

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทยครั้งนี้ ผู้วิจัยนำเสนอวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในการศึกษาคั้งนี้เป็น 3 ตอน คือ แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม มหาวิทยาลัยกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม และอาจารย์กับการมีส่วนร่วมในการบริหาร โดยมีรายละเอียดของวรรณกรรมในแต่ละตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

เคยมีความเข้าใจผิดว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นสัญญาณของความอ่อนแอของผู้บริหาร แต่โดยข้อเท็จจริงแล้ว การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นการใช้แนวคิดของการบริหารเชิงระบบและทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งพิจารณาเห็นว่า ทรัพยากรมนุษย์เป็นทรัพยากรหลักที่สำคัญขององค์กรที่จะทำให้การบริหารองค์การบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ได้มีผู้ให้ความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไว้ต่าง ๆ ดังนี้

การบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ กระบวนการของการให้ผู้ใต้บังคับบัญชา มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ โดยเน้นการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันของบุคคล ให้ใช้ความคิดสร้างสรรค์และความเชี่ยวชาญของแต่ละคนในการแก้ปัญหาการบริหารที่สำคัญ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งอำนาจหน้าที่การบริหารให้กับผู้ร่วมงานและที่สำคัญ ต้องให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์กร (Anthony, 1978; สมยศ นาวิการ, 2525)

สวอน เชลล์ (Chell, 1985) กล่าวถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า เป็นลักษณะของการเข้าไปสัมพันธ์กับกิจกรรมโดยตรงของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยที่พวกเขาเข้าไปแบ่งปันการควบคุมผลลัพธ์ขององค์กร ตลอดจนมีความเท่าเทียมในสิทธิ (Rights) นอกจากนี้ การปฏิสัมพันธ์จะต้องคำนึงถึงองค์กรและโครงสร้างหน้าที่ทางสังคมขององค์กรด้วย

รุม (Vroom, 1985) พิจารณาปริมาณการมีส่วนร่วมในเชิงจิตวิทยาว่า เป็นปริมาณของ อิทธิพลที่บุคคลรู้สึกว่าได้เข้าไปร่วมในการตัดสินใจ และบุคคลจะได้รับความพึงพอใจจากการ ทำงานที่มีประสิทธิภาพด้วยตนเอง บุคคลจะพัฒนาความผูกพันที่มีต่องาน และจะสามารถ ทำงานได้ดีเมื่อเห็นได้ชัดว่า ตนเองสามารถขยายเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ ปรัชญาของแนวคิดในการควบคุมตนเอง (Self-Control หรือ Self-Regulation) มิใช่ควบคุม โดยองค์การ (Organizational Control)

เมเออร์ (Maier อ้างจาก จูรี เพ็ชรรัตน์, 2533) ได้ให้คำจำกัดความลักษณะการบริหาร แบบมีส่วนร่วมว่าเป็นลักษณะของการส่งเสริมหรือการสนับสนุนความคิดที่เป็นอิสระการวิเคราะห์ ปัญหา การเลือกเป้าหมาย การวางแผน และการจัดตารางการทำงาน ผู้บังคับบัญชาต้องดูแล และเอาใจใส่ใกล้ชิดในประเด็นที่สะท้อนมาจากผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งแสดงให้ผู้ใต้บังคับ บัญชาได้เห็นถึงเป้าหมายขององค์การ ตลอดจนพิจารณาถึงการไหลของข่าวสาร ข้อมูล (Information Flow) ที่จะไปสู่ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีข้อมูลเพื่อการสื่อสารที่ เพียงพอ

ส่วนผู้บริหารมหาวิทยาลัยของไทย ก็มีทัศนะเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมไม่ แตกต่างจากความหมายดังกล่าวข้างต้น โดยมีความเห็นว่า

...การบริหารงานแบบประชาธิปไตย ซึ่งเรียกว่า democratic management บางทีเขาเรียกว่า participative management หรือ management by participative เป็น circumstance ของการบริหาร การบริหารงานแบบ ประชาธิปไตย คือ decision making ของเรา ได้มี consultation หรือมี การปรึกษาหารือกัน ไม่ใช่เราอยากจะทำอะไร คิดอะไร ผู้บริหารก็ทำ อย่างนั้นก็เรียกว่า ไม่ใช่ประชาธิปไตย เราต้อง consultation ก่อนที่จะ decision แต่ decision making ของเรา เกิดจาก consultation แล้วเอา ความคิดเห็นต่าง ๆ มารวมกัน สุดท้ายเป็น decision making ให้ คนได้มีการพูด อันนี้เรียกว่า democratic management... (เกษม สุวรรณกุล, อ้างจาก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530 ก.)

และล่าสุด โคตา (Cota, 1993) ได้ศึกษากฎหมาย Assembly Bill ซึ่งเป็นกฎหมายหลัก ในการจัดระบบอุดมศึกษาของรัฐแคลิฟอร์เนียภายใต้หัวข้อการบริหารแบบมีส่วนร่วม (Shared

Governance) ว่า ได้รับการตีความและนำไปใช้อย่างไรในวิทยาลัยชุมชน 2 แห่งที่เป็นกรณีศึกษาโดยการสนทนากับนักการอุดมศึกษาและนักกฎหมาย ผู้เข้าร่วมสนทนามีประจักษ์ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นกระบวนการตัดสินใจแบบปฏิสัมพันธ์ (an interaction decision making process) โดยมีผลประโยชน์ของสถาบันเป็นเป้าหมายหลัก และต้องให้มีการแสดงออกถึงความเชื่อ ค่านิยม และทัศนคติของประชาคมต่าง ๆ ในสถาบันอย่างอิสระ

จากความหมายของการบริหารแบบมีส่วนร่วมดังกล่าว อาจสรุปสาระสำคัญของ การบริหารแบบมีส่วนร่วมได้ ดังนี้

1. ลักษณะเด่นของการบริหารงานแบบนี้ คือ มีความไว้วางใจและเชื่อมั่นในหมู่สมาชิก การสื่อสารเป็นอิสระเปิดกว้าง มีการโต้แย้งกันอย่างเปิดเผยและมีการเห็นพ้องกัน (consensus)
2. ผู้บริหารกระตุ้นจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้เกิดกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารกิจการขององค์การ ทำให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อองค์การ
3. การตัดสินใจต่าง ๆ กระทำโดยกลุ่มในทุกระดับในองค์การ
4. ต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย และการดำเนินงานขององค์การ
5. การควบคุมงานต้องกระจายไปในหมู่ผู้ปฏิบัติ ให้มีการควบคุมตนเองโดยเน้นการแก้ปัญหา หลีกเลี่ยงการตำหนิ
6. ผู้บริหารให้ความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้การทำงานมีผลงานสูงสุด และสำเร็จตามเป้าหมาย (Likert, 1961; Anthony, 1978 ;สมยศ นาวิการ, 2525)
7. เนื่องจากมีการทำงานเป็นกลุ่ม ความไม่รู้จะถูกจัดออกไปในขณะที่มีการอภิปราย เพราะเป็นการให้ข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน เป็นการขจัดแนวคิดที่ไม่เหมาะสมและขาดเหตุผลออกไป
8. การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะมีประสิทธิภาพสูง หากในกลุ่มประกอบด้วยสมาชิกที่มีความเชี่ยวชาญในแขนงต่าง ๆ กัน มีมุมมองที่แตกต่างกัน แต่มีเป้าหมายในการแก้ปัญหาเดียวกัน (Marchant, 1976)

ดังนั้น องค์การที่ใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมจึงมักมีเป้าหมายขององค์การ ดังนี้

1. เพื่อเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจทางการบริหารให้ดีขึ้น
2. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรในองค์การ

3. เพื่อเพิ่มขวัญ กำลังใจ และความพอใจในงานให้มากขึ้น
4. เพื่อให้องค์การตอบสนองต่อความต้องการของสภาพแวดล้อมได้ดีขึ้น

หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

ในการศึกษาถึงการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม มีประเด็นที่ควรจะศึกษา ดังนี้

1. ความเข้าใจเกี่ยวกับพฤติกรรมมนุษย์ มีสิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจ 2 ประเด็น คือ แรงจูงใจ และบุคลิกภาพของคนในองค์กร ทฤษฎีที่นิยมใช้ในการอธิบายแรงจูงใจ และบุคลิกภาพของคนในองค์กร มีดังนี้

1.1 ทฤษฎี Needs Hierachy Theory ของ Maslow ที่เชื่อว่า ผู้บริหารต้องจัดหา และสร้างแรงจูงใจให้สอดคล้องกับความต้องการของบุคคลในองค์การ

1.2 ทฤษฎี Motivation-hygiene Theory ของ Herzberg, Mansner and Snyderman ที่กล่าวว่า แรงกระตุ้นที่ทำให้คนทำงานมี 6 ประการ ได้แก่ ความสำเร็จ ความมีชื่อเสียง ความก้าวหน้า ความพอใจในงาน ความรับผิดชอบ และการพัฒนาตนเอง จึงมีความเชื่อว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมสามารถนำมาใช้ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการทำงานได้

1.3 ทฤษฎี The Need for Achievement ของ McChelland ซึ่งมีสมมุติฐานว่าคนตั้งใจทำงานเพราะต้องการความสำเร็จ

1.4 ทฤษฎีบุคลิกภาพ Chris Argyris ได้วิเคราะห์บุคลิกภาพของคนในองค์การไว้ว่า บุคคลที่บรรลุนิติภาวะมีความต้องการความเป็นอิสระในการทำงาน แต่ถ้าบรรยากาศในที่ทำงานไม่เปิดโอกาสให้บุคคลควบคุมตนเองในการทำงาน มีการชี้นำโดยคาดว่า ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติแบบแคบ และให้ทำงานที่ไม่สร้างสรรค์ จะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคลกับองค์การ

2. ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การ นักทฤษฎีองค์การหลายคน เช่น James Thompson, Don Hellriegel และ John Slocum อธิบายว่า สิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการคงอยู่ขององค์การ ปัจจัยสำคัญ 2 ประการของสภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อองค์การ คือ

2.1 ระดับความเหมือน-ความแตกต่างกันของประชาคมในองค์กรนั้น (Homogeneity-Heterogeneity) เช่น ในมหาวิทยาลัยมีประชาคมหลายกลุ่ม ทำให้ต้องจัดบริการหลายอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการที่แตกต่างกันของกลุ่มเหล่านั้น

2.2 ระดับความเป็นระเบียบในสภาพแวดล้อม (Degree of Order) สภาพแวดล้อมนั้นนิ่งหรือเคลื่อนไหว มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยหรือไม่ การเปลี่ยนแปลงนั้น สามารถคาดคะเนได้หรือไม่ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า องค์การรู้จักสภาพแวดล้อมของตนได้ดีเพียงใด (Anthony, 1978) ยิ่งหากสภาพแวดล้อมมีความไม่แน่นอน และมีความแตกต่างกันมากเพียงใด องค์การต้องกระจายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจมากขึ้นเท่านั้น การบริหารแบบมีส่วนร่วม จะถูกนำมาใช้มากขึ้น เพราะในกรณีที่สภาพแวดล้อมมีความเปลี่ยนแปลงมาก และมีความแตกต่างกันมาก องค์การต้องตัดสินใจอย่างรวดเร็ว จึงจะทำให้้องค์การสามารถตอบสนองต่อโอกาสต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพก่อนที่จะไม่มีโอกาส หรือก่อนที่จะคู่แข่งจะตอบสนองโอกาสดังกล่าวไป หน่วยงานที่มีการรวมอำนาจการตัดสินใจ จะพบว่า ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสภาพแวดล้อมได้ ดังนั้น การรวมอำนาจควรมีน้อยลง เพื่อให้้องค์การสามารถปรับตัวได้ทันและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยสภาพแวดล้อม

คล้ายคลึงกัน

แตกต่างกัน

		การตัดสินใจขององค์การ	
		1	2
แน่นอน	การรวมอำนาจ	การรวมอำนาจ	การรวมอำนาจ
	การให้ความสำคัญกับกฎ ระเบียบ	การให้ความสำคัญกับกฎ ระเบียบ	การให้ความสำคัญกับกฎ ระเบียบ
เปลี่ยนแปลง	การรวมอำนาจหน้าที่น้อยลง	การมีส่วนร่วม	การให้ความสำคัญกับ-
	มีกฎ ระเบียบบางอย่าง	การวางแผน	

แผนภาพแสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพแวดล้อมและองค์การ

ที่มา : Anthony, 1978

จากแผนภาพจะเห็นว่า องค์การในปัจจุบัน ซึ่งเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา มีความจำเป็นต้องใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานอย่างแท้จริง

3. ทฤษฎีการตัดสินใจ โดยหลักการของทฤษฎีการตัดสินใจเชื่อว่าการตัดสินใจมีขึ้นเพื่อเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของแต่ละคนมีความแตกต่างกันไปตามความชอบ ความสนใจ ประสบการณ์และความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้น ไลฟาน (Lifhan quoted in Rice and Schnider, 1994) ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับการตัดสินใจว่าเป็นกระบวนการที่มีการตระหนัก และรับรู้ถึงปัญหาของระบบและจัดกระทำกับปัญหา โดยต้องอาศัยสารสนเทศและค่านิยม จนกระทั่งลดประเด็นปัญหาลงให้เหลือน้อยที่สุดและเสนอทางเลือก โดยการเลือกนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรับรู้ถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นในระบบด้วย Liphan ยังบ่งชี้ถึงกระบวนการในการตัดสินใจว่า ต้องประกอบด้วย 3 มิติ ดังนี้

1. ขั้นตอนในการตัดสินใจ (Decision stage) คือ การพิจารณาว่ามีวิธีการตัดสินใจอย่างไร (how a decision is made)
2. เรื่องที่ต้องตัดสินใจ (Decision content) คือ เนื้อหาของการตัดสินใจนั้นเกี่ยวข้องกับอะไร (what a decision deal with)
3. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision involvement) ได้แก่ ใครบ้างที่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (who participates in making a decision)

4. แนวคิดเกี่ยวกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการบริหารและความชอบธรรม
มอร์ติเมอร์ (Mortimer, 1976) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างรูปแบบการบริหารและความชอบธรรม โดยเชื่อว่า ในสถาบันอุดมศึกษา ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจ (authority) มีค่อนข้างมากเพราะประกอบด้วยนักวิชาชีพกลุ่มต่างๆ มากมาย และมีการบังคับบัญชาที่แตกต่างกับธุรกิจ เช่นเดียวกับแนวคิดของเบิร์นบอม (Birnbom, 1988) กล่าวคือในองค์การธุรกิจการตัดสินใจเป็นสิทธิโดยเด็ดขาดของผู้บริหาร แต่ในองค์การวิชาชีพเช่นมหาวิทยาลัย นักวิชาชีพเป็นผู้สร้าง ประยุกต์ใช้ และธำรงรักษาความรู้ และเป็นผู้กำหนดเป้าหมายของสถาบัน ตลอดจนเป็นผู้รับผิดชอบในการธำรงไว้ซึ่งมาตรฐานในวิชาชีพ ดังนั้น ในมหาวิทยาลัยอำนาจของผู้บริหารจะเป็นรองอำนาจของนักวิชาชีพที่อาศัยการบริหารของผู้บริหารเป็นวิธีการเพื่อนำไปสู่การดำเนินวิชาชีพของตน แต่จะมีความเหมือนธุรกิจ คือมีรูปแบบในการบริหารที่ใช้โดยทั่วไป 3 รูปแบบ ได้แก่ แบบราชการ แบบนักวิชาชีพ และแบบคู่ขนาน ส่วนความชอบธรรม (legitimacy) เป็นสิ่ง

ที่ผู้ปกครองได้รับจากผู้ถูกปกครอง บุคคลจะยินยอม ให้ปกครองเมื่อเชื่อมั่นว่าผู้ปกครองมีความชอบธรรม

สมมติฐานเกี่ยวกับตัวแปรร่วมระหว่าง รูปแบบการบริหาร และความชอบธรรมในวงการอุดมศึกษา มุ่งประเด็นไปยังความสามารถที่มีประสิทธิภาพของอาจารย์ในการตัดสินใจที่ดี ค่านิยมที่เป็นบรรทัดฐานของอุดมศึกษา สนับสนุนว่า การแบ่งอำนาจเป็นองค์ประกอบเบื้องต้น อันดับแรกของการบริหารที่ชอบธรรม ในขณะที่เดียวกัน การบริหารสถาบันซึ่งอยู่ภายใต้ความกดดันที่ต่อเนื่องจากการแข่งขันระหว่างนักวิชาชีพ ทำให้อาจารย์ต้องมีปฏิกริยาต่อการใช้อำนาจตามหน้าที่และอำนาจอย่างเป็นทางการของผู้ใช้อำนาจนั้น ซึ่งมอร์ติเมอร์ได้อธิบายถึงความแตกต่างของอำนาจตามหน้าที่ และอำนาจอย่างเป็นทางการ ดังนี้

อำนาจตามหน้าที่ (Functional authority) มีความชอบธรรมตามความสามารถในวิชาชีพ ทักษะของการมีมนุษยสัมพันธ์ ความเชี่ยวชาญและคุณสมบัติพิเศษส่วนบุคคลอื่น ๆ

อำนาจอย่างเป็นทางการ (Formal authority) มีความชอบธรรมโดยได้รับจากตำแหน่งหรือหน่วยงานตามกฎหมาย

บรรทัดฐานของการแบ่งอำนาจจะสำเร็จอย่างดีที่สุด และทำให้การบริหารสถาบันมีความมั่นคง ก็ต่อเมื่อ ความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจทั้งสอง มีความเหมาะสมตามความชอบธรรม และจากผลการวิจัยส่วนใหญ่ พบว่า ช่องว่างระหว่างการใช้อำนาจทั้งสองจะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการบริหารของแต่ละสถาบัน

สาระสำคัญของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

เทนเนนบอมและมาซซาริค (Tennenbaum and Massarick, 1950 อ้างจาก จูรี เพ็ชรรัตน์, 2533) ได้ศึกษาว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม เป็นเรื่องของผู้มีส่วนร่วมกับลักษณะการเข้าไปมีส่วนร่วม การเข้าไปมีส่วนร่วมอาจเป็นไปโดยตรง และมีลักษณะเป็นทางการ ซึ่งมีผลประโยชน์เป็นแรงผลักดันให้เกิดการมีส่วนร่วม และเกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา ถ้าการมีส่วนร่วมเป็นไปโดยทางอ้อมและไม่เป็นทางการ การมีส่วนร่วมนั้นอาจจะไม่ได้เกิดจากผลประโยชน์ก็ได้ ทั้งคู่ยังได้เสนออีกว่าในการเข้าไปมีส่วนร่วมนั้น คือ การเข้าไปแบ่งปัน หรือแบ่งส่วนในบางอย่างที่กำลังดำเนินอยู่ ซึ่งการแบ่งปันต่าง ๆ มีความเกี่ยวพันกัน และการมีส่วนร่วมจะเกิดในบริบทของสังคมนั้น ๆ

เทเนนบอม และมาซซาริค ศึกษาต่อไปว่า แนวความคิดเรื่องการมีส่วนร่วมได้มีการเปลี่ยนแปลงไป โดยหันมามุ่งเน้นเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ การตัดสินใจเกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารต้องการประสานสิ่งต่าง ๆ ตลอดจนจนเป็นการควบคุมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานตามหน้าที่และเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้ ผู้บริหารจะเป็นผู้ที่ผลักดันความสำเร็จให้แก่องค์การโดยผ่านผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งจะเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ขององค์การซึ่งประเด็นเรื่องผลประโยชน์นี้เอง ที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีความปรารถนาอย่างยิ่งที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ภายในองค์การ ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการตัดสินใจมีความเกี่ยวข้องกับความรู้สึกในการเลือกพฤติกรรมหนึ่งๆท่ามกลางทางเลือกมากมายที่ปรากฏอยู่ ซึ่งกระบวนการตัดสินใจประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ

1. บุคคลต้องมีความรู้พอสมควรต่อทางเลือกของพฤติกรรมเหล่านั้นซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่กำลังพิจารณาเพื่อการตัดสินใจอยู่

2. บุคคลที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม จะต้องให้ความหมายของทางเลือกแต่ละทางโดยคำนิยามดังกล่าว จะมีความเกี่ยวข้องกับข้อกำหนดที่มีความเป็นไปได้มากที่สุด ตลอดจนมีความเป็นเหตุเป็นผลกัน

3. บุคคลต้องเลือกพฤติกรรมอันใดอันหนึ่งในทางเลือกต่างๆเหล่านั้นแล้วทำการตัดสินใจ

ลิเคิร์ท (Likert, 1961) อธิบายถึงการบริหารแบบมีส่วนร่วมว่า การกำหนดเป้าหมายและการตัดสินใจภายในองค์การตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไว้วางใจและความเชื่อมั่นในสมาชิก การสื่อสารไม่เพียงแต่จากบนลงล่าง (downward communication) และจากล่างขึ้นบน (upward communication) เท่านั้น แต่ยังมีสื่อสารตามแนวนอน (horizontal communication) ระหว่างเพื่อนร่วมงานในระดับเดียวกัน ในการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาไม่เพียงแต่ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ผู้บริหารพยายามทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่าพวกเขามีความสำคัญในองค์การ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชา จะดำเนินไปอย่างตรงไปตรงมาในบรรยากาศแห่งมิตรภาพ

จากแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วมดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นลักษณะที่ผู้นำเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีอิสระในการทำงาน ตลอดจนมีสิทธิในการเสนอแนะความคิดเห็นเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา ลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นแรงจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความพึงพอใจ และมีผลการปฏิบัติงานสูงขึ้น ดังที่ ยุกิล (Yukl, 1981) ได้ชี้ให้เห็นว่า

1. การมีส่วนร่วมนั้นจะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถทำความเข้าใจต่อการตัดสินใจมากขึ้น ขณะเดียวกันก็เป็นโอกาสในการถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมยังยอมให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีอิทธิพลบางประการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน

2. นอกจากการมีส่วนร่วม จะทำให้เกิดการยอมรับการตัดสินใจมากขึ้นแล้วยังทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความผูกพันในผลของการกระทำร่วมกันด้วย เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว ผู้ใต้บังคับบัญชาได้เข้าไปมีส่วนกำหนด ทำให้มีความพยายามเพื่อให้บรรลุผลในการตัดสินใจดังกล่าว

3. การมีส่วนร่วม ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจยิ่งขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดการวางแผนเพื่อพัฒนาไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์

4. การมีส่วนร่วม ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสรับรู้ข้อมูลที่ถูกต้องมากขึ้นเกี่ยวกับเงื่อนไขและผลตอบแทนที่จะได้รับจากองค์การทำให้มีความเพียรพยายามสูงขึ้น เพื่อมุ่งสู่ความสำเร็จ

5. องค์ประกอบของการมีส่วนร่วม คือ ความต้องการอิสระของผู้ใต้บังคับบัญชา ผลสำเร็จ เอกสิทธิ์ และความมีสุขภาพจิตที่ดี ถ้าผู้ใต้บังคับบัญชามีองค์ประกอบดังกล่าวสูงจะทำให้พวกเขาทำงานด้วยความเต็มใจและพึงพอใจมากขึ้น

