



เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ทัศนคติ (Attitude)

จาก Encyclopedia of Psychology ได้ให้ความหมายทัศนคติ กล่าวพอสรุปไว้ว่า หมายถึง ความพร้อมที่จะตอบสนองตามแนวทางการรับรู้ต่อสิ่งต่าง ๆ<sup>1</sup>

มิลตัน รอกิช (Milton Rokeach) ให้ความหมายของทัศนคติว่า เป็นการผสมผสาน หรือการจักระเบียบความเชื่อต่อที่มีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง ผลรวมของความเชื่อนี้ จะเป็นตัวกำหนดแนวโน้มของบุคคลในการที่จะมีปฏิกิริยาตอบสนองในลักษณะที่ชอบหรือไม่ชอบ<sup>2</sup>

ที. เอ็ม. นิวคอมบ์ (T.M. Newcomb) มีความเห็นว่า ทัศนคติขึ้นอยู่กับลักษณะของสิ่งแวดล้อม ที่บุคคลจะได้รับและจะแสดงออกทางพฤติกรรมได้ 2 ลักษณะ คือ ทัศนคติเชิงนิทาน (Positive Attitude) หรือทัศนคติในเชิงบวก แสดงออกในลักษณะพึงพอใจ หรือเห็นด้วย และทัศนคติเชิงนิเสธ (Negative Attitude) หรือทัศนคติในทางลบ แสดงออกในลักษณะไม่พึงพอใจ หรือไม่เห็นด้วย<sup>3</sup>

<sup>1</sup>H.J. Eysenck, W. Arnold and R. Meili, Encyclopedia of Psychology. (1972): 95.

<sup>2</sup>Milton Rokeach, Beliefs, Attitudes and Values. (San Francisco: Jossey Bass Publishing, 1970), p. 112.

<sup>3</sup>T.M. New comb, Social Psychology. (New York: Dryden Press, 1954), p. 128.

## แนวคิดเกี่ยวกับระบบบังคับบัญชา

ระบบบังคับบัญชา หรือระบบราชการ (Bureaucracy) นั้น เป็นชื่อที่เรียก ระบบการบริหาร ซึ่งเขาคาแทนที่ระบบกษัตริย์ หรือระบบขุนนาง ซึ่งได้เกิดขึ้นในอียิปต์ ภายใต้ จักรวรรดิใหม่ เกิดขึ้นในโรมัน หลังจากได้ระบบเจ้าผู้ครองนคร เกิดในจีนสมัยพระเจ้าซิงตี้ ปัจจุบันระบบบังคับบัญชานี้มีเพียงแต่เป็นลักษณะขององค์การของรัฐ และรูปแบบในกองทัพเท่านั้น แต่ยังเป็นลักษณะของระบบธุรกิจ อุตสาหกรรม ศาสนา การศึกษา และสถาบันต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย

แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เป็นผู้นำในการศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง เขาได้ รวบรวมความคิดพื้นฐานของระบบสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองในสมัยของเขา ทฤษฎี การมององค์การราชการจากระบบสังคมทั้งหมด แล้วนำสภาพความเป็นจริงที่ปรากฏมาสรุปขึ้นเป็น ลักษณะเฉพาะโดยทั่วไปขององค์การราชการ<sup>2</sup>

ออสการ์ กรัสกี้ (Oskar Grusky) และจอร์จ เอ. มิลเลอร์ (George A. Miller) ได้ตีพิมพ์ผลงานของเกิร์ท (Gerth) และมิลล์ (Mill) ซึ่งได้แปลผลงาน ของเวเบอร์ (Weber) จากหนังสือที่มีชื่อเสียงมากของเขาคือ From Max Weber: Essays in Sociology ซึ่งได้กล่าวถึงลักษณะของระบบบังคับบัญชา ซึ่งมีสาระสำคัญ พอสรุปได้ดังนี้

<sup>1</sup> Joseph Bomsman and Bernard Rosenberg, Mass, Class, and Bureaucracy. (New York: Prentice-Hall, 1963), pp. 261-262.

<sup>2</sup> Nicos P. Mouzelis, Organization and Bureaucracy: An Analysis of Modern Theories. (Chicago: Aldine Publishing, 1968), p. 45.

1. มีกฎเกณฑ์แน่นอน ทายค้ำ การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทางการบริหาร ซึ่งการดำเนินงานมีลักษณะดังนี้

1.1 การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปตามเป้าหมายขององค์การ ซึ่งมีโครงสร้าง แบ่งแยกหน้าที่ของหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างแน่นอน

1.2 อำนาจในการสั่งการ อาศัยกฎระเบียบเป็นแนวทางการปฏิบัติ

1.3 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามระเบียบและขั้นตอนที่กำหนด

ไว้แล้ว

2. มีชั้นบังคับบัญชา และระดับของอำนาจบังคับบัญชา ซึ่งก่อให้เกิดระบบผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา ระบบนี้ตั้งในกิจการของรัฐและของเอกชน

3. การจัดการและการดำเนินงานต่าง ๆ อาศัยเอกสารที่เป็นลายลักษณ์อักษร ถือว่า เอกสาร และบันทึกต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการติดต่อสื่อสาร การดำเนินงานขององค์การ

4. การดำเนินงาน ของการบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญผ่านการศึกษาอบรมมาแล้วเป็นอย่างดีในเรื่องนี้ ทั้งรัฐและเอกชนยกต้องการเหมือนกัน

5. ต้องการสมรรถภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่อย่างเต็มที่

6. การจัดการเป็นไปตาม กฎ ระเบียบของหน่วยงาน ผู้ที่ได้รับมอบหมายในตำแหน่งต่าง ๆ จะต้องศึกษา กฎ ระเบียบที่ตนจะต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

ผลงานของเวเบอร์ (Weber) นี้ เป็นที่แพร่หลายกว้างขวางและได้มีนักวิชาการนำไปอธิบายไว้มากมาย อาทิเช่น

เดวิด ชูแมน (David Schuman) ได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะ รูปแบบการบริหารของ เวเบอร์ (Weber) ไว้ดังนี้

<sup>1</sup>Oskar Grusky and George A. Miller, The Sociology of Organization, 2d ed. (New York: The Free Press, 1981), pp. 8-10.

1. เจ้าหน้าที่ถูกจัดให้เขาทำงานโดยอาศัยทักษะ และมีอำนาจหน้าที่ตามความรับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งเป็นไปตามระเบียบ กฎเกณฑ์ทางการบริหาร
  2. งานนั้นจะมีลักษณะของความเป็นกิจวัตร (Routine)
  3. อำนาจบังคับบัญชามาจากส่วนกลาง มีการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น โดยจะมีผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป จะมีอำนาจมากขึ้นตามไปด้วย และจะมีผู้ใต้บังคับบัญชามากขึ้น ซึ่งมีลักษณะคล้ายปิรามิด
  4. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปตามระเบียบ ของบังคับ ที่องค์การกำหนดไว้
  5. สิ่งที่จะขาดไม่ได้ ก็คือ การเห็นความสำคัญของเอกสารและมีเท็กต่าง ๆ และสุดท้าย ชูแมน (Schuman) ได้ให้คำแนะนำเพิ่มเติมเอาไว้ว่า ความล่าช้า (Red Tape) ดูเหมือนว่าจะเป็นส่วนสำคัญของระบบบังคับบัญชา
- ส่วน อามีต อีตซIONI (Amitai Etzioni) นักสังคมวิทยาองค์การที่มีชื่อเสียง ได้ศึกษาแนวความคิดแบบบังคับบัญชาของเวเบอร์ (Weber) ไว้ดังนี้ กล่าวคือ
1. ความต่อเนื่องของการดำเนินงานในองค์การ มีกฎ ระเบียบกำหนดไว้อย่างชัดเจน และแน่นอนตายตัว
  2. กำหนดอำนาจหน้าที่ของสมาชิกในองค์การอย่างชัดเจน เพื่อที่จะให้แต่ละคนรู้หน้าที่ ความรับผิดชอบของตนว่า มีขอบเขตมากน้อยอย่างไร เพื่อจะไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อน และก้าวล่วงซึ่งกันและกัน
  3. ระเบียบในการบังคับบัญชา กล่าวคือ หน่วยงานระดับล่างอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไป ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าไม่มีหน่วยงานใดเลย ที่ปราศจากการ

<sup>1</sup> David Schuman, Organization and Administration. (New York: McMillan Publishing Co., 1976), p. 56.

