของประเทศชาติ

จากลักษณะเฉพาะ(หรือจะเรียกว่า “อุปลักษณะ” ก็ได้)ของระบบราชการดังกล่าวข้างต้น ทำให้นักทฤษฎีองค์การหลาย ๆ ท่าน พยายามจะทำความเข้าใจและให้อธิบายถึงความแข็งแกร่งและความไม่รับผิดชอบต่อส่วนรวมของระบบราชการ⁵ ตัวอย่างเช่น Michel Crozier (1964) ได้พยายามศึกษาถึงสภาวะการณ์หรือเงื่อนไขที่นำไปสู่สิ่งที่เขาเรียกว่า “ปรากฏการณ์ของระบบราชการ” (bureaucratic phenomenon) กล่าวคือ ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการ มีสาเหตุหลักอยู่ที่ความไม่สามารถในการปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง เนื่องจากมีลักษณะการจัดองค์การที่รวมศูนย์อำนาจ ทำให้ไม่มีความยืดหยุ่นและไม่มีชีวิตจิตใจ ลักษณะที่ไม่มีความยืดหยุ่นของระบบราชการนี้เอง นำไปสู่สิ่งที่ Crozier เรียกว่า “วงจรแห่งความชั่วร้าย” (vicious circle) ซึ่งมีความหมายว่า การพยายามแก้ปัญหาต่าง ๆ ของระบบราชการ ยิ่งนำไปสู่การสร้างปัญหามากขึ้น

ทั้งนี้ก็เพราะว่า วิธีการแก้ปัญหาของระบบราชการ คือ การออกกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ ยังมีระเบียบมาก ความยืดหยุ่นและความคล่องตัวก็ยังมีน้อยลง ผลทำให้ระบบราชการทั้งระบบแข็งทื่อ เป็นอัมพาตทำงานอะไรไม่ได้นอกจากงานประจำ ถูกจองจำไว้ด้วยระเบียบ กฎเกณฑ์มากมาย



ความแข็งทื่อของระบบราชการนี้เอง ทำให้ Warren Bennis (1966:161-184) วิจารณ์สรุปเอาง่าย ๆ ว่าระบบราชการในฐานะที่เป็นแม่แบบในการจัดองค์การของมนุษย์เรา จะถึงจุดจบในอนาคตอันใกล้ ความคิดพลาดในข้อสรุปของ Bennis อยู่ที่ว่าเขามองข้ามลักษณะอันหนึ่งของระบบราชการที่ Crozier (p. 196) ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ไป คือ Crozier ได้ให้ข้อสังเกตว่าเพื่อรักษาเอกลักษณ์ของความแข็งทื่อ-ไม่ยืดหยุ่นไว้ ระบบราชการมีวิธีการเฉพาะที่จะปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลง คือแทนที่จะค่อย ๆ ปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างทีละขั้นไปทีละก้าว ระบบราชการจะปรับตัวก็ต่อเมื่อ เห็นว่าเกิดวิกฤตการณ์ขั้นรุนแรง ถ้าหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแล้ว ระบบก็จะพังพินาศลงหรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คือว่า “การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบราชการ เป็นผลมาจากความรู้สึกที่ว่าได้เกิดวิกฤตการณ์ขึ้นแล้ว” (ดูเปรียบเทียบกับ Rudolph and Rudolph, 1979:199)

Robert Denhardt (1981a) เป็นนักทฤษฎีองค์การสมัยใหม่ที่สำคัญอีกคนหนึ่งต่อต้านการจัดองค์การแบบระบบราชการ เขาได้เสนอข้อถกเถียงที่ทำทนายและนำเสนอใจมากกว่า องค์การสมัยใหม่เจริญเติบโตขึ้นมาได้ก็ด้วยการแย่งชิงเอาอิสรภาพและความรับผิดชอบของปัจเจกชนไปครอบครองไว้ องค์การสมัยใหม่ได้สร้างมานานวันที่เรียกว่า “จริยธรรมขององค์การ” (the ethic of organization) ขึ้นมาครอบงำวิถีชีวิตของคนเราไว้ Denhardt ได้ให้ทรรศนะขยายเพิ่มเติมว่า ความรู้เกี่ยวกับองค์การของเราในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความรู้หลัก ๆ ที่สร้างขึ้นมานบนพื้นฐานของหลักแห่งเหตุและผลของ Herbert Simon (1947) นั้น ไม่มีวันที่จะทำให้เรามองเห็นอันตรายของมานานวันในรูปของ “จริยธรรมขององค์การ” ที่ครอบงำวิถีชีวิต วิธีคิดของเราได้เลย

ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า วิธีการหาความรู้ของเราในปัจจุบัน เป็นเพียงภาพสะท้อนของจริยธรรมขององค์การนี้เท่านั้น พูดอีกนัยหนึ่งก็คือว่า วิธีการหาความรู้ของเราในปัจจุบันยังถูกครอบงำด้วยความคิดที่เป็น “วิทยาศาสตร์” (scientism) แต่เป็น “วิทยาศาสตร์” ที่ได้กลายสภาพมาเป็นอุดมการณ์ในรูปของ (1) ความมีเหตุมีผลแบบกลไก (instrumental rationality) นั่นคือ ความพยายามที่จะแยกวัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย กับวิธีการปฏิบัติ ออกจากกันอย่างเด็ดขาด (means-ends separation), (2) การเชิดชูความมีประสิทธิภาพ (efficiency) ว่าเป็นเป้าหมายสูงสุดขององค์การเหนือเป้าหมายอื่นใดทั้งสิ้น, และ (3) การอยู่ภายใต้อิทธิพลและการครอบงำของนักสังคมศาสตร์กระแสหลักแนวปฏิฐานนิยม ซึ่งพยายามจะแยกเรื่องของ คุณค่า กับความจริง ออกจากกัน (fact-value distinction)

จากลักษณะ 3 ประการของวิธีการหาความรู้แบบ “วิทยาศาสตร์” นี้เอง ที่จริยธรรมขององค์การสมัยใหม่ได้ถูกสร้างขึ้นมา และเป็นจริยธรรมซึ่งลดคุณค่า ศักดิ์ศรี ความเป็นคนลง ทำให้คนกลายเป็นแค่