6. กระบวนการตัดสินใจโดยกลุ่มที่มีการรับรู้โดยสมาชิก การตัดสินใจดังกล่าวจะมีความชอบธรรม

7. การตัดสินใจเป็นกลุ่มทำให้สมาชิกมีโอกาสในการแก้ปัญหาาร่วมกัน ก่อให้เกิดการประสานงาน และมีความเข้าใจกันมากขึ้น กลุ่มจะมีความเข้มแข็งขึ้น

8. การมีส่วนร่วมในบางองค์การ จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงต่อรองกันระหว่างผู้บริหารกับผู้ใต้บังคับบัญชา ความแตกต่างที่เกิดขึ้นจะสามารถแก้ไขได้ โดยการยอมรับซึ่งกันและกันตลอดจนมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันทำให้มีการแก้ไขข้อขัดแย้งที่อาจมีอยู่ให้หมดไป

เฟรนช์และแคพเพลน (French and Caplan, 1970 อ้างถึงใน จูรี เพ็ชรรัตน์, 2533) ได้ศึกษาวิจัย พบว่า บุคคลที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากกว่าบุคคลอื่น จะรู้สึกถูกคุกคามจากงานต่ำ และมีความรู้สึกได้รับการยกย่องสูงขึ้น นอกจากนี้ มาร์โกลิส ครอสส์ และ ควินน์ (Margolis Kross and Quinn, 1974 อ้างถึงใน จูรี เพ็ชรรัตน์, 2533) พบว่า การไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในงาน เป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญของความเครียดและความกดดันในงาน การหลีกเลี่ยงงาน และความรู้สึกได้รับการยกย่องต่ำ ความพึงพอใจในงานลดลง มีแรงจูงใจในการทำงานต่ำ มีความตั้งใจที่จะหนีงาน และขาดงานบ่อยขึ้น

องค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้เกิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมขึ้นในองค์กร หรือไม่ว่า คือ ผู้นำ จากแนวคิดของแฮสส์ (House, 1971) ผู้นำที่สามารถทำให้เกิดการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ ผู้นำที่มีพฤติกรรมดังต่อไปนี้

1. มีการแบ่งปันข่าวสารข้อมูลกับผู้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน
2. กั้นคนที่มิบุคคลิกครอบงำไว้ เพื่อไม่ให้มีอิทธิพลต่อผู้อื่น
3. เอาใจใส่กับความคิดเห็นต่าง ๆ รวมทั้งข้อเท็จจริงและความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานที่ไม่

ค่อยแสดงออก

4. ช่วยเหลือผู้ปฏิบัติงานในการสื่อสารกับคนอื่น
5. กระตุ้นให้มีการเสนอทางเลือกต่าง ๆ
6. ชลอการประเมินทางเลือกไว้ จนกว่าจะเสนอออกมาหมดแล้ว
7. ชี้แนะกระบวนการกลั่นกรองทางเลือก
8. เลือกแนวทางแก้ไข
9. การตัดสินใจต้องไม่เป็นระบบประจำ ซ้ำซาก (Routine)
10. ข้อมูลในการตัดสินใจต้องไม่เป็นมาตรฐานเกินไป และไม่เป็นระบบศูนย์กลาง
11. ในการตัดสินใจแต่ละครั้งต้อง ให้ความสำคัญสมาชิกในการเข้าร่วมในกระบวนการ

ตัดสินใจ

ส่วนผู้ใต้บังคับบัญชาจะปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อเมื่อ

1. รู้ถึงความจำเป็นในเรื่องของเสรีภาพที่ได้รับ
2. รู้สึกถึงความชอบธรรมของตนต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
3. รู้สึกถึงความสามารถของตนในการเข้าร่วมตัดสินใจ
4. เชื่อมั่นในความสามารถของตน

ภายใต้พฤติกรรมของผู้นำและผู้ใต้บังคับบัญชาดังกล่าว จึงควรพิจารณาถึงปัจจัย 3 ประการ ที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วม อันได้แก่

1. การแบ่งปันข่าวสาร (Sharing of Information) หมายถึง ปริมาณข่าวสารที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับ มีจำนวนมากน้อยเพียงใด

2. การแบ่งปันอำนาจ (Sharing of power) หมายถึง การกระจายอำนาจไปสู่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีมากน้อยเพียงใด
3. การแบ่งปันอิทธิพล (Sharing of Influence) คือ การยอมรับในอิทธิพลของผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีมากน้อยเพียงใด

ปัจจัยทั้ง 3 ประการ จะเป็นตัวบ่งชี้ว่า บรรดาผู้นำในองค์กรต่าง ๆ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ปฏิบัติงาน เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานได้มากน้อยเพียงใด ความมากกว่าหรือน้อยกว่า จะเป็นตัวที่มีผลกระทบต่อความพึงพอใจของผู้ปฏิบัติงานว่าเป็นเชิงบวกหรือเชิงลบ (positive or negative) ซึ่งธรรมชาติของการบริหารแบบมีส่วนร่วมประการหนึ่ง คือ การลดอำนาจ (Reduce Power) ของผู้บริหารให้อยู่ในภาวะที่เท่าเทียม หรือใกล้เคียงกับผู้ปฏิบัติงาน

ประโยชน์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นวิธีการทำให้บุคคลมีความพึงพอใจในการทำงานเปิดโอกาสให้บุคคลเติบโต และประสบความสำเร็จในงาน สร้างความรับผิดชอบ ทำให้บุคคลเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของ รวมทั้งเป็นการแก้ไขปัญหาคือความไม่สอดคล้องกันระหว่างความต้องการของบุคคลกับองค์กรด้วย จึงมีผลดีต่อการบริหารงานดังนี้

1. การยอมรับการเปลี่ยนแปลงมีมากขึ้น เมื่อบุคคลมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในการเปลี่ยนแปลง ทำให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ถ้าการเปลี่ยนแปลงถูกมองว่าเป็นสิ่งบังคับ ก็จะมีแนวโน้มที่จะเกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
2. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ราบรื่นมากขึ้น การบริหารแบบมีส่วนร่วม ทำให้ความไม่พอใจของกลุ่มถูกเปิดเผยออกมา และสามารถยุติได้โดยการอภิปรายอย่างตรงไปตรงมา
3. ความผูกพันของบุคคลต่อองค์กรมีมากขึ้น เพราะสมาชิกรู้สึกถึงความสำคัญและคุณค่าในองค์กร ดังที่ เกษม สุวรรณกุล (อ้างถึงใน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530 ก) อธิบายถึงผลของการมีส่วนร่วมในการบริหารต่อบุคลากรในองค์กรไว้ว่า

...moral ของคนจะกระเจิดกระเจิง ถ้าเราปกครองกันแบบ big dictatorial moral ของคนจะตกต่ำทันที คนเรามีความต้องการทางจิตใจที่ต้องการอยู่

เราต้องส่งเสริมความต้องการทางอารมณ์ หรือ ความต้องการทางจิตใจ
 ของเขาให้มันเกิดขึ้น แล้วจะมี moral เช่น จะต้องมีการ recognition
 หรือ การยอมรับ มี sense of importance มี sense of belonging
 เพราะฉะนั้น หน้าที่อันหนึ่งของผู้บริหาร คือต้องพยายามให้ลูกน้องมี
 good moral ข้อสำคัญในการที่จะให้มี good moral คนที่ไม่มีส่วนในการ
 participate จะมี sense of belonging ไม่ได้...

4. มีความไว้วางใจฝ่ายบริหารมากขึ้น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญขององค์การ
 ทำให้สมาชิกทุ่มแรงใจและความต้องการของฝ่ายบริหาร ทำให้มีความไว้วางใจกันมากขึ้น อันนำไป
 ไปสู่ความรับผิดชอบ ให้เกียรติ และมีการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา

5. การบริหารจะง่ายขึ้น เมื่อผู้บังคับบัญชามีความไว้วางใจในผู้บริหาร ยอมรับการ
 เปลี่ยนแปลง การบริหารจะง่ายขึ้นการควบคุมจะน้อยลง สมาชิกมีความรับผิดชอบมากขึ้น

6. การตัดสินใจทางการบริหารมีคุณภาพมากขึ้น การรวมความรู้ ความสามารถของ
 ผู้รู้ในหลายสาขาที่แตกต่างกัน ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น

7. การติดต่อสื่อสารจากเบื้องล่างสู่เบื้องบนดีขึ้น อันเป็นการพัฒนาการสื่อสารแบบ
 สองทาง ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

8. เป็นการสร้างทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

อุปสรรคของการบริหารแบบมีส่วนร่วม

อย่างไรก็ตาม การใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมอาจพบอุปสรรคบางประการที่ทำให้การ
 บริหารแบบนี้ไม่ประสบความสำเร็จ หรือไม่อาจนำไปใช้ได้กับองค์การบางประเภท อุปสรรค
 เหล่านั้น ได้แก่

1. **อุปสรรคด้านองค์กร (Organizational Barriers)** ได้แก่ วัฒนธรรม ประเพณีการบริหาร
 แบบเดิม ปรัชญาและค่านิยมขององค์การ คุณภาพของนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติที่เห็นว่าการ
 การทำตามนโยบายสำคัญกว่าการพัฒนา บุคลากรขาดคุณภาพ ไม่มีทักษะ ความรู้ความเข้าใจ
 ในหลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม โครงสร้างขององค์กรที่มีสายการบังคับบัญชามากเกินไป
 ขาดการสนับสนุนจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และขาดระบบการให้รางวัลแก่การมีส่วนร่วมในการบริหาร

2. อุปสรรคด้านผู้บริหาร (Managerial Barriers) ได้แก่ อุปนิสัยของผู้บริหารที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ผู้บริหารไม่เข้าใจและไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหาร ผู้บริหารเชื่อในสมมติฐาน ทฤษฎี X ของ McGragor ที่ว่า โดยธรรมชาติคนไม่ชอบทำงาน ไม่มีความสามารถ ผู้บริหารขาดความมั่นใจในการทำงานเพราะขาดความสามารถ และที่สำคัญ คือ ผู้บริหารมีความกลัวด้วยเหตุ 5 ประการ คือ กลัวสูญเสียอำนาจ กลัวถูกน้องเก่งกว่า กลัวว่าจะปกครองยากเพราะทำให้ขาดระเบียบวินัย กลัวถูกลดความสำคัญ และกลัวว่าจะทำงานไม่สำเร็จ เพราะการบริหารแบบนี้ต้องใช้เวลา

3. อุปสรรคด้านผู้ใต้บังคับบัญชา (Subordinate Barriers) ได้แก่ การขาดความสามารถในการเข้ามีส่วนร่วม ไม่มีความสนใจและไม่ต้องการเข้าร่วม ไม่มีความรู้เฉพาะด้านที่จะไปร่วมอภิปรายได้ คิดว่าตนเองไม่ได้ถูกคาดหวังให้เข้าร่วมบริหาร และมีความกลัวด้วยเหตุต่าง ๆ คือ กลัวความล้มเหลว กลัวที่จะเป็นต้นเหตุแห่งความไม่สงบ กลัวถูกคว่ำบาตรจากกลุ่ม กลัวการทำงานมากขึ้น หรือกลัวถูกยกเลิกงาน

4. อุปสรรคด้านสถานการณ์ (Situational Barriers) ได้แก่ ใช้เวลามากเกินไป งานบางอย่างไม่มีทางเลือก ต้องทำโดยวิธีใดวิธีหนึ่งเท่านั้น จึงไม่ต้องการการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น สภาพการณ์บางอย่างไม่เหมาะสมกับการมีส่วนร่วม เช่น ถูกกำหนดโดยกฎหมาย ข้อบังคับของทางราชการ หรือองค์การมีเป้าหมายที่ชัดเจนแล้ว

อย่างไรก็ตาม หากไม่มีอุปสรรคด้านสถานการณ์แล้ว จะเห็นได้ว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง การเอาชนะอุปสรรคดังกล่าวข้างต้นจึงไม่ใช่เรื่องยาก อาจทำได้โดยวิธีการต่างๆ ดังนี้

1. การสร้างบรรยากาศในองค์การ โดยการกำหนดโครงสร้าง นโยบายและวิธีการทำงานให้ง่ายโดยเฉพาะการใช้สมมติฐานทฤษฎี Y ที่เน้นการมองคนในแง่ดี และมีความสามารถเข้าช่วย
2. การปรับนโยบายและระบบการให้รางวัล ให้เหมาะสมกับรูปแบบการบริหารงานแบบนี้
3. การให้การฝึกอบรม และให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม แก่บุคคลในองค์การ ซึ่งถือเป็นหัวใจของความสำเร็จในการบริหารงานแบบนี้
4. การรับรู้และตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมอย่างทันทีทันใด
5. พยายามใช้เวลาเสมือนเป็นทรัพยากรอีกประเภทหนึ่งขององค์การและต้องทำให้คุ้มค่า

(Anthony, 1978)

การบริหารแบบมีส่วนร่วมกับนักวิชาชีพ

นักวิชาชีพต้องปฏิบัติงานที่ใช้ทักษะ ความคิดริเริ่ม ดุลยพินิจและการมีระเบียบ วินัย ด้วยตนเองสูง* งานวิชาชีพนอกจากจะต้องใช้ระยะเวลาศึกษาอย่างเป็นแบบแผนค่อนข้างนานแล้วยังต้องอาศัยการสร้างประสบการณ์ในทางปฏิบัติอีกด้วย งานวิชาชีพได้รับการควบคุมมาตรฐานโดยสมาคมวิชาชีพให้การรับรองและลงโทษผู้ที่ละเมิดมาตรฐานวิชาชีพ จากการที่นักวิชาชีพปฏิบัติงานที่ต้องใช้ทักษะ ความคิดริเริ่มและดุลยพินิจสูง งานวิชาชีพจึงมีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นการปฏิบัติงานที่ใช้ทักษะสูงแตกต่างกันหลายอย่าง งานแต่ละอย่างต้องใช้ดุลยพินิจอย่างดีเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ การแก้ปัญหาต้องเกิดขึ้นในการปฏิบัติงานอย่างแน่นอน
2. เป็นการปฏิบัติงานอย่างเป็นอิสระ มีการบังคับบัญชาน้อยที่สุด นักวิชาการสามารถบังคับบัญชาตัวเองได้
3. ลักษณะของงานวิชาชีพทำให้นักวิชาชีพต้องซื่อสัตย์ต่อวิชาชีพ แทนที่จะเป็นองค์การที่ทำงานอยู่
4. งานวิชาชีพเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้นักวิชาชีพต้องเรียนรู้และปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อหลีกเลี่ยงความล้าสมัยของทักษะและความรู้ที่มีอยู่
5. การวิจัยที่ใช้เป็นพื้นฐานของทฤษฎี และแนวความคิดของทฤษฎีของการปฏิบัติงานวิชาชีพมีอยู่มาก

นักวิชาชีพต้องการยอมรับและการตอบสนองความต้องการทางด้านจิตใจหลายอย่างจากเพื่อนร่วมงาน ความมีชื่อเสียงได้มาจากเกียรติยศบางอย่างจากกลุ่มวิชาชีพ เช่น อาจเป็นการเสนอรายงานในที่ประชุมนักวิชาชีพ ได้รับรางวัลจากสมาคมวิชาชีพ เป็นต้น องค์การต้องยอมรับว่า ผลตอบแทนขององค์การ ไม่อาจเป็นสิ่งจูงใจอย่างสมบูรณ์สำหรับนักวิชาชีพในการปฏิบัติงานของเขา การตอบสนองความต้องการทางด้านสถานภาพและการเคารพนับถือ เป็นสิ่งสำคัญกว่า และองค์การต้องยอมรับว่า องค์การไม่สามารถออกแบบระบบผลตอบแทน ที่ตอบสนองความต้องการของนักวิชาชีพได้เต็มที่ ดังนั้น จึงหมายความว่า องค์การต้องให้การสนับสนุนนักวิชาชีพ เพื่อเข้าร่วมประชุมทางวิชาชีพ ให้ความช่วยเหลือทางด้านการวิจัยและการเผยแพร่ผลงาน และให้โอกาสศึกษาและพัฒนาทางด้านวิชาชีพอยู่ตลอดเวลา (Anthony, 1978; สมยศ นาวิการ, 2525)

การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีความเหมาะสมกับนักวิชาชีพ โดยเฉพาะภายใต้บรรยากาศการบริหารแบบชุมชนวิชาการ การบริหารแบบนี้ ต้องใช้การมีส่วนร่วมของนักวิชาชีพมากในทุกด้านที่มีผลกระทบต่องานที่รับผิดชอบ นักวิชาชีพควรรับผิดชอบวางแผนการทำงานของตนเอง ผู้บังคับบัญชาสามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และการบริหารโดยอาศัยข้อแตกต่างควรเป็นกระบวนการที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับนักวิชาชีพ ผู้บังคับบัญชาจะเข้ามาเกี่ยวข้องเฉพาะในปัญหาที่ผิดปกติเท่านั้น ส่วนปัญหาในการทำงานเป็นหน้าที่ของนักวิชาชีพ

สิ่งสำคัญประการหนึ่ง คือ ความแตกต่างด้านสถานภาพระหว่างนักวิชาชีพกับผู้บังคับบัญชาควรมีน้อยที่สุด ผู้บังคับบัญชาควรเป็นผู้มีบทบาทในการอำนวยความสะดวกให้กับการทำงาน แทนที่จะเป็นนักวิชาชีพอำนวยความสะดวกให้การบริหาร ผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะต้องช่วยอำนวยความสะดวกในกระบวนการเรียนรู้ การวิจัย ของอาจารย์และนักศึกษา มากกว่าที่จะมองว่าคณะและนักศึกษาจะช่วยให้การบริหารสถาบันราบรื่นได้อย่างไร

จากลักษณะของวิชาชีพดังกล่าว อาจสรุปรูปแบบขององค์การที่เหมาะสมกับนักวิชาชีพได้ดังนี้

1. การถือว่วิชาชีพ (Professionalism) สำคัญกว่าองค์การที่สังกัดอยู่
2. การเจริญเติบโตขององค์การต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสังคม
3. ใช้แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในองค์การ (Participative Organization) เป็นหลัก
4. มีแนวความคิดเกี่ยวกับมนุษยนิยม (Humanistic) ในการบริหารงาน (อุทัย เลหาวิเชียร,

2531)

ซึ่งลักษณะขององค์การดังกล่าว สอดคล้องกับหลักปรัชญาของมหาวิทยาลัย กล่าวคือ

1. ความเป็นเลิศทางวิชาการ ทำให้การบริหารมหาวิทยาลัยต้องการความคิดอิสระ ความร่วมมือร่วมใจ และร่วมความคิดจากบุคคลทุกฝ่าย รวมทั้งคณาจารย์ คิษย์เก่า กรรมการมหาวิทยาลัย กรรมการคณะ และนิสิตนักศึกษา เป็นต้น
2. ความเท่าเทียมกันทางวิชาการ ความเชี่ยวชาญจากผู้ใดผู้หนึ่งย่อมมีความสำคัญต่อมหาวิทยาลัย และต่อสาขาวิชานั้นเท่าเทียมกัน
3. ความมีเสรีภาพทางวิชาการ อาจารย์ต้องการความเป็นอิสระในด้านความคิดเห็นไม่ว่าจะเป็นด้านการสอน ด้านการพูดหรือในการค้นคว้าวิจัยในสาระสำคัญของวิชาการ จะไม่เอนเอียงไปกับลัทธิหรืออุดมการณ์ใดใด

จากลักษณะของวิชาชีพและปรัชญาของมหาวิทยาลัย จึงอาจสรุปหลักการพื้นฐานของความจำเป็นที่ต้องใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ดังนี้

1. ใครก็ตามที่เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากกิจกรรมของมหาวิทยาลัยต้องมีส่วนร่วมในการบริหาร
2. ใครก็ตามที่ใช้ความรู้ความสามารถในการทำงาน ต้องมีสิทธิ์มีเสียงเพื่อประกันการใช้ความรู้ความสามารถในการทำงานของตน
3. ใครก็ตามที่มีส่วนร่วม และต้องรับผิดชอบในประสิทธิภาพผลงานของสถาบันจะต้องมีที่นั่งในการบริหารเพื่อผลักดันการทำงานให้ต่อเนื่อง
4. ใครก็ตามที่เป็นผู้สนับสนุนและสร้างสรรค์ทรัพยากรในสถาบัน รวมทั้งให้โอกาสและความเป็นไปได้แก่อุดมศึกษา ต้องมีส่วนร่วมในการป้องกันเป้าหมายและโอกาสของตน

ตอนที่ 2 มหาวิทยาลัยกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม

การบริหารมหาวิทยาลัย อาจกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญตลอดกาลของระบบอุดมศึกษา เนื่องจากมหาวิทยาลัยเป็นสถาบันทางสังคมที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวแตกต่างจากสถาบันอื่นในสังคมหลายประการ สถานภาพและบทบาทพิเศษของมหาวิทยาลัย คือ พันธกิจที่ต้องแสวงหา สร้าง สะสมความรู้ที่เป็นเลิศและที่เป็นสัจธรรม ความรู้ดังกล่าวย่อมมีผลต่อการจรรโลงประชาคมวิชาการ หรือวิชาชีพสากล ควบคู่ไปกับการจรรโลงสังคมที่ตั้งของมหาวิทยาลัยนั้น (ปฐม มณีโรจน์, 2532) มหาวิทยาลัยที่จะปฏิบัติภารกิจอุดมคติดังกล่าวได้สมบูรณ์ หรือใกล้เคียง จึงต้องมีการบริหารที่เกิดจากการหลอมรวมผลประโยชน์ และความสามารถของประชาคมในมหาวิทยาลัยและของสังคมเข้าด้วยกัน จึงเป็นสิ่งที่น่าติดตามว่าระบบบริหารมหาวิทยาลัยที่สามารถผลักดันภารกิจอุดมคติดังกล่าวให้บรรลุเป้าหมายได้ มีรูปแบบอย่างไร และมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด

ความหมายของการบริหารมหาวิทยาลัย

นักวิชาการอุดมศึกษาและองค์กรทางการอุดมศึกษาได้ให้ความหมายเกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัย (University Governance) ไว้ดังนี้

คอร์สัน (Corson, 1975) กล่าวว่า การบริหารมหาวิทยาลัย หมายถึง อำนาจหน้าที่ (authority) ในการทำให้กฎระเบียบดำเนินไป เพื่อให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยอยู่ร่วมกันได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การบริหาร หมายถึง การตัดสินใจ (decision-making) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย

ในรายงานของ The Carnegie Commission on Higher Education (quoted in Millett, 1979) เรื่อง Governance of Higher Education เมื่อปี ค.ศ. 1973 ให้ความหมาย คำว่า การบริหาร หมายถึง โครงสร้างและกระบวนการในการตัดสินใจ