## ความนิยมบังคับบัญชา

4. ผู้ที่ได้รับการบรรจุ แต่งตั้ง เขามาทำงานในองค์กร จะต้องเป็นผู้ที่ผ่านการศึกษามาแล้วเป็นอย่างดี มีความรู้ความสามารถตามที่หน่วยงานกำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม เอตซีโอนี (Etzioni) ได้วางหลักการของพนักงานผู้หนึ่งซึ่งกล่าวว่า "เขาเห็นวาระฐานแห่งอำนาจของเขาในระบบบังคับบัญชานั้นคือ ความรู้และการฝึกฝนของเขา แต่ความเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้น อำนาจที่แท้จริงอยู่ที่ กฎ ระเบียบนั่นเอง"

5. เจาหน้าที่ทุกคนต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากการทำงาน เจาหน้าที่ทุกคนจะต้องไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ เพื่อให้จะได้มาซึ่งทรัพย์สิน เงินทอง อันนอกเหนือจากที่ได้รับจากหน่วยงานนั้นอยู่แล้ว

6. แนวการปฏิบัติงาน การตัดสินใจขึ้นอยู่กับ กฎ ระเบียบ ตลอดจนการเก็บรักษาเอกสาร บันทึกต่าง ๆ ซึ่ง เอตซีโอนี (Etzioni) เห็นว่า สิ่งเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดความฉงน (Red Tape )

และสุดท้าย เอตซีโอนี (Etzioni) ได้ความเห็นเพิ่มเติมเห็นว่า เจาหน้าที่ควรได้รับค่าตอบแทนที่เป็นเงินก้อน โดยจะไม่รับจากผู้รับบริการ เพราะจะมีผลต่อการให้บริการและมาตรฐานของหน่วยงาน

นอกจากนี้ เอ. เอ็ม. แฮนเดอร์สัน (A.M. Handerson) และทอลคอตต์ พาร์สัน (Talcott Parson) ได้ตีพิมพ์แนวคิดของเวเบอร์ (Weber) ไว้ในหนังสือของเขาตลอดจนได้ดังนี้

1. บุคคลในระบบบังคับบัญชา จะต้องมียุติธรรมในตนเอง มีความรับผิดชอบต่องานที่ โดยไม่ทำเรื่องส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวของด้วย

<sup>1</sup> Amitai Etzioni, Modern Organizations. (New Jersey: Prentice-Hall, 1964), pp. 53-54.



2. บุคคลในระบบบังคับบัญชาจะต้องได้รับการจัดระดับและอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในตำแหน่งนั้น ๆ ด้วย
3. หน่วยงานแต่ละหน่วยจะต้องกำหนดคุณสมบัติความสามารถของบุคคล ที่จะเข้ามาทำงานในหน่วยงานโดยมีระเบียบกำหนดไว้
4. หน่วยงานนั้น จะรับบุคคลโดยไม่จำกัดความสัมพันธ์ใด ๆ เช่น เพศ นิ้ว เชื้อชาติ แดกทอง เปิดโดยเสรี
5. การเข้าสู่งานในหน่วยงาน เกิดจากการแต่งตั้ง ไม่ใช่จากเลือกตั้ง
6. อัตราเงินเดือน ขึ้นอยู่กับตำแหน่งในหน่วยงาน
7. มีระบบการเลื่อนตำแหน่ง ตามความอาวุโสหรือตามความสามารถ หรือทั้งสองอย่างรวมกัน การเลื่อนตำแหน่งขึ้นอยู่กับการพิจารณา ตัดสินของผู้นบังคับบัญชา
8. การปฏิบัติงาน ต้องเป็นไปตาม กฎ ระเบียบของหน่วยงาน

ทิศทางต่าง ๆ ของระบบบังคับบัญชา

### ระบบบังคับบัญชากับความมีประสิทธิภาพ

บรรดาศาสนิกชนของ เวเบอร์ (Weber) ได้ยืนยันว่าหน่วยงานแบบบังคับบัญชา เป็นองค์การที่มีประสิทธิภาพ โดยกล่าวว่า องค์การแบบบังคับบัญชานั้นดีเกินกว่าองค์การในรูปแบบอื่น ๆ ทางด้านเทคนิค เพราะฉะนั้น การนำเอากลไกที่ได้รับการพัฒนาแล้วของหน่วยงานบังคับบัญชา มาเปรียบเทียบกับกลไกขององค์การแบบอื่น ก็เปรียบเทียบกับ การผลิตที่ใช้เครื่องจักร กับที่ไม่ใช้เครื่องจักร ความแน่นอน ความเที่ยงตรง ความต่อเนื่อง เป็นกิจวัตร ความเป็น

1

Max Weber, The Theory of Social and Economic Organization, 2d ed Trans. A.M. Handerson and Talcott Parsons (New York: The Free Press, 1964), pp. 330-332.

ระบบอันหนึ่งอันเดียวเหมือน ๆ กับและระบบที่เคร่งครัด สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นจุดเด่นของการบริหารแบบบังคับบัญชา ซึ่งเหนือกว่าองค์การในระบบอื่น ๆ <sup>1</sup>

ระบบบังคับบัญชากับสายการบังคับบัญชาแบบทางการ

007481

แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs) ได้ให้ทัศนะว่า สายการบังคับบัญชาในหน่วยงานนั้น สามารถแบ่งได้เป็นกลุ่มสูง และกลุ่มต่ำ สายการบังคับบัญชาแบบสูงนั้น ประกอบด้วยหัวหน้าตอน และระดับต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ดังนั้น โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดของการสื่อสาร และเกิดความขัดแย้ง ระหว่างสมาชิกในหน่วยงานจึงมีโอกาสมาก ส่วนการบังคับบัญชาแบบต่ำจะประกอบด้วย ระดับต่าง ๆ เพียงไม่กี่ระดับเท่านั้น ซึ่งผลที่ตามมาคือ สายการบังคับบัญชาแบบนี้มีโอกาสที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งในหมู่สมาชิกต่ำกว่า <sup>2</sup>

ระบบบังคับบัญชากับความจำเป็นของระเบียบ กฎเกณฑ์

เรื่องนี้ แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs) ได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของระเบียบ กฎเกณฑ์

1. ระเบียบ กฎเกณฑ์ เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการประสานงานระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ กล่าวคือ ถ้าปราศจากระเบียบแล้วเจ้าหน้าที่แต่ละคน จะยึดความต้องการของตนเป็นแนวทาง ซึ่งจะทำให้เกิดความสับสนวุ่นวาย ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว องค์การต้องสร้างระเบียบต่าง ๆ ขึ้น เพื่อเป็นการควบคุมพฤติกรรม
2. การตัดสินใจส่วนใหญ่ของหน่วยงาน ซึ่งดำเนินการภายใต้ กฎเกณฑ์นั้น

<sup>1</sup> Max Weber, Bureaucracy: quoted in Anthony Downs, Inside Bureaucracy. (Boston: Little, Brown, 1967), p. 39.

<sup>2</sup> Anthony Downs, Inside Bureaucracy. (Boston: Little, Brown, 1967), pp. 56-57.

มักจะเกี่ยวของสัมพันธ์กับประชาชนภายนอกด้วย ฉะนั้นถ้าไม่มีระเบียบ กฎเกณฑ์ที่แน่นอนควบคุม การตัดสินใจที่ไว้วางใจแล้ว การปฏิบัติในแต่ละครั้งจะแตกต่างกันไป ซึ่งอาจจะไม่เป็นธรรม หรือ อาจจะมีการเลือกที่รักมักที่ชังขึ้นได้

3. เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพราะถ้าปราศจากระเบียบ กฎเกณฑ์แล้ว เจ้าหน้าที่แต่ละคนจะตัดสินใจใช้จ่ายเงินตามความพอใจของคน เพราะแต่ละคน ก็เห็นวามของเขามีความสำคัญ และจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณด้วยกันทั้งนั้น<sup>1</sup>

นอกจากนี้ ชาร์ล เฟอร์โรว์ (Charles Ferrow) ก็เห็นความสำคัญของ ระเบียบ กฎเกณฑ์ มากเช่นเดียวกัน เขาเห็นว่า กฎ ระเบียบ เป็นสิ่งจำเป็นในองค์การ เพราะ องค์การมีความซับซ้อนมาก ทั้งความแตกต่างระหว่างบุคคลของบุคลากร ถูกตา ผู้รับบริการ ตลอดจนเทคนิควิทยาในการผลิต และบริการ เขาไม่สามารถจะให้ทุกคนทำตามอำเภอใจได้ ดังนั้น กฎ ระเบียบ จึงมีความจำเป็นที่จะทำให้ความตองการของเขาถูกต้อง และเหมาะสม<sup>2</sup>

#### ผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา

ผู้ใต้บังคับบัญชาเปรียบเสมือนเป็นหูเป็นตา (The eyes and ears) ให้ ผู้บังคับบัญชา เขาจะต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา จะต้องป้องกันความเข้าใจผิดต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อผู้บังคับบัญชา หากไม่เห็นด้วย เขาจะคงให้เหตุผลในการไม่เห็นด้วยนั้น อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่มักจะเกิดความกลัว ไม่กล้าขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชา ในทางตรงข้าม เขาจะพยายามทำทุก สิ่งทุกอย่าง เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาเกิดความพึงพอใจ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Downs, Inside Bureaucracy, pp. 59-60.