หุ่นยนต์ ไม่สามารถตั้งคำถามที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับคุณค่าต่าง ๆ ได้ เช่น ไม่สามารถตั้งคำถามเกี่ยวกับความถูกต้องหรือความชอบธรรมของเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์กร ความมีประสิทธิภาพขององค์กรว่ามีไว้เพื่อใคร เป็นต้น ดังนั้น วิธีการหาความรู้ที่เป็นอยู่ของเรา รวมถึงจนถึง จริยธรรมขององค์กรที่ครอบงำวิธีคิดของเราอยู่ จึงเป็นเพียงเครื่องมือของสถาบันหลัก ๆ ในสังคมที่มีอำนาจและมีไว้เพื่อการควบคุมและกดขี่ และเพื่อรักษาไว้ซึ่งสถานภาพเดิมของสังคมเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ Denhardt จึงได้เรียกร้องให้เปลี่ยนวิธมองโลก วิธีการหาความรู้ เพื่อให้เราหลุดพ้นจากจริยธรรมขององค์กร โดยเราจะต้องสร้างวิธีคิดของเราขึ้นมาเอง มีเป้าหมายใหม่ ซึ่งไม่ใช่เพื่อประสิทธิภาพ หรือการเจริญเติบโตขององค์กรอีกต่อไป แต่เพื่อความเจริญเติบโต ความเท่าเทียมกัน ความมีศักดิ์ศรีของคนในสังคม การที่จะทำเช่นนี้ได้ Denhardt เสนอว่า เราต้องเริ่มชีวิตใหม่ เริ่มหาความหมายใหม่ และมีวิธีการคิดการกระทำแบบใหม่ พ้นจากพันธนาการของจริยธรรมขององค์กรที่ครอบงำเราอยู่ นี้ก็หมายความว่า ก่อนอะไรอื่นทั้งหมด เราจะต้องละทิ้งวิธีการมองโลกผ่าน จริยธรรมขององค์กรที่เป็นอยู่นี้ แล้วสร้างวิธีการมองโลกของเราขึ้นมาเอง⁶

หากเรามองดูอย่างเผิน ๆ แล้วจะเห็นว่า คนที่อยู่ภายใต้ต้องการอย่างเช่นข้าราชการประจำ จะไม่มีทางปลดแอกตัวเองให้พ้นจากม่านควันของจริยธรรมแห่งองค์กรได้เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จริยธรรมที่ว่าด้วยสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมา ดังนั้น ทางออกสำหรับบุคคลเหล่านี้จึงอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะสามารถรักษาดุลยภาพระหว่างความต้องการส่วนตัวกับความต้องการขององค์กรหรือหน่วยงานไว้ได้ หรือที่ Chester Barnard (1938:167-169) เรียกว่า “เขตปลอดภัย” (zone of indifference) คือไม่เข้าไปใกล้ชีวิตกับองค์กรมากนัก แต่ในขณะเดียวกัน ก็ไม่ห่างเหินจนสร้างปัญหากับองค์กรขึ้นมา Barnard

เห็นว่า อำนาจขององค์กรนั้น ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของคนในองค์กรที่จะยอมรับ ดังนั้น แต่ละคนจึงสามารถสร้าง “เขตปลอดภัย” ของตัวเองขึ้นมา เพื่อความอยู่รอดของตนในองค์กรนั้น ๆ เช่น การให้ความร่วมมือกับองค์กรระดับหนึ่งซึ่งจะไม่ทำให้ตัวเองเสียอิสรภาพ บุคลิกภาพ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ถูกองค์กรกลืนไป

ในทำนองเดียวกัน March กับ Simon⁷ ก็พยายามแสดงให้เห็นว่า จริง ๆ แล้วคนเราไม่สามารถตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผลได้เต็มที่ ทั้งนี้ก็เพราะว่าเราถูก “จำกัด” หรือ “จองจำ” (bounded) ไว้หลายด้าน เช่น ความยุ่งยากสลับซับซ้อนของโครงสร้างขององค์กรสมัยใหม่ ความหลากหลายของปัญหาที่เกิดขึ้น ความขาดแคลนทรัพยากร ข้อมูลข่าวสาร และอื่น ๆ อีกมาก ภายใต้ภาวะจำกัดเหล่านี้ คนเราจึงต้องตัดสินใจโดยอาศัยประสบการณ์บ้าง การเรียนรู้ฝึกฝนบ้าง หรืออาศัยเป้าหมายขององค์กรเป็นเกณฑ์บ้าง March กับ Simon เรียกวิธีการตัดสินใจของคนในองค์กรบนพื้นฐานของ “คลังข้อมูลส่วนตัว” ว่า ‘satisficing’ behavior ดังนั้น ความมีเหตุมีผลของคนในองค์กร จึงเป็นความมีเหตุมีผลแบบจำกัด (bounded rationality) จากข้อจำกัดเหล่านี้เอง ทำให้คนในองค์กรยอมละทิ้งความเป็นอิสระส่วนตัวเสีย เพื่อแลกกับมูลเหตุจูงใจต่าง ๆ ที่องค์กรเสนอให้ เมื่อเป็นเช่นนี้ คนโดยธรรมชาติที่มีอิสระเสรี ก็ถูกแปรสภาพมาให้หุ่นยนต์ หรืออย่างที่ William Whyte (1957) เรียกว่า “มนุษย์องค์กร” (organization man)... คนที่ยอมสยบให้กับองค์กรโดยคุณฐึ

อย่างไรก็ตาม จากตัวอย่างของ “นักเปิดโปง” ต่าง ๆ ที่นำเสนอไว้ในส่วนที่ 2 ของบทความ เราจะเห็นว่า ยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง (แม้ว่าจะจะเป็นกลุ่มน้อยก็ตาม) ที่ไม่ยอมสยบให้กับองค์กรอย่างง่ายดาย คนเหล่านี้ได้ลุกขึ้นมาท้าทาย “จริยธรรม” หรืออำนาจขององค์กร โดยพยายามกระทำการที่แตกต่างไปจากวิธีการที่องค์กรได้กำหนดไว้ ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า ทำ

อย่างไรเราก็จะสามารถทำความเข้าใจในเชิงทฤษฎีกับพฤติกรรมที่ “เบี่ยงเบน” ของคนในองค์กรประเภทนี้ได้