ในทัศนะของมิลเลต (Millett, 1979) การบริหาร หมายถึง โครงสร้างและกระบวนการในการตัดสินใจเกี่ยวกับเป้าหมาย นโยบาย หลักสูตร และการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย ซึ่งการตัดสินใจ (decision-making) คือ การปฏิบัติตามกฎระเบียบ มติ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ภายใต้กฎหมายของมหาวิทยาลัย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบในการกำกับ ดูแล การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

เกษม สุวรรณกุล (อ้างถึงใน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530 ก.) มีความเห็นว่า “การบริหารงาน คือ การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่เรากำหนด เป็นเรื่องของ decision making ”

เมื่อพิจารณาจากคำจำกัดความดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า การบริหาร มหาวิทยาลัย หมายถึง กระบวนการในการตัดสินใจเกี่ยวกับ เป้าหมาย นโยบาย และการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งเป้าหมายหลักในการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพ มี 3 ประการ ได้แก่

1. ต้องมิให้เกิดการตัดสินใจที่ทุจริต ไม่ซื่อสัตย์
2. ต้องให้มีกระบวนการตัดสินใจแบบเปิด เพื่อให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ ทบทวน และควบคุมการบริหาร โดยประชาคมในมหาวิทยาลัย
3. ต้องให้กระบวนการบริหารเป็นไปเพื่อความเติบโตของสถาบัน (Wolff, 1992) ซึ่งการบริหารที่ดีต้องพิจารณาจากหน้าที่ (function) โดยพิจารณาปัญหาในการบริหารให้เป็นเรื่อง ๆ ไป และให้บุคคลที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเข้าไปจัดการแก้ไขปัญหานั้น ๆ (Kerr, 1991; Baldrige, 1978) จากเป้าหมายดังกล่าว จึงมีข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารโดยทั่วไปดังนี้

1. โครงสร้างของการบริหารต้องสะท้อนให้เห็นองค์ประกอบทุกส่วนของสถาบัน
2. กระบวนการบริหารต้องประกอบด้วยความร่วมมือจากทุกกลุ่ม ในขณะเดียวกัน รูปแบบของการมีส่วนร่วมในการบริหารต้องหลีกเลี่ยงการให้ผลประโยชน์ หรือทำให้เกิดการเสียเปรียบของประชาคมแต่ละกลุ่ม
3. ระบบการบริหารควรมีการแบ่งโครงสร้างชัดเจนระหว่างการกำหนดนโยบาย และการบริหาร ระหว่างสภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการอื่น ๆ และระบบต้องเปิดโอกาสให้ประชาคมทุกกลุ่มแสดงความคิดเห็น
4. ความขัดแย้งในผลประโยชน์และความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องแสดงว่าการกำหนดนโยบายเกิดจากการเจรจาต่อรอง การประนีประนอม และการสานผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ที่มีความขัดแย้ง
5. ความเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอก ทำให้กระบวนการบริหารต้องมีความยืดหยุ่น เปลี่ยนแปลงและตอบสนองต่อวิกฤตต่าง ๆ และไม่ยุ่งยากในการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เหมาะสมกับงานใหม่ (Keeton, 1971)

จากหลักการบริหารมหาวิทยาลัยดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาว่าต้องประกอบด้วย การประสานงานระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายใน การบริหาร โดยองค์คณะบุคคล การกระจายอำนาจในการบริหารไปสู่ผู้ที่เกี่ยวข้อง และความอิสระในการบริหารงาน ดังที่ ไพฑูรย์ สีนลาร์ตัน (อ้างจาก เอกชัย กี่สุขพันธ์, 2524) ได้อธิบายถึงหลักสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยไว้ว่า

1. การประสานงาน สถาบันอุดมศึกษาประกอบด้วยกลุ่มบุคคล กลุ่มวิชาชีพ และกลุ่มความสนใจตามงานและหน้าที่ที่แตกต่างกัน การดำเนินการบริหารหรือบังคับบัญชาแบบสั่งการ จึงไม่อาจเป็นไปตามแบบการบริหารโดยทั่วไปได้ รูปแบบการบริหารที่ดีที่สุดจึงควรเป็นการประสานงานให้คนแต่ละกลุ่มแต่ละพวกมาร่วมพิจารณา ร่วมปรึกษาหารือว่าควรดำเนินการอย่างไร เป็นเรื่องของการทำงานร่วมกัน มากกว่าการบังคับบัญชาหรือสั่งการให้คนใดคนหนึ่งทำ
2. องค์คณะบุคคล โดยเหตุที่สถาบันอุดมศึกษาประกอบด้วยกลุ่มวิชาและกลุ่มคนต่าง ๆ ดังนั้นการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายใด ๆ จึงไม่อาจทำโดยคนใดคนหนึ่งได้ อำนาจการตัดสินใจ อำนาจการวางนโยบายในระดับอุดมศึกษาจึงควรเป็นของกลุ่มบุคคลที่ประกอบไปด้วยบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ มาร่วมกันคิด พิจารณาและเลือกทางเดินของสถาบัน
3. การกระจายอำนาจ สืบเนื่องจากการบริหารโดยองค์คณะบุคคลนี้เอง การดำเนินงานจึงต้องเป็นเรื่องของการกระจายอำนาจ และกระจายงานไปตามความเหมาะสมและความ

สามารถเฉพาะกลุ่ม การกระจายงานในระดับอุดมศึกษานี้ ยังหมายถึงการกระจายความรับผิดชอบและการตัดสินใจดำเนินงานให้กับกลุ่มที่รู้เรื่องของเขาดีที่สุดอีกด้วย

4. อิศระในการบริหารงาน มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องมีอิสระในการบริหารงานของตนเอง เพื่อให้ลักษณะงานการบริหารดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งจุดมุ่งหมายของสถาบันอุดมศึกษาบรรลุผลสำเร็จอย่างเต็มที่

โดยทั่วไป การบริหารมหาวิทยาลัยครอบคลุมการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. เป้าหมายของสถาบัน (Institutional Purposes)
2. วัตถุประสงค์ของหลักสูตร (Program Objectives)
3. การจัดสรรงบประมาณ (Budget Priorities)
4. การพัฒนารายได้ของสถาบัน (Income Development)
5. การพัฒนานวัตกรรมและการพัฒนาหลักสูตร
6. การกำหนดมาตรฐานปริญญาและคุณสมบัติบัณฑิต
7. การดูแลพฤติกรรมอาจารย์และนักศึกษา
8. การประเมินหลักสูตร (Millett, 1979)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตในการบริหารมหาวิทยาลัยดังกล่าวข้างต้น และภารกิจของมหาวิทยาลัยซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการสอน การวิจัยและการบริการสังคม พบว่ามหาวิทยาลัยมีลักษณะดังนี้

1. มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่แสวงหาเป้าประสงค์อันซับซ้อน (complex goal-seeking unit)
 2. มหาวิทยาลัยมีสมาชิกในองค์กรเป็นจำนวนมาก (large number of people)
 3. มหาวิทยาลัยมีความซับซ้อนของงาน (complexity of Task)
 4. มหาวิทยาลัยมีจุดยืนและระบบของตน (conscious and systematic)
 5. มหาวิทยาลัยมีจุดมุ่งหมาย หรือเจตน์จำนงที่หลากหลาย (purposes or intensions)
- (วีระวัฒน์ อุทัยรัตน์, 2525)

ดังนั้น การบริหารมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพนั้นจึงต้องประกอบด้วย กิจกรรมต่าง ๆ มากมาย แต่สิ่งสำคัญขั้นแรก คือ การสร้างความกระจ่างและความสัมพันธ์ระหว่าง 3 สิ่ง คือ ยุทธวิธี (Strategies) โครงสร้าง (Structures) และการมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation)

โดยปกติเมื่อได้กำหนดยุทธวิธีการบริหารแล้ว จะมีการพิจารณาโครงสร้างของงานแล้วมอบหมาย
อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานให้สอดคล้องและสัมพันธ์กันตามลำดับ ซึ่งการวางแผนเพื่อ
กำหนดยุทธวิธีการปฏิบัติงานให้เหมาะสม ต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1. การมอบหมายอำนาจหน้าที่ เป็นส่วนสำคัญในการพิจารณาใช้เทคนิคการจัดการและ
การกำหนดลักษณะหน่วยงาน
2. ความชัดเจนของความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ในหน่วยงานของมหาวิทยาลัย
ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีที่สุดอย่างหนึ่งในการกำหนดยุทธวิธี ในการปฏิบัติงานแต่ละหน่วยงาน
3. การมอบหมายอำนาจหน้าที่เป็นกระบวนการที่เปลี่ยนแปลงได้เสมอ ขึ้นอยู่กับแผน
งาน ดุลยพินิจของผู้บริหาร และการปฏิบัติจริง
4. บุคคลมักพึงพอใจ ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้มาก หรือกว้างขวางขึ้น แต่จะ
รู้สึกคับข้องใจกับอำนาจหน้าที่ที่ถูกรัดรอน ทั้ง ๆ ที่สาเหตุมาจากความบกพร่องในการปฏิบัติงาน
ของตน หรือความจำเป็นอื่นในหน่วยงาน

ลักษณะการมอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าว คือ การจัดแบ่งหน่วยงานภายในองค์กร
นั่นเอง สำหรับการจัดแบ่งหน่วยงานภายในสถาบันอุดมศึกษาให้เหมาะสมนั้น ต้องมีลักษณะ
ส่งเสริมให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายวิชาการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย วางแผนและวินิจฉัย
สั่งการ โดยมุ่งถึงวัตถุประสงค์ของสถาบันเป็นเกณฑ์ การบริหารสถาบันอุดมศึกษาไม่อาจดำเนิน
ไปด้วยดีถ้าขาดความร่วมมือจากฝ่ายวิชาการ ควรใช้แนวความคิด อำนาจหน้าที่ร่วมกัน (shared
authority) มาใช้เพื่อให้เกิดผลตามความมุ่งหมาย แนวความคิดนั้นคือ การจัดกระบวนการบริหาร
ให้ฝ่ายวิชาการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับเรื่องสำคัญๆ ของสถาบัน การนำ
แนวคิดดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์เต็มที่นั้นต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการดังนี้

1. จะต้องมีการกำหนดแบบแผน (formal arrangement) ในเรื่องและกระบวนการที่ฝ่าย
วิชาการจะวินิจฉัยสั่งการ
2. คณาจารย์มีสิทธิเข้าร่วมในองค์กรหรือสมาคมใด ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของ
อาจารย์
3. จัดให้มีวิถีทางที่คณาจารย์จะได้แสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตน แก่หน่วยงานที่มี
อำนาจหน้าที่ ในการวินิจฉัยเรื่องราวอันจะมีผลกระทบต่อสถาบันการศึกษาชั้นอุดม
ศึกษาเป็นส่วนรวม

4. คณาจารย์ควรจะได้มีส่วนร่วมในการพิจารณานโยบายต่าง ๆ ของสถาบันซึ่งเกี่ยวข้องกับสาธารณชนเพื่อให้เป็นหลักประกันว่านโยบายเหล่านี้กำหนดขึ้นเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจอันถูกต้องของสาธารณชนต่อสถาบันนั้น ๆ

5. ความสัมพันธ์ระหว่างคณาจารย์ และนักบริหารที่เกี่ยวกับฝ่ายวิชาการควรเป็นไปในลักษณะผู้ร่วมงานในวิชาชีพเดียวกันมากกว่าในลักษณะลูกน้องและผู้บังคับบัญชา

6. นโยบายและวิธีการบริหารงานบุคคล ควรกำหนดขึ้นในลักษณะที่จะส่งเสริมเสรีภาพทางวิชาการ และสนับสนุนโอกาสความก้าวหน้าในวิชาชีพ

เท่าที่ปรากฏในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยมักมีเทคนิคการจัดการ เพื่อการบริหารงานต่าง ๆ เช่น การปรับปรุงการมอบหมายอำนาจหน้าที่เพื่อการปฏิบัติงาน การใช้ PERT ประกอบการมอบหมายอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติงาน การปรับปรุงสายการบังคับบัญชา การวิเคราะห์แผนงานของผู้ร่วมงาน การปรับปรุงระบบการกระจายอำนาจ เป็นต้น ในทางปฏิบัติการใช้เทคนิคการจัดการเพื่อยกระดับมาตรฐานของมหาวิทยาลัย หรือเพื่อแก้ปัญหาการบริหารงาน มหาวิทยาลัยให้ประสบผลสำเร็จวิธีการหนึ่งที่ยอมรับคือ การกระจายอำนาจ (decentralization of authority) โดยมีการมอบอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางเพื่อให้มีการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ของหน่วยงาน มีผู้กล่าวว่า การไม่กระจายอำนาจจะเป็นอันตรายที่สุดในระบบอุดมศึกษา (Clark, 1983) ในอดีตการรวมศูนย์อำนาจได้ทำให้เกิดความวุ่นวายในสถาบันมาแล้วเช่นการเดินขบวนของนิสิตนักศึกษา การไม่ได้รับความร่วมมือจากอาจารย์ เป็นต้น ซึ่งทำให้สถาบันไม่มีการพัฒนาไปเท่าที่ควร การแบ่งอำนาจจะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถพัฒนาวิธีการคิดที่ซับซ้อน ซึ่งทำให้แก้ปัญหาได้ดี นักการอุดมศึกษา เชื่อว่า ระบบบริหารแบบใหม่ต้องเน้นกระบวนการการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น กระบวนการในการตัดสินใจต้องไม่อยู่และรับรู้เฉพาะในกลุ่มผู้บริหารเท่านั้น แต่ต้องเผยแพร่เพื่อทราบความคิดเห็นและรับข้อเสนอแนะจากประชาคมต่าง ๆ ของสถาบัน (Benjamin, Roger and Others, 1993) ดังที่ เกษม สุวรรณกุล มีความเห็นว่า

....การบริหารที่ดี คือ การที่ผู้บริหารหรือคนใน Organization make decision ในส่วนที่เขาต้อง make decision ให้ได้จุดมุ่งหมายของ organization ดีที่สุด... จากการทำ basic research ที่เคยทำมาตั้ง 40-50 ปีแล้ว เริ่มต้นเอาคนมาเป็นกลุ่ม แบ่งเป็นกลุ่ม แล้วมีวิธีการบริหารต่าง ๆ พิสูจน์แล้วว่า จะเป็นใครก็แล้วแต่ การบริหารงานแบบเผด็จการไม่ใช่เป็นการบริหารที่ดี ไม่ได้ผล หรือ การบริหาร งานแบบปล่อย ที่เรียกว่า laissez faire ก็ไม่ดีเหมือนกัน และพิสูจน์ว่าการบริหารแบบประชาธิปไตยดีที่สุด...

(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530 ก.)

การให้อาจารย์เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยนั้น เป็นสิ่งจำเป็น เพราะเป็นการให้การศึกษแก่ประชาคมในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ นอกจากนั้น ยังแสดงให้เห็นว่า การบริหารมหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำทุกระดับในมหาวิทยาลัย (Floyd, 1994) ความยินยอมและเต็มใจในการรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารมหาวิทยาลัยระหว่างผู้บริหารและอาจารย์ จึงเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จที่ดีที่สุด (Griffith, 1993) เพราะจากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างมาก ระหว่างการมีส่วนร่วมในการบริหารกับความพึงพอใจในการทำงานของอาจารย์ โดยเป็นเหตุผลอันดับต้น ๆ ที่มีผลต่อความพึงพอใจในการทำงาน (Floyd, 1994; Benjamin, Roger and Others, 1993 ; Birnbaum, 1991 ; The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1982 ; Baldrige, 1978 ; Brubacher, 1976; Dill, 1971 เป็นต้น) อย่างไรก็ตาม แม้การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ จะมีความสำคัญและได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอด แต่ประเด็นในการอภิปรายที่ยังไม่ปรากฏข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหาร คือ

1. Jurisdiction ใครควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหาอะไร เนื่องจากกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการบริหารมหาวิทยาลัยมีเป็นจำนวนมาก เช่น รัฐบาล กลุ่มผู้สนับสนุน กลุ่มอาจารย์ ผู้บริหาร นักศึกษา เป็นต้น และผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อม ทำให้เกิดคำถามว่า ใครได้รับผลกระทบมากที่สุด ใครมีความสามารถมากที่สุด ความช่วยเหลือของใครจำเป็นที่สุดในขณะนั้น และเมื่อมีการเรียกร้องเพื่อขอเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร จึงมีคำถามว่ากลุ่มเหล่านั้นจะมีส่วนร่วมในการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร และใครควรมีส่วนร่วมในการบริหาร

2. Autonomy ความเป็นอิสระกับความรับผิดชอบของอาจารย์มีขอบเขตอย่างไร

3. Levels of Participation ระดับของการมีส่วนร่วมในการบริหาร แต่ละฝ่ายควรมีส่วนร่วมเพียงใดในระดับองค์กร และวิธีการ ตลอดจนความลึกซึ้งของปัญหา ปัญหาต่อไปคือ การบริหารตามที่กฎหมายกำหนด กับการบริหารในทางปฏิบัติมีความแตกต่างกัน กลุ่มที่ทำให้สถาบันก้าวหน้าและมีชื่อเสียงอาจไม่ใช่คนที่หนึ่งในสภามหาวิทยาลัยก็ได้ คำถามคือ กลุ่มเหล่านี้จะมีอำนาจและสร้างความสัมพันธ์กันได้อย่างไร ระหว่างอำนาจที่เป็นทางการและอำนาจที่ไม่เป็นทางการ และการใช้อำนาจหลาย ๆ ทาง จะทำได้อย่างไร (Keeton, 1976)

4. The Management of Conflict การบริหารความขัดแย้ง มหาวิทยาลัยจะบริหารความขัดแย้งอย่างไรเพราะมหาวิทยาลัยเป็นแหล่งที่มีความขัดแย้งสูง ทั้งภายในและภายนอกสถาบัน (Ikenberry, 1970) ภาวะการบริหารภายในมหาวิทยาลัยมีความขัดแย้งมาก เพราะมหาวิทยาลัย

แต่ละแห่งขาดความเป็นเอกภาพ ขาดความเชื่อมั่นในภาวะผู้นำ ไม่พอใจในบทบาทของสถาบัน ที่มีต่อสังคม เป็นต้น

ความขัดแย้งพื้นฐานในระบบอุดมศึกษา คือ ความสัมพันธ์ที่เหมาะสมระหว่างระบบ อุดมศึกษากับสังคม มหาวิทยาลัยคาดหวังว่า สังคมจะสนับสนุนกิจการของมหาวิทยาลัยอย่าง เต็มที่ ในขณะที่สังคมก็คาดหวังว่า มหาวิทยาลัยต้องเป็นที่พึ่งของสังคมในด้านต่าง ๆ (Millett, 1979 ; The Carnegie Commission of Higher Education, 1973 quoted in Millett, 1979) ดังที่ ฟินน์ (Finn, 1989 quoted in Schuster, 1989) ได้อธิบายถึงความขัดแย้งดังกล่าว ว่า สังคมต้องการ ผลลัพธ์ 4 ประการจากระบบอุดมศึกษา ได้แก่ คุณภาพของบัณฑิต ประสิทธิภาพของสถาบัน การส่งเสริมค่านิยมของสังคมและการกำหนดค่าธรรมเนียมการศึกษาที่เหมาะสม แต่เมื่อผลลัพธ์ ไม่ได้เป็นเช่นนั้นการจับตามองจากรัฐและประชาชนก็ทวีความเข้มข้นยิ่งขึ้น มีเงื่อนไข 4 ประการ ที่ทำให้เป้าหมายดังกล่าวไม่บรรลุผล คือ

1. ค่าเล่าเรียนแพงขึ้นอย่างรวดเร็ว จริงอยู่ แม้ว่างบประมาณในการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัยจะสูงขึ้น แต่ Bowen (quoted in Finn, 1989) กล่าวว่า มหาวิทยาลัยยังบริหาร งบประมาณไม่เหมาะสม และใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเกินไป เช่น การตกแต่งบริเวณ อาคาร สถานที่ แทนการทุ่มเทงบประมาณเพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอนและการวิจัย

2. ผลผลิตทางวิชาการของมหาวิทยาลัยลดลง โดยเฉพาะผลงานวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อ การพัฒนาประเทศ

3. มหาวิทยาลัยขาดจิตวิญญาณในการเปิดรับความรู้จากภายนอก (open inquiry) โดย เฉพาะไม่ยอมรับข้อวิพากษ์วิจารณ์ของสังคม มหาวิทยาลัยหลายแห่งไม่สนับสนุนให้นักศึกษา ได้ดำเนินกิจกรรมร่วมกับองค์กรภายนอก ห้ามการเชิญบุคคลที่คิดว่ามีแนวความคิดเป็นปฏิปักษ์ กับ มหาวิทยาลัยมาร่วมกิจกรรมในสถาบัน เป็นต้น Finn เชื่อว่าการไม่ยอมรับฟังความคิดที่ แตกต่าง เป็นอันตรายต่อการพัฒนาความคิดของนักศึกษาในอนาคต

4. หลักสูตรปริญญาตรีไม่มีการประกันคุณภาพ แม้แต่ทักษะความรู้ขั้นพื้นฐาน ในปี 1985 The National Assessment of Educational Progress (NAEP) ได้ทดสอบระดับความสามารถ ทักษะ ความรู้พื้นฐานของนักศึกษาอายุ 21-25 ปี พบว่า ครึ่งหนึ่งของนักศึกษาที่จบจาก มหาวิทยาลัย ไม่มีความสามารถพื้นฐานในการสรุปข่าว และคอลัมน์ในหนังสือพิมพ์ คำนวณ ค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันผิดพลาด หรือแม้แต่การทำความเข้าใจตารางรถประจำทาง ผิด นักศึกษา 2 ใน 5 คน ต้องการการสอนเสริม 1 ใน 3 ของนักศึกษาใหม่ต้องการเข้ารับการศึกษา ทักษะการคำนวณและการใช้ภาษา ซึ่งในปี ค.ศ. 1986 รัฐบาลกลางประกาศยอมรับว่านักศึกษา

ปัจจุบันมีคุณภาพไม่ทัดเทียมกับในอดีต ช่องว่างระหว่างมาตรฐานการศึกษา กับการเรียนรู้จริง ของนักศึกษาห่างกันมากขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ความเชื่อมั่นในคุณภาพของมหาวิทยาลัยเริ่มมี ปัญหาแล้ว

จากสภาพดังกล่าว ทำให้องค์กรภายนอกพยายามเข้ามาแทรกแซง เพื่อตรวจ สอบการ ดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมากขึ้น จากการสำรวจของ The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching เรื่อง The Control of The Campus ในปี 1981 ได้สรุปไว้ว่า ความมั่นคง (Integrity) ของมหาวิทยาลัยจะคงอยู่หรือถูกทำลายลงไป มิได้เกิดจากอิทธิพลภายนอก หากแต่ เกิดจากภายในระบบนั่นเอง จึงมีข้อเรียกร้องให้ระบบอุดมศึกษามีวินัยในตนเอง (self-regulation) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่สังคมว่า มหาวิทยาลัยสามารถปกครองตนเองได้ อย่างมี ประสิทธิภาพ (Bayer, 1989 quoted in Schuster, 1989)