<sup>2</sup> Charles Ferrow, Complex Organization, 2d ed. (Scott, Foresman and Company, 1979), p. 24.

<sup>3</sup> Bensman and Bernard Rosenberg, Mass, Class, and Bureaucracy, p. 316.



### ระบบบังคับบัญชากับการตัดสินใจ

มิเชล อินบาร์ (Michael Inbar) ได้ให้ความเห็นว่า ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของระบบบังคับบัญชานั้น ได้แก่ การตัดสินใจ แก้ปัญหาโดยกิจวัตร ถาขบวนการในการตัดสินใจไม่มีลักษณะเป็นกิจวัตร เราคิดว่าไม่เกี่ยวข้องกับระบบบังคับบัญชาที่แท้จริง ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติต่าง ๆ ในระบบบังคับบัญชานั้น เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ตามกฎเกณฑ์ระเบียบ ตลอดจนขบวนการต่าง ๆ ที่มั่นคง แน่นนอน ตายตัว<sup>1</sup>

### ระบบบังคับบัญชากับความไม่มีประสิทธิภาพ

ปีเตอร์ เอ็ม. บลาว (Peter M. Blau) และ มาร์แชล คัมบลิว. เมเยอร์ (Marshall W. Meyer) มีความคิดเห็นตรงกันว่า เมื่อเรานึกถึงระบบบังคับบัญชา เรามักจะคำนึงถึงความไม่มีประสิทธิภาพและความล่าช้าในหน่วยงานราชการ<sup>2</sup>

โฮเวิร์ด อี. แมคเคอร์ดี (Howard E. McCurdy) ได้สนับสนุนแนวคิดที่ว่า ระบบบังคับบัญชาเป็นระบบที่ขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของบุคคล ไม่ส่งเสริมการริเริ่มสร้างสรรค์ แม้ว่าสิ่งแวดล้อมจะเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา แต่หลักการของระบบบังคับบัญชายังคงอยู่กับที่<sup>3</sup>

อูทซ์ เลาทวิเชิเยอร์ ได้ให้ทัศนะเพิ่มเติมในเรื่องนี้ว่า งานราชการมีลักษณะ

<sup>1</sup>Michael Inbar, Routine Decision-Making: The Future of Bureaucracy. (London: Sage Publication, 1979), p. 13.

<sup>2</sup>Peter M. Blau and Marshall W. Meyer, Bureaucracy in Modern Society, 2d ed. (New York: Random House, 1971), p. 3.

<sup>3</sup>Howard E. McCurdy, Public Administration: A Synthesis. (coming Publishing, 1977), p. 270.

เป็นองค์การขนาดใหญ่ มีลักษณะการทำงานที่ล้าช้า มีระเบียบแบบแผนทุกขั้นตอน คนที่จะเลื่อน  
ขึ้นไปในตำแหน่งสูง จะต้องไต่เต้ามาจากตำแหน่งชั้นต่ำ การเลื่อนชั้นมักจะถูกกั้นที่หลังคาวังได้  
โดยไม่คำนึงถึงผลงานมากนัก<sup>1</sup>

### ระบบบังคับบัญชาข้าราชการ

กิติ ตยัคคานนท์ โกลด์วอเตอร์ ลักษณะของข้าราชการ (Bureaucrat) ว่า  
Bureaucrat (ผู้ทำงานตามคำสั่ง) เป็นคนที่เข้มงวดทำงานตามคำสั่ง กฎ ระเบียบ ขอ  
บังคับอย่างเคร่งครัดและถูกต้องโดยถือว่า เป็นความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่คงมีความเห็นใหม่ ๆ  
มากนัก จึงไม่กระตุนให้เกิดผลผลิตใหม่ ๆ พยายามทำเป็นงานตามแบบเก่าที่เคยมาแล้วทั้งสิ้น  
สนใจในการทำงาน แต่ไม่สนใจในความสำเร็จของงาน และสัมพันธ์ภาพกับผู้ร่วมงาน จึงไม่มี  
การวางแผนระยะยาว

คนลักษณะนี้ ถ้าเป็นทหารหรือข้าราชการจะประสบความสำเร็จ เขามักจะมี  
คติประจำใจว่า

- จงทำตาม กฎ ขอบังคับ แล้วจะไม่ทำอะไรผิดเลย
- จงมาดูกันเถิดว่า ครึ่ง กอน เขาทำกันอย่างไร
- องค์การที่ดี คือ องค์การที่มีระเบียบปฏิบัติทุกอย่างพร้อมมูล<sup>2</sup>

สรุปแล้ว ระบบบังคับบัญชา หรือระบบราชการนั้น ก็นิ่งงอและขอเด้อ เพราะ  
ถ้ามีเฉพาะขอเด้อ ระบบราชการคงจะไม่มีอายุยืนยาวมาถึงปัจจุบันนี้ก็เป็นแน่ ซ้ำยังเป็นทีเพร  
หลายเขาไปในทุกองค์การอีกถวย อย่างไรก็ตาม ระบบบังคับบัญชาหรือระบบราชการจะมีประสิทธิภาพ

<sup>1</sup>อุทัย เลาหวิเชียร, "ภาระหน้าที่ของนักบริหาร," ใน การบริหารระดับอุดมศึกษา,  
ไม่ปรากฏเลขหน้า.

<sup>2</sup>กิติ ตยัคคานนท์, "การบริหารและการพัฒนาบุคลากร," ชาวพาณิชย์ (2520): 11-12.

มากน้อยอย่างไรนั้น กงขึ้นอยู่กับธรรมชาติ และลักษณะขององค์การที่จะนำไปใช้ว่า ควรจะนำไปใช้มากน้อยเพียงใด

### แนวความคิดเกี่ยวกับวิชาชีพและนักวิชาชีพ

เอ.เอ็ม. แคร ซอนเดอร์ (A.M. Carr-Saunders) ได้ให้ความหมายของวิชาชีพ พอสรุปได้ดังนี้คือ เป็นอาชีพที่ต้องอาศัยสติปัญญา และมีการฝึกฝนอบรมเป็นพิเศษ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้บริการหรือคำแนะนำที่ผ่านการฝึกอบรมมาแล้ว เพื่อผลตอบแทนหรือเงินเดือนจำนวนหนึ่ง<sup>1</sup>

สำหรับเกณฑ์ในการวัดว่าอาชีพใดเป็นวิชาชีพ หรือไม่เช่นนั้น ไมรอน ไลเบอร์แมน (Myron Lieberman) ได้กำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาอาชีพต่าง ๆ ว่า อาชีพที่เป็นวิชาชีพนั้นต้องมีลักษณะ ดังนี้

1. จะต้องเป็นอาชีพที่ให้บริการที่สำคัญแก่สังคม
2. จะต้องใช้เทคนิควิทยาการในการให้บริการ
3. ผู้ที่จะประกอบวิชาชีพ จะต้องผ่านการศึกษา อบรมมาแล้วเป็นอย่างดี เป็นเวลายาวนาน
4. เป็นอาชีพที่ให้บริการมากกว่าจะเป็นการค้ากำไรแบบธุรกิจ
5. จะต้องเป็นอาชีพที่เจ้าหน้าที่มีอิสระในการดำเนินงาน และการตัดสินใจภายในขอบเขตของวิชาชีพ
6. มีสมาคมวิชาชีพ ซึ่งเป็นองค์การที่ปกครองตนเอง

<sup>1</sup> A.M. Carr-Saunders, "The Concept of Professionalization," in Professionalization, ed. Howard M. Vallnaer and Donald L. Mills (New Jersey: Prentice-Hall, 1966), p. 2.