อย่างที่เราเขียนได้กล่าวไว้เมื่อตอนต้น ๆ ของบทความว่า การที่เราจะเข้าใจพฤติกรรมของ “นักเปิดโปง” ในองค์กรนั้น เราจะต้องมองระบบราชการในแนวใหม่ กล่าวคือ แทนที่จะมองในแง่ของสิทธิอำนาจบนพื้นฐานของกฎหมายและความเป็นเหตุเป็นผลอย่าง Weber เราจะต้องมองระบบราชการในแง่ของการต่อสู้เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอก ระบบราชการ แนวความคิดเรื่อง “เขตปลอดภัย” ของ Barnard ที่กล่าวข้างต้น ช่วยให้เราพอมองเห็นภาพลง ๆ ว่า มนุษย์ในองค์กรอาจตัดสินใจกระทำกรบางอย่าง (เช่น “เปิดโปง” ในกรณีของเรา) ถ้าหากเขาเห็นว่า อำนาจขององค์กรได้เข้ามาก้าว กายหรือล่วงล้ำ “เขตปลอดภัย” ของเขา แต่ปัญหาที่เมื่อใดจึงจะถือว่ามี การล่วงล้ำเกิดขึ้นถึงขั้นยอมรับไม่ได้ ยังเป็นปัญหาอยู่ เพราะสิ่งนี้ขึ้นกับค่านิยมส่วนตัว ผลประโยชน์ วัตถุประสงค์ สถานการณ์ ปัญหาที่ประสบ ฯลฯ

แม้ว่าจะมีปัญหาอยู่มาก แต่แนวความคิดเรื่อง “เขตปลอดภัย” ของ Barnard ก็สะท้อนให้เราเห็นถึงภาพการต่อสู้เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นในองค์กร ทำให้เราเห็นว่า เรื่องอำนาจไม่ใช่เป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชาจะสั่งการลงมาเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องของ การยอมรับในอำนาจของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย แนวความคิดเกี่ยวกับการต่อสู้เชิงอำนาจในองค์กรนี้ ได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอย่างเด่นชัดในงานของ Crozier (1964) และได้รับการขยายความอย่างเป็นลักษณะในงานของ Rudolph and Rudolph (1979 :195-227)

ในทัศนะของ Rudolph กับ Rudolph ข้าราชการหรือคนในองค์กรไม่ได้เป็นเพียงเพื่อนตัวน้อยๆ ในระบบอย่างที่นิยมเข้าใจกัน หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็อย่างที่ Crozier เคยกล่าวไว้ว่า มนุษย์ในองค์กร

“ไม่ใช่มีแต่มีมือ แต่เขามีชีวิตจิตใจและสมองด้วย นี่ก็หมายความว่า เขามีความสามารถที่จะคิดและตัดสินใจเล่นบทบาทที่เขาเห็นสมควรได้” (1964:149) ในขณะที่ต้องให้การให้ความสำคัญกับการควบคุมในรูปของสายการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมา โดยกำหนดบทบาทเฉพาะให้แต่ละคนเล่น ภายใต้ข้ออ้างของ “หน้าที่” และ “ความรับผิดชอบ” เพื่อ “ประสิทธิภาพ” และ “ความประหยัด” ในการทำงานนั้น มนุษย์ในองค์กรกลับให้ความสนใจกับผลประโยชน์ส่วนตัว (เช่น เงินเดือนสูง ๆ สภาพการทำงานที่ดี กฎเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ ที่เห็นว่าเหมาะสมกับตน เป็นต้น) และระบบคุณค่าที่ตัวเองยึดถือ (เช่น อุดมการณ์ ความเชื่อ เป้าหมาย ทศนคติ ฯลฯ) เป็นหลัก บนพื้นฐานของความ เป็นอิสระและความรับผิดชอบส่วนตัวเป็นสำคัญ

เมื่อเป็นเช่นนี้ ความขัดแย้งระหว่างคนกับองค์กร จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างคนในองค์กรกับองค์กรนี้เองที่ Weber มองข้ามไป ดังนั้น ถ้าหากเราหันมาให้ความสนใจกับองค์กรในแง่ของความสัมพันธ์และการต่อสู้เชิงอำนาจแล้ว เราจะสามารถเข้าใจพฤติกรรมของคนในองค์กรได้มากขึ้น แม้ว่าพฤติกรรมบางอย่างอย่างเช่น “นักเปิดโปง” จะถูกมองว่าเป็นพฤติกรรมที่ “เบี่ยงเบน” ในทัศนะของผู้บริหารองค์กรก็ตามที่นอกจากนี้ ผลงานศึกษาเกี่ยวกับ “นักเปิดโปง” และกรณีของการเปิดโปงต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น สะท้อนให้เราเห็นว่า “นักเปิดโปง” ส่วนใหญ่ ให้เหตุผลหรือสร้างความชอบธรรมให้แก่พฤติกรรมของตนในทำนองที่ว่า มีความจงรักภักดีต่อสิ่งที่ใหญ่กว่า สำคัญกว่าองค์กร สำหรับ “นักเปิดโปง” แล้ว ความจงรักภักดีต่อองค์กรยังเป็นรองความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ ต่อประชาชน ต่อส่วนรวม ต่อวิชาชีพ และต่อความรู้สึกรับผิดชอบส่วนตัว หรืออย่างที่กล่าวไว้ตอนต้นของบทความว่า การเปิดโปงก็คือ “การกระทำของผู้ชาย หรือผู้หญิงก็ตาม ที่มีความเชื่ออย่างมั่นคงว่า ผลประโยชน์ส่วนรวมมีความสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์

ขององค์กร หากเห็นว่าองค์กรที่เขา หรือเธอสังกัดอยู่ กำลังกระทำในสิ่งที่ไม่ชอบมาพากล ก็จะเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ”