ดังนั้น การตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการบริหาร และค่านิยมของสถาบันจึงเป็น สิ่งสำคัญ เพราะทศวรรษ 1990 เป็นเวลาแห่งการเพิ่มความกดดันต่อการบริหารมหาวิทยาลัย เช่น การมีกฎระเบียบจากรัฐบาลมากขึ้น การเรียกร้องความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัยที่ต้องมี ต่อสังคมมากขึ้น ความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับองค์กรภายนอกเพื่อพัฒนาประเทศ เป็นต้น หน่วยงานภายนอก จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสถาบันมากขึ้น สิ่งที่จะมีผลกระทบ โดยตรงต่ออาจารย์ คือ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างหลักสูตร ภาระงานสอน วิธีสอน ความต้องการงานวิจัย ตลอดจนการจัดสรรทรัพยากรเพื่องานวิชาการของสถาบัน ดังนั้น บทบาทของอาจารย์ในการมีส่วนร่วมในการบริหาร มิใช่เพียงปรากฏอยู่ในนโยบายและคู่มือ อาจารย์เท่านั้น แต่ยังเกิดจากบรรยากาศแบบชุมชนวิชาการของสถาบัน และการยอมรับ ในความสำคัญของวิชาชีพของอาจารย์ ถ้าอาจารย์ส่วนใหญ่ยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญและ บทบาทของตนในการบริหารแล้ว จะให้ใครมารักษาสิทธิเบื้องต้นในวิชาชีพให้อาจารย์ (Chronister, 1991 ; Dye and Bing, 1990)

ข้อจำกัดของการบริหารแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัย

แม้ว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วม จะได้รับการยอมรับว่า เหมาะสมกับธรรมชาติของ มหาวิทยาลัย แต่ก็มีอุปสรรคและปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นด้านตัวผู้บริหารเอง ด้าน โครงสร้างและสิ่งแวดล้อมในระบบ และด้านผู้ร่วมงาน ดังนี้

1. ความร่วมมืออย่างกระตือรือร้นของสมาชิก เป็นเงื่อนไขที่สำคัญของสัมฤทธิ์ผลของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบในการบริหารประเภทนี้ เป็นความรับผิดชอบร่วมกัน หากสมาชิกส่วนใหญ่เพิกเฉย ละเลยในการให้ความร่วมมือ หรือทำอย่างเสียไม่ได้ การบริหารงานแบบนี้มีโอกาสล้มเหลวค่อนข้างมาก และที่สำคัญ คือ การบริหารงานแบบนี้จะมีปัญหา หากสมาชิกบางคนยึดมั่นในความคิดและผลประโยชน์ของตนเป็นใหญ่เมื่อไม่ได้ตั้งใจก็มีปฏิกริยาโต้ตอบอย่างรุนแรง และไม่รับผิดชอบ เช่น การลาออก วางมือจากการปฏิบัติงานโดยสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นการประชุม การสอน การช่วยเหลืองานบริหารจนต้องจัดประชุมเรื่องอาจารย์กับความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529) ขึ้นเพื่อทบทวน บทบาท ภารกิจ และความรับผิดชอบของอาจารย์ในฐานะวิชาชีพ

2. ความมีน้ำใจนักกีฬาและความกล้าของผู้บริหารในการสละอำนาจ ความจริงการสละอำนาจของผู้บริหาร เป็นเพียงเงื่อนไขขั้นต่ำ ที่จะช่วยให้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมบังเกิดขึ้นได้เท่านั้น แต่การที่จะดำเนินการบริหารไปได้ด้วยดี ขึ้นอยู่กับว่า ผู้บริหารจะดำเนินการจริงจังเพียงใด การแสวงหา และเผยแพร่ข้อมูลอย่างเพียงพอ และตรงไปตรงมาแก่สมาชิกในองค์กร การแสวงหาและพัฒนาตนเองอยู่เสมอ จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

3. บรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือ และความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ยาก ในท่ามกลางความเฉื่อยชา ความไม่ยินดียินร้ายที่เกิดขึ้นในองค์กร ความขัดแย้งความรู้สึกบาดหมางกันระหว่างสมาชิกในองค์กร จนทำให้ความพยายามที่จะรวมพลังเพื่อเป้าหมายขององค์กร สูญหายไป เหลือแต่ความระแวง ความไม่ไว้วางใจ ในที่สุดก็จะต่างคนต่างอยู่ ไม่เกี่ยวข้องกัน การเสวนาเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดทางวิชาการเพื่อพัฒนาจะไม่มี

4. การมีข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอ การบริหารแบบมีส่วนร่วม ต้องอาศัยข้อมูล 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ ข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ทั่วไปของหน่วยงานและวงกว้างอื่น และข้อมูลที่ใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะข้อมูลประเภทที่ 2 ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยตัดสินใจ มีประสิทธิภาพมากขึ้น

5. ทักษะในการบริหารงานของผู้นำ มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษ ต่างจากองค์กรทั่วไป ทั้งในแง่ทฤษฎีองค์กร และระเบียบปฏิบัติ ดังนั้น ผู้บริหารไม่เพียงแต่ศึกษาให้เข้าใจสาระสำคัญของการบริหารเท่านั้น แต่ต้องมีทักษะในการบริหารอย่างเพียงพอ ที่จะดึงเอาหลักการและแนวความคิดต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้ได้อย่างได้ผล

6. กฎหมายและมาตรการนอกเหนือกฎหมาย (extra legal measure) เมื่อผู้บริหารมอบอำนาจการตัดสินใจให้ผู้ร่วมงาน โดยยังคงความรับผิดชอบไว้ครบก็ต้องคอยตรวจสอบ ว่ามติหรือข้อตกลงต่าง ๆ ที่ที่ประชุมวินิจฉัยออกมา มีลักษณะเกินขอบเขตอำนาจที่มีอยู่หรือไม่ เพื่อลดความเสี่ยงต่อการผิดระเบียบ (ปฐม มณีโรจน์, 2531)

ข้อจำกัดด้านโครงสร้างมหาวิทยาลัยไทย

สำหรับมหาวิทยาลัยในประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากสภาพปัจจุบัน โอกาสในการนำแนวคิดคิดในการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมมาใช้ดูจะยากกว่าที่คิด เหตุผลสำคัญ คือองค์กรและระบบบริหารของมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นระบบราชการทั้งในเชิงวิชาการ และแง่กฎหมาย ถึงแม้ว่า โดยข้อเท็จจริง โครงสร้างทางกฎหมายของระบบมหาวิทยาลัยจะแยกออกมาเป็นอิสระจากระบบราชการพลเรือนทั่วไป และมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งต่างก็มีพระราชบัญญัติของตนเอง แต่กรอบของระเบียบข้อบังคับที่ใช้กันอยู่ในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ทำให้การบริหารงานมหาวิทยาลัยยังเป็นระบบราชการอยู่ ดังความคิดเห็น ที่นักวิชาการบางท่านมีต่อสภาพการบริหารมหาวิทยาลัยของไทยในขณะนี้ว่า

...วัฒนธรรมอาจารย์ (Faculty culture) ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งของวัฒนธรรมมหาวิทยาลัย (Collegial Culture) คือ กลุ่มของวิถีทาง และการพิจารณาของอาจารย์ ซึ่งประมวลกันมาจนเป็นประเพณี กลวิธี และแนวทางเพื่อแก้ปัญหาการทำงานในสถาบัน เพื่อลดความคับข้องใจ และทำให้ความพึงพอใจในสภาพความเป็นอาจารย์ ร่วมกันในฐานะกลุ่มคน (Constituency) ในชุมชนวิชาการอุดมศึกษาสูงขึ้นทั้งนี้วัฒนธรรมอาจารย์วางอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาการอุดมศึกษาที่เน้นการมีฐานะเท่าเทียมกันของนักวิชาการด้วยกัน (Peer Orientedness) และระบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในแนวนอน (Horizontal Structure) ซึ่งผู้บริหารสูงสุด คือ อธิการบดี และผู้บริหารอื่น ๆ ในระดับรองลงมา ได้แก่ คณบดี หัวหน้าภาควิชา เป็นบุคคลแรกหรือผู้นำในหมู่ผู้มีฐานะเสมอกัน (First among Equals) แต่ใน ธรรมชาติของวัฒนธรรมอาจารย์ขัดกับการบริหารของมหาวิทยาลัยไทยในปัจจุบัน ซึ่งมีลักษณะเป็นรูปปิรามิด (Hierarchical Structure) มีลักษณะเป็นผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาในระบบราชการอยู่...

(ชลัญจกร อาชวอำรุง, 2536)

แต่การที่มหาวิทยาลัยมีการบริหารแบบราชการมิใช่ความผิดของผู้บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว อาจารย์ก็มีส่วนทำให้เกิดสภาพการดังกล่าว วัฒนธรรมของการเป็นนักวิชาการอิสระทำให้อาจารย์แยกตัวออกจากการงานอื่นๆในมหาวิทยาลัย ความเชื่อในปรัชญาเสรีภาพทางวิชาการ ทำให้อาจารย์ไม่ใส่ใจต่อความเป็นไปของชุมชนวิชาการที่ตนเองสังกัดอยู่และเมื่ออาจารย์หวนกลับมาทวงสิทธิ์ในการปกครองตนเอง ก็พบว่า สายไปเสียแล้ว ความล่มสลายของระบบชุมชนวิชาการจึงนำไปสู่สภาพการเป็นนักโทษ (Dye and Bing, 1990) ดังนั้น การแก้ไขให้หลุดพ้นจากสภาพ

การเป็นนักโทษ คือ อาจารย์ต้องตระหนักถึงภัยของการแยกตัว และการทำกิจกรรมเพื่อตนเอง
หันมาทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวมจึงจะทำให้สถาบันและสถานภาพทางวิชาชีพมั่นคงได้(Watts, 1991)

อย่างไรก็ตาม แม้จะอยู่ภายใต้กรอบระบบบริหารแบบราชการ แต่ก็ยังมีแนวทางใน
การนำแนวคิด เรื่องการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมมาใช้ได้ ดังนี้ (ปฐม มณีโรจน์, 2531)

1. นำมาใช้ได้ตามขอบเขต หรือลักษณะผ่อนปรนที่กฎหมายเปิดช่องทางให้ เช่น
การใช้บพิเศษของมหาวิทยาลัย ในการวางนโยบายและการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ ฝ่าย
บริหารควรเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการพิจารณาพอสมควร หรือเรื่องระบบการ
บริหารงานบุคคลที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น อำนาจหน้าที่ อ.ก.ม. ของมหาวิทยาลัย
การวางระบบพิจารณาและอนุมัติตำแหน่งทางวิชาการ เป็นต้น

2. การบริหารกรณีต่างๆ ภายในขอบเขตอำนาจการใช้วิจรรณญาณ (discretionary
authority) ขององค์การหรือตำแหน่งบริหารต่างๆในมหาวิทยาลัย บทบัญญัติของกฎหมาย
และระเบียบแบบแผนย่อมกำหนดลักษณะอำนาจ หน้าที่ของตำแหน่ง หรือองค์การต่าง ๆ ของ
มหาวิทยาลัยไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ เช่น อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย
อธิการบดี คณบดี บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ ย่อมเปิดโอกาสให้องค์กรหรือผู้บริหาร ใช้
ดุลยพินิจในการวินิจฉัยเพื่อบริหารงานอยู่ไม่น้อย เพราะไม่ใช่บทบัญญัติที่เข้มงวดจนเกินไป
จุดนี้เองที่เปิดโอกาสให้การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นไปได้

การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะเป็นไปได้เมื่อผู้บริหารที่มีอำนาจหน้าที่เช่นสภามหาวิทยาลัย
อธิการบดี คณบดี สมัครใจ และยินยอมกระจายอำนาจที่ตนมีอยู่ ให้แก่สมาชิกในประชาคม
ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการพิจารณา การตัดสินใจ ช้ลงมือปฏิบัติ และขั้นการรับผลการ
ปฏิบัติ อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทำนองนี้มีลักษณะกึ่งสละอำนาจ(devolution) คือการ
สละอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจนไม่เหลือเลย และการมอบอำนาจ (delegation) คือ
การมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ได้บังคับบัญชา ไปช่วยแบ่งเบา โดยที่ตนยังมีอำนาจขั้นสุดท้ายและ
รับผิดชอบอยู่

สำหรับการกระจายอำนาจในการบริหารแบบมีส่วนร่วมนี้ มีลักษณะแตกต่างออกไป
กล่าวคือ การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมนี้ จะดำเนินไปบนพื้นฐานของความเข้าใจร่วมกันของทุก
ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง (tacit common understanding) ว่า การพิจารณาลงมติเรื่องต่าง ๆ ไม่ใช่กระทำ
ในฐานะของการให้คำปรึกษา (advisory capacity) ซึ่งเจ้าของอำนาจจะรับไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้

แต่เป็นการประชุมในฐานะที่ทำหน้าที่ วินิจฉัยตัดสินใจ (decision-making unit) ซึ่งผู้บริหารต้อง รับผิดชอบและปฏิบัติตามนั้นและความรับผิดชอบตามกฎหมายในการปฏิบัติตามมตินั้น ยังตกอยู่กับ ผู้บริหารตามกฎหมาย

ภายใต้ระบบการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ระดับของการสละอำนาจมีความสำคัญมาก การสละอำนาจส่วนใหญ่ หรือการสละอำนาจโดยสิ้นเชิงของผู้บริหารดูเหมือนจะเป็นวิธีเดียว เท่านั้น ที่ช่วยให้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมคงอยู่ และพัฒนาขึ้นในมหาวิทยาลัย เป็นการ แสดงความจริงใจ และเป็นการสร้างแรงดึงดูดที่เรียกร้องความสนใจ และความกระตือรือร้นของ สมาชิกในองค์กรให้เกิดความผูกพัน หรือรู้สึกว่าคุณค่าของตนเองได้รับการยอมรับและพลัง ความคิด เวลา หรือแรงที่อุทิศให้แก่งานขององค์กรนั้น เป็นการมีผลต่อการปฏิบัติโดยตรง ไม่ใช่ ในฐานะของผู้เสนอความเห็นที่เลื่อนลอย ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า หากผู้บริหารยังตั้งใจไม่ขาด ในการสละอำนาจ ต้องการกุมอำนาจบางส่วนไว้ ไม่ว่าจะเพราะต้องการกีดกันการตัดสินใจ ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ความกลัวต่อการผิดระเบียบ ความเคยชินกับวิธีการทำงานแบบ เดิม การไม่ยอมรับแนวคิดที่แตกต่างไปจากตน เหล่านี้ อาจทำให้การบริหารแบบมีส่วนร่วมไม่ สมบูรณ์ ในระดับรูปแบบ หรือระดับการปฏิบัติได้ การหวงอำนาจ หรือการสละอำนาจส่วนน้อย โดยสงวนอำนาจส่วนใหญ่เอาไว้ ทำให้บรรยากาศขององค์กร และความกระตือรือร้นของ สมาชิกส่วนใหญ่หายไปเพราะการมีส่วนร่วมในขอบเขตจำกัด ทำให้ฐานะของประชาคมส่วนใหญ่ ไม่มีความสำคัญ การแสดงความเห็นส่วนใหญ่เป็นการเสนอแนะมากกว่าการร่วมตัดสินใจ (ปฐม มณีโรจน์, 2531; Schuster, 1991; Clark, 1983; Baldrige, 1978)

ตอนที่ 3 อาจารย์กับการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย

อาจารย์ เป็นกลุ่มบุคคลที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า ผู้บริหาร และกลุ่มบุคคลอื่นใน มหาวิทยาลัย ถึงกับมีคำกล่าวที่ว่า คุณภาพ และชื่อเสียงของมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับอาจารย์ (Richman and Farmer, 1977) หรือแม้กระทั่งการเปรียบเทียบความสำคัญของอาจารย์ว่า ถ้า การสงครามต้องอยู่ในความรับผิดชอบของแม่ทัพ สถาบันอุดมศึกษา ก็ต้องอยู่ในความรับผิดชอบของผู้นำทางวิชาการ ผู้นำนั้นจะต้องเอาชนะปัญหา โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การอุดมศึกษา เพื่อมนุษยชาติ และผู้ที่มีความรับผิดชอบต่อเป้าหมายดังกล่าว คือ อาจารย์ (Clemenceaur, quoted in Miller, 1993) ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของเฟลมมิง (Flemming, quoted in Fillman, 1968) ที่กล่าวในการประชุมประจำปีของ The American Association of University Professors, AAUP เมื่อ ค.ศ. 1959 ว่า ถ้าสถาบันอุดมศึกษาเป็นแหล่งของการแสวงหาและแสดงออกซึ่ง

สัจธรรม สมควรให้อาจารย์ได้มีส่วนสำคัญในการบริหาร เพราะอาจารย์จะเป็นผู้ทำให้วัตถุประสงค์ของสถาบันบรรลุเป้าหมาย ถ้าผู้บริหารมหาวิทยาลัยตระหนักถึงความสำคัญและความต้องการของอาจารย์ เหมือนกับที่ให้ความสำคัญกับนักการเมือง สื่อมวลชน หรือผู้บริจาครอื่น ๆ มหาวิทยาลัยจะมีการพัฒนาที่ก้าวหน้ากว่าที่เป็นอยู่ (Lewis, 1975 quoted in Millett, 1979) และผู้บริหารที่จะประสบความสำเร็จ คือ ผู้บริหารที่สามารถตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานของอาจารย์ อันได้แก่ ความมั่นคงในหน้าที่การงานและการให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหาร (Richman and Farmer, 1977)

ความจำเป็นที่อาจารย์ต้องมีส่วนร่วมในการบริหาร

เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า อาจารย์แต่ละคนมีความรู้ความสามารถที่จำเป็นต่องานของมหาวิทยาลัย เพราะอาจารย์ได้รับการคัดเลือกและว่าจ้างจากคุณสมบัติดังกล่าว อาจารย์มีบทบาททั้งที่เป็นผู้สอน เป็นนักวิจัย เป็นผู้เชี่ยวชาญในการให้บริการวิชาการที่สถาบันจัดขึ้น และในศาสตร์ที่อาจารย์สอน ให้บริการ หรือทำวิจัย อาจารย์ก็คือ นักจิตวิทยา นักฟิสิกส์ นักประวัติศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมวิทยา ฯลฯ จากหน้าที่และความสามารถของอาจารย์ ความร่วมมือของอาจารย์ จึงเป็นสิ่งจำเป็น ถ้าต้องการให้งานของมหาวิทยาลัยเกิดประสิทธิภาพ

ในปี 1967 The Campus Governance Program's Task Force on Faculty Representation and Academic Negotiation (คณะกรรมการเจรจาเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหาร) เสนอว่า การให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารจะเป็นการปรับปรุงภาพลักษณ์ของสถาบัน ถ้าเป็นเช่นนั้นจริง ความจำเป็นที่อาจารย์ต้องมีส่วนร่วมในการบริหาร จะถูกมองว่า อาจารย์จะใช้ความรู้ความสามารถเพื่อให้สถาบันบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างไร การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ จะกระตุ้นให้ความร่วมมือและการอุทิศความรู้ความสามารถของอาจารย์ดีขึ้น การมีส่วนร่วมในการบริหารของตัวแทนอาจารย์ในการตัดสินใจที่สำคัญ ๆ จะเป็นการชนะในอาจารย์และทำให้ให้ความเชื่อในสิทธิของอาจารย์มั่นคงขึ้น การนำความรู้และทัศนะของอาจารย์มาใช้ในการแก้ปัญหา จะทำให้อาจารย์ให้ความร่วมมือมากขึ้น

การได้ใช้ความรู้ความสามารถของอาจารย์ในการบริหาร เป็นส่วนสำคัญในวิชาชีพ เพราะคำถามสำคัญของวิชาชีพคือ ทำอย่างไรจึงจะใช้ความรู้ความสามารถให้ดีที่สุด ในการไปสู่เป้าหมาย การใช้ความรู้ความสามารถของอาจารย์ในการบริหาร ทำให้เกิดประโยชน์ 2

ประการในคราวเดียวกัน คือ เป้าหมายของสถาบัน จะได้รับการปฏิบัติ โดยขึ้นอยู่กับพลังของวิธีการ และพลังของวิธีการดังกล่าวก็ขึ้นอยู่กับโอกาสของอาจารย์ ที่จะได้มีส่วนร่วมในการเลือกเป้าหมายนั้น ๆ

นอกจากอาจารย์จะเป็นองค์ประกอบสำคัญ ที่แสดงถึงคุณภาพและชื่อเสียงของมหาวิทยาลัยดังกล่าวแล้ว อาจารย์ยังมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จและความล้มเหลวในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารมหาวิทยาลัย ดังการวิเคราะห์ถึงความสำเร็จในการก่อตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการเช่นมหาวิทยาลัยอื่น และความล้มเหลวในการผลักดันมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการให้เข้าสู่ระบบใหม่ล้วนเป็นผลมาจากพลังของอาจารย์ทั้งสิ้น ดังปรากฏในงานของพรทิพย์ ดีสมโชค (2537) ดังนี้

...ความสำเร็จของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ตามแนวคิดมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการมาจากเงื่อนไข 2 ประการ คือ นอกจากการกำหนดไว้ในแผนอุดมศึกษา ระยะยาว 15 ปี ให้มหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งใหม่จัดเป็นรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแล้ว ปัจจัยสำคัญคือ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ยังไม่มีกลุ่มอาจารย์ที่เป็นพลังสำคัญในการคัดค้าน...การเปลี่ยนแปลงสถาบันไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น ประชาคมภายในต้องเห็นด้วยจึงสนับสนุนให้ทำ มิเช่นนั้นจะลำบาก จึงได้พยายามหาจุดเชื่อมประสานเพื่อสร้างความเข้าใจและเผยแพร่แนวความคิดแก่ประชาคมอย่างทั่วถึง สภาคณาจารย์ของสถาบันเป็นกลุ่มแกนกลางของทุกฝ่าย...ประธานสภาคณาจารย์ขณะนั้นได้เป็นแรงกำลังสนับสนุนที่สำคัญ...(หรือ สุตตะบุตร อ้างจาก พรทิพย์ ดีสมโชค, 2537)

สังเขปความเป็นมาของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์

เพื่อให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ระหว่างความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง การกับบริหารมหาวิทยาลัย กับบทบาทในการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ จึงพอสรุปความเป็นมาของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ได้ ดังนี้

พัฒนาการของการตัดสินใจทางวิชาการ

ลักษณะของมหาวิทยาลัย เป็นผลมาจากกิจกรรมของประชาคมในสถาบันนั้นซึ่งเกิดจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของกลุ่มต่าง ๆ คุณภาพของการตัดสินใจทางวิชาการมิได้มีผลเพียงอนาคตของมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่มีผลต่อความเจริญก้าวหน้าของสังคมด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า การตัดสินใจทางวิชาการมีผลต่อสังคมทั้งด้านบวกและด้านลบ