### 7. จะต้องมีจรรยาบรรณกำหนดไว้ให้สมาชิกปฏิบัติ<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอาชีพในโลกนี้มีมากมาย และมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไป ดังนั้นอาชีพที่เป็นวิชาชีพมีความแตกต่างกันไปหลายระดับ ดังที่ ประกอบ คูปรัตน์ ไคองถึงการแบ่งวิชาชีพของ อัลเบิร์ต เรส (Albert Reiss) จากวิชาชีพที่มีลักษณะวิชาชีพสูงมากที่สุดไปสู่น้อยที่สุด ซึ่งมี 5 ระดับ คือ

1. วิชาชีพชั้นสูงที่รับรองกันมาแต่เก่า (Old Established Professions) อาชีพในลักษณะนี้ ไคอง แพทย์ ทนายความ และอาจารย์มหาวิทยาลัย
2. วิชาชีพชั้นสูงใหม่ (New Professions) อาชีพชั้นสูงใหม่เหล่านี้ ไคอง นักวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ และนักสังคมศาสตร์
3. วิชาชีพชั้นสูงแบบครึ่ง ๆ กลาง ๆ (Semi Professions) เป็นลักษณะกลุ่มอาชีพที่ใดกลายเป็นวิชาชีพชั้นสูงไปบางแล้ว แต่ยังไม่มีสภาพอที่จะยอมรับให้เป็นได้ในระดับกว้างขวาง อาชีพลักษณะนี้ไคอง ครูในโรงเรียน พยาบาล นักสังคมสงเคราะห์ และบรรณารักษ์
4. อาชีพที่เกือบเป็นวิชาชีพชั้นสูง (Would-be Professions) อาชีพลักษณะนี้ไคอง ผู้จัดการงานบุคคล
5. อาชีพเกี่ยวพันกับวิชาชีพชั้นสูง (Marginal Professions) เป็นอาชีพที่ทำหน้าที่อย่างเกี่ยวข้องกับวิชาชีพชั้นสูง แต่โดยปฏิบัติยังไม่มีสมรรถภาพเท่าเทียมวิชาชีพชั้นสูงใด ลักษณะอาชีพเหล่านี้ ไคอง นักเทคนิค วิทยาศาสตร์ หรือนักปฏิบัติการของทดลอง ผู้ช่วยแพทย์ และอื่น ๆ ที่มีในปัจจุบัน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Myron Lieberman, Education as a Profession. (New Jersey: Prentice-Hall, 1956), pp. 1-6.

<sup>2</sup> ประกอบ คูปรัตน์, "อาจารย์มหาวิทยาลัยกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง," (พิมพ์คิด).

นอกจากนี้ เรายังสามารถแบ่งองค์การออกได้เป็นลักษณะต่าง ๆ ตามการเข้าไปทำงานของนักวิชาชีพ ดังต่อไปนี้

1. องค์การวิชาชีพชั้นสูง (Professional Organization) คือ องค์การที่ 50 เปอร์เซ็นต์ของบุคลากร หรือมากกว่านั้น เป็นนักวิชาชีพชั้นสูง และวัตถุประสงค์ขององค์การเป็นวัตถุประสงค์ของกลุ่มวิชาชีพชั้นสูง องค์การลักษณะนี้แบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยได้ 2 ประเภท คือ

1.1 องค์การวิชาชีพชั้นสูงลักษณะ Autonomous เป็นองค์การที่นักวิชาชีพชั้นสูงสามารถควบคุมองค์การได้เบ็ดเสร็จ เช่น สำนักงานพยาบาลความขนาดใหญ่ คลินิก หรือโรงพยาบาล

1.2 องค์การวิชาชีพชั้นสูงลักษณะ Heteronomous เป็นองค์การที่นักวิชาชีพชั้นสูงมิได้เป็นบุคลากรประจำและมีใ้คงอยู่ในสังกัด ทางองค์การเพื่งจัดหาอุปกรณ์การทำงาน สถานที่และบริการลักษณะนี้ ได้แก่ การเป็นแพทย์พิเศษในคลินิก และโรงพยาบาลต่าง ๆ

2. องค์การบริการ (Service Organizations) คือองค์การที่นักวิชาชีพชั้นสูง เขาไปทำงาน มีใ้ในลักษณะบุคลากรประจำและมีใ้คงอยู่ในสังกัด ทางองค์การเพื่งจัดหาอุปกรณ์การทำงาน สถานที่ และบริการใ้ ลักษณะนี้ใ้แก่ นายแพทย์เขาขอเป็นแพทย์พิเศษเพื่อขอห้องผ่าตัดและฝากคนไข้ไว้ใ้ดูแล

3. องค์การที่นักวิชาชีพชั้นสูงอยู่เป็นส่วนใหญ่ (Non Professional Organizations) เป็นองค์การที่นักวิชาชีพชั้นสูง เขาไปทำงานในองค์การอยู่เป็นจำนวนน้อย เช่น แพทย์ หรือนิติกร ของโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น

ประกอบ คูประทัน, "อาจารย์มหาวิทยาลัยกับการเป็นวิชาชีพชั้นสูง," (พิมพ์ครั้งที่...)



ในส่วนที่เกี่ยวกับวิชาชีพนี้ นักสังคมวิทยาได้ศึกษาถึงคุณลักษณะและธรรมชาติของ  
นักวิชาชีพไว้ดังต่อไปนี้

เออร์เนสต์ กรีนวูด (Ernest Greenwood) ได้กำหนดคุณสมบัติของนักวิชาชีพ  
ไว้ 5 ลักษณะด้วยกัน พอสรุปได้ดังนี้คือ

1. นักวิชาชีพ ถือว่า การศึกษาค้นคว้า วิจัย เป็นที่มาแห่งความรู้
2. นักวิชาชีพ จะต้องมีอำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยว่าจะไรดี ไม่ดี  
สำหรับลูกค้าของเขา
3. นักวิชาชีพ จะต้องผ่านการศึกษาอบรม มาแล้วเป็นอย่างดี
4. นักวิชาชีพ จะต้องยึดมั่นในจรรยาบรรณ อันพึงมีต่อกันและเพื่อน  
ร่วมวิชาชีพ
5. นักวิชาชีพ จะมีภาษา และสัญลักษณ์ที่ไซกันเฉพาะในวงกร วิชาชีพ  
ซึ่งมักจะแตกต่างกันตามธรรมชาติของวิชาชีพนั้น ๆ

เอ็ดวาร์ด กรอส (Edward Gross) ได้กล่าวถึงธรรมชาติของนักวิชาชีพ  
พอสรุปได้ว่า

1. นักวิชาชีพจะมีความรู้สึก ว่า ท่องทำงานให้ดีที่สุด เท่าที่จะทำได้
2. นักวิชาชีพ จะไม่หวังผลตอบแทนที่เป็นเงินเช่นเงินเลย (Sordid  
Money )
3. นักวิชาชีพ จะหวังผลทางใจ อันได้แก่ ความมีชื่อเสียงในวิชาชีพ
4. นักวิชาชีพ จะมีอำนาจเหนือลูกค้า โดยการให้คำแนะนำ
5. นักวิชาชีพ เห็นงานของนักวิชาชีพ มีความจำเป็นต่อสวัสดิภาพ ความ  
เป็นอยู่ของบุคคลในสังคม<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ernest Greenwood, Attributes of a Profession. quoted in  
Richard H. Hall, Occupation and the Social Structure, 2d ed. (New Jersey:  
Prentice-Hall, 1975), pp. 73-74.

<sup>2</sup> Edward Gross, Work and Society. quoted in Hall, Occupations  
and the Social Structure, 2, pp. 74-75.

วิลเลียม เจ. กูด (William J. Goode) ไขข้อให้เห็นถึงลักษณะของนัก  
วิชาชีพไว้ว่า

1. นักวิชาชีพจะยึดถือมาตรฐานของวิชาชีพในการปฏิบัติมากกว่า ระเบียบ  
กฎเกณฑ์ขององค์การ
2. นักวิชาชีพ จะได้รับการศึกษาอบรมเป็นอย่างดี รวมทั้งได้รับการ  
ปลูกฝังทัศนคติและพฤติกรรมที่เหมาะสมสำหรับนักวิชาชีพด้วย
3. มาตรฐานสร้างขึ้นโดยนักวิชาชีพ เพื่อควบคุมและกำกับการประพฤติ  
ปฏิบัติของนักวิชาชีพนั้น เชนงวคการระเบียบขอมบังคับขององคการเดี่ยอก<sup>1</sup>

ส่วน เวนย เค. ฮอย (Wayne K. Hay) และ เซซิล จี. มีสเกล (Cecil  
G. Miskel) ได้กล่าวถึงลักษณะเด่น ๆ ของนักวิชาชีพ ไว้ดังนี้

1. การตัดสินใจของนักวิชาชีพ อาศัยเทคนิควิชาการ ซึ่งผ่านการอบรม  
มาแล้วเป็นอย่างดี นักวิชาชีพที่ผ่านการศึกษอบรม จะมีความเชี่ยวชาญภายในขอบเขตเฉพาะ  
เจาะจงในสาขาใดสาขาหนึ่ง
2. ภารกิจของนักวิชาชีพ คือ การบริการลูกค้า หรือผู้รับบริการ  
นักวิชาชีพจะรักษามลประโยชน์ของลูกค้าให้มากที่สุด เพราะถือว่า ลูกค้าไม่สามารถจะช่วยตนเอง  
ได้ในบางสิ่งบางอย่าง เช่น ผู้ป่วยต้องปรึกษาแพทย์ ผู้มีปัญหาด้านกฎหมาย ก็ต้องปรึกษานักกฎหมาย  
นักเรียน นิสิตนักศึกษา ก็ต้องปรึกษาครูอาจารย์
3. นักวิชาชีพจะถ่วงบริการลูกค้าอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง  
ไม่ใช่อารมณ์ในกาตัดสินใจปัญหาของลูกค้า

<sup>1</sup>William J. Goode, "Encroachment, Charlatanism, and the Emerging Profession," quoted in *Ibid.*, p. 76.

