

# บทบรรณาธิการ

## EDITORIAL

### องค์การ และการบริหารงานในมหาวิทยาลัย \*

ในระยะรอบปีที่ผ่านไป ได้มีการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยอย่างมาก ระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่คนไทยจะปรับตัวได้ทัน ปัญหาต่างๆ ที่ประชาชนกำลังประสบมีเรื่องหนึ่งที่ทำให้ความหนักใจให้แก่บุคคลทุกฝ่าย อันได้แก่ “การแสดงความไม่พอใจของบุคคลที่มีต่อองค์การหรือระบบบริหาร” อาทิเช่น การขับไล่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือครูโรงเรียนในส่วนภูมิภาค ในส่วนกลางได้มีการขับไล่อธิการบดีและคณบดี การเดินขบวนเรียกร้องสิทธิต่างๆ ตลอดจนการลงชื่อขับไล่ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ

เหตุการณดังกล่าวข้างต้น ทั้งทางฝ่ายบริหาร (Establishment) และฝ่ายเรียกร้องสิทธิต่างก็มีเหตุผลสนับสนุนในการกระทำ เหตุผลของฝ่ายแรกพอสรุปได้ว่า ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไป ต่อกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือคำสั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายบริหารเห็นว่าได้พยายามทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อความก้าวหน้าของหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างเต็มความสามารถอยู่แล้ว ความยุ่งเหยิงต่างๆ เป็นเรื่องของผู้ได้บังคับบัญชาที่ไม่เข้าใจวิธีการทำงานของนักบริหารชั้นสูง ซึ่งต้องมองปัญหาหลายด้าน บางครั้งฝ่ายบริหารก็เห็นว่าความยุ่งยากทั้งหลายในองค์การเกิดจากความริเริ่มของพวกหัวรุนแรงไม่กี่คนที่ไม่เคยพอใจอะไรสักอย่าง บางทีก็คิดว่าพวกเรียกร้องสิทธิต่างๆ เป็นพวกอยากมีชื่อเสียง หรือไม่ก็เป็นพวกที่มีปมค้อยบังเอิญถ้าพวกเรียกร้องสิทธิเหล่านั้นได้มีโอกาสไปจำเรียนจากต่างประเทศก็จะถูกตราหน้าว่าเป็นพวก “ความรู้ท่วมหัวเอาตัวไม่รอด” หรือเป็นพวกที่ “มีความรู้แต่ไม่สามารถจะปรับตัวให้เข้ากับสังคมไทยได้” เป็นอาทิ

\* บทบรรณาธิการนี้เป็นเพียงบางส่วนของบทความเดิมที่ได้เขียนขึ้นสำหรับการอภิปรายเรื่อง “การบริหารงานแบบประชาธิปไตยในมหาวิทยาลัย” ในการฝึกอบรมทางการบริหารรุ่นที่ ๒ สำหรับอาจารย์และข้าราชการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในการนี้ผู้เขียนขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาติยา สุวรรณระชฎ อาจารย์ ดร. หินพันธ์ นาคะตะ อาจารย์ปฐุม มณีโรจน์ และอาจารย์ทองศรี กำภู ณ อยุธยา ที่ได้อ่านและให้ข้อคิดเห็นอันมีประโยชน์แก่บทความนี้ ส่วนความคิดเห็นหรือข้อบกพร่องอื่นใดอันพึงมี เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