ในต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งมีการค้นพบศาสตร์และเมธีวิชาการมากขึ้นได้เป็นที่ยอมรับกันว่าการตัดสินใจว่าใครควรสอน ใครควรถูกสอน ควรสอนอะไร จัดบประมาณอย่างไร และใครควรพัฒนาแผนและนโยบายทางวิชาการ ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของนักวิชาการ และเป็นที่ยอมรับกันว่าการกำหนดนโยบายทางวิชาการควรมาก่อนนโยบายงบประมาณ และนโยบายงบประมาณนั้นควรกำหนดขึ้นเพื่อประสิทธิภาพของนโยบายทางวิชาการ

ดังนั้น โครงสร้างการบริหารแบบ two-tiered (ซึ่งกลุ่มหนึ่งกำหนดนโยบายทางวิชาการ เป็นพื้นฐานให้กับอีกกลุ่มหนึ่งกำหนดนโยบายงบประมาณ) ถูกกำหนดขึ้นในธรรมนูญ (charter) ของมหาวิทยาลัยในอังกฤษ ออสเตรเลีย แคนาดา และนิวซีแลนด์ ในขณะที่มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ในอเมริกา บริหารตามธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจการบริหารอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ที่มีชั้นนักวิชาการ แต่ก็เห็นด้วยกับข้อกำหนดที่ว่า อาจารย์ควรเป็นผู้กำหนดนโยบายทางวิชาการ ดังนั้น ที่มหาวิทยาลัยเยล จึงมีข้อตกลงร่วมกันว่ากิจการอื่นที่นอกเหนือจากงบประมาณที่เกี่ยวข้อง และมีผลกระทบต่อภาควิชา เช่น การจ้างอาจารย์ หรือการกำหนดหลักสูตรใหม่ สภามหาวิทยาลัยจะเป็นเพียงผู้เสนอแนะหรือรับข้อเสนอแนะจากอาจารย์

แม้มหาวิทยาลัยเยล จะเป็นมหาวิทยาลัยต้นแบบของอเมริกาในการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้อาจารย์ แต่ก็มี การปรับปรุงรูปแบบโดยอาศัยแนวการศึกษาของปรัสเซียซึ่งกำหนดหลักการศึกษาวัดั้งแต่ ค.ศ. 1850 ว่า ศาสตร์และการสอนจะต้องเป็นอิสระ (Science and its teaching shall be free) คำประกาศนี้ จึงเป็นการป้องกันความชอบธรรมของอาจารย์ในความอิสระในการสอน การค้นคว้า และการเผยแพร่ความรู้ (lehrfreiheit) และความชอบธรรมของนักวิจัยและนักศึกษาในการวิจัย ค้นคว้า และศึกษาโดยปราศจากการรบกวน จากระบบบริหารมหาวิทยาลัย (lernfreiheit) ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ถือปฏิบัติมาโดยตลอด

สำหรับมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีระบบการบริหารที่เน้นการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ เคอร์ (Kerr, 1991) กล่าวถึงพัฒนาการในการบริหารมหาวิทยาลัยของสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งเป็น 4 ยุค คือ

ยุคแรก ตั้งแต่ ค.ศ. 1636 เป็นยุคที่สภามหาวิทยาลัย มีอำนาจในการบริหารสถาบัน เมื่อมีการก่อตั้งมหาวิทยาลัย Harvard และมหาวิทยาลัย William and Mary ใน ศตวรรษที่ 17 ได้ใช้รูปแบบการบริหารแบบอังกฤษ แต่ใช้ได้ไม่นานก็เกิดปัญหาขึ้น เนื่องจากการขาดแคลนอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ ขาดการสนับสนุนจากรัฐบาล และการบริหารโดยคนส่วนน้อยในมหาวิทยาลัยทำให้ขาดการมองภาพโดยรวมของมหาวิทยาลัย ทำให้มีปัญหาในการบริหารมาก จึงมีการปรับปรุงระบบบริหาร โดยให้มีสภามหาวิทยาลัยที่ประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกซึ่งถือว่าเป็น American model การบริหารสถาบันอุดมศึกษาตลอดศตวรรษที่ 18 และ 19 เป็นการบริหารโดยสภามหาวิทยาลัยและผู้บริหาร เพราะสถาบันยังมีขนาดเล็กไม่ซับซ้อนมาก จำนวนอาจารย์และนักศึกษามีน้อย (ในปี ค.ศ.1870 มีอาจารย์เฉลี่ย 10 คน และมีนักศึกษา 92 คนต่อ 1 สถาบัน) รวมทั้งอาจารย์เองก็ยังไม่อาวุโสและมีความรู้ความสามารถมากนัก

ยุคที่สอง ตั้งแต่ ค.ศ. 1870 เป็นยุคที่อธิการบดีมีอำนาจเต็มในการบริหารมหาวิทยาลัย เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจากระบบราชการมาเป็นธุรกิจมากขึ้น การมีจำนวนนิสิตนักศึกษาเพิ่มขึ้น และการระดมทุนจากภายนอกสถาบัน ไม่เพียงแต่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่มีผลถึงการเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะของอธิการบดีด้วย อธิการบดีในยุคนี้ต้องเป็นผู้มีภาวะผู้นำเด่นชัด มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีหน้าที่ในการให้คำแนะนำ เป็นที่ปรึกษาแก่อาจารย์ อธิการบดีที่มีชื่อเสียงและพัฒนาสถาบันได้อย่างโดดเด่น เช่น Charles Eliot, Thomas Jefferson, Henry P. Tappan เป็นต้น อาจารย์ในยุคนี้ถูกลดบทบาทลงให้มีฐานะเป็นเพียงผู้สอน ทำการวิจัย และให้บริการวิชาการ อาจารย์เริ่มเห็นแล้วว่าพลังในวิชาชีพของตนอ่อนแอลง มีการร้องเรียนถึงความเป็นเผด็จการของอธิการบดี โดยอ้างว่าอธิการบดีบริหารโดยการสั่งการมากกว่าการฟังเสียงอาจารย์ แต่ก็ไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เพราะสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีอิทธิพลมากในการระดมทุน เป็นผู้เลือกอธิการให้บริหารงาน เพื่อตอบสนองต่อนโยบายของสภามหาวิทยาลัย อธิการบดีจึงเป็นผู้มีบทบาทและมีอำนาจสูงสุดในยุคนี้

ยุคที่สาม ตั้งแต่ ค.ศ. 1920 จะเป็นช่วงที่บทบาทของอาจารย์โดดเด่นมาก เนื่องจาก การพัฒนาของมหาวิทยาลัยวิจัยในปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งอาจารย์พัฒนาความรู้ความสามารถ จากการเป็นผู้สอนมาเป็นนักวิชาการผู้ทรงความรู้ ได้เปลี่ยนลักษณะและธรรมชาติของอาจารย์ ทำให้มีการฟื้นฟูแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจของอาจารย์กลับมาอีกครั้ง โดยอาจารย์กลับมา มีบทบาทในการบริหารสถาบันอีกครั้งหนึ่ง ดังปรากฏในคำประกาศของ AAUP ในปี 1966 ว่า ยุคนี้เป็นยุคสูงสุดของการมีอำนาจในการบริหารของอาจารย์ (แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลาย สถาบันที่ยังไม่มีบรรยากาศของการบริหารโดยอาจารย์อย่างแท้จริง) ในขณะที่อาจารย์ได้กลายเป็นผู้มีอิทธิพล และมีบทบาทอย่างสูงในการบริหารมหาวิทยาลัยในทศวรรษที่ 1950 จำนวน นักศึกษาที่เข้าเรียนในระดับอุดมศึกษามีจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็ว นักศึกษามีลักษณะที่หลากหลายมากขึ้น รวมทั้งบรรยากาศทางการเมืองที่ส่อเค้าความวุ่นวาย จนก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ รุมเร้ามหาวิทยาลัย ในยุคนี้ มีการทวงถามถึงการเป็นตัวแทนในองค์กรการบริหาร และมีความสนใจในรูปแบบของการบริหารสถาบันที่มีความเป็นประชาธิปไตย (democratic participation) โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยเก่าแก่ที่อาจารย์มีบทบาทในกระบวนการบริหาร นักศึกษาได้เรียกร้องขอเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารสถาบันด้วย

ในปลายทศวรรษที่ 1960 และ 1970 ประเด็นการมีส่วนร่วมในการบริหารได้นำไปสู่อีกรูปแบบหนึ่งของการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ การเจรจาต่อรอง (collective bargaining) ใน ขณะที่มหาวิทยาลัยเก่าแก่ได้มีองค์กรเพื่อการเจรจาต่อรองขึ้นในสถาบัน และเพราะกระแสของ กระบวนการประชาธิปไตยมีมากเกินไป วิทยาลัยชุมชน วิทยาลัยของรัฐ และวิทยาลัยเอกชน เล็ก ๆ ซึ่งไม่เคยมีประสบการณ์การบริหารโดยอาจารย์มาก่อน ก็มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการเจรจา ต่อรองขึ้นด้วย การณ์เป็นเช่นนี้เนื่องจากกระบวนการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้ บุคคลกลุ่มต่างๆ มีสิทธิมีเสียงเรียกร้องกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตนเองได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะ เป็นนักศึกษา อาจารย์ หรือบุคลากรเสริมฝ่ายต่าง ๆ ในยุคการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตย เพียงพูนี่ จึงมีกลุ่มต่างๆ ในมหาวิทยาลัยได้แสดงพลังกลุ่มออกมาอย่างต่อเนื่อง ยุคนี้ เป็นยุคที่มี วัตรณกรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารอย่างมากมาย (Floyd, 1985 quoted in Dill, 1988) อย่างไรก็ดีตาม บรรยากาศเช่นนี้ ก็มิได้หมายความว่า จะเป็นผลดีต่อระบบอุดมศึกษา โดยส่วนรวม ทั้งนี้เพราะระหว่างทศวรรษที่ 1960 ที่อาจารย์มีอำนาจในการบริหารมหาวิทยาลัย มากอยู่นั้น ลาสซาสเฟลด์ (Lazarsfeld quoted in Keller, 1989) กล่าวว่า เสรีภาพทางวิชาการ ถูกนำไปตีความให้การบริหารมหาวิทยาลัยผิดไปจากการบริหารวิชาการที่ควรจะเป็น ทำให้ มหาวิทยาลัยหลายแห่งมีการพัฒนาองค์กรไม่ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะเมื่อมีการตั้งสหภาพ (Union) ของอาจารย์ขึ้นในสถาบัน

ยุคที่สี่ ในปลายทศวรรษที่ 1960 บทบาทในการบริหารของอาจารย์ได้ลดลง เคอร์ (Kerr, 1991) เรียกยุคนี้ว่า เป็นยุคของแรงกดดันจากภายนอก หรือที่ดิลล์ (Dill, 1988) กล่าวว่า ยุคของการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยสิ้นสุดลง เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศประสบปัญหาภาวะเงินเฟ้ออย่างหนัก คล้ายกับเมื่อคราวสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 อาจารย์พยายามควบคุมการบริหารงบประมาณของสถาบัน โดยเฉพาะด้านเงินเดือนไว้เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อวิชาชีพ ในปลายทศวรรษที่ 1970 เกิดวิกฤตการณ์ที่มีผลกระทบต่อระบบอุดมศึกษาหลายประการ กล่าวคือ จำนวนนักศึกษาลดลง งบประมาณการวิจัยจากรัฐถูกจำกัด งบประมาณสนับสนุนทุนการศึกษาจากรัฐลดลง ความขาดแคลนงบประมาณดังกล่าว ทำให้การตัดสินใจของทางมหาวิทยาลัย ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของอำนาจภายนอกดังที่ The Carnegie Commission on Higher Education ประกาศในปี 1971 ว่า การเปลี่ยนแปลงอำนาจมิได้เกิดขึ้นแต่เพียงในมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่การเปลี่ยนแปลงอำนาจภายในสถาบันต้องขึ้นอยู่กับองค์กรภายนอกสถาบัน สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อความอยู่รอดของสถาบันและนำมาสู่ยุคการบริหารเชิงกลยุทธ์ในปัจจุบัน (Strategic decision making) (Dill, 1988)

เมื่อพิจารณาจากอดีตพบว่า พลังของอาจารย์จะมีสูงสุดในช่วงทศวรรษที่ 1960 เท่านั้น หลังจากนั้น ก็เป็นความพยายามของอาจารย์ที่จะต่อสู้เพื่อรักษาสีตติแห่งวิชาชีพของตนไว้ซึ่งก็ปรากฏให้เห็นสภาพการณ์ของอาจารย์มหาวิทยาลัยอยู่ในขณะนี้

คำประกาศเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์

องค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้อาจารย์ได้มีสิทธิ อำนาจ หน้าที่ในการบริหารอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง คือ The American Association of University Professors ซึ่งก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ. 1915 การเกิดขึ้นของ AAUP ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารมหาวิทยาลัยที่สำคัญ นั่นคืออาจารย์เริ่มมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารมหาวิทยาลัยมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากในปลายศตวรรษที่ 19 เป็นยุคที่อธิการบดีมีอำนาจสูงสุดในการบริหารมหาวิทยาลัย และก่อนหน้านั้น ในยุคแรกของการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา สภามหาวิทยาลัยซึ่งประกอบด้วยบุคคลภายนอก เป็นกลุ่มที่มีบทบาทมากในการบริหารมหาวิทยาลัย

ในรายงานเมื่อปี 1920 Committee T on College and University Government ของ AAUP ได้กล่าวถึงความจำเป็นที่อาจารย์ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารสถาบัน ดังนี้

...การขาดอำนาจ และความรับผิดชอบ ทำให้อาจารย์ขาดประสิทธิภาพทำให้ไม่มีความคิดสร้างสรรค์และภาวะผู้นำ มีการเล่นการเมือง และเห็นแก่พวกมากในการบริหารมหาวิทยาลัย อาจารย์จึงควรให้ความสนใจและสละเวลาในการศึกษาการบริหารมหาวิทยาลัยต้องการภาวะผู้นำจากตัวบุคคลากรภายในเพื่อพิจารณาและกำหนดนโยบายทางการศึกษาซึ่งอาจารย์ คือ ผู้เชี่ยวชาญและควรเป็นหลักในการตัดสินใจกำหนดนโยบายดังกล่าว...(Keller, 1989)

ดังนั้น บทบาทของอาจารย์ในปี ค.ศ. 1920 ตาม The Report on Place and Function of Faculties in University Government and Administration จึงปรากฏดังนี้

...อาจารย์ ควรเป็นองค์ประกอบในการกำหนดนโยบายการศึกษาทุกเรื่องของมหาวิทยาลัย ในมหาวิทยาลัยขนาดใหญ่ ควรมีทั้งอาจารย์และองค์กรที่เป็นตัวแทนของอาจารย์ เพื่อร่วมพิจารณานโยบายการศึกษาโดยรวมของมหาวิทยาลัยและควรมีอาจารย์อีกส่วนหนึ่งดูแลความ สนใจ และผลประโยชน์ของสาขาวิชาเฉพาะ

อาจารย์ ควรมีตัวแทนในการประชุมสภามหาวิทยาลัย โดยการมีตัวแทนนั้นอาจทำได้หลายวิธี เช่น การเลือกตัวแทนอาจารย์โดยมีกำหนดวาระและไม่มีสิทธิออกเสียงหรือ คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย หรืออาจได้รับเลือกให้เป็นกรรมการที่ปรึกษาหรือ เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง... (Governance, 1989)

ต่อมา Committee T ได้มีการปรับปรุงและกำหนดหลักการการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ใน The Joint Statement on Government of Colleges and University, 1960 ไว้ว่า

...หน้าที่พื้นฐานของวิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยในการสร้างสรรค์ความรู้ กระทำโดยชุมชนของนักวิชาการ ซึ่งต้องมีอิสระในการตัดสินใจวางแผน และดำเนินกิจกรรมทางวิชาการของตนเอง... (Millett, 1979)

ในคำประกาศนี้ กล่าวถึงกลุ่มคนที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยซึ่งได้แก่อาจารย์ ผู้บริหาร สภามหาวิทยาลัย และกำหนดขอบเขตของบทบาท หน้าที่ของแต่ละกลุ่มไว้โดยไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจสูงสุด (exclusive claim) สำคัญที่เกี่ยวกับอาจารย์ มีดังนี้

...ความรับผิดชอบเบื้องต้นของอาจารย์ ได้แก่ การบริหารหลักสูตร เนื้อหาวิชา และวิธีสอน การวิจัย รวมถึงเรื่องของนักศึกษาที่เกี่ยวกับกระบวนการศึกษา แต่ในการตัดสินใจ มักกระทำโดยผู้บริหารแล้วจึงแจ้งให้อาจารย์ทราบ ในทางปฏิบัติ อาจารย์จึงน่าจะมีส่วนในการให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยด้วย

ด้านสถานภาพของอาจารย์ เป็นความรับผิดชอบของอาจารย์ ได้แก่การทำสัญญา การต่อสัญญา การเลิกจ้าง การเลื่อนขั้น การให้สถานภาพประจำ รวมทั้งนโยบายเกี่ยวกับเงินเดือน

องค์กรเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ ควรจัดตั้งขึ้นในแต่ละระดับของงานที่อาจารย์ต้องรับผิดชอบ และควรมีเพื่อเป็นที่แสดงความคิดเห็นของอาจารย์ทั้งหมด โครงสร้าง และวิธีการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ ควรมีการกำหนดการยอมรับและการก่อตั้งขึ้น โดยความร่วมมือและมีกิจกรรมร่วมกันจากทุกองค์ประกอบของสถาบัน ตัวแทนอาจารย์ควรได้รับเลือก โดยวิธีการที่กำหนดโดยอาจารย์ ...

ในปี ค.ศ. 1966 AAUP ได้ร่วมกับ The American Council on Education, ACE และ The Association of Governing Boards of Universities and Colleges, AGB กำหนด The Statement on Government of Colleges and Universities, 1966 โดยเพิ่มสาระเกี่ยวกับความจำเป็นของความร่วมมือกัน ระหว่างอาจารย์ ผู้บริหารและสภามหาวิทยาลัย ในการพิจารณานโยบายทั่วไปของการศึกษา (general educational policy) ได้แก่ การวางแผนระยะยาว การวางแผนด้านอาคารสถานที่ การงบประมาณ การเลือกอธิการบดี และผู้บริหารวิชาการที่เหมาะสม และความสัมพันธ์ภายนอก

ใน Statement ได้กำหนดบทบาทของสภามหาวิทยาลัย บทบาทของอธิการบดีในฐานะผู้นำสถาบัน และบทบาทความรับผิดชอบของอาจารย์เกี่ยวกับหลักสูตร วิธีการสอน การวิจัย สถานภาพอาจารย์ การกำหนดปริญญา และกิจกรรมนิสิตนักศึกษา ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการศึกษา ใน Statement กล่าวถึง **ระดับการมีส่วนร่วม** ของอาจารย์ในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ และใน Statement 1966 ได้เพิ่มให้นักศึกษามีส่วนในการบริหารด้วย โดยให้เหตุผลว่า อย่างน้อยนักศึกษาควรมีสิทธิได้รับรู้และมีส่วนในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตนโดยตรง

ในปี 1967 ได้มีคำประกาศออกมาอีก จากรายงานของ The Task Force on Faculty Representation and Academic Negotiation of the American Association for Higher Education, AAHE รายงานว่า มีความไม่เป็นธรรมกับอาจารย์ในการกำหนดนโยบายบุคลากร และการ

ปฏิบัติงานของอาจารย์รวมทั้ง มีการตั้งคณะกรรมการฯ อุดมศึกษาระดับรัฐเข้ามาแทรกแซง การตัดสินใจของสถาบัน คณะกรรมการสนับสนุนให้มีการแบ่งอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบ (Shared authority) ระหว่างอาจารย์และผู้บริหาร โดยผ่านสภาวิชาการ (academic senate) ซึ่งอาจารย์สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ สภาวิชาการสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ และทางคณะกรรมการยังเสนอแนะให้สภาวิชาการมีคณะกรรมการงบประมาณ เพื่อพิจารณา จัดสรรงบประมาณ และในขณะเดียวกัน ยังเสนอกลยุทธ์การ sanction ต่อผู้บริหาร ในรายงานนี้มี 2 เรื่องใหม่ที่ไม่ปรากฏในรายงานฉบับก่อน ๆ คือ

1. การเจรจาต่อรอง (Collective bargaining) รายงานกล่าวว่า การเจรจาต่อรองระหว่าง อาจารย์กับผู้บริหารต้องมีขึ้น ถ้าระบบบริหารไม่เชื่อให้อาจารย์ได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
2. ให้มีวิธีการแก้ปัญหาที่ชัดเจนเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างอาจารย์กับผู้บริหาร เพราะ การร้องทุกข์แต่เพียงอย่างเดียว อาจทำให้มีการแทรกแซงจากมือที่สามได้และไม่มีเกณฑ์ที่โปร่งใส โดยมีสาระดังนี้

...การเจรจาต่อรองควรกำหนดเป็นนโยบายของสถาบัน และมีวิธีที่เปิดโอกาส
ให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหาร
ในส่วนของอาจารย์ การเจรจาต่อรองจะมีผลเมื่อ ได้ให้อาจารย์มีบทบาท
ในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของสถาบัน
ในส่วนของผู้บริหาร การมีประกาศที่ชัดเจนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการ
บริหารของอาจารย์ ทำให้ลดความขัดแย้ง และก่อให้เกิดความ
ร่วมมือในการบริหารมากขึ้น....