4. นักวิชาชีพจะต้องจงรักภักดีต่อวิชาชีพ และลูกค้า
5. นักวิชาชีพ ต้องการความอิสระและมีอำนาจในการทำงาน เพราะถือว่า นักวิชาชีพ และอำนาจในเรื่องนั้น ๆ เขาจึงเหมาะสมที่สุดที่จะเป็นผู้ตัดสินใจ เพราะถ้าทำผิดก็ถือว่าผิดจรรยาบรรณ ซึ่งสมาคมวิชาชีพเป็นผู้ควบคุม ดูแล กำกับดูแล<sup>1</sup>

วิลเบิร์ต อี. มัวร์ (Wilbert E. Moore) ได้กำหนดเกณฑ์การวัดความเป็นนักวิชาชีพไว้ โดยใส่คุณสมบัติดังต่อไปนี้

1. นักวิชาชีพจะต้องปฏิบัติงานนั้นเต็มเวลา และถือเป็นแหล่งรายได้หลัก  
ของคุณ
2. นักวิชาชีพจะต้องยอมรับจรรยาบรรณของวิชาชีพ
3. มีความสัมพันธ์กับนักวิชาชีพและให้เกียรติกับนักวิชาชีพด้วยกัน
4. นักวิชาชีพจะต้องมีความรู้ ความชำนาญที่มีมาตรฐาน ตามมาตรฐานของวิชาชีพ ซึ่งเกิดจากการศึกษา อบรมมาเป็นเวลานาน
5. นักวิชาชีพ จะต้องมีบริการลูกค้าโดยเท่าเทียมกัน และทำเต็มความสามารถ
6. นักวิชาชีพจะต้องมีอำนาจอิสระในการใช้วิจารณญาณในงานที่ตนเกี่ยวข้อง<sup>2</sup>

จะเห็นได้ว่า นักสังคมวิทยา นักวิชาการ ได้กำหนดลักษณะของนักวิชาชีพไว้คล้ายคลึงกัน เพียงแต่แตกต่างกันไปบางในการให้ความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ดังที่ มัวร์ (Moore) เห็นว่าอำนาจอิสระในการปฏิบัติงานเป็นคุณสมบัติที่สำคัญที่สุดของนักวิชาชีพ<sup>3</sup> ริชาร์ด เอช. ฮอลด์

<sup>1</sup> Wayne K. Hoy and Cecil G. Miskel, Educational Administration: Theory, Research, and Practice. (New York: Random House, 1978), pp. 69-70.

<sup>2</sup> Wilbert E. Moore, The Professional: roles and rules. (New York: Russel Sage Foundation, 1970), pp. 5-6.

<sup>3</sup> Ibid., p. 6.

(Richard H. Hall) เห็นว่า อำนาจของสมาคมวิชาชีพในการควบคุมการปฏิบัติงานของสมาชิก เป็นสิ่งสำคัญที่สุด<sup>1</sup> ส่วน ยอร์ช เอ. มิลเลอร์ (George A. Miller) และ เวสลีย์ แอด. เอเกอร์ (Wesley L. Wager) พบว่า ระยะเวลาและสาขาในการศึกษาอบรมเป็นสิ่งสำคัญที่มีอิทธิพลมากที่สุดต่อความเป็นนักวิชาชีพ<sup>2</sup> จะเห็นได้ว่า เกณฑ์ในการวัดความเป็นนักวิชาชีพ นั้นไม่สามารถจะกำหนดโดยใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่ง ในเรื่องนี้มีผู้ศึกษาวิเคราะห์ไว้อย่าง เช่น

เอ็ดการ์ เอช. ชีน (Edgar H. Schien) ได้ให้ทัศนะว่า ลักษณะของ นักวิชาชีพนั้น ไม่สามารถจะอธิบายโดยใช้หลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่ง นักสังคมวิทยาต่างคนต่าง ก็ให้หลักเกณฑ์ที่ต่างกันไป ดังนั้น การพิจารณาคุณสมบัติของนักวิชาชีพจำเป็นต้องต้องใช้หลัก เกณฑ์หลาย ๆ ประการประกอบกัน เกณฑ์ต่าง ๆ ที่ ชีน (Schien) โยนนำมาเสนอไว้ในที่นี้ เป็นผลจากการวิเคราะห์วิจารณ์ของนักสังคมวิทยาที่มีชื่อเสียง ซึ่งได้ถูกกล่าวถึงกับเรื่องวิชาชีพ ในระหว่างช่วงเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา เกณฑ์ดังกล่าวนี้มีดังต่อไปนี้

1. นักวิชาชีพ จะต้องประกอบอาชีพที่เป็นการเต็มเวลา อันเป็นที่มาแห่ง รายได้ของเขา
2. นักวิชาชีพ จะต้องยึดมั่นในคุณธรรมแห่งอาชีพของเขาตามชีวิต
3. นักวิชาชีพ จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถและเชี่ยวชาญ เฉพาะ เจาะจงในสาขาวิชาชีพนั้น โดยผ่านการศึกษา อบรมโดยใช้เวลานาน

1

Richard H. Hall, Occupations and The Social Structure, 2, p. 115.

2

George A. Miller and Wesley L. Wager, "Adult Socialization, Organization, Structure, and Role Orientations," Administrative Science Quarterly 16 (July 1971): 153.

4. นักวิชาชีพจะต้องพิจารณาทัศนคติในการดำเนินงานต่าง ๆ โดยถือผลประโยชน์ของลูกค้า หรือผู้รับบริการเป็นที่ตั้ง ใช้ความรู้ ทักษะ และทฤษฎี เข้าช่วยในการดำเนินงาน
5. นักวิชาชีพจะต้องถือว่า งานของเขาเป็นงานบริการ ซึ่งต้องให้ไปตามความต้องการของลูกค้า โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของนักวิชาชีพเอง
6. การบริการของนักวิชาชีพแก่ลูกค้านั้น จะต้องให้ความจริงใจ ความเป็นธรรม และไม่ใช้อารมณ์ใด ๆ กับลูกค้า
7. นักวิชาชีพ จะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การวินิจฉัย วิเคราะห์ พิจารณากิจการของเขา และเนื่องจากนักวิชาชีพมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อาจจะทำให้ลูกค้าเกิดความไม่สบายใจ โดยไม่รู้ว่ เขาจะเป็นอย่างไร จากการตัดสินใจของนักวิชาชีพ ควบเหตุนี้เอง นักวิชาชีพจะต้องมีจรรยาบรรณ ความคุณ งามดี โดยสมาคมวิชาชีพ และเพื่อนร่วมวิชาชีพเดียวกัน
8. สมาคมวิชาชีพนั้น จะต้องเป็นผู้กำหนด กฎเกณฑ์ในการดำเนินงานมาตรฐานการศึกษา การออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนักวิชาชีพ และหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การป้องกันอิสระเสรีภาพของนักวิชาชีพ โดยการออกระเบียบให้เข้มมาตรฐาน สำหรับใช้ในหมู่นักวิชาชีพด้วยกันเอง
9. นักวิชาชีพต้องถือว่า ความรู้ ความเชี่ยวชาญของเขา มีขอบเขตเฉพาะเจาะจง ไม่ใช่เชี่ยวชาญไปหมดทุกอย่างทุกอย่างไป
10. นักวิชาชีพ จะต้องให้บริการตามสภาพที่เป็นจริงของนักวิชาชีพ และจะต้องไม่โฆษณา ประชาสัมพันธ์ตนเอง หรือแสวงหากลลูกค้าแต่อย่างใด