ทางฝ่ายผู้เรียกร้องสิทธิก็มีเหตุผลสนับสนุนความตึงเครียดของตมเช่นกัน ส่วนมากเห็นว่าฝ่ายบริหารมีแนวโน้มที่ปฏิบัติงานโดยไม่รับผิดชอบ หรือไม่สนองต่อความต้องการของผู้ผู้ได้รับบังคับบัญชาหรือต่อผู้รับบริการ (Clients) ขององค์การนั้นๆ แต่จะรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขึ้นไปแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งไม่ถูกต้องนักในระบบการบริหารที่ถือประชาธิปไตยเป็นหลัก (Democratic Administration)<sup>1</sup> นอกจากนี้ในสายตาของฝ่ายหลัง ฝ่ายบริหารไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง หรือแม้จะเห็นความสำคัญของการเปลี่ยนแปลง แต่วิธีเปลี่ยนแปลงก็จะเป็นไปในรูปค่อยเป็นค่อยไป ไม่รวดเร็วหรือไม่ทันต่อสถานการณ์ของสังคม และที่สำคัญที่สุดก็คือยังมีทัศนคติและค่านิยมที่ไม่สอดคล้องกับระบบการเมืองและสังคมของไทยที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตย

ข้อสังเกตข้างต้น ได้นำความไม่สบายใจมาให้กับบุคคลทุกฝ่าย จะเห็นได้ว่าในหลายกรณีผู้บริหารที่ถูกขับไล่เป็นคนที่ มีประวัติการทำงานดี มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความตั้งใจทำงานดี มีความหวังดีต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ ในทำนองเดียวกัน หลายครั้งฝ่ายเรียกร้องก็มีเหตุผลดี และได้มีโอกาสกำจัดหรือโยกย้ายนักบริหารที่มีประวัติต่างพร้อย เมื่อเป็นเช่นนั้น ปัญหาอยู่ที่อะไร ?

ในบทความนี้ผู้เขียนจะยกเอา “มหาวิทยาลัย” ซึ่งเป็นองค์การชนิดหนึ่งของสังคมขึ้นพิจารณา เพื่อกะชี้ให้เห็นว่าอะไรเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากและอลเวง มีแนวทางอะไรบ้างที่ฝ่ายบริหารจะแก้ไข เพราะเหตุใด ?

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ระบบการเมืองของประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็น “ระบบการเมืองที่สัญญาว่าจะให้ประชาธิปไตย” (Tutelarly Democracy) การสัญญาว่าจะให้ประชาธิปไตยไม่หมายความว่าต้องมีประชาธิปไตยในขณะนั้น หรือจะต้องเป็นประชาธิปไตยในทุกเรื่องทุกกรณี ในระบบการเมืองเช่นนั้น รัฐบาลจะให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพไทยทั่วๆ ไปเป็นพื้นฐาน แต่จะมีบางเรื่องบางกรณีที่รัฐบาลไม่ยินยอมให้มีเสรีภาพในขณะนั้นหรือจะจำกัดเสรีภาพเลขก็ได้ โดยที่รัฐบาลเห็นว่าในขณะนั้นประชาชนยังไม่พร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตย และเชื่อว่าจะฝึกฝนหรือเตรียมตัวให้ประชาชนพร้อมที่จะ

<sup>1</sup> หนังสือหรือตำราเกี่ยวกับ “ประชาธิปไตย” มีอยู่มากมาย แต่เกี่ยวกับ “การบริหารงานแบบประชาธิปไตย” มีน้อยมาก จะมีบ้างก็แต่ในเรื่องของ “Participatory Administration” หรือบางทีเราเรียกกันว่า “Participative Management” ลอว์เรนซ์ก็ตีหนังสือต่อไปนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับ “การบริหารงานแบบประชาธิปไตย” ดู Roscoe C. Martin (ed.) , *Public Administration and Democracy* (Syracuse : Syracuse University Press, 1966); Frederick C. Moser, *Democracy and the Public Service* (New York : Oxford University Press, 1968); และ Emmeth S. Redford, *Democracy in the Administrative state* (New York : Oxford University Press, 1969)

เป็นประชาธิปไตยในอนาคต จึงให้เสรีภาพแก่ประชาชนเท่าที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยและเสถียรภาพของสังคมเป็นหลัก เช่น รัฐบาลอาจส่งเสริมให้มีการพัฒนาชุมชนอันเป็นรากฐานของการปกครองท้องถิ่นซึ่งจะเป็นทางนำไปสู่ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือรัฐบาลอาจยินยอมให้หนังสือพิมพ์มีเสรีภาพที่จะวิจารณ์หรือแสดงความคิดเห็นโดยอิสระ ตราบใดที่ไม่กระทบกระเทือนเสถียรภาพของรัฐบาลมากเกินไป แต่ในบางครั้งหรือบางกรณีก็จะมีการเซ็นเซอร์ตลอดจนการปิดหนังสือพิมพ์ก็มี

ระบบการเมืองแบบ “สัญญาว่าจะให้ประชาธิปไตย” มีอิทธิพลอย่างยิ่งในการเสริมสร้างระบบการบริหารของไทยให้มีลักษณะสอดคล้องกันกับระบบการเมืองดังกล่าว ในระบบการเมืองเช่นนี้ นักบริหารจะบริหารราชการให้เป็นไปตามเจตจำนงของผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นมากกว่าที่จะมาคำนึงถึงความต้องการส่วนรวมหรือข้อเรียกร้องของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ที่รับบริการของหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบ ความจริงเรื่องนี้ก็น่าเห็นใจนักบริหารภายใต้ระบบการเมืองเช่นนั้น ซึ่งจำต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามเจตจำนงของผู้บังคับบัญชาแต่ฝ่ายเดียว เพราะเจตจำนงและความต้องการของผู้บังคับบัญชาย่อมศักดิ์สิทธิ์และมีความสำคัญยิ่งกว่ากฎหมายอีกประการหนึ่งนักบริหารไทยได้เคยชินกับการบริหารแบบ “ผู้ใหญ่ต้องการ” มาเป็นเวลานานนับแต่เริ่มเข้ารับราชการก็เป็นได้ จึงเห็นเป็นเรื่องธรรมดาและกลายเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ โดยเหตุนี้จะเห็นได้ว่า แม้ในวงราชการ นักบริหารมักจะให้เสรีภาพแก่บุคคลในองค์การหรือแก่ผู้มารับบริการเท่าที่เห็นสมควร โดยคิดอยู่เสมอว่าบุคคลเหล่านั้นยังไม่เข้าใจเรื่องของประชาธิปไตย และเป็นเรื่องที่ต้องฝึกฝน “ค่อยเป็นค่อยไป” ทัศนคติเช่นนี้มีอยู่ในทุกหน่วยงานแม้ในมหาวิทยาลัย

หลังจาก 14 ตุลาคม 2516 ระบบการเมืองของไทยได้เปลี่ยนจาก “สัญญาว่าจะให้ประชาธิปไตย” มาเป็นแบบ “จวนจะเป็นประชาธิปไตย” ในบรรยากาศเช่นนี้ ประชาชนต้องการไม่เพียงแต่สถาบันทางการเมืองที่เป็นสัญลักษณ์ของประชาธิปไตยเท่านั้น หากแต่ยังมีความคิดเห็น ความคาดหวัง และการดำเนินชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยด้วย

บรรยากาศของประชาธิปไตยไม่ได้มีอยู่แต่เฉพาะในระบบการเมือง บุคคลในทุกหน่วยงานยังปรารถนาที่จะนำบรรยากาศของประชาธิปไตยไปปรับใช้ในหน่วยงานด้วย ดังนั้น หน่วยราชการในฐานะที่เป็นองค์การหนึ่งในสังคมควรที่จะปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของการเมืองและสังคมให้เป็นประชาธิปไตยด้วย องค์การใดปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม และประสานรอยร้าวหรือความขัดแย้งภายในองค์การอันเกิดจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองได้ องค์การนั้นก็อยู่ได้โดยมีความสงบเรียบร้อย ถ้าองค์การใดปรับตัวไม่ได้ ก็คือไม่มี Adaptation Ability ก็จะมี

ความอลเวง และเมื่อองค์การไม่มี Integration Ability ที่จะมาขจัดความขัดแย้งอีกด้วย องค์การนั้นก็จะมีปัญหาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>2</sup>

บรรดาองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยราชการต่าง ๆ ที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภายนอก คือ ความต้องการเรื่องประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยราชการที่ประสบปัญหาหนักที่สุด ทั้งนี้เพราะโดยลักษณะของงาน บุคคลในหน่วยงานซึ่งได้แก่คณาจารย์ และลูกค้ำที่รับบริการของมหาวิทยาลัยซึ่งได้แก่นักศึกษา มีส่วนทำให้มหาวิทยาลัยต้องเผชิญกับการเรียกร้องความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าหน่วยราชการอื่น ๆ

แม้ว่านักรัฐประศาสนศาสตร์หรือผู้สนใจทฤษฎีองค์การได้พยายามสร้างรูปแบบขององค์การเพื่อประโยชน์ในการศึกษาไว้มากมาย<sup>3</sup> เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาให้ฉายเข้าไปในที่นี้ รูปแบบขององค์การอาจแบ่งคร่าว ๆ ออกได้เป็นสองประเภท คือ องค์การแบบแนวตั้ง (Vertical Organization) และองค์การแบบแนวราบ (Horizontal Organization) แบบแรกได้แก่องค์การที่มีลักษณะเป็นรูปปิรามิดมีอำนาจและคำสั่งอยู่ที่เบื้องบน Harlan Cleveland อาจารย์ทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ที่มีชื่อเสียงผู้หนึ่ง ได้ยกตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงให้เห็นถึงลักษณะอันเด่นชัดของการบริหารแบบแนวตั้งว่า

2 หนังสือหรือบทความเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงขององค์การมีมากมายเกินกว่าที่จะมาอ้าง ณ ที่นี้ได้ igit อย่างไรก็ดี หนังสือดังต่อไปนี้เป็นหนังสือที่จะให้ความรู้ขั้นพื้นฐานได้ดี คือ Warren Bennis, *Changing Organization* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1966); Victor Thompson, *Bureaucracy and Innovation* (University, Alabama: University of Alabama Press, 1969); Tom Burns and B. M. Stalker *The Management of Innovation* (London: Tavistock Publication, 1959); Chris Argyris, *Organization and Innovation* (Homewood, Illinois: Richard, D. Irwin, Inc., 1965); W.G. Bennis, *The Planning of Change* (New York: Holt Rinehart, & Winston, 1962), R.H. Guest, *Organizational Change: The Effects of Success on Leadership* (Homewood Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1961); Louis C. Gawthrop, *Bureaucratic Behavior in the Executive Branch: An Analysis of Organization Change* (New York: The Free Press, 1969); และ Herbert Kaufman, *The Limits of Organizational Change* (University, Alabama: University of Alabama Press, 1971)

3 ตัวอย่างเกี่ยวกับ typology ขององค์การก็คือ Amitai Etzioni ในหนังสือ *A Comparative Analysis of Complex Organization* แบ่งรูปขององค์การออกเป็น 3 ประเภทคือ "Coercive", "Remunerative" และ "Normative"; Max Weber ได้แบ่งองค์การออกเป็น 3 ประเภทเช่นกัน คือ "Charismatic" "Traditional" และ "Legal Rational"; Peter M. Blau and W. Richard Scott ในหนังสือ *Formal Organizations* ได้แบ่ง typology ของ Formal Organization โดยพิจารณาจากผู้ได้รับประโยชน์ ซึ่งทั้งสองให้ชื่อว่า "Qui bono" แบ่งได้เป็น 4 ชนิด คือ "mutual-benefit association" "business concerns" "service organization" และ "commonweal organization" หรือเราอาจแบ่ง typologies ของ Organization ออกเป็น "Environment-Input" เช่น Tom Burns "On the Plurality of Social Systems" ในหนังสือของ J. R. Lawrence (ed), *Operational Research and the Social Sciences* แบ่งออกเป็น "Technology" และ "Environment Change" และ "Environmental-output" ซึ่ง D. Katz and Kahn, *The Social Psychology of Organization* (New York: Wiley, 1960) แบ่งออกเป็น "productive", "maintenance", "adaptation", และ "managerial-political" เป็นต้น