เสรีภาพทางวิชาการกับการมีส่วนร่วมในการบริหาร

ตั้งแต่ก่อตั้ง AAUP เมื่อปี 1915 AAUP ได้พยายามพัฒนามาตรฐานของระบบอุดมศึกษา ใน 2 ประเด็น ได้แก่ สิทธิเสรีภาพของอาจารย์ และบทบาทของอาจารย์ในการบริหารสถาบัน หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของอาจารย์ ปรากฏใน The 1940 Statement of Principle on Academic Freedom and Tenure ส่วนหลักการพื้นฐานซึ่งเกี่ยวกับบทบาทของ อาจารย์ในการบริหารสถาบันปรากฏใน The 1966 Statement on Government of Colleges and Universities ทั้ง 2 หลักการได้มีการพัฒนามาโดยตลอด แต่ไม่ได้มีการกล่าวถึงความสัมพันธ์ ระหว่างสิทธิเสรีภาพ กับบทบาทในการบริหารสถาบันของอาจารย์เลย

ในข้อเท็จจริงระบบบริหารสถาบันเป็นโครงสร้างที่กำหนดอำนาจและความรับผิดชอบของอาจารย์ เช่น ความรับผิดชอบเบื้องต้นของอาจารย์ในด้านการสอน และการวิจัย ความคิดเห็นของอาจารย์เกี่ยวกับการสอนและการวิจัยต้องสำคัญที่สุด ในขณะที่เดียวกันการตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องทั้ง 2 มีความเกี่ยวข้องกับวิธีการสอน เนื้อหาที่จะสอน นโยบายในการรับนักศึกษา มาตรฐานทางวิชาการของนักศึกษาในสาขา บรรยากาศการเรียนการสอน และมาตรฐานของอาจารย์ อาจารย์ควรมีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องเหล่านี้ด้วย ดังนั้น ผู้บริหารจึงควรยอมรับในการตัดสินใจของอาจารย์ ส่วนการตัดสินใจอื่นๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการสอนและการวิจัย เช่น การกำหนดเป้าหมายระยะยาวของสถาบัน การบริหารอาคารสถานที่และครุภัณฑ์ การกระจายงบประมาณ และการเลือกอธิการบดี ซึ่งก็มีผลกระทบต่อการสอนและการวิจัย ใน Statement on Government จึงประกาศว่าในกระบวนการตัดสินใจเรื่องดังกล่าวอาจารย์ต้องมีส่วนร่วมด้วย มีเหตุผล 3 ประการที่ทำให้อาจารย์ต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว โดยเหตุผลแต่ละข้อแสดงให้เห็นว่า อาจารย์มีเสรีภาพในการที่จะแสดงความคิดเห็นในทางวิชาชีพ โดยปราศจากการปองร้าย (reprisal) ดังนี้

1. การให้อำนาจเช่นนี้เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุด ในการทำให้วัตถุประสงค์ของสถาบันบรรลุผล กล่าวคือ ใน Statement ประกาศว่า ประสิทธิภาพการศึกษาของสถาบันเป็นสิ่งสำคัญ ย่อมต้องมีการป้องกันมิให้มีอิทธิพลภายนอกมาแทรกแซงกิจการของสถาบัน ยิ่งไปกว่านั้น อาจารย์ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชา ย่อมรู้ดีว่านักศึกษาควรเรียนอะไร เรียนอย่างไร ได้ดีกว่าว่าผู้บริหารและสภามหาวิทยาลัยและรู้ว่าอาจารย์คนใดสอนดีไม่ดี ควรได้รับการสนับสนุนหรือไม่

2. การสอนและการวิจัย เป็นภาระหลักของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสังคมคาดหวังและให้การสนับสนุน นั่นหมายความว่าอาจารย์ควรมีสถานภาพพิเศษในสถาบัน มิใช่ลูกจ้างแต่เป็นผู้ร่วมงานกับสภามหาวิทยาลัยที่มีเกียรติและมีอิสระ ดังนั้น การให้อำนาจในขอบข่ายการรับผิดชอบของอาจารย์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะก่อให้เกิดความมีเกียรติและเป็นอิสระ

3. การให้อำนาจในขอบเขตความรับผิดชอบ เป็นเงื่อนไขสำคัญในการปกป้องเสรีภาพทางวิชาการในสถาบัน การปกป้องเสรีภาพอาจมีหลายรูปแบบ แต่ที่ชัดเจน คือ การให้อำนาจตามสถานภาพของอาจารย์

เสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ ได้แก่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเนื้อหาวิชาในการสอนและการวิจัย เรื่องราวที่เกี่ยวกับสถาบันและนโยบายของสถาบันและปัญหาในสังคม เพราะการสอนที่ดีต้องพัฒนาความสามารถของนักศึกษา และต้องเข้าใจวิธีการแก้ปัญหา

ในสาขาวิชา การวิจัยที่ดีต้องการการแสดงผลออกซึ่งความคิดที่สนับสนุนหรือขัดแย้งสมมุติฐาน ที่มีน้ำหนัก ดังนั้น การให้อำนาจแก่อาจารย์ภายใต้โครงสร้าง กระบวนการและวิธีบริหาร เป็นเรื่องจำเป็นเบื้องต้นในการป้องกันเสรีภาพทางวิชาการ แต่การมีระบบบริหารที่ดี ไม่ได้เป็นการประกันว่าเสรีภาพทางวิชาการจะดีไปด้วย ระบบบริหารเป็นแต่เพียงโครงสร้างของอำนาจ และอำนาจนั้นจะปรากฏเมื่อตำแหน่งของอำนาจนั้นมีผลกระทบต่อสิ่งอื่น อาจารย์ต้องมีความเต็มใจที่จะเข้ามามีส่วนในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งระบบบริหารได้ให้อำนาจไว้ ถ้าอาจารย์ไม่สนใจ อำนาจนั้นก็หมดไปเพราะมีคนมาทำแทน จึงเห็นได้ว่า การเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและเสรีภาพทางวิชาการเป็นสิ่งที่สัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดและหากทั้ง 2 ประการมีผลในทางปฏิบัติ สถาบันอุดมศึกษาย่อมทำประโยชน์ให้กับสังคมได้อย่างดีที่สุด (Report on the Relationship of Faculty Governance to Academic Freedom, 1994)

วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง มีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. งานในหน้าที่

คำประกาศใน The 1966 Statement on Government of Colleges and Universities กล่าวว่า อาจารย์มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับหลักสูตร เนื้อหาวิชาและวิธีการสอน รวมทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตทางวิชาการของนิสิตนักศึกษา และการกำหนดมาตรฐานวิชาการ อำนาจและความรับผิดชอบดังกล่าวเกิดจากความเชี่ยวชาญของอาจารย์ ที่สามารถนำพาสถาบันไปสู่เป้าหมายได้ The Faculty Constitution ซึ่งเป็นสิ่งพิมพ์ที่ออกโดยอาจารย์ของวิทยาลัย Lindenwood (Missouri) จึงเสนอแนะว่า งานในหน้าที่ที่อาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีดังนี้

1. พิจารณาและให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารเกี่ยวกับหลักสูตร
2. พิจารณาการให้ปริญญา
3. พิจารณาระบบการประเมินนักศึกษา
4. ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะแก่อธิการบดีและคณบดี ในเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับ

นโยบาย ทางการศึกษา

ส่วน The Faculty Bylaws ซึ่งเป็นสิ่งพิมพ์ที่ออกโดยอาจารย์จากสถาบันเดียวกัน ได้เพิ่มเติมบทบาทของอาจารย์ในการตัดสินใจด้านวิชาการ ดังนี้

1. เป็นตัวแทนของอาจารย์ในการให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะ ต่ออธิการบดีและคณบดี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิชาการ
2. พิจารณาการยกเลิก การเปลี่ยนแปลงหลักสูตร และการพัฒนาหลักสูตร รวมทั้งการให้ข้อเสนอแนะแก่อาจารย์ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น
3. ให้การรับรองมาตรฐานทางวิชาการ
4. พิจารณาหลักสูตร โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างและคงไว้ซึ่งมาตรฐานวิชาการ
5. พิจารณาและให้ข้อเสนอแนะอาจารย์เกี่ยวกับวิชาการที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการศึกษาโดยเฉพาะการให้คะแนน การกำหนดหน่วยกิต การฝึกประสบการณ์วิชาชีพ การโอนหน่วยกิต การทดลองเรียน การรักษาสุขภาพ และการขอกลับเข้ารับการศึกษา

สำหรับงานในหน้าที่ด้านกิจการอาจารย์ สิ่งพิมพ์ทั้งสองฉบับได้เสนอแนวทางเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารสำหรับอาจารย์ ดังนี้

1. ให้ข้อเสนอแนะแก่คณบดี ในฐานะเป็นตัวแทนผู้บริหารในการกำหนดความสำคัญในสัญญาจ้าง
2. ให้ข้อเสนอแนะแก่คณบดีเกี่ยวกับการจ้าง การต่อสัญญา การเลิกจ้างและการพิจารณาความดีความชอบ
3. มีส่วนร่วมในการแนะนำการให้สถานภาพอาจารย์ประจำ
4. มีส่วนร่วมในการเลิกให้สถานภาพอาจารย์ประจำ
5. พิจารณา และเสนอแนะเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างอาจารย์ ทั้งอาจารย์ประจำ และอาจารย์พิเศษ รวมทั้งการลาเพื่อพัฒนาวิชาการ
6. ขอและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานบุคลากร (College and University Government Lindenwood College (Missouri), 1994)

ในการสำรวจการมีส่วนร่วมในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา โดย The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching เมื่อปี ค.ศ. 1981 ได้เสนอแบบสำรวจการบริหารงานโดยครอบคลุมงานในหน้าที่ 3 ด้าน ดังนี้

1. Academic decisions เช่น การกำหนดมาตรฐานหลักสูตร การพิจารณาเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของหลักสูตร การกำหนดอัตราส่วนจำนวนนักศึกษาต่ออาจารย์ การกำหนดภาระงาน และการกำหนดเกณฑ์การประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบัน เป็นต้น
2. Personnel decisions เช่น การคัดเลือกและการจ้างอาจารย์ การพิจารณาความดีความชอบ และสถานภาพอาจารย์ประจำ การพิจารณาต่อสัญญาจ้าง การพิจารณาเรื่องรางวัลทุกข์ และการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน เป็นต้น
3. Administrative decisions เช่น การพิจารณาจัดสรรงบประมาณ การระดมทุนจากภายนอก การกำหนดนโยบายสถาบัน การพัฒนาอาคารสถานที่และพื้นที่ใช้งาน และการก่อตั้งหรือยุบเลิกวิทยาเขต เป็นต้น

สำหรับ คอร์สัน (Corson, 1975) ซึ่งมีความเห็นว่า เรื่องที่อาจารย์จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจย่อมแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะ ธรรมชาติและวัฒนธรรมของสถาบัน รวมทั้งวัฒนธรรมในการบริหารด้วย คอร์สันเห็นว่า เรื่องที่อาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ได้แก่

1. นโยบายทางวิชาการ เช่น การจัดองค์การของภาควิชา การกำหนดมาตรฐานหลักสูตร มาตรฐานปริญญา เนื้อหาในรายวิชา รูปแบบการเรียนของนิสิตนักศึกษา ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุป คือ อาจารย์เป็นผู้กำหนดว่าจะสอนอะไร ให้ใครสอน สอนใคร และสอนอย่างไร
2. การวิจัย อาจารย์ควรมีสติธิและเสรีภาพในการกำหนด ทรัพยากร เวลา ทุนวิจัย สถานที่ เครื่องมือในการวิจัย โดยมีผู้บริหารให้การสนับสนุน
3. การให้บริการทางวิชาการ อาจารย์ควรมีสติธิในการกำหนดนโยบายในการให้บริการทางวิชาการ เพราะอาจารย์คือผู้ที่รู้ถึงความพร้อม ความสามารถ และเป็นผู้ให้บริการ
4. กิจการอาจารย์ ได้แก่ การคัดเลือก การรับเข้า การพัฒนา การกำหนดค่าตอบแทน การพิจารณาความดีความชอบแก่อาจารย์ เป็นต้น
5. กิจการนิสิตนักศึกษา ที่มีผลกระทบต่อภาระเรียน
6. งบประมาณ ได้แก่ การกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณ การระดมทุน การบริหารกองทุน ค่าธรรมเนียมการศึกษา เป็นต้น
7. การเลือกผู้บริหาร

ในการศึกษารูปแบบการบริหารในวิทยาลัย 4 ปี (Four-year college) ลี (Lee, 1979) ได้แบ่งเรื่องที่อาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านวิชาการ (academic) ได้แก่ การเปิดหลักสูตรใหม่ นโยบายการรับนิสิตนักศึกษา มาตรฐานทางวิชาการ
2. ด้านกิจการอาจารย์ (personnel) ได้แก่ การจ้าง การพิจารณาความดีความชอบ การพิจารณาตำแหน่งอาจารย์ประจำ และการประเมินอาจารย์
3. ด้านงบประมาณ (economic) ได้แก่ การกำหนดภาระงาน ขนาดของห้องเรียน ระดับเงินเดือนของอาจารย์
4. ด้านการวางแผน (planning) ได้แก่ การจัดสรรงบประมาณ และกำหนดแผนระยะยาวของสถาบัน

นอกจากนี้ ยังมีวรรณกรรมที่กล่าวถึงงานในหน้าที่หรือขอบเขตของเรื่องที่อาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอีกเป็นจำนวนมาก จึงอาจสรุปภาระงานที่อาจารย์พึงมีส่วนร่วมในการบริหาร ได้แก่ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล (กิจการอาจารย์) และการเลือกผู้บริหาร (Piland, 1993 ; Yamada 1991 ; Mortimer,1976; Dimond,1991; Clark,1983; Baldrige, 1978; Zammuto, 1986 quoted in Dill, 1988; Hickman,1970)

2. ระดับการมีส่วนร่วมในการบริหาร

การอภิปรายถึงระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารอาจพิจารณาถึงปริมาณของอิทธิพลที่อาจารย์เข้าไปมีส่วนในการตัดสินใจ (ตามนัยของ Vroom, 1985) หรือระดับองค์การที่อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหาร

เมื่อพิจารณา ตามปริมาณอิทธิพลของการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ Bing และ ไดย์ (Bing and Dye, 1992) ได้เสนอการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย โดยพัฒนาจากรูปแบบการบริหารชุมชนแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Citizen participation) ของ Sherry Arnstein ซึ่งแบ่งการมีส่วนร่วมในการบริหารออกเป็น 3 ระดับ คือ ขั้นต่ำสุด (non-participation) ขั้นกลาง (degree of tokenism) และ ขั้นสูงสุด (citizen [faculty] power) ซึ่งมีรายละเอียดในแต่ละขั้น ดังนี้

1. ขั้นต่ำสุด แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ
 - 1.1 manipulation stage คือ การที่ผู้บริหารกำหนดเป้าหมายการทำงานให้กับอาจารย์ทั้งหมด

1.2 therapy คือ การที่ผู้บริหารอธิบายถึงเหตุผลในการทำงาน เป็นเหตุผลกว้าง ๆ และเป็นนามธรรม ทำให้อาจารย์ต้องยอมรับการตัดสินใจของผู้บริหารโดยที่ยังไม่เข้าใจมากนัก

2. ชั้นกลาง แบ่งเป็น 3 ระดับ คือ

2.1 informing เป็นการแจ้งให้ทราบเพราะไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ จากอาจารย์

2.2 consultation ผู้บริหารให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการให้ข้อเสนอแนะ แต่ไม่ได้ทำตามเสมอไป

2.3 placation ผู้บริหารแต่งตั้งกรรมการต่าง ๆ หลายคณะ ถ้าข้อเสนอแนะใดที่พอใจจะนำไปปฏิบัติ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยผู้บริหารจะไม่สนใจ ขั้นนี้เป็นขั้นที่เป็นอันตราย ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารกับอาจารย์ เพราะอาจารย์เห็นว่า ข้อเสนอแนะของตนไม่ได้รับความสนใจ ไม่มีความสำคัญ และนำมาซึ่งความแตกแยกในที่สุด

3. ชั้นสูงสุด แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

3.1 delegated power ผู้บริหารให้อำนาจการตัดสินใจแก่อาจารย์โดยกำหนดหน้าที่ให้ เช่น ให้พัฒนาเกณฑ์การรับนิสิตนักศึกษา และถ้าเกณฑ์นั้นดีพอก็นำไปใช้

3.2 partnership ในขั้นนี้ เป็นความหมายที่แท้จริงของชุมชนวิชาการ (collegiality) ผู้บริหารทำงานร่วมกับอาจารย์ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น จนกว่าจะเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย

ถวัลย์ วรเทพพิพัฒน์ (2531) ได้กล่าวถึง ระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารคล้ายกับ บิงและไคย์ กล่าวคือ การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ อาจทำได้ 3 ระดับ คือ

1. ระดับการให้ข้อมูล
2. ระดับการวิเคราะห์ข้อมูลและทางเลือกให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ
3. ระดับตัดสินใจแทนหรือในฐานะผู้บริหารโดยตรง

ส่วนคอร์สัน และบาลดริจด์ (Corson, 1975; Baldrige, 1978) ได้มีแนวคิดในการศึกษา การมีส่วนร่วมในการบริหาร ในแง่ระดับขององค์กรที่อาจารย์เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหาร 3 ระดับ ได้แก่

1. ระดับภาควิชา เป็นการตัดสินใจเฉพาะสาขาวิชาใดวิชาหนึ่ง ได้แก่ การกำหนดเนื้อหาในรายวิชา หลักสูตร วิธีสอน การวิจัย กิจกรรมอาจารย์

2. ระดับคณะในรูปแบบคณะกรรมการ เช่น การรับนิสิตนักศึกษา การจัดสรรงบประมาณ การพิจารณาจัดสรรทรัพยากร เป็นต้น

3. ระดับสถาบัน ในรูปองค์กร เช่น สภาวิชาการ สภาอาจารย์ เป็นต้น

ในขณะที่งานวิจัยอื่นๆ ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ในแง่ปริมาณ อิทธิพลหรือระดับองค์กร สปิซเบิร์ก (Spitzberg quoted in Schuster, 1989) ได้ศึกษาในแง่ ความสนใจในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษา โดยแบ่งสถาบันอุดมศึกษาออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

1. Illuminata College ได้แก่ วิทยาลัยเอกชน วิทยาลัยทางศาสนา และวิทยาลัยขนาดเล็กที่มีนักศึกษาไม่เกิน 2000 คน

2. Normal University ได้แก่ มหาวิทยาลัยสมบูรณแบบ ซึ่งพัฒนามาจากวิทยาลัยครู ในอดีต

3. Flagship University ได้แก่ มหาวิทยาลัยเก่าแก่และเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ

4. Metroplex University ได้แก่ มหาวิทยาลัยในภูมิภาค

5. Elite University ได้แก่ มหาวิทยาลัยวิจัย

ผลการศึกษา พบว่า มหาวิทยาลัยวิจัยเป็นสถาบันที่มีรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม มากที่สุดคุณภาพการศึกษาถูกกำหนดโดยโครงสร้างการบริหาร และสถาบันที่มีปัญหาความ แตกแยกในสถาบันมาก จะมีผลกระทบต่อคุณภาพ และมาตรฐานทางการศึกษาในทางลบ เพราะ ไม่มีใครสนใจจะเปลี่ยนแปลงปรับปรุงการบริหาร

3. รูปแบบของการมีส่วนร่วมในการบริหาร

ในการแสดงบทบาทเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ ทั้งที่เป็นทางการและ ไม่เป็นทางการ พบว่า มีรูปแบบต่างๆ กัน ,เช่น มอร์ติเมอร์ (Mortimer, 1976) เสนอรูปแบบใน การตัดสินใจ 5 รูปแบบ ดังนี้

1. การริเริ่ม (Initiation)

2. การให้คำแนะนำ (Recommendation)

3. การทบทวนข้อเสนอของผู้บริหาร (Review of recommendation)

4. การเสนอทางเลือก (Choice among alternative)

5. การต่อต้าน (Veto actions)

ส่วนไดมอนด์ (Diamond, 1991) ได้ศึกษารูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยวิจัย พบว่า มี 3 รูปแบบ คือ

1. การเป็นกรรมการ (Committee)
2. การให้คำปรึกษาอย่างเป็นทางการ (Formal recommendation)
3. การให้คำแนะนำอย่างไม่เป็นทางการ (Informal advice)

นอกจาก 3 รูปแบบดังกล่าวแล้ว กิลเมอร์ (Gilmour, 1991) ได้เสนอ รูปแบบที่ 4 คือ การตัดสินใจแทน (determination or final responsibility)

สำหรับเบอร์ดาล์ (Berdahl, 1982) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารอย่างเป็นทางการ (Formal faculty participation) ของอาจารย์ใน 3 รูปแบบ ได้แก่ การเป็นสมาชิกในคณะกรรมการบริหารระดับนโยบาย การเป็นสมาชิกของคณะกรรมการปฏิบัติการ และเป็นกรรมการเฉพาะกิจ ซึ่งคล้ายคลึงกับดิลล์ (Dill, 1988) ที่ได้เสนอรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ 4 รูปแบบ คือ

1. การเป็นกรรมการถาวร (Standing committees) เช่น กรรมการสภาอาจารย์ กรรมการงบประมาณและแผนงาน เป็นต้น
2. การเป็นกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc committee) เช่น กรรมการประเมินโครงการ กรรมการปรับโครงสร้างองค์การ เป็นต้น
3. การเป็นสมาชิกในองค์การบริหาร (Joint committees) และมีสิทธิออกเสียง เช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัย เป็นต้น
4. การเป็นคณะกรรมการอิสระ (Separate committees) ซึ่งเป็นชั้นตอนหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจของสถาบัน เช่น คณะกรรมการสรรหา เป็นต้น

จากวรรณกรรมที่กล่าวถึงรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ สรุปได้ว่า รูปแบบของการมีส่วนร่วมในการบริหารอาจแบ่งได้ตามกิจกรรมที่อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหาร เช่น การระดมความคิดหรือประชามติ การเป็นกรรมการเฉพาะกิจ การเป็นกรรมการถาวร การเป็นผู้บริหาร และการเป็นสมาชิกในองค์การบริหาร หรือแบ่งตามบทบาทที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย และบทบาทตามภารกิจของมหาวิทยาลัย (Bing and Dye, 1992 ; Corak, 1992; Mortimour, 1991; Yamada, 1991; Dill, 1988; Keller, 1983; Corson, 1975; Hickman, 1970)

4. ความพึงพอใจในการทำงาน

ในการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัย มักมีการศึกษาถึงความพอใจในการทำงานของอาจารย์ประกอบไปด้วย เนื่องจากรูปแบบการบริหารและบรรยากาศในการทำงานมีผลกระทบโดยตรงต่อบุคคลที่อยู่ในองค์กร ดังที่ไรซ์และชไนเดอร์ (Rice and Schnider, 1994) ได้ศึกษาเพื่อยืนยันผลการวิจัยที่ทำไว้เมื่อ 10 ปีที่แล้วว่า การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ทำให้อาจารย์มีความพึงพอใจในการทำงานมากขึ้น เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย แบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก ใช้แบบวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (The Decision Involvement Analysis) เพื่อวิเคราะห์ถึงโครงสร้าง เงื่อนไขในการตัดสินใจ ตลอดจนความสนใจ และความชำนาญในการแก้ปัญหาต่างๆ ส่วนที่ 2 ใช้แบบสอบถามที่ปรับปรุงมาจาก The Index of Organizational Reactions (IOR) และ The Job Description Index (JDI) โดยถามถึงความพึงพอใจในการทำงานของอาจารย์

ผลการวิจัย พบว่า อาจารย์มีความพึงพอใจในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในปัญหาทางการบริหารทั่วไป ได้แก่ การกำหนดโครงสร้างของสถาบัน การกำหนดนโยบาย การวางแผน การปรับปรุงเป้าหมายของสถาบัน การเลือกผู้บริหารและกิจการอาจารย์ มากกว่าปัญหาทางด้านการสอน และอาจารย์คาดหวังที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากกว่าที่ปฏิบัติอยู่จริง นอกจากนี้ ยังพบว่า การรับรู้ว่ามีอิทธิพลในการตัดสินใจ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับระดับและความสนใจในการมีส่วนร่วมในการบริหารและความพึงพอใจในการทำงาน