\* สำหรับนักวิชาชีพในสถานศึกษานั้น ชี (Schien) ได้ศึกษาและให้ความเห็นว่า อาจารย์มหาวิทยาลัยมีลักษณะของความเป็นนักวิชาชีพเช่นเดียวกับแพทย์ และวิศวกร เนื่องจากการเป็นอาจารย์นั้นถือว่าเป็นอาชีพ ที่ต้องอุทิศทั้งความคิด แรงกาย แรงใจ และของผ่านการศึกษ อบรม โดยใช้เวลายาวนาน มีความรู้เฉพาะสาขานั้นเป็นอย่างดี บริการนิสิตนักศึกษา มีจรรยาบรรณในวิชาชีพ มีความเชี่ยวชาญทางด้านใดทางด้านหนึ่งมากกว่าที่จะจะไปหมกมุ่นทุกด้าน และสุดท้ายคือ ไม่ประสาธน์กับตนเอง

ในบทบาทของความเป็นครูนั้น อาจารย์มหาวิทยาลัยมีหน้าที่สอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่จะสร้างสรรคสังคม โดยรับผิดชอบในการสร้างประชากรให้มีคุณภาพ และนอกเหนือจากการที่นิสิตนักศึกษาจะเป็นลูกกา หรือผู้รับบริการจากอาจารย์มหาวิทยาลัยแล้ว สังคมโดยส่วนรวมก็ถือว่าเป็นลูกกา หรือผู้รับบริการที่แท้จริงของอาจารย์มหาวิทยาลัยด้วยเช่นกัน

ในบทบาทของนักวิจัย อาจารย์มหาวิทยาลัยได้ผ่านการศึกษ อบรมมาเป็นเวลายาวนาน พรอมที่จะสร้างความรู้ใหม่ขึ้นมา ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการสร้างสรรค์มาตรฐานและความมีอิสระเสรีในวิชาชีพของตนขึ้น<sup>1</sup>

นอกจากนี้ ชาร์ล เปรอว์ (Charles Perrow) ได้อธิบายเกี่ยวกับเรื่องนักวิชาชีพ และพวกพ้องถึงอาจารย์มหาวิทยาลัยว่า นักวิชาชีพ เช่น แพทย์ วิศวกร ครู อาจารย์ ในมหาวิทยาลัย มีกฎ ระเบียบ ซึ่งเรียกว่า จรรยาบรรณ เช่น หมอ รวยาชนิตใดเหมาะสมกับคนไข้รายใด อาจารย์มหาวิทยาลัยรู้ว่า จะกำหนดเนื้อหาหลักสูตรอย่างไรให้เหมาะสมกับผู้เรียน นอกจากนี้ อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องไม่อ้างผลงานของผู้อื่นว่าเป็นของตน ต้องซื่อสัตย์ในอาชีพการสอนและให้เกียรติกับวิชาชีพด้วยกัน<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Schien, Professional Education, pp. 12-13.

<sup>2</sup> Perrow, Complex Organization, 2, p. 26.

## ทัศนะต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับวิชาชีพ

### นักวิชาชีพกับลูกคา

วิลเบิร์ต อี. มัวร์ (Wilbert E. Moore) ให้ความเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างนักวิชาชีพกับลูกคาเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุด เพราะลูกคาพาพานักวิชาชีพลงมือจิตใจที่เชื่อมั่นและศรัทธา จากความไว้วางใจของลูกคาที่มีต่อนักวิชาชีพนั้น นักวิชาชีพจะต้องรับผิดชอบในการกระทำ และรักษาไว้ซึ่งสัมพันธภาพระหว่างตนกับลูกคา ตลอดจนการรักษาความลับของลูกคา เช่น นักหนังสือพิมพ์ จะต้องปกปิดแหล่งข่าว อันอาจจะเป็นโทษต่อแหล่งข่าวนั้น นักกฎหมายทนายความ ต้องถักถอลูกคา และไม่เพียงแต่จะรักษาความลับของลูกคาเท่านั้น แต่ต้องรวมถึงการหลีกเลี่ยงสิ่งที่เบียดเบียนผลประโยชน์ของลูกคาคอย นอกจากวิชาชีพที่ใดมีหน้าที่รับใช้ หรือให้บริการแก่ประชาชน ก็จะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ญาติมิตร เหล่านี้โดยเท่าเทียมกัน<sup>3</sup> สำหรับในสถาบันการศึกษานั้น ลูกคาของครู ก็คือ ผู้เรียนนั่นเอง ดังนั้นครูต้องมีความสัมพันธ์กับผู้เรียน ซึ่งส่วนบทบาทของลูกคา เช่นเดียวกับผู้ช่วย ซึ่งเป็นลูกคาของแพทย์ เพียงแต่แตกต่างกันตรงที่ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างครูกับลูกคา ซึ่งเป็นผู้เรียนนั้น ไม่ใช่ความสัมพันธ์ระยะสั้น ๆ เหมือนเหมือนกับผู้ช่วย แต่เป็นความสัมพันธ์ตลอดชีวิตการศึกษา<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Wilbert E. Moore, "Economic and Professional Institution," in *Sociology: An Introduction*, ed. Neil J. Smelser (New York: John Wiley and Sons, 1967), p. 322.

<sup>2</sup> Moore, *The Professions: roles and rules*, p. 79.

<sup>3</sup> บัญญัติ ชูวัระ, วิชาชีพ 24 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2524), หน้า 8.

<sup>4</sup> Neil Jr., H. Check, "The Social Role of The Professional," in *The Professional in the Organization*, ed. Mark Abrahamson (Chicago: Rand McNally Co., 1967), p. 15.

## นักวิชาชีพกับความสามารถ

ริชาร์ด เอช. ฮอลล์ (Richard H. Hall) ให้ความสำคัญกับความเห็นที่ว่า ความรู้เป็นคุณสมบัติสำคัญที่จะสร้างอำนาจให้แก่วิชาชีพ หากนักวิชาชีพมีความรู้ความสามารถเฉพาะอย่าง และเป็นสิ่งที่มีคุณค่า เขาก็จะมีอำนาจในงาน นอกจากนี้ นักวิชาชีพจะทรงมีใจอยู่เสมอว่า ความรู้ดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีค่าสำหรับการรับใช้ประชาชน และต้องศึกษาค้นคว้าไปตลอดชีวิต เพื่อเป็นการสร้างสรรค์และพัฒนางานของเขาอยู่เสมอ<sup>1</sup>

โรนัลด์ จี. คอร์วิน (Ronald G. Corwin) ได้สนับสนุนคำกล่าวข้างต้น และได้เพิ่มเติมว่า ความก้าวหน้าของวิชาชีพขึ้นอยู่กับ ระเบียบมาตรฐานการศึกษาที่อาชีพนั้นจะยอมรับเขาทำงานและอำนาจของนักวิชาชีพที่จะได้รับในการควบคุมงานของเขา<sup>2</sup> นอกจากนี้ นักวิชาชีพจะไม่วิพากษ์วิจารณ์ความรู้ความสามารถของนักวิชาชีพด้วยกัน แต่ดูถูกมักจะทำให้ให้นักวิชาชีพลำบากใจในเรื่องนี้ เช่น หมอในอเมริกา กลางคือ เมื่อคนไข้ไม่พอใจในผลการรักษาจากหมอคนหนึ่ง ก็จะไปหาหมออีกคนหนึ่ง แล้วพยายามที่จะบอกว่า หมอที่คนเคยไปเท่านั้น ขาดความรู้ ความชำนาญ ซึ่งทำให้ความลำบากใจแก่หมออีกคนหนึ่ง<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Hall, Occupation and the Social Structure, 2, p. 117.

<sup>2</sup>Ronald G. Corwin, A Sociology of Education. (New York: Meredith Publishing Co., 1965), p. 222.

<sup>3</sup>Moore, The Professions: roles and rules, p. 10.