ที่เกาะแพร์ริส ในเมลรัฐคาโรไลนาใต้ เมื่อวันที่ 8 เมษายน 1965 สิบเอกแมทธิว ซี แมคคอสลิน ครูฝึกของเหล่านาวิกโยธินได้มีคำสั่งให้หมู่ทหารใหม่เดินลงไปในพื้นที่ซึ่งลึกเกินศีรษะ ทหารบางคนว่ายน้ำไม่เป็นและจมน้ำตาย ทหารที่จมน้ำตายบางคนได้เห็นเหตุการณ์ก่อนจะตายว่าอะไรจะเกิดขึ้น แต่ตามรายงานไม่ปรากฏว่ามีทหารที่จมน้ำตายแม้แต่ผู้เดียวปฏิเสธคำสั่ง<sup>4</sup>

ข้อสังเกตของ Cleveland แสดงให้เห็นถึงความเด็ดขาดของอำนาจขององค์การแนวตั้ง ซึ่งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่ประการเดียว คือ ปฏิบัติตาม จะปฏิเสธหรือซักถามไม่ได้ องค์การอีกรูปหนึ่งซึ่งเป็นกนละแบบ และมีวิธีการปฏิบัติงานในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับองค์การในแบบแรก คือ องค์การแบบแนวราบ<sup>5</sup> องค์การแบบหลังนี้ได้แก่สำนักวิจัย โรงพยาบาล และมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย อธิการบดีและคณบดี บริหารงานร่วมกับคณาจารย์ นักศึกษา ศิษย์เก่า กรรมการคณะและกรรมการมหาวิทยาลัย บรรยายาการศการบริหารงานในองค์การแบบนี้ ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจได้โดยยาก เพราะโดยลักษณะของงาน องค์การต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความคิดเห็น ความจริงที่น่าสนใจ และไม่น่าเชื่อถือก็คือ สิบเอกสามารถสั่งพลทหารให้ไปตายได้ แต่ Cleveland ซีให้เห็นอำนาจในการบังคับบัญชาของมหาวิทยาลัยว่า "อธิการบดี หรือคณบดีจะมีคำสั่งแม้เพียงให้คณาจารย์หรือนักศึกษาเดินข้ามถนนก็เป็นไปได้โดยยาก"<sup>6</sup>

การแบ่งรูปแบบขององค์การออกเป็นสองแบบดังกล่าว ไม่ได้แบ่งในลักษณะของ Dichotomous Model แต่มีลักษณะเป็น Continuum มากกว่า ดังนั้น องค์การต่างๆ ในสังคมจึงหาได้มีจำกัดอยู่ในสองแบบเท่านั้น ถ้าองค์การแบบทหารอยู่ในปลายจุดข้างหนึ่งของเส้นตรง และมหาวิทยาลัยหรือโรงพยาบาลอยู่ปลายอีกข้างหนึ่ง ยังมีองค์การต่างๆ ที่เรียงรายอยู่บนเส้นตรง ซึ่งอาจใช้อำนาจมากน้อยตามลำดับ เช่น ธุรกิจแบบครอบครัว โรงเรียนเล็กๆ สหภาพการค้า ศาล มูลนิธิ กิจกรรมหนังสือพิมพ์ กิจกรรมในรูปใหญ่ สำนักงานทนายความ

<sup>4</sup> Harlan Cleveland, *The Future Executive : A Guide For Tomorrow's Managers* (New York : Harper & Row Publishers, 1972), p. 30.

<sup>5</sup> การบริหารงานโรงพยาบาลในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐมีลักษณะเป็นรูปขององค์การแบบแนวราบ ทั้งนี้เพราะทั