การไม่ได้รับโอกาสในการตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องของผู้ปฏิบัติงาน อาจนำมาซึ่งความเสียหายสู่องค์กรได้ ดังที่เดเมราท สเติเฟนส์ และเทย์เลอร์ (Demerath, Stephens and Taylor, 1967 quoted in Richman and Farmer, 1977) ได้ศึกษาการบริหารงานของมหาวิทยาลัย 45 แห่ง พบว่า มหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งมีการบริหารแบบราชการ อาจารย์มีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อย ก่อให้เกิดความไม่พอใจ และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารในที่สุด การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การกำหนดสายการบริหารที่ชัดเจน การปรับปรุงการสื่อสารระหว่างผู้บริหารกับอาจารย์ การจัดทำงบประมาณ และการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนเปิดเผยมากขึ้น การตัดสินใจของผู้บริหารเป็นที่รับทราบทั่วไป เป็นต้น ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ทำให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น จึงอาจสรุปได้ว่า ความพึงพอใจในการทำงาน และการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์มีความสัมพันธ์กับ

1. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจปัญหานั้น อย่างครบวงจร
2. ความคิดเห็นของอาจารย์ได้รับการยอมรับอย่างจริงจังจากผู้บริหาร
3. ความรู้สึกว่าได้มีอิทธิพลต่อเรื่องที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนอกเหนือจากความพึงพอใจในการทำงานแล้ว ยังส่งผลถึงการเกิดความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในสถาบันได้เป็นอย่างดี (Murphy, 1992 ; Lee, 1991 ; Koski, 1990 ; Schuster, 1989 ;The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1982; Baldrige, 1978)

5. ทศนคติและการรับรู้ของผู้บริหารต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์

จากประสบการณ์ในการเป็นผู้บริหาร 17 ปี เบิร์นบอม (Birnbbaum, 1991) พบว่า อาจารย์มักไม่สนใจสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่มีผลกระทบต่อสถาบัน แต่สนใจผลประโยชน์ส่วนตัว อาจารย์ส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นในการบริหารงานระดับภาควิชา เพราะเป็นเรื่องใกล้ตัว (Baldrige, 1978 ; Fillman, 1968) การตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง กว้างเวียนในโลกทัศน์เก่า ๆ ความคิดในการพัฒนาสถาบันส่วนใหญ่เกิดจากผู้บริหาร ซึ่ง เบิร์นบอม สรุปว่า ผู้บริหารมีคำตอบ (solution) ในขณะที่อาจารย์มีแต่ปัญหา (Problem)

ต่อมา เมื่อ Birnbbaum เป็นอาจารย์ธรรมดา กลับรู้สึกที่ผู้บริหารเผชิญและตอบสนองต่อ ปัญหาและความกดดันจากสภาพแวดล้อมอย่างไม่เหมาะสม ผู้บริหารตัดสินใจโดยพิจารณา จากงบประมาณ มากกว่าหลักการทางการศึกษา (Veblen, 1918 quoted in Birnbbaum, 1991) โดยไม่สนใจผลกระทบที่มีต่ออาจารย์ ความคิดเห็นของอาจารย์ไม่ได้รับความสนใจ โครงการต่าง ๆ ของผู้บริหาร เกิดขึ้นโดยปราศจากการขอคำแนะนำจากอาจารย์ ในขณะที่อาจารย์ ได้พยายามให้ข้อเสนอแนะ แต่ผู้บริหารมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของปัญหามากกว่าการแก้ไขปัญหา (Floyd, 1994; Fillman, 1968 ;Plante quoted in Schuster, 1989)

จึงอาจกล่าวได้ว่า ความขัดแย้งระหว่างอาจารย์กับผู้บริหาร เกิดจากความแตกต่างกัน ในบทบาท (Robinson, 1982; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530 ข.) มิใช่บุคลิกภาพจึงทำให้อาจารย์ และผู้บริหารมีการรับรู้ที่แตกต่างกัน และการรับรู้ที่แตกต่างกันทำให้เกิดความแตกต่างใน 2 ประเด็น คือการควบคุมองค์การ (organizational control) และการยืนยันถึงอำนาจของตน (assertion of authority) โดยฝ่ายผู้บริหารยืนยันถึงอำนาจตามกฎหมาย ในขณะที่อาจารย์ยืนยันถึงอำนาจแห่งวิชาชีพ

ดังนั้น การพิจารณาว่า อาจารย์เป็นองค์ประกอบของสถาบันมากกว่าเป็นผู้ตามทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมุมมอง และเปลี่ยนความเข้าใจการบริหารมหาวิทยาลัยจากระบบราชการมาเป็นประชาธิปไตย มโนทัศน์เกี่ยวกับการมีประชาธิปไตย การคานอำนาจ และผู้นำคือผู้ให้บริการเป็นแนวทางสำคัญในการประสานความตึงเครียด ระหว่างอำนาจตามกฎหมาย กับอำนาจในวิชาชีพ ดังคำกล่าวที่ว่า ผู้นำคือเพื่อนร่วมงาน เพื่อนร่วมงานคือผู้นำ เมื่อเป็นดังนี้ การบริหารแบบมีส่วนร่วม จึงเป็นโครงสร้างในการตัดสินใจที่ดีและเหมาะสมกับมหาวิทยาลัยมากที่สุด (Mortimer quoted in Schuster, 1989)

6. การรับรู้และความคาดหวังของอาจารย์ต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย

ในการศึกษาถึงการรับรู้ และปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารสถาบัน โดย มิลเลอร์ (Miller, 1993) อาจารย์มีความเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงระบบบริหารภายใน เพื่อให้เอื้อต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วม ดังนี้

1. Organization Improvement ได้แก่ การปรับปรุงกิจกรรมที่จัดเพื่อทำให้ความสัมพันธ์แบบเป็นกันเองของอาจารย์และผู้บริหารดีขึ้น เช่น กิจกรรมปฐมนิเทศสมาชิกกลุ่มอาจารย์ที่เป็นทีมบริหาร เกี่ยวกับการมีปฏิสัมพันธ์กับทีมบริหารต่างสถาบัน และการมีส่วนร่วมในองค์การบริหารมหาวิทยาลัยในระดับรัฐและภูมิภาค กิจกรรมภายใน ได้แก่ การพัฒนาภาวะผู้นำ การเปิดโอกาสให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหาร และการเพิ่มจำนวนกรรมการบริหารที่เป็นอาจารย์ในคณะกรรมการ การไม่ให้ผู้บริหารดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระ รวมทั้งให้อาจารย์มีบทบาทในการควบคุมงบประมาณมากขึ้น เป็นต้น

2. Administrative Changes อาจารย์เห็นว่าประเด็นที่ต้องแก้ไข 2 ประเด็น คือ รูปแบบการบริหาร (governance models) และ กระบวนการตัดสินใจ (decision making procedures) โดยเห็นว่า รูปแบบความเป็นแบบชุมชนวิชาการ (collegial) เป็นรูปแบบที่เหมาะสมและในด้านกระบวนการ ต้องให้อาจารย์มีสิทธิและความรับผิดชอบในบทบาทในการบริหารสถาบันด้วย นอกจากนี้ อาจารย์ยังเห็นว่า การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ ควรได้รับการตอบแทน เช่น การพิจารณาความดีความชอบ การให้สถานภาพอาจารย์ประจำ และการจัดสรรเวลาออกเหนือจากการสอน และการวิจัย เป็นต้น

3. Culture Modification อาจารย์เห็นว่า ควรมีการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการบริหารภายในสถาบัน ความคิดเห็นของอาจารย์ ควรได้รับการพิจารณาเมื่อมหาวิทยาลัยต้องตัดสินใจ อาจารย์ต้องการการยอมรับจากผู้บริหารและนิสิตนักศึกษา ส่วนผู้บริหารก็ต้องตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ด้วย

4. Policy Amendments ได้แก่ การแก้ไขนโยบายเพื่อให้อาจารย์มีส่วนในการตัดสินใจมากขึ้น เช่น ให้สภาคณาจารย์ และคณะกรรมการมีส่วนในการวางแผนงบประมาณ และกำหนดเกณฑ์สถานภาพอาจารย์ประจำ เป็นต้น โดยเฉพาะการใช้ระบบการมีส่วนร่วมในการบริหารมาเป็นตัวกำหนดกระบวนการตัดสินใจ และปรับปรุงคณะกรรมการที่ปรึกษาให้มีส่วนในการตัดสินใจของฝ่ายบริหารมากขึ้น

จากการศึกษาของไดค์ (Dykes quoted in Millett, 1979) ได้ศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของอาจารย์ในการตัดสินใจ โดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นอาจารย์สาขาวิชาศิลปศาสตร์ เพื่อถามถึงการรับรู้เกี่ยวกับบทบาทที่เหมาะสมของอาจารย์ ในการบริหารสถาบัน เหตุผลในการเข้าร่วมการบริหาร และความเห็นที่มีต่อระบบบริหารมหาวิทยาลัยในขณะนั้น รวมทั้งปัญหาในการบริหารมหาวิทยาลัย มีข้อสรุปดังนี้

1. อาจารย์เห็นว่า ตนเองควรมีบทบาทสำคัญในการบริหาร แต่ไม่มีเวลา
2. เกี่ยวกับการแยกการตัดสินใจว่า เป็นเรื่องของการศึกษา หรือไม่ใช่การศึกษา อาจารย์เห็นว่าไม่ควรมีการแยกแบบนั้น เพราะการบริหารในสถาบันถือว่าเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกันทั้งสิ้น
3. ที่มาของความตึงเครียดระหว่างอาจารย์และผู้บริหาร คือ อาจารย์มีแนวโน้มที่จะไม่ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับผู้บริหาร และมองว่าเป็นการเล่นเกมส์กันระหว่างทั้ง 2 ฝ่าย
4. มีความขัดแย้งกันระหว่าง บทบาทที่รับรู้กับบทบาทที่คาดหวังของอาจารย์ และเห็นว่าการสื่อสารระหว่างผู้บริหารและอาจารย์ล้มเหลว

ไดค์ สรุปว่าอาจารย์มีทัศนะง่ายต่อการกระจายอำนาจในการบริหาร กล่าวคือ อาจารย์เห็นว่าผู้บริหารมีอำนาจมากกว่าที่ควรจะเป็น แรงกดดันทั้งภายในและภายนอกต่อผู้บริหาร คือ การที่อาจารย์มีทัศนะในทางลบต่อผู้บริหาร ซึ่งทำให้ขยายความเข้าใจผิดไปยังการทำงานร่วมกับผู้บริหาร และทำให้มีผลกระทบต่อการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพของสถาบัน

นอกจากนั้น ไดค์ ยังพบว่า อาจารย์ในอดีตมีความสนใจและเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารมากกว่าในปัจจุบัน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของวิลเลียมส์และคณะ (Williams and Others, 1987) ที่ได้ศึกษามโนทัศน์เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ที่มีส่วนร่วม และไม่มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย จำนวน 102 คนโดยการสัมภาษณ์ จากผลการ

วิจัย สามารถแบ่งกลุ่มอาจารย์ได้ 6 กลุ่ม ตามการรับรู้ถึงบทบาทในการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ดังนี้

1. กลุ่ม Hierarchical เห็นว่าการบริหารสถาบันควรเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร (ร้อยละ 15)
2. กลุ่ม Collegials เห็นว่า ประชาคมทุกส่วนในสถาบันมีความเท่าเทียมกัน (ร้อยละ 10)
3. กลุ่ม Disengaged เป็นกลุ่มที่ไม่สนใจเรื่องการบริหาร (ร้อยละ 9)
4. กลุ่ม Accepters มีความเห็นว่าสถาบันจะมีรูปแบบการบริหารอย่างไรก็ได้ (ร้อยละ 23)
5. กลุ่ม Copers เป็นกลุ่มที่สนใจการบริหารบ้างแต่ไม่ให้ความสำคัญ (ร้อยละ 25)
6. กลุ่ม The Activist มีลักษณะใกล้เคียงกับกลุ่ม Collegials (ร้อยละ 18)

จากผลการวิจัยนี้อาจสรุปได้ว่า อาจารย์ให้ความสนใจในการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารน้อย ซึ่งชูสเตอร์ (Schuster, 1989) ได้พยายามวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้อาจารย์ขาดความสนใจที่จะเข้าร่วมพิจารณาปัญหาของมหาวิทยาลัย พบว่า จากสภาพแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทำให้เกิดเงื่อนไขที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ ดังนี้

1. เงินเดือนและค่าตอบแทน จากข้อมูลของกระทรวงศึกษาธิการ พบว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นกลุ่มที่สูญเสียเงินเดือนมากกว่ากลุ่มวิชาชีพอื่น ๆ โดยช่วงเวลาตั้งแต่ ค.ศ.1971-1986 อาจารย์มีเงินเดือนลดลงโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 13

2. คุณภาพของที่ทำงานลดลง จากการศึกษาของออสติน และแกมสัน (Austin and Gamson quoted in Schuster, 1989) พบว่า สภาพแวดล้อมในที่ทำงานของอาจารย์ ทั้งสภาพจริงและตามการรับรู้ของอาจารย์มีคุณภาพต่ำลง เช่น การให้การสนับสนุนด้านธุรการลดลง เครื่องมือวิจัยไม่เพียงพอและขาดคุณภาพ งบประมาณห้องสมุดถูกลดลง พื้นที่ในการทำงานแน่นและรุ่มรวย รวมทั้งงบประมาณในการซ่อมบำรุงลดลง ทำให้ขวัญและกำลังใจในการทำงานของอาจารย์ลดลง

3. คุณลักษณะของอาจารย์เปลี่ยนไป กล่าวคือ อาจารย์มีอายุมากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 2000 อาจารย์จะมีอายุเฉลี่ย 56-65 ปี และคาดว่าจะมีการจ้างอาจารย์ใหม่ในปี ค.ศ. 2010 ประมาณ 4-5 แสนคน ซึ่งจะทำให้คุณภาพโดยรวมของอาจารย์ลดลง เมื่ออาจารย์อาวุโสเกษียณและมีการจ้างอาจารย์ใหม่ ช่วงอายุที่สำคัญ คือ 40-55 ปี ซึ่งถือกันว่าเป็นช่วงอายุที่มีพลังมากที่สุดทางวิชาการจะขาดตอนไป

4. ความไม่พอดีของตลาดแรงงานทางวิชาการ เนื่องจากสาเหตุ 4 ประการ คือ การไม่จ้างอาจารย์สถานภาพประจำ (tenure) ทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ การขาดแรงจูงใจสำหรับคนรุ่นใหม่ในการเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย การจ้างอาจารย์พิเศษเป็น

จำนวนมาก และข้อตกลงในสัญญาจ้างไม่สอดคล้องกันระหว่างความต้องการของอาจารย์ที่
ต้องการทำวิจัย แต่มหาวิทยาลัยต้องการให้สอน

5. การพิจารณาความดีความชอบ มักพิจารณาให้กับผู้สอนและผู้มีผลงานวิจัย แต่ขาด
การพิจารณาสำหรับผู้อุทิศเวลาในการเข้าร่วมการบริหาร และการตัดสินใจปัญหาของสถาบัน

6. ขวัญและกำลังใจของอาจารย์ลดลง เกิดจากปัจจัยหลายประการนอกเหนือจากค่า
ตอบแทนและบรรยากาศการทำงานแล้ว มหาวิทยาลัยคาดหวังจากอาจารย์ไว้มาก เช่น การ
ให้อาจารย์พัฒนาหลักสูตรให้เหมาะสม ทันสมัย สอนให้มีประสิทธิภาพ ทำผลงานวิจัยให้มาก
และเชื่อมโยงการสอนและการวิจัยให้สอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจและอุตสาหกรรม
แต่ในขณะเดียวกันก็ตำหนิอาจารย์ว่ามีมาตรฐานทางวิชาการต่ำ และมีการจับผิดอาจารย์มากขึ้น

นอกจากเงื่อนไขที่มีผลโดยตรงต่อวิชาชีพแล้ว ยังมีปัจจัยภายนอกอีกหลายประการที่มี
ผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงการบริหารมหาวิทยาลัย เช่น ปัญหาประชากรในวัยเรียนลดลง
ปัญหาเศรษฐกิจซึ่งทำให้รัฐบาลหันไปสนใจภาวะการค้า การเมือง การเศรษฐกิจ และลดการให้
การสนับสนุนมหาวิทยาลัย ปัญหาสังคมทำให้มหาวิทยาลัยต้องใช้งบประมาณในกิจกรรม
ใหม่ๆ เช่น การสอนเสริม การแนะแนว การแก้ปัญหาสำหรับนักศึกษาพิเศษมากขึ้น ปัญหา
ความเติบโตของเทคโนโลยี และนวัตกรรมที่มีผลต่อการเรียนการสอน และการเปลี่ยนแปลง
ของลักษณะผู้เรียน เป็นต้น เมื่อปัญหาทั้งหมดเกิดพร้อม ๆ กัน ผลกระทบต่อระบบบริหารจึง
ค่อนข้างรุนแรง (Keller, 1989)

ส่วนทัศนะของอาจารย์เกี่ยวกับการที่อาจารย์ให้ความสนใจเข้าร่วมการบริหารน้อยลง
อาจารย์มีความเห็น ดังนี้

1. เสียเวลา เพราะอาจารย์ต้องท้้งงานสอน การศึกษาค้นคว้าวิจัย และการให้บริการ
ทางวิชาการแก่สังคม ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจหลักของอาจารย์ นอกจากนั้น บางคนยังเห็นว่าการ
เข้าร่วมในการบริหาร เป็นรูปแบบหนึ่งของการเมืองภายในสถาบัน ซึ่งตนเองไม่ต้องการเข้าไป
ยุ่งเกี่ยวกับ

2. การมีกลุ่มบุคคล หรือ อิทธิพลจากภายนอกมาเกี่ยวข้องในการบริหารมหาวิทยาลัย
ทั้ง ๆ ที่เป็นหน้าที่ ภารกิจและความรับผิดชอบของอาจารย์ อาจารย์มีความเห็นว่า ในความเป็น
นักวิชาชีพ ความรู้ความสามารถของอาจารย์ ควรได้รับการพิจารณาร่วมกันจากเพื่อนร่วมวิชาชีพ
ด้วยกัน มิใช่การร่วมประชุมพิจารณากับนักศึกษาหรือบุคคลอื่น ที่ไม่เข้าใจลักษณะธรรมชาติของ
งานวิชาการ

3. เห็นว่าเป็นการสร้าง ความแตกแยกในหมู่อาจารย์ด้วยกัน รวมทั้งนิสิตนักศึกษาด้วย เพราะการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ย่อมต้องมีผู้ที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ อาจทำให้เสียเพื่อน และต้องรับผิดชอบมากขึ้น

4. * ลักษณะการบริหารมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน ยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ผู้บริหาร การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์นั้นยังไม่อาจทำให้เกิดการกระจายอำนาจได้อย่างแท้จริง เพราะในที่สุดผู้บริหารก็ยังคงดำเนินการตามที่เห็นสมควร ถ้าข้อเสนอของอาจารย์ไม่เป็นที่พึงพอใจของผู้บริหาร (Millett, 1979; Anderson, 1983 quoted in Levinson, 1989) อาจารย์รับรู้ว่า สถาบันของตนปกครองด้วยระบบเผด็จการ ผู้บริหารจะตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงนิสิตนักศึกษาและอาจารย์ ส่วนผู้บริหารรับรู้ว่า อาจารย์ไม่ค่อยสนใจความเป็นไปของมหาวิทยาลัยในภาพรวม สนใจเฉพาะผลประโยชน์ของตนดังที่ ออสติน และ แกมสัน, 1984 (quoted in Schuster, 1989) กล่าวว่า “อาจารย์ไม่ทำอะไรเลย นอกจากอยู่เบื้องหลังของการแก่งแย่งทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ” และการที่ผู้บริหารต้องรับภาระในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย เป็นเพราะว่าอาจารย์ไม่อาจสร้างมิตีร่วมกันในการตัดสินใจได้ นอกจากนั้น อาจารย์ยังไม่มีอำนาจในการบริหารสถาบันในภาวะที่มีการแข่งขันสูงเช่นในปัจจุบัน (Pfnister, 1970)

เลวินสัน (Levinson, 1989) ได้วิเคราะห์ถึงการที่อาจารย์ไม่สนใจในการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย พบว่ามีสาเหตุมาจาก

1. ความหลากหลายและความเป็น Cosmopolitan ของอาจารย์ นอกจากการมีหลายบทบาททั้งในแง่ ผู้สอน ผู้วิจัย ผู้ให้บริการทางวิชาการ ผู้แนะนำ และ เป็นที่ปรึกษาให้นิสิตนักศึกษาแล้ว ลักษณะที่แตกต่างกันทั้ง สถานะ คุณวุฒิ วิทยุฒิ ทำให้อาจารย์มีความสนใจ และได้รับผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอาจารย์ใหม่ที่ต้องดิ้นรนเพื่อสถานภาพทางด้านการเงิน และทางวิชาการ ส่วนอาจารย์ที่มีชื่อเสียงแล้ว (super star) ก็จะทำงานนอกโดยอาจทำงานระดับชาติ ระดับนานาชาติ ตลอดจนเป็นผู้เชี่ยวชาญให้กับองค์กรต่าง ๆ อาจารย์เหล่านี้จึงมีชื่อเสียงในฐานะเป็นนักวิชาชีพ มากกว่าบทบาทของอาจารย์มหาวิทยาลัย และมองไม่เห็นความสำคัญในการเข้าร่วมกิจกรรมของมหาวิทยาลัย ลักษณะเช่นนี้ ฟิลแมน (Fillman, 1968) เรียกว่าความคับแคบของนักวิชาชีพ (The parochialism of professional specialization)

2. มหาวิทยาลัยมีการเปลี่ยนโครงสร้างไปตามสภาพสังคมอุตสาหกรรม ที่เรียกว่า Institutional isomorphism ซึ่งมี 3 ขั้นตอนคือ coercive, mimetic และ normative isomorphism โดยมีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละขั้น ดังนี้

2.1 **ขั้นถูกชักนำ (coercive isomorphism)** เกิดขึ้นเมื่อมหาวิทยาลัยถูกแรงกดดันจากสภาพภายนอก จำเป็นต้องบริหารและจัดการศึกษาไปตามกระแสของสังคม ยิ่งกว่านั้นมหาวิทยาลัยยังถูกชักนำโดยสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีตัวแทนจากองค์กรต่าง ๆ เป็นกรรมการอยู่รวมทั้งการรับเงินบริจาคเพื่อการบริหาร ทำให้มหาวิทยาลัยไม่อาจมีอิสระในการบริหารได้อย่างแท้จริง

2.2 **ขั้นลอกเลียน (mimetic isomorphism)** คือ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารอย่างเงียบ ๆ อาทิ การรับสถาบันสมทบ และการรับรูปแบบการบริหารจากภาคเอกชน เช่น การจ้างเอกชนมาเป็นที่ปรึกษาในการบริหารกิจการภายในมหาวิทยาลัย โดยมีอาจารย์เข้าไปเป็นส่วนประกอบด้วย มีการอาศัยแนวคิดทางอุตสาหกรรม คือการขายชื่อเสียงของมหาวิทยาลัย โดยผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ บางแห่งประชาสัมพันธ์ชื่อเสียงด้านอื่นที่มีชื่อเสียงวิชาการ เช่น ความมีชื่อเสียงทางกีฬา การประกวดความงาม เป็นต้น