### นักวิชาชีพกับการตัดสินใจ

เวย์น เค. ฮอย (Wayne K. Hoy) และ เซซิล จี. มิสเกล (Cecil G. Miskel) เห็นว่า การตัดสินใจของนักวิชาชีพนั้น อาศัยเทคนิควิชาการ ซึ่งได้รับมาจากการศึกษา อบรมมาแล้วอย่างเข้มข้น นักวิชาชีพที่ผ่านการฝึกอบรม จะมีความเชี่ยวชาญในสาขาภายในขอบเขตที่เฉพาะเจาะจง<sup>1</sup>

ปีเตอร์ เอ็ม. บลาว (Peter M. Blau) และริชาร์ด คัมบลิว สกอต (Richard W. Scott) โคลนัมส์เห็นว่า นักวิชาชีพ มีอิสระไปหมดทุกอย่าง นักวิชาชีพมีสิทธิปกครอง หรือผู้ควบคุมแต่อย่างใด<sup>2</sup>

### นักวิชาชีพกับ กฎ ระเบียบ

โรนัลด์ จี. คอร์วิน (Ronald G. Corwin) มีความคิดว่า นักวิชาชีพปฏิบัติงานในองค์กรที่มีระเบียบข้อบังคับเหมือนกัน แต่ข้อบังคับที่เข้ากับนักวิชาชีพนั้น ไม่ได้บังคับตายตัว แต่สามารถจะยืดหยุ่นได้ตามความเหมาะสมในกรณีต่าง ๆ ของการปฏิบัติงาน<sup>3</sup>

### นักวิชาชีพกับผู้นับถือนับดู

ริชาร์ด เอช. ฮอลล์ (Richard H. Hall) ชี้ให้เห็นว่า นักวิชาชีพในองค์กรต่าง ๆ จะรู้ว่าเขาจะทำอะไร และทำอย่างไร การทำเนื้องานต่าง ๆ จะอยู่ในความรับผิดชอบของนักวิชาชีพ มากกว่าผู้นับถือนับดูและโฆษกกรรมการของงานนั้น ๆ ในการพิจารณาการดำเนินงานมากกว่าการคำนึงถึงลำดับขั้นตอนทางการบริหาร<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Hoy and Miskel, Educational Administration: Theory, Research, and Practice, p. 69.

<sup>2</sup>Peter M. Blau and Richard W. Scott, Formal Organization: A Comparative Approach. (San Francisco: Chandler, 1962), p. 6.

<sup>3</sup>Corwin, A Sociology of Education, p. 238.

<sup>4</sup>Hall, Occupation and the Social Structure, 2, p. 71.



## นักวิชาชีพกับความสำเริง

อีเลียต เฟรดสัน (Eliot Freidson) ได้ให้ทัศนะว่าชื่อเสียงความสำเริง ความล้มเหลวของนักวิชาชีพ ขึ้นอยู่กับผู้รับบริการหรือลูกค้าเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าผู้รับบริการจะไม่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับวิชาชีพเลย เขาก็ยังเป็นผู้ตัดสินนักวิชาชีพอยู่<sup>1</sup>

จากกรณีศึกษาที่นำมาแล้วทั้งหมด กล่าวโดยสรุปได้ว่า ธรรมชาติของนักวิชาชีพนั้น ต้องการความอิสระในการดำเนินงานทางวิชาชีพ แต่ในขณะเดียวกัน นักวิชาชีพเหล่านี้ บางส่วนก็ทำงานในองค์กรที่มีโครงสร้าง การบริหารแบบบังคับบัญชาซึ่งมีลักษณะเด่น คือ การยึดมั่นในกฎระเบียบ มีทวิลักษณ์กับบัญชาตามลำดับชั้น ลักษณะเหล่านี้จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง นักวิชาชีพ กับองค์กรแบบบังคับบัญชาที่เขาทำงานอยู่ซึ่งจะขอลงไปถึงดังต่อไปนี้

### ความขัดแย้ง ระหว่าง ลักษณะของระบบบังคับบัญชาและระบบนักวิชาชีพ

นักวิชาชีพที่ทำงานในหน่วยงานราชการทั่ว ๆ ไปนั้น มักจะมีความขัดแย้ง ระหว่างความเป็นนักวิชาชีพ และภาระหน้าที่ของงานราชการ แม้ว่า ระบบบังคับบัญชา และระบบนักวิชาชีพ จะมีหลักการที่คล้ายคลึงกันบางก็ตาม แต่ความขัดแย้งยังคงมีอยู่ กล่าวคือ ทั้งระบบบังคับบัญชาและระบบนักวิชาชีพนั้น ต้องการผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ ความสามารถด้วยกันทั้งนั้น มีเป้าหมายในการดำเนินงานเหมือนกัน คือการบริการการทำงานจะไม่มีค้ำกวด คือจะไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวก การให้บริการที่ให้อย่างเสมอภาคกัน ส่วนที่ตรงกันแต่มีบางเล็กน้อย กล่าวคือ แบบบังคับบัญชานั้น คำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กรเป็นสำคัญ ในขณะที่นักวิชาชีพจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของลูกค้า เป็นสำคัญส่วนที่ฐานความขัดแย้งกับเกิดจากระบบการควบคุมของนักวิชาชีพนั้นจะควบคุมกันภายในกลุ่มของเขาเอง โดยมีจรรยาบรรณในวิชาชีพ โดยสมาคมวิชาชีพ จะเป็นผู้ควบคุม ดูแล ไม่ให้การละเมิด ในทางตรงกันข้าม การควบคุมในองค์กรแบบบังคับบัญชานั้น จะใช้กฎ ระเบียบ วินัย

<sup>1</sup>Eliot Freidson, "Client Control and Practice," American Journal of Sociology 65 (January 1960); 376.



เป็นตัวกำหนดการปฏิบัติงานทั้งหมด<sup>1</sup> ดังที่ บลาว (Blau) และสกอต (Scott) ได้ชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติงานในระบบบังคับบัญชา นั้น ถูกควบคุมโดยตรง จากผู้บังคับบัญชาระดับสูงกว่าขึ้นไปมากกว่า การควบคุมตนเอง แบบนักวิชาชีพ<sup>2</sup>

หลักการพื้นฐานข้อหนึ่งของนักวิชาชีพ ก็คือ ความรู้ในวิชาชีพ ส่วนของแบบบังคับบัญชานั้นขึ้นอยู่กับ กฎ ระเบียบ ขอบบังคับ และความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา สรุปแล้ว สิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่างองค์กรบังคับบัญชา กับนักวิชาชีพ ก็คือ "ความรู้ ความสามารถ และ ความมีอิสระในวิชาชีพ" และ "ระเบียบวินัยการควบคุมบังคับบัญชาในระบบราชการ"<sup>3</sup>

ในเรื่องนี้ โรนัลด์ จี. กอร์วิน (Ronald G. Corwin) ได้ศึกษากรณี ความขัดแย้งของเทศบาล ระหว่างความเป็นนักวิชาชีพ ที่ผู้ภายในระบบบังคับบัญชา พบว่า บทบาทแบบบังคับบัญชามีความขัดแย้งกับบทบาทแบบนักวิชาชีพ อย่างชัดเจน เขาจึงได้สรุปลักษณะความแตกต่าง ระหว่างบุคลากรในระบบบังคับบัญชา กับนักวิชาชีพ ซึ่งแต่ละคนมีลักษณะต่างกัน ดังต่อไปนี้<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Hoy and Miskel, Educational Administration: Theory, Research, and Practice, p. 71.

<sup>2</sup>Blau and Scott, Formal Organization: A Comparative Approach, p. 63.

<sup>3</sup>Ibid., p. 72.

<sup>4</sup>Ronald G. Corwin, A Sociology of Education, p. 231.



4 จากการศึกษาที่นักวิชาชีพ ทำงานอยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชา นั้น เลียนวาร์ต เรสแมน ( Leonard Reissman ) ได้กำหนดแบบต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ในองค์กรไว้ พอสรุปได้ ดังนี้คือ

1. The Functional Bureaucrat      พวกนี้ จะได้รับการยอมรับจากกลุ่มวิชาชีพเดียวกันมากกว่าได้รับจากองค์กรที่เขาทำงานอยู่ เขาจะเห็นความสำคัญของคุณภาพของงานมากกว่าขั้นตอนในระบบบังคับบัญชา
2. The Specialist Bureaucrat      จะมีลักษณะอนุรักษ์นิยม และ เขาต้องพิจารณาคนที่ จะทำงานร่วมกับเขาเสียก่อน และไม่ตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างบทบาทข้าราชการ และนักวิชาชีพ
3. The Service Bureaucrat      จะยึดมั่นในระบบราชการ แต่เขายังเสาะหาการยอมรับจากภายนอกองค์กร เพื่อให้ยอมรับและสนับสนุนเป้าหมายในวิชาชีพของเขา
4. The Job Bureaucrat      จะใช้ความรู้ ทักษะในวิชาชีพในการปฏิบัติงาน ต้องการการยอมรับ และได้รับรางวัลจากงาน ความสามารถเป็นบ่อเกิดแห่งความสำเร็จของเขา และยอมรับโครงสร้าง ระเบียบขบบังคับของทางการ

ในเรื่องเดียวกันนี้ ชาร์ล เพจส์ ( Charles Pages ) ได้กำหนดลักษณะของบุคลากรทั่วไปในองค์กร เป็นแบบต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. The Ritualist      พวกนี้ จะเชื่อฟังระเบียบขบบังคับขององค์กรทุกอย่าง
2. The Neurotic      พวกนี้ จะเกิดความขัดแย้งกันระหว่าง กฎ ขบบังคับ กับความต้องการที่จะปฏิบัติจริง

---

<sup>1</sup> Leonard Reissman, " A Study of Role Conceptions in Bureaucracy," quoted in Corwin, A Sociology of Education, pp. 229-230.