4. ลาออก เปิดโปง และความจงรักภักดี: ทางเลือกของคนในองค์กร

ในความเห็นของผู้เขียน การที่เราจะเข้าใจพฤติกรรมของ “นักเปิดโปง” เราจะต้องอาศัยทั้งทฤษฎีองค์กรและแนวความคิดต่าง ๆ ที่ปรากฏในงานศึกษาเกี่ยวกับ “นักเปิดโปง” โดยเฉพาะ ทฤษฎีองค์กรที่น่าสนใจในที่นี้ ได้แก่ แนวความคิดของ Barnard เรื่อง “เขตปลอดภัย” และของ Crozier และ the Rudolphs ซึ่งมององค์กร/ระบบราชการในแง่ของการต่อสู้เชิงอำนาจ แนวความคิดเหล่านี้ ทำให้เรามองเห็นถึงความขัดแย้งและการเผชิญหน้าที่เกิดขึ้นระหว่างคนในองค์กรกับองค์กร ส่วนเรื่องจรรยาบรรณของวิชาชีพ หรือความรับผิดชอบต่อวิชาชีพ ซึ่งบรรดา “นักเปิดโปง” ต่างอ้างถึงนั้น ก็สะท้อนให้เราเห็นว่า เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างคนในองค์กรกับองค์กร คนบางคนไม่ได้ยอมให้กับองค์กรเสมอไป แต่ว่าได้ลุกขึ้นมาต่อสู้ท้าทายอำนาจขององค์กร



ดังนั้น ผู้เขียนใคร่เสนอเป็นข้อสังเกตในที่นี้ (ในทำนองเดียวกับพวกนักบริหารรัฐกิจแนวใหม่, New Public Administration) ว่า ความขัดแย้งและการเผชิญหน้าระหว่างคนในองค์กรกับองค์กรนั้น แท้ที่จริงแล้วไม่ใช่เรื่องเสียหายอะไร ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นเรื่องที่ดีเสียด้วยซ้ำ เพราะว่าความขัดแย้งดังกล่าวจะกลายเป็นแรงบีบให้องค์กรมีความยืดหยุ่น สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ไม่ใช่จะเป็นอันตรายต่อความอยู่รอดขององค์กรอย่างที่นักทฤษฎีองค์กรสมัยก่อนนิยมมองกัน

อย่างไรก็ตาม เบื้องหลังเหตุผล (ข้ออ้าง?) ของบรรดา “นักเปิดโปง” ทั้งหลายเกี่ยวกับ “ความจงรักภักดีที่เหนือกว่า” นั้น ยังสะท้อนให้เห็นถึงความปรารถนาของพวกเราที่จะเห็นองค์กรเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า บรรดา “นักเปิดโปง” เหล่านี้ต้องการเห็นองค์กรที่พวกเขาสังกัดอยู่ มีความยืดหยุ่นและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ไม่ใช่รับผิดชอบต่อแคบ ๆ แต่เพียงการขยายตัว ขยายอำนาจขององค์กรเท่านั้น ลึก ๆ แล้ว พฤติกรรมของ “นักเปิดโปง” ก็สะท้อนให้เห็นถึงความรัก ความจงรักภักดีที่เขามีต่อองค์กร และกระทำไปด้วยความมีสำนึก เพื่อความอยู่รอดขององค์กรเป็นสำคัญ Albert Hirschman (in Peters and Nelson, eds., 1979:209-217) เรียกพฤติกรรมของ “นักเปิดโปง” เหล่านี้ว่าเป็น “การแสดงออกซึ่งความจงรักภักดีอย่างมีสำนึก” (conscious loyalist behavior)

ในงานเขียนของ Hirschman ข้างต้นที่มีชื่อว่า “Exit, Voice, and Loyalty.” เขาได้เสนอข้อถกเถียงว่า คนในองค์กรมีทางเลือกอยู่ 2 ทาง ถ้าหากไม่พอใจพฤติกรรมขององค์กรที่ตัวเองสังกัด ทางเลือกแรกคือ ลาออกจากงาน จากองค์กรนั้น ทางเลือกอันที่สอง คือ “เปิดโปง” พฤติกรรม ความไม่พอใจของคนที่มีต่อองค์กร หรือความไม่ชอบมาพากลขององค์กร แต่ความสัมพันธ์ระหว่างทางเลือก 2 ทางนี้ค่อนข้างสลับซับซ้อน ไม่ใช่เป็นเรื่องง่าย ๆ

แต่ลาออกหรือ “เปิดโปง” เท่านั้น ตัวชี้ขาดที่จะให้คนตัดสินใจเลือกทางออกทางใดทางหนึ่งอยู่ที่ตัว “ความจริงรักภักดี” ความจริงรักภักดีเปรียบเสมือนตัวเร่งหรือตุ๊กตัม ที่จะทำให้คนเลือกตัดสินใจ ทั้งนี้ก็เพราะว่า ทั้งการตัดสินใจลาออก หรือเปิดโปง ก็ตาม เป็นการกระทำ หรือเป็นการแสดงออกซึ่งความจริงรักภักดีต่อองค์การแบบหนึ่ง เป็นสัญญาณเตือนที่จะบอกให้องค์กรรู้ว่าพวกเขาต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในองค์กร แต่จะต่างกันอยู่นิดหนึ่งก็ตรงที่ว่า กรณีของการลาออก แสดงให้เห็นถึงการสิ้นสุดของความจงรักภักดีที่คนมีต่อองค์กร ส่วน “การเปิดโปง” ยังแสดงให้เห็นถึงเอื้อเฟื้อความจริงรักภักดีของคนที่มีต่อองค์การอยู่

5. สรุป:

บทเรียนที่ได้จากการศึกษา “นักเปิดโปง”

จากตัวอย่างของ “นักเปิดโปง” ที่นำเสนอในบทความนี้ จะเห็นได้ว่ามีข้อสังเกตที่น่าสนใจหลายประการด้วยกัน

ประการแรก กรณีของบุญโชค เป็นเรื่องของคนที่ “ลาออก” จากองค์กรแล้วจึง “เปิดโปง” ส่วนในกรณีตัวอย่างจากประเทศสหรัฐฯ เป็นเรื่องของคนที่ยังทำงานอยู่ในองค์กรนั้น ๆ เป็นการ “เปิดโปง” จากภายในองค์กร จึงมีความเสี่ยงสูงกว่า

ประการที่สอง แม้ว่าพฤติกรรมองค์กรประเภทนี้ (การเปิดโปง) จะเป็นสิ่งต้องห้ามของทั้งสองสังคม แต่พฤติกรรมเช่นนี้เป็นเรื่องที่ทำได้ยากลำบากกว่าในสังคมไทย และถึงแม้จะทำได้ก็ได้น้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับสังคมอเมริกัน ที่เป็นเช่นนั้นอาจเนื่องมาจาก

(1) ในสังคมอเมริกันมีสิ่งที่เรียกว่า “ลัทธินิเเดอร์” (Naderism) อันเป็นปรากฏการณ์ที่คนพยายามเปิดโปงถึงอันตรายของสิ่งต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อชีวิตของคนอเมริกันโดยส่วนรวม ลัทธินี้ตั้งชื่อตามชื่อ

ของ Ralph Nader “นักเปิดโปง” อาวุโสที่มีชื่อเสียงมากที่สุดคนหนึ่ง ปรากฏการณ์เหล่านี้ได้กลายเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ “นักเปิดโปง” รุ่นต่อ ๆ มา แต่ไม่ปรากฏว่ามีสิ่งเหล่านี้ในสังคมไทยที่พอจะเทียบเคียงได้กับ “ลัทธินิเเดอร์” ในสังคมอเมริกัน ทำให้คนไทยขาดแม่แบบที่ดีไป

(2) อิทธิพลของสื่อมวลชนในสังคมไทยมีอิทธิพลน้อยมาก ที่จะสร้างแรงบีบต่อรัฐบาลและต่อส่วนรวม⁸ เมื่อเปรียบเทียบกับสังคมอเมริกัน ดังนั้น “นักเปิดโปง” ในสังคมไทยจึงมีโอกาสน้อยลง และต้องคิดอย่างรอบคอบเพื่อความปลอดภัยของตนเอง

(3) ในสังคมไทย ความจงรักภักดีต่อตัวบุคคล และต่อองค์การ ยังมีความสำคัญเหนือความจริงรักภักดีต่อส่วนรวม จริง ๆ แล้ว ในสังคมไทยยังเป็นที่น่าสงสัยว่า เราจะมีสิ่งที่เรียกว่า “ผลประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “ความรับผิดชอบในวิชาชีพ” อยู่ในความคิดของข้าราชการไทยส่วนใหญ่มากน้อยแค่ไหน และข้อสงสัยอันนี้เอง อาจเป็นแรงจูงใจให้บุญโชคเขียนนวนิยายเรื่อง *นายอำเภอปฏิวัติ* ของเขาขึ้นมา โดยผู้เขียนได้พยายามเน้นประเด็นนี้ผ่านทางตัวละครตัวหนึ่งในนวนิยายของเขา คือเสี่ยเกี้ยหรือคุณกอบชัย พ่อค้าอิทธิพลซึ่งแสดงการดูถูกเหยียดหยามข้าราชการไทยโดยทั่ว ๆ ไป และนายอำเภอรวมพลโดยเฉพาะว่า :

ผมตั้งใจจะวิ่งเต้นทุ่มเงินยัดขั๊กห้าแสน ถ้าว่านายอำเภอคนนี้ยังหนังกเหนียว ไม่ตกเก้าอี้ ผมก็เห็นจะต้องกราบดินยอมแพ้ คุณจำคิดดูเถอะ ผมเกิดที่นี่ อยู่จังหวัดนี้มาตั้งแต่อ่อนแต่ออก ตั้งแต่ตื่นเท่าฟ้าหยอว่างั้นเถอะ กับข้าราชการผมก็ไม่เคยใจแคบใจจืดอะไร ผมเลี้ยงคนไว้เท่าไร ๆ หมาไทยให้อะไรมันก็กิน แต่ไอ้หมาฝรั่งหัวนอกจ้องทอง (หมายถึงนายอำเภอรวมพล --ไชยรัตน์) เมื่อไม่แตกเงินก็ต้องให้แตกอุจจาระชะบังจึงจะเหมาะ คนอย่างผม ถ้าได้ลองตึงลูกก็ไม่เคยดีเลี้ยงให้หลังหัก ต้องเอาให้ขี้แห้งเลยทีเดียวน (บุญโชค, 2518: 142, ไชยรัตน์--เน้น)



(4) การพูดเปิดโปงในที่สาธารณะถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม และไม่เป็นการไว้หน้ากันในสังคมไทย ความรู้สึกต่อต้านพฤติกรรมเช่นนี้อาจดูได้จากคำพังเพยโบราณที่ว่า “รู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี” หรือ “พูดไปสองไพเบี้ย นิ่งเสียตำลึงทอง” เป็นต้น

(5) เนื่องจากการเปิดโปง เป็นเรื่องของความเสี่ยงที่จะต้องถูกตอบโต้จากองค์กรอาจถึงขั้นถูกไล่ออกจากงาน เมื่อประกอบกับความยากลำบากในการหางานทำในสังคมไทยแล้ว “นักเปิดโปง” เมืองไทยจึงต้องคิดหนัก เพราะการกระทำดังกล่าวอาจหมายถึงการอดตายก็ได้

ข้อสังเกตประการที่สามเกี่ยวกับ “นักเปิดโปง” ก็คือว่า ในสังคมไทย เรื่องราวแบบนี้ไม่ค่อยได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่องเท่าใดนัก ไม่ว่าจะจากรัฐบาลหรือจากสาธารณชน ส่วนใหญ่จึงมักจะออกมาในรูปของคลื่นกระทบฝั่งแล้วก็จางหายไป ไม่มีการพูดถึงว่าจะมีการให้หลักประกัน หรือความยุติธรรมแก่ “นักเปิดโปง” อย่างไม่รู้ไม่ต้องการพูดถึงในแวดวงวิชาการซึ่งมักมองเรื่องเหล่านี้ไปในทำนองว่าเป็นเรื่องไร้สาระ ไม่มีค่าแก่การศึกษาวิจัยเอาเลย ส่วนในสังคมอเมริกันนั้น ในปี 1978 ได้มีการออกกฎหมายมาฉบับหนึ่งเพื่อคุ้มครอง “นักเปิดโปง” และขบวนการต่าง ๆ ที่จะให้คนในองค์กรสามารถแสดงออกถึงความไม่พอใจของตนที่มีต่อองค์กรได้ แต่ผลของมันจะเป็นอย่างไรและความปลอดภัยของ “นักเปิดโปง” เพื่อส่วนรวมจะได้รับความคุ้มครองเพียงใด ยังเป็นเรื่องที่จะต้องติดตามศึกษากันต่อไป

ประการสุดท้าย ปฏิกริยาที่มีต่อ “นักเปิดโปง” ดูออกจะคล้ายคลึงกันทั้งในสังคมไทยและสังคมสหรัฐฯ การตอบโต้ขององค์กรต่อ “นักเปิดโปง” มีตั้งแต่ ชู่เชิญ คุกคาม รั้งความ ไม่ให้ความสนใจ โยกย้าย ลดตำแหน่ง ไปจนถึงให้ออกจากงาน สำหรับกลุ่มคนที่จงรักภักดีต่อองค์กรอย่างไม่มีหุสุมิตา (unconscious loyalist) มักจะมอง “นักเปิดโปง” ในแง่ร้าย เช่นว่า เป็นผู้ทรยศต่อองค์กรบ้าง เป็นพวกนอกคอกบ้าง อยากดั่งบ้าง หรือไม่ก็เป็นพวกที่ “ล้มเหลว” ในระบบบ้าง สุดแต่จะหาเหตุผลมาอ้างกัน แต่ในแง่ของผู้สนใจแล้ว อย่างน้อยที่สุด “นักเปิดโปง” เป็นตัวอย่างของคนที่มีความจริงใจ มีความกล้าหาญทางจริยธรรม เป็นปากเป็นเสียงเพื่อคนส่วนใหญ่

กล่าวโดยสรุป “นักเปิดโปง” ในฐานะที่เป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งของคนในองค์กร เป็นการแสดงออกเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม เพราะเห็นว่ามีผลสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ขององค์กรที่ตัวสังกัด ในขณะที่เดียวกัน พฤติกรรมเช่นนี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงความปรารถนาที่จะเห็นองค์กรพัฒนาให้ดีขึ้น นอกจากนี้พฤติกรรมของ “นักเปิดโปง” ยังแสดงให้เห็นถึงสภาพการต่อสู้เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นในองค์กร แสดงให้เห็นว่า มนุษย์ในองค์กร ไม่ใช่จะเป็นแค่เพียงตัวน้อย ๆ ที่คอยแต่จะหมุนตามระบบ หากแต่ว่าราคาที่เขาเหล่านี้ต้องจ่ายค่อนข้างสูงมาก บางครั้งสูงจนน่าใจหาย อย่างไม่รู้ตัวว่าสิ่งที่จะได้รับคือ ความปวดร้าวและขมขื่น แต่ “นักเปิดโปง” เหล่านี้ก็เลือกที่จะต่อสู้ แทนที่จะสยบให้กับระบบ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง⁹

คำถามที่น่าถามก็คือว่า แล้วเราได้บทเรียนอะไรบ้างจากพฤติกรรมของ “นักเปิดโปง” McCurdy (1977:220) จะตอบคำถามนี้ได้สั้นและละเอียดน้อย: *ถ้าจะเปรียบไปแล้ว การเปิดโปงก็คล้ายกับการที่กรรมการเป่านกหวีดว่ามีการเล่นผิดกติกา (foul) เกิดขึ้นในกีฬาเบสบอล และมีผลทำให้การเล่นหยุดชะงักลงชั่วคราวและเรียกร้องความสนใจจากผู้ชมให้เห็นว่า*

มีการกระทำผิดเกิดขึ้น แต่ผู้ชมก็กลัวว่า ผู้เล่นอาจจะถูกขึ้นมาใส่กรรมการออกไปจากสนามแข่งขันก็ได้

และในโลกแห่งความเป็นจริงขององค์กรก็เป็นเช่นนี้จริง ๆ

แม้ว่า “นักเปิดโปง” จะไม่สามารถสร้างความสิ้นสะเทือนให้แก่องค์กรเท่าใดนัก แต่ผู้เขียนก็ได้ข้อคิดจากการศึกษาพฤติกรรมองค์กรแบบนี้ว่า บางทีบทบาทของนักวิชาการคงไม่ใช่จะมีแค่คอยตอกย้ำ “ความเป็นปกติ” ที่ครอบงำสังคม ในขณะที่ขณะหนึ่งให้แข็งแกร่งยิ่ง ๆ ขึ้นเท่านั้น หากแต่ควรจะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์และตั้งคำถาม (เปิดโปง?) กับ “ความเป็นปกติ” เหล่านี้ เพื่อว่ามันจะได้ไม่นำเราไปสู่ความหุคหนึ่งทางปัญญา¹⁰ ★

เชิงอรรถ

1. ระบบราชการอาจแยกพิจารณาได้ 2 แบบใหญ่ ๆ แบบแรกในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคม (social institution) สถาบันหนึ่งซึ่งมีความต่อเนื่อง มีการจัดการที่มี “ประสิทธิภาพ” มีผลประโยชน์ที่จะต้องปกป้องรักษา จึงยากแก่การเปลี่ยนแปลงแก้ไข จนบางครั้งกลายเป็นสิ่งที่คนภายนอกไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์ได้ แบบที่สอง ระบบราชการอาจมองได้ว่าเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งในการจัดองค์กร เท่านั้น (a form of organization) คือมองในแง่ที่เป็นระบบการทำงานระบบหนึ่ง ซึ่งมีการจัดโครงสร้างแบบที่เรียกว่า Weberian Bureaucracy โดยปกติจะถือว่าเป็นระบบการบริหาร หรือระบบการทำงานของรัฐบาล เป็นเครื่องมือหรือกลไกของรัฐหรือรัฐบาล ถ้ามองในแง่นี้ ระบบราชการก็เป็นสิ่งที่เราสามารถเข้าไปแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรืออาจยุบทิ้งไปเลยก็ได้ แล้วหารูปแบบการจัดองค์กรแบบใหม่ที่เราเห็นว่าทำงานได้ดีกว่า เหมาะสมกว่ามาใช้แทน แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงระบบราชการในสังคมใดสังคมหนึ่งจะเป็นผลมาจากสองแนวทางข้างต้นผสมกัน ทำให้ยากแก่การแก้ไขเปลี่ยนแปลง

2. ผู้เขียนไม่ได้หมายความว่า พฤติกรรมของ “นักเปิดโปง” จะมีอยู่แต่ในสังคมไทยและสังคมสหรัฐฯ เท่านั้น สาเหตุที่เลือกศึกษาสองสังคมนี้เป็นเพราะความสนใจ (หรือ

ความลำเอียง) ส่วนตัวประกอบกับความสะดวกในการศึกษาค้นคว้าเอกสารเป็นสำคัญ

3. บุญโชคถูกออกจากราชการก่อนแล้วจึงเขียนนวนิยายเรื่อง *นายอำเภอปฏิวัติ* ขึ้นมา ดังนั้นการเขียนนวนิยาย “เปิดโปง” ของเขา จึงไม่ใช่สาเหตุที่ทำให้ต้องถูกออกจากราชการ

4. ซึ่งถือกันว่าเป็นสังคมที่ “พัฒนา” แล้ว และมีระบบการบริหาร/ระบบราชการที่ “ทันสมัย” และมี “ประสิทธิภาพ” มากที่สุดระบบหนึ่ง และเป็นสังคมซึ่งครั้งหนึ่งได้พยายามถ่ายทอดรูปแบบการบริหารของตนไปสู่ประเทศโลกที่สาม ภายใต้โครงการช่วยเหลือต่าง ๆ โดยมีความเชื่อมั่นว่า American public administration จะสามารถช่วย “พัฒนา” ประเทศโลกที่สามได้อย่างรวดเร็ว

อิทธิพลของแนวความคิดที่ว่า ระบบการบริหารแบบอเมริกันเป็นระบบที่ “ดีที่สุด” และสามารถช่วย “พัฒนา” ประเทศโลกที่สามได้อย่างรวดเร็ว อาจดูได้จากการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (comparative public administration) และ “การบริหารการพัฒนา” (development administration) ของกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ (Comparative Administration Group-CAG) ในอดีต ผู้สนใจอาจดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก Jones (1976:99-110), Siffin (1976:61-71), Loveman (1976:616-621) and Esman (1980:426-431).

ในการวิพากษ์วิจารณ์จุดอ่อนของทฤษฎีของกลุ่มการบริหารเปรียบเทียบ ที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาของประเทศโลกที่สาม, Weidner (1962:97-115) ได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับทฤษฎีองค์กรและระบบราชการไว้หลายประการ เช่น ความเชื่อที่ว่าลักษณะของระบบราชการที่มีประสิทธิภาพและ “ทันสมัย” จะต้องเป็นกลางและยึดมั่นในจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ (professionalization) นั้นเป็นเรื่องที่ล้าสมัยไปแล้ว เพราะจริง ๆ แล้ว สิ่งเหล่านี้เป็นเพียงข้ออ้างที่มีไว้เพื่อล้าสมองคนให้ทำงานให้กับองค์กร เป็นข้ออ้างของวิชาการบริหารรัฐกิจ ที่จะสร้างความชอบธรรมให้แก่วิชาของตนซึ่งมีหน้าที่หลักอยู่ที่การผลิตคนป้อนให้กับองค์กรอีกต่อหนึ่ง—คนที่ไม่ต้องคิดมาก ไม่ต้องสงสัยมาก (เพราะต้องวางตัวเป็นกลาง มีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติ มีความรับผิดชอบเป็นวิชาชีพที่มีจรรยาบรรณ ฯลฯ) (pp. 105-106) หรือความเชื่อในหมู่นักทฤษฎีองค์กรส่วนใหญ่ที่ว่า การจัดองค์กรแบบระบบราชการของ Weber นั้น เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพที่สุดเพียงระบบเดียวเท่านั้น นับเป็นการสรุปที่ผิดพลาดและสร้างปัญหามากมายต่อทฤษฎีองค์กรในปัจจุบัน

5. มุ่งงานศึกษาในแนวนี้เป็นจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น Bennis (1966), Crozier (1964), Denhardt (1981a), Hummel (1982), McCurdy (1977:70-104), and Thayer (1973).

6. ข้อถกเถียงทำนองนี้อาจหาดูเพิ่มเติมได้จากงานของ Friedman and Kariel (1979) และ Kariel (1981). Kariel ได้ให้ข้อสังเกตว่า ชีวิตของเราในปัจจุบันถูกรอบงำด้วยวิถีคิด วิถีมองโลกแบบองค์กรที่แยกวัตถุประสงคค์กับวิถีการปฏิบัติ ออกจากกัน วิถีมองโลกแบบนี้เป็นผลมาจากอิทธิพลของพวกปฏิฐานนิยม (logical positivism) การที่จะหลุดพ้นจากวิถีการมองโลกแบบนี้ เราจะต้องเริ่มต้นด้วยการวิพากษ์วิจารณ์กรอบหรือวิถีคิดหรือ “จริยธรรม” ขององค์กรแบบนี้อย่างจริงจังก่อน

7. ดูรายละเอียดใน March and Simon (1958: บทที่ 6, โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้า 140-141, 169-171, และบทที่ 7, โดยเฉพาะหน้า 203-210), และ Simon (1957) แนวความคิดแบบ “incrementalism” ของ Lindblom (1959) ก็ดูเหมือนว่าจะเชื่อในเรื่องของความจำกัดทางด้านเหตุผลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจของคนที่ในองค์กร แต่เขาใช้คำว่า “the cognitive limits of human rationality.”

8. แม้ว่าอิทธิพลของสื่อมวลชนในสังคมไทยในอนาคตจะเพิ่มมากขึ้น คำถามที่นำถามต่อไปก็คือว่าสื่อมวลชนไทยจะให้ความสนใจกับ “นักเปิดโปง” มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ก็เพราะว่าสื่อมวลชนเองก็มีข้อจำกัดหลายประการ และที่สำคัญที่สุดก็คือว่าสื่อมวลชนมีผลประโยชน์ที่จะต้องปกป้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความอยู่รอดของตนเอง ดังนั้น “ฝ่ายทุน” อาจจะเห็นว่าเป็นการ “เสี่ยง” เกินไปถ้าหากจะให้ความสนใจกับ “นักเปิดโปง”

9. ผู้เขียนไม่ปฏิเสธว่า บ่อยครั้งที่ “นักเปิดโปง” อาจจะทำไปด้วยเหตุจงใจส่วนตัวบางประการ เช่น มีความโกรธแค้นส่วนตัว หรือต้องการ “ตีปีบ” เพื่อให้ตัวเองได้รับผลประโยชน์บางอย่าง เป็นต้น แม้ว่าสิ่งเหล่านี้จะเป็นเรื่องของจิตใจและยากที่จะบอกได้อย่างแน่ชัด แต่ถ้าหากเราพิจารณาถึงความเสี่ยงที่ “นักเปิดโปง” จะได้รับจากผลการกระทำของเขา รวมตลอดถึงสิ่งที่เขาพยายามจะเปิดโปง ก็คงพอจะมองออกว่าเขาทำเพื่อ “ส่วนรวม” หรือเพื่อ “ส่วนตัว”

10. เป็นที่น่ายินดีว่าในระยะหลัง ๆ นี้ มีนักทฤษฎีองค์กรหลาย ๆ ท่าน ได้เริ่มหันมาวิพากษ์วิจารณ์สิ่งที่ Denhardt เรียกว่า “จริยธรรมขององค์กร” มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทฤษฎีองค์กรที่เน้นแต่ “ความมีประสิทธิภาพ” และ

“ความประหยัด” ขององค์กร (the old efficiency and economy school) โดยมองข้ามความเป็นมนุษย์ของคนในองค์กร ไป นักทฤษฎีองค์กรแนวนี้อาจเรียกรวม ๆ ได้ว่าเป็นพวก Radical Organization Theorists ดูตัวอย่างจากงานของ Denhardt (1981b) และ Ham and Hill (1984:ch. 10).

หนังสืออ้างอิง

ภาษาไทย

บุญโชค เข็มวิริยะ. *นายอำเภอปฏิวัติ*. กท. บรรณกิจ, 2518

ภาษาอังกฤษ

Barnard, Chester I.

1938 *The Function of Executive*. Cambridge, Mass: Harvard University Press. (Thirtieth Anniversary Edition, 1979).

Bennis, Warren G.

1966 “Organization Developments and the Fate of Bureaucracy” in Fred A. Kramer (ed.), 1973:161-184.

Branch, Taylor

1979 “Courage Without Esteem: Profiles in Whistle Blowing,” in Peters and Nelson, eds., 1979:217-238.

Crozier, Michel

1964 *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: The University of Chicago Press.

Denhardt, Robert A.

1981a *In the Shadow of Organization*. Lawrence: The Regents Press of Kansas.

1981b “Toward a Critical Theory of Public Organization,” *Public Administration Review*, 41/6, Nov.-Dec., pp. 628-635.

Dular, Helen

1979 “The Price of Blowing the Whistle,” in Phillip E. Present (ed.), *People and Public Administration: Case Studies and Perspectives*. Calif.: Palisades Publisher, pp. 81-91.

Esman, Milton J.

1980 “Development Assistance in Public Administration: Requiem or Renewal,” *Public Administration Review*, 40/5, Sept.-Oct., pp. 426-431.

Friedman, Harry J. and Henry S. Kariel

1979 “Designing Administrative Reality: An Introduction to Public Administration”. Unpublished Manuscript, Department of Political Science, University of Hawaii.

Ham, Christopher and Michael Hill

1984 *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Great Britain: Wheatshaf Books.

- Hirschman, Albert O.
1970 *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. Excerpt is found in Peters and Nelson, eds., 1979:209-217.
- Hummel, Ralph P.
1982 *The Bureaucratic Experience*. Second Edition. New York: St. Martin's Press.
- Jones, Garth N.
1976 "Frontiersmen in Search for the 'Last Horizon': The State of Development Administration in the 1960s," *Public Administration Review*, 36/1, Jan.-Feb., pp. 99-110.
- Kariel, Henry S.
1981 "Perceiving Administrative Reality," *Journal of Politics*, 43, pp. 720-736.
- Kramer, Fred A.
1973 *Perspectives on Public Bureaucracy: A Reader on Organization*. Cambridge, Mass.: Winthrop Publishers, Inc.
- Lindblom, Charles E.
1959 "The Science of 'Muddling Through'," *Public Administration Review*, 19, Spring, pp. 79-88.
- Loveman, Brian
1976 "The Comparative Administration Group, Development Administration and Antidevelopment," *Public Administration Review*, 36/6, Nov.-Dec., pp. 616-621.
- March, James A. and Herbert A. Simon
1958 *Organization*. New York: John Wiley and Sons, Inc.
- McCurdy, Howard E.
1977 *Public Administration: A Synthesis*. Menlo Park, Calif.: Benjamin/Cummings Publishing Company.
- Nader, Ralph, Peter J. Petkas, and Kate Blackwell
1972 *Blowing the Whistle: The Report of the Conference on Professional Responsibility*. N.Y.: Bantam Books.
- Peters, Charles and Taylor Branch
1972 *Blowing the Whistle: Dissent in the Public Interest*. New York: Praeger Publishers.
- and Michael Nelson (eds.)
1979 *The Culture of Bureaucracy*. N.Y.: Holt, Rinehart and Winston
- Rudolph, Lloyd I. and Susanne Hoeber Rudolph
1979 "Authority and Power in Bureaucratic and Patrimonial Administration: A Revisionist Interpretation of Weber on Bureaucracy," *World Politics*, 31/2, Jan., pp. 195-227.
- Siffin, William J.
1976 "Two Decades of Public Administration in Developing Countries," *Public Administration Review*, 36/1, Jan.-Feb., pp. 61-71.
- Simon, Herbert A.
1947 *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*. N.Y.: The Macmillan Company.
- 1957 *Models of Man*. N.Y.: John Wiley and Sons.
- Thayer, Frederick C.
1973 *An End to Hierarchy! An End to Competition!: Organizing the Politics and Economics of Survival*. N.Y.: New Viewpoints.
- Weidner, Edward W.
1962 "Development Administration: A New Focus for Research," in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes, eds., *Papers in Comparative Public Administration*. Ann Arbor, Michigan: Institute of Public Administration, The University of Michigan, pp. 97-115.
- Whyte, William H., Jr.
1956 *The Organization Man*. Garden City, N.Y.: Doubleday Anchor Book.