2.3 **ขั้นบรรทัดฐานในวิชาชีพ (normative isomorphism)** ในแต่ละสาขาวิชาจะมีบรรทัดฐานเฉพาะสาขานั้น เช่น คุณภาพของผลงาน วิจัย การเรียนการสอนตลอดจนเนื้อหาในหลักสูตร แม้ว่าในขั้นถูกชักนำ (coercive) ดูเหมือนการเรียนการสอนจะไม่ได้คำนึงถึงมาตรฐานเพราะต้องผลิตบัณฑิตตามกระแส แต่ในการเรียนการสอนย่อมมีการให้บรรทัดฐานในวิชาชีพแก่ผู้เรียนไปด้วย ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในระยะหลัง ซึ่งเป็นผลผลิตมาจากมหาวิทยาลัย อันได้แก่ นักวิชาชีพ จึงใช้บรรทัดฐานในวิชาชีพมาบริหารสถาบัน

จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้บรรยากาศของการบริหารแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัย ชบเซา อาจารย์ที่มีส่วนร่วมในการบริหารจึงมักเป็นกลุ่มเดิม ๆ ไม่ใช่ตัวแทนของอาจารย์ทั้งหมดอย่างแท้จริง

7. ปัญหาในการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์

เช่นเดียวกับปัญหาทางการอุดมศึกษาอื่น ๆ แม้ว่าจะมีความพยายามหาแนวทางเพื่อให้การบริหารมหาวิทยาลัยบรรลุจุดมุ่งหมายอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีรูปแบบการบริหารใดที่เหมาะสมที่สุด ในการบริหารแบบมีส่วนร่วมก็เช่นเดียวกัน ได้ปรากฏปัญหาคู่มา กับ สถาบันตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังเช่น มิลเลต (Millett, 1979) ได้กล่าวถึงความล้มเหลวของการบริหารแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัยในทศวรรษที่ 1960 ซึ่งเป็นยุคที่การบริหารรูปแบบนี้เฟื่องฟูมากที่สุด ว่าเกิดจากปัจจัย 3 ประการ คือ

1. รูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์และนักศึกษา ไม่ได้ให้คำตอบที่ดีว่าทำอย่างไรประชาธิปไตยในมหาวิทยาลัยจะเติบโต และในขณะเดียวกัน มหาวิทยาลัยจะตอบสนองต่อสังคมอย่างไร เพราะมหาวิทยาลัยในขณะนั้นต้องการปกครองตนเองแต่จะไม่ช่วยตนเอง (self-government without self-support)

2. รูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์และนักศึกษา ไม่ได้ให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำในการบริหาร เพราะถือว่าการบริหารมหาวิทยาลัยต้องเป็นแบบประชาธิปไตยและอาศัยกระบวนการประชาธิปไตย (democratic process) ในการบริหาร มากกว่าความรู้ความสามารถในวิชาชีพ ปัญหานี้เป็นประเด็นที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในสถาบันอุดมศึกษา ในมหาวิทยาลัยไทยก็เช่นเดียวกัน ดังที่อดีตกองการบดีท่านหนึ่ง ให้ความเห็นว่า

...ปัญหาก็เลยเกิดว่า การบริหารงานแบบประชาธิปไตยคืออะไร ที่ยุ่งกันทุกวันนี้ คือมีความเข้าใจผิดตรงที่ว่า การบริหารงานแบบประชาธิปไตยคืออะไร หลายคนแม้กระทั่งนิสิต หลายคนในหมู่อาจารย์ คิดว่า การบริหารงานแบบประชาธิปไตยจะต้องให้มีการเลือกตั้ง นิสิตต้องมีส่วนเลือกอธิการบดี เลือกหัวหน้าภาควิชา เลือกคณบดี เพราะต้องมีการเลือกผู้แทนกัน อันเป็นการเข้าใจผิด... (เกษม สุวรรณกุล, 2531)

3. รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย ถูกเปลี่ยนรูปเป็นการกระจายอำนาจเร็วเกินไป กลุ่มที่ได้รับอำนาจในการตัดสินใจใหม่ ยังไม่อาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจที่มีอยู่อย่างเพียงพอทำให้เกิดความผิดพลาดในการตัดสินใจ ซึ่งทำความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอย่างมาก ดังกรณีศึกษาที่ เดวิด ดิลล์ ทำการศึกษาโครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัย 4 แห่งที่มีการปรับเปลี่ยนจากโครงสร้างการบริหารแบบเดิม มาเป็นการใช้การบริหารแบบมีส่วนร่วม เพียง 1 ปี โครงสร้างการบริหารแบบใหม่ ได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ในมหาวิทยาลัยอย่างมากมาย (ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก Dill, 1971)

ในขณะเดียวกันจากการที่สภาพแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว แต่เนื่องจากภายในระบบอุดมศึกษาเองปรับตัวไม่ทันและไม่สอดคล้องกันกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว จึงพบว่า แม้ว่าในคำประกาศของ AAUP เมื่อปี 1966 ต้องการปกป้องสิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพการบริหารมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน พบว่า มีประเด็นที่เป็นข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ

1. หลักการเบื้องต้นในคำประกาศต้องการให้มีการแบ่งอำนาจ (share-authority) แต่ในเนื้อหาใช้คำว่า การแบ่งความรับผิดชอบ (share responsibility) และการทำงานร่วมกัน ((joint effort) เมื่อนำมาปฏิบัติในขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่อาจารย์ต้องพิจารณาตัดสินใจ อาจารย์จึงเป็นแต่เพียงผู้ให้คำแนะนำ อภิปราย และสภามหาวิทยาลัยจะดำเนินการหรือไม่นั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง

2. บทบาทของอาจารย์เกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณ เป็นแต่เพียงการให้ข้อคิดเห็น แต่มิได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการอย่างจริงจัง ดังที่มีการเน้นย้ำกันในคำประกาศว่า อาจารย์เป็นผู้เชี่ยวชาญแต่อย่างไร

3. แม้ว่าในคำประกาศจะกำหนดให้อาจารย์มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย ด้านการเรียนการสอน การวิจัย และหลักสูตร แต่ในภาวะที่งบประมาณและทรัพยากรการบริหารมีจำกัด ทำให้ความคิดเห็นของอาจารย์ไม่ได้รับความสนใจจากผู้บริหารเท่าที่ควร

4. มีการกำหนดให้มีองค์กรที่บริหาร โดยอาจารย์ขึ้นในทุกระดับ ที่อาจารย์มีส่วนร่วมรับผิดชอบ แต่ไม่มีคำอธิบายถึงโครงสร้างขององค์กรบริหารนั้น ยิ่งกว่านั้น ยังกำหนดให้มีองค์กรที่เป็นที่แสดงความคิดเห็นของอาจารย์ทั้งหมด ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาร่วมสมัยที่ค่อนข้างจะแก้ไขลำบาก หากไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ

1. ต้นทุนของการบริหารแบบมีส่วนร่วมค่อนข้างสูง เพราะต้องใช้เวลาในการเตรียมการ และการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ มากมายหลายชุด ใช้เวลาในการเขียนรายงานการโน้มน้าวให้อาจารย์ และผู้บริหาร เห็นด้วยกับข้อเสนอของกรรมการแต่ละคณะ นอกจากนี้ คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ให้คำแนะนำและข้อปรีกษานั้น จำเป็นต้องอาศัยผู้มีประสบการณ์ มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมพิจารณาและแก้ไขปัญหา ทำให้เป็นการลงทุนที่สูงทั้งทรัพยากรบุคคล ค่าใช้จ่าย และเวลา (Four Issues in Contemporary Campus Governance, 1982)

2. แต่ละฝ่ายในสถาบันระแวงกันไม่ให้ความร่วมมือซึ่งกันและกัน จากการจัดทำโครงการ The Campus Governance Program เพื่อศึกษาการรับรู้ปัญหา แหล่งข่าวสาร ความสามารถในการดำเนินงานตามที่ต้องการ และวัฒนธรรมของสถาบัน พบว่า

2.1. นิสิตนักศึกษา อาจารย์ ผู้บริหาร และสภามหาวิทยาลัย มีการรับรู้ปัญหาต่างกันตามบทบาทหน้าที่ของตน และในกลุ่มเดียวกันเอง ก็มีการรับรู้ปัญหาที่ต่างกัน

2.2. มีความขัดแย้งกันในการจัดลำดับปัญหา และการนิยามปัญหาที่รับรู้

2.3. มีความแตกต่างกันในด้านแนวคิด บรรทัดฐาน และวัตถุประสงค์ของคำว่า การบริหารมหาวิทยาลัย (Keeton, 1970; Gilmour, 1991)

3. ระบบการให้รางวัลและพิจารณาความดีความชอบได้มองข้ามภารกิจด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ โดยเน้นแต่เพียงการสอนและผลงานทางวิชาการอื่น ๆ

แม้ว่าอาจารย์ในทศวรรษ 1990 ยังคาดหวังว่าจะมีส่วนร่วมในการบริหารและดำเนินกิจการต่าง ๆ ของสถาบันนอกเหนือจากการสอนและการวิจัยเช่นในอดีต ผู้บริหารเองก็ตระหนักถึงสิ่งที่ต้องกระจายอำนาจให้แก่อาจารย์ แต่อาจารย์บางส่วนไม่พอใจบทบาทที่เป็นแต่เพียงที่ปรึกษา และการไม่มีเงินตอบแทน ก็เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการบริหาร (Miller, 1993) ดังที่ประธานที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย กล่าวในการประชุมสมัชชาสามัญของที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ทปอ.) ถึงปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งบริหารมหาวิทยาลัย โดยพบว่า สาเหตุสำคัญ คือ เงินประจำตำแหน่งผู้บริหารน้อยไม่จูงใจให้อาจารย์ หรือนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญมารับตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการ ยังเห็นว่าไม่เหมาะสม เช่น เงินประจำตำแหน่งบริหารได้ 10,000 บาท ในขณะที่เงินประจำตำแหน่งทางวิชาการระดับ รศ. ได้ 9,900 บาท ซึ่งห่างกันไม่มากนักแต่งานด้านบริหารหนักและต้องรับผิดชอบมากเทียบกันไม่ได้เลยมติที่ประชุมได้เสนอให้รัฐบาลแก้ปัญหาเรื่องนี้ โดยให้ผู้บริหารได้ทั้งค่าตอบแทนตำแหน่งผู้บริหาร และเงินประจำตำแหน่งวิชาการ หากไม่แล้ว ก็จะไม่มีการขอยกมารับตำแหน่งผู้บริหาร ที่น่าเป็นห่วงคือ คนที่มีความสามารถในด้านบริหาร จะไม่สนใจตำแหน่งบริหาร อาจได้แค่คนธรรมดา ๆ ทั่วไปมาเป็น ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อมหาวิทยาลัย (เอี่ยม ฉายางาม, 2538)

4. การเปลี่ยนแปลงลักษณะอาจารย์ในยุคปัจจุบัน มีการคาดการณ์ว่าในสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ. 2005 คาดว่า จะมีการถ่ายโอน (turnover) อาจารย์จำนวนประมาณ 3-4 แสนคน อาจารย์อาวุโส ที่เคยมีส่วนร่วมในการบริหารสถาบัน จะถูกแทนที่โดยอาจารย์ใหม่ที่ยังไม่เคยมีประสบการณ์ อาจารย์ใหม่เหล่านี้จะต้องเรียนรู้วัฒนธรรมและค่านิยมของสถาบันไปพร้อม ๆ กันกับการสร้างความก้าวหน้าให้กับตนเอง ความสนใจ และความต้องการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์. จึงขึ้นอยู่กับทำให้ความสำคัญในการเข้าร่วมการบริหารของอาจารย์จากมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอาจารย์ใหม่ เพราะการมีส่วนร่วมในการบริหาร หมายถึงการถูกดึงเวลา และความรู้ความสามารถไปจากการสอนและการวิจัย ซึ่งเป็นหนทางแห่งความก้าวหน้าในวิชาชีพ (Chronister, 1991) มอร์ติเมอร์ (Mortimer quoted in Schuster, 1989) พบว่า อาจารย์อาวุโสในสถาบันเก่าแก่และมีชื่อเสียง จะมีความคาดหวังสูงเกี่ยวกับความสามารถของตนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสถาบัน และมักมีความสับสน คับข้องใจง่ายและเร็วต่อปัญหา กล่าวคือมีปฏิกิริยาต่อปัญหามากกว่าอาจารย์ใหม่ในมหาวิทยาลัยทั่วไป

โครนิสเตอร์ เชื่อว่า สำหรับอาจารย์ใหม่แล้ว ผลประโยชน์ส่วนตัวย่อมมาก่อนเพราะผลตอบแทนและรางวัลแห่งการทำงานได้จาก การสอน การวิจัย และการผลิตตำรา จึงดูเหมือนเป็นการแยกอาจารย์ออกจากการบริหารมหาวิทยาลัยเลยทีเดียว นอกจากนี้ ยังมีแรงดึงดูดอื่น ๆ เช่น การเสนอผลงานทางวิชาการ การประชุม สัมมนา การได้รับทุนวิจัย เป็นต้น การเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารสำหรับอาจารย์ใหม่ โดยเฉพาะช่วงทดลองงานแทบจะไม่ปรากฏ นอกจากนี้ อาจารย์บางคนกล่าวว่า ต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งจากการบริหาร เพราะอาจมีผลต่อการพิจารณาสถานภาพการเป็นอาจารย์ประจำ (Chronister, 1991)

5. เสรีภาพและความรับผิดชอบ เสรีภาพทางวิชาการและการบริหารแบบมีส่วนร่วม จะต้องมีการทำความเข้าใจกับสมาชิกของมหาวิทยาลัยให้ถูกต้อง เสรีภาพทางวิชาการนั้นเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นแต่จะต้องมีความคู่ไปกับความรับผิดชอบด้วย ในทำนองเดียวกัน การบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งใช้อยู่ในมหาวิทยาลัยของรัฐในปัจจุบันยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อน การบริหารแบบมีส่วนร่วม นั้น มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกของมหาวิทยาลัยช่วยกันคิด ช่วยกันทำงานของส่วนรวมแต่จะใช้ได้ผลก็ต่อเมื่อมีความคู่ไปกับความรับผิดชอบด้วย ไม่ใช่ว่าเรื่องอะไรชอบ ก็ขอมีส่วนร่วม ส่วนเรื่องที่ไม่ชอบก็ไม่สนใจ จนเป็นการละเลยหน้าที่ของตนไป ดังที่ เกษม สุวรรณกุล (2529) ได้อธิบายเพิ่มเติมให้เห็นภาพของเสรีภาพทางวิชาการและความรับผิดชอบ ว่า

...เสรีภาพในทางวิชาการ เป็นเรื่องของการปล่อยให้คนมีความคิด ความอ่าน เขียน พูด มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เป็นเสรีภาพในเรื่องความคิด แต่เรื่องการทำงานซึ่งไม่ใช่เรื่องเสรีภาพอย่างนั้นเรื่อง การบริหารงานมีหลักเกณฑ์ มีกฎระเบียบ เพราะฉะนั้น การถูกจำกัดโดยสภาพของการบริหาร ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจะมีมากกว่าการถูกจำกัดเสรีภาพทางความคิดเห็นที่เรียกว่า เสรีภาพทางวิชาการ... สิ่งที่จะมีความกลัวหรือความเข้าใจผิด ก็คือ อาจจะมีการทักท้วงเอาว่าอาจารย์ควรมีเสรีภาพในเรื่อง movement อย่างไม่จำกัดอะไร ซึ่งเป็นไปไม่ได้ใน Administration Circumstance ... เสรีภาพทางวิชาการกับเสรีภาพในขอบเขตของการบริหารจะเป็น Complementary ซึ่งกันและกัน เป็นการเสริมซึ่งกันและกัน แน่นนอนเสรีภาพในทางความคิดจะถูกทำให้เสียไป ถ้าหากว่าในการบริหารมีการควบคุม จะไปจำกัดความสะดวกในการทำงานหรือ ทำให้เกิดความรำคาญใจ จะไม่เป็นการส่งเสริมให้คนเกิดมีความคิด ความก้าวหน้า เพราะฉะนั้นการทำงานของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยแม้จำเป็น ต้องมีระเบียบปฏิบัติงาน อาจจะมีสิ่งหนึ่งที่เรายากให้มี คือ self discipline...

8. แนวทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงมีความพยายามในการเสนอแนะวิธีแก้ไขปัญหาหลายประการ ดังนี้

1. สร้างจิตสำนึกและการรับรู้ว่า อาจารย์คือผู้ได้รับผลประโยชน์จากการมีส่วนร่วมในการบริหาร และการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์อย่างเป็นวงกว้าง จะมีผลโดยตรงต่อสุขภาพของสถาบันโดยรวม (Gilmour, 1991)

2. อาจารย์ต้องมีทัศนคติเกี่ยวกับการบริหารให้ละเอียดซับซ้อนมากขึ้น เพราะเหตุว่ามหาวิทยาลัยในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต การมองอะไรง่าย ๆ นำไปสู่การตัดสินใจที่ผิดพลาดได้

3. อาจารย์ต้องป้องกันความพยายามที่จะรวมศูนย์อำนาจของผู้บริหารในการแก้ปัญหา โดยการเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างเข้าใจข้อมูล

4. คำประกาศต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิ อำนาจ หน้าที่ของอาจารย์ต้องมีขึ้น เพื่อแก้ไขความไม่ชอบธรรม องค์การบริหารของอาจารย์ต้องไม่เป็นที่จับทุกซอกตัวเองในหมู่อาจารย์ แต่ต้องเป็นแหล่งเตือนสติของมหาวิทยาลัย

5. อาจารย์ต้องเข้าไปร่วมในองค์การบริหารของอาจารย์ทุกองค์ที่จัดตั้งขึ้น

6. อาจารย์ต้องเล่นการเมืองให้เป็น เช่น มีความร่วมมือกับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เช่น สภานิติบัญญัติ สภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนหน่วยงานอื่น ๆ (Baldrige, 1982) เพื่อผลักดันให้เกิดการพัฒนาสถาบันอย่างถูกต้อง

7. การพัฒนาระบบบริหารไม่ควรจะเป็นการสั่งจากบนลงล่าง หรือเป็นจากล่างขึ้นบน ต้องมีการปฏิสัมพันธ์กันทั้ง 2 แบบ

8. เพื่อให้แน่ใจว่าจะมีความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการวางแผนและการจัดลำดับความสำคัญของงาน ประชาคมทุกส่วนต้องมีบทบาทในการสร้างกฎเกณฑ์ของกระบวนการบริหาร กระบวนการวางแผนและจัดลำดับงาน ต้องเป็นไปโดยทั่วถึงทั้งสถาบัน และให้ทุกหน่วยของสถาบันได้มีส่วนร่วม

9. การวางแผนและการจัดลำดับงาน ควรจัดทำขึ้นโดยเปิดเผยและให้มีการอภิปรายได้อย่างทั่วถึง

10. ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจากอาจารย์ และผู้บริหาร ควรได้รับการเผยแพร่ เพื่อให้ทุกหน่วยงานได้รับทราบ และมีข้อมูลย้อนกลับ (Benjamin and others, 1993 ; The Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, 1982)

11. ควรมีการพิจารณาให้รางวัล และความดีความชอบแก่ผู้ที่เสียสละ มาร่วมทำงานบริหาร โดยให้อาจารย์ส่วนใหญ่เป็นผู้คัดเลือก เพื่อสร้างแรงจูงใจในการบริหาร สถาบันบางแห่ง เช่น Smith College ใน Northampton Massachusetts ให้น้ำหนักเท่ากับการสอนและการวิจัย ทำให้อาจารย์มีความสนใจและตั้งใจในการทำงาน รวมทั้งภูมิใจในหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีต่อวิชาชีพ

12. การเตรียมบุคลากรที่จะเข้าสู่อาชีพนักวิชาการ ให้เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการบริหาร โดยเฉพาะระดับบัณฑิตศึกษา โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับวงจรชีวิตทางวิชาการ ความสำคัญของวิชาชีพ

13. ต้องมีการสร้างฐานข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารของมหาวิทยาลัย วิลสัน (Wilson quoted in Schuster, 1989) กล่าวว่า วรรณกรรมเกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัยที่มี มักเป็นแนวคิดของผู้เขียน มากกว่าการคิดระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมที่ทันต่อยุคสมัย เพราะขาดข้อมูล ที่มีส่วนใหญ่เป็นกรณีศึกษา จึงขาดหลักฐานประกอบการพิจารณาว่า บรรทัดฐานที่แท้จริงของการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์คืออะไร มีน้อยคนที่รู้ว่า อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารในเรื่องใดอย่างไร ที่มีการสร้างเกณฑ์ไว้ในปี 1960-1970 คือ Committee T. ของ AAUP โดยกำหนดรายละเอียดในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของอาจารย์ หลังจากนั้นไม่มีความเคลื่อนไหวใด ๆ นั้น แสดงว่าชุมชนวิชาการไม่ได้มีความพยายามที่จะศึกษาค้นคว้าและพัฒนาการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ตั้งแต่ปี 1970 เป็นต้นมา (Schuster, 1989)

โดยทั่วไปแล้ว การแบ่งอำนาจ (Share authority) ในการบริหาร ไม่ใช่การบริจาด แต่เป็นสิทธิของประชาคมที่อยู่ร่วมกัน การแบ่งอำนาจไม่ใช่การสร้างความขัดแย้ง แต่หมายถึง การขจัดความขัดแย้งด้วยการทำงานร่วมกัน ภายใต้เป้าหมายเดียวกัน หรือแม้แต่เป้าหมายต่างกันก็ตาม (Keeton, 1970) การปรับปรุงการสื่อสารภายในโดยเฉพาะความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการในระหว่างอาจารย์ ผู้บริหาร และสภามหาวิทยาลัย เป็นการพัฒนาความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งก็หมายถึงการให้เกียรติและเคารพในเป้าหมายและความตั้งใจของผู้อื่น รวมทั้งเป็นการเข้าใจการทำงานของผู้อื่นแม้เราจะไม่เห็นด้วยก็ตาม

ดังนั้น การกระจายอำนาจ ทั้งกระบวนการบริหารและการจัดการจึงเป็นสิ่งจำเป็น ยิ่งสถาบันที่มีขนาดใหญ่มีความซับซ้อนในกระบวนการตัดสินใจ ยิ่งทำให้เกิดความยุ่งยากในการสร้างความร่วมมือระหว่างประชาคมกลุ่มต่างๆในสถาบัน การให้กลุ่มเล็ก ๆ ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนเองจะทำให้เกิดความร่วมมือกันดียิ่งขึ้นเพราะทำให้ทุกอย่างง่ายและชัดเจนกว่า