3. The Robber baron พวกนี้จะตัดความล่าช้า จะใช้ระบบที่เขาเห็นว่า  
เป็นแนวทางของนักวิชาชีพ
4. The Rebel พวกนี้จะไม่คำนึงถึง กฎ ระเบียบทุกอย่างขององค์การ<sup>1</sup>

### ผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ยอร์ช เอ. มิลเลอร์ ( George A. Miller ) ได้ทำการศึกษาความคับข้องใจ  
ของนักวิชาชีพ อันได้แก่ นักวิทยาศาสตร์ และวิศวกรการบิน จากการศึกษาพบว่า นักวิชาชีพ  
เหล่านี้จะรู้สึกคับข้องใจมาก หากผู้บังคับบัญชาใช้วิธีการสั่งการโดยตรงมากกว่าใช้วิธีการปรึกษา  
หารือร่วมกัน และการปล่อยให้ทำงานอย่างอิสระ และจะมีความคับข้องใจน้อยมาก หากได้ทำงาน  
ที่เขาสามารถมีอำนาจในการควบคุมตัดสินใจด้วยตนเอง ได้ทำงานตามธรรมชาติของวิชาชีพของ  
เขาโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการทำงานต่าง ๆ การออกหนังสือขอเขียน บทความที่เกี่ยวกับวิชาชีพ  
และการได้รับการสนับสนุนให้การศึกษา อบรม เพิ่มพูนอยู่ตลอดเวลา<sup>2</sup> เช่นเดียวกับข้อค้นพบ  
ของ คอร์วิน ( Corwin ) ซึ่งได้พบว่า ครูผู้หนึ่งถือว่าเป็นวิชาชีพ มักจะเคร่งครัดในวิชาชีพของ  
เขา เขาต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานในขณะเดียวกัน  
ครูเหล่านี้มักจะมี ความขัดแย้งกับผู้บริหารอยู่เสมอ ส่วนพวกครูที่ยอมรับสถานะการเป็นลูกจ้าง  
มักจะพึงพอใจต่อระบบการทำงานนั้น ๆ<sup>3</sup> และจากการศึกษาของ ฮอลล์ ( Hall ) ได้สรุปข้อ  
ค้นพบว่า ทักษะคติแบบบังคับบัญชาและแบบวิชาชีพ มีความสัมพันธ์ในทางกลับกัน กล่าวคือ องค์การ  
ที่มีลักษณะแบบบังคับบัญชาสูง จะเป็นเครื่องเห็นยวรั้งทัศนคติแบบวิชาชีพ ในทางตรงกันข้าม

<sup>1</sup>Charles Pages, "Bureaucracy and Higher Education," Ibid.,  
p. 238.

<sup>2</sup>George A. Miller, "Professional in Bureaucracy, Alienation  
Among Industrial Scientist and Engineers," quoted in Richard H. Hall,  
Organizations: Structure and Process. (New Jersey: Prentice-Hall,  
1977), p. 166.

<sup>3</sup>Ronald G. Corwin, A Sociology of Education, pp. 258-263.

องค์การใด ที่มีลักษณะแบบวิชาชีพชั้นสูง ก็ยากที่จะเป็นแบบบังคับบัญชา<sup>1</sup>

มาเรียน เกรซ ( Marion Grace ) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับนักวิชาชีพในองค์การ ศึกษากรณีวิทยาลัยพยาบาลในรัฐ ไอโอวา โดยใช้สเกลวัดความเป็นแบบบังคับบัญชา และแบบวิชาชีพของคอร์วิน ( Corwin ) จากการศึกษา พบว่า พยาบาลที่ทำการศึกษาคั้งนี้ มีความเป็นนักวิชาชีพอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ส่วนในด้านการผูกขาดความรู้ อยู่ในเกณฑ์สูง นอกจากนี้ยังพบว่า พยาบาลส่วนใหญ่มีลักษณะแบบบังคับบัญชามาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้ความสำคัญแก่งานธุรการ ความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน และผู้บังคับบัญชา นอกจากนี้ยังมีข้อค้นพบเพิ่มเติมอีก กล่าวคือ ลักษณะแบบวิชาชีพที่ต่ำนั้นสัมพันธ์กับภูมิหลังทางการศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่สำเร็จประกาศนียบัตรพยาบาลเท่านั้น<sup>2</sup> ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ บลาว ( Blau ) ซึ่งได้ศึกษาเกี่ยวกับลำดับขั้นการบังคับบัญชาในองค์การ ซึ่งพบว่า ผู้ที่มีวุฒิสูง ยิ่งต้องการขั้นการบังคับบัญชาน้อยลง เพราะต้องการการตัดสินใจ และแก้ปัญหาทางานด้วยตนเอง<sup>3</sup> ในเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมศึกษา ถ้าดูในระกัยประณและมัธยม ครูในโรงเรียนระดับมัธยมจะมีวุฒิสูงกว่า จากการศึกษาของคูลแมน ( Kuhlman ) และฮอย ( Hoy ) พบว่า ครูในโรงเรียนประถมศึกษา มีลักษณะแบบบังคับบัญชาสูง และมีลักษณะแบบวิชาชีพต่ำกว่า เมื่อเทียบกับครูในโรงเรียนมัธยม<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Richard H. Hall, Occupation and Social Structure, 2, pp. 110-111.

<sup>2</sup> Marion Grace, "Professional Employees in Bureaucratic Organization: A Study of School Nurse," Dissertation Abstracts 40( January , 1980), pp. 3795-A.

<sup>3</sup> Peter Blau, "The Hierachy of Authority in Organization," American Journal of Sociology 73(January 1968): 453-457.

<sup>4</sup> Edward Kuhlman and Wayne K. Hoy, "The Socialization of Professionals into Bureaucracies: The Beginning Teacher in the School," Journal of Educational Administration, 8(1974): 18-27.



จูดีท อิมิลี กรูเบอร์ ( Judith Emily Gruber ) ได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องระบบประชาธิปไตยกับระบบบังคับบัญชา ผลการวิจัย พบว่า ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า การมีขั้นตอนมากมายในการพิจารณาตัดสินใจในระบบบังคับบัญชานั้น เป็นการควบคุมพฤติกรรมของเขา และทำให้เกิดความกลัวว่าจะทำผิด จึงไม่กล้าเสี่ยงต่อการทำงานใด ๆ เพราะเห็นว่า ขั้นตอนเหล่านี้ เป็นกฎ ระเบียบ กว้างเหวี่ยง การกลั่นกรองในระบบบังคับบัญชา จึงทำให้เจ้าหน้าที่ต่อต้านการควบคุมบังคับบัญชาต่าง ๆ และหันไปยอมรับแนวทางของประชาธิปไตยโดยปริยาย เพราะเขาสามารถแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ได้มากขึ้น<sup>1</sup>

จากการศึกษาของ แอนโทนี ดาวน์ ( Anthony Downs ) พบว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอายุมากขึ้นเท่าไร โอกาสที่จะเป็นนักอนุรักษ์นิยมก็มีมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งไม่ค่อยยอมรับความคิดที่แตกต่างไปจากตน เมื่อศึกษาจากอายุ เราก็พอจะบอกได้ทราบถึงพฤติกรรมขององค์การนั้นได้<sup>2</sup>

นอกจากนี้ ผลกระทบอันเนื่องจากระบบบังคับบัญชาในระบบวิชาชีพ มีผลถึงครูและนักเรียนด้วย จากการศึกษานี้ของ เฮนรี กอลซาร์ ( Henry Kolesar ) พบว่า นักเรียนในโรงเรียนที่มีระบบบังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดนั้น จะมีความรู้สึกที่คนชาค่านาจะมากกว่านักเรียนในโรงเรียนที่เป็นระบบนักวิชาชีพ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Judith Emily Gruber, "Democracy Versus Bureaucracy: the Problem of Democratic Control," Dissertation Abstracts +2(November, 1981), pp4 2280-A.

<sup>2</sup> Downs, Inside Bureaucracy, pp. 267-268.

<sup>3</sup> Henry Kolesar, "An Empirical Study of Client Alienation Organization," quoted in Wayne K. Hoy and Cecil G. Miskel, Educational Administration: Theory, Research, and Practice: 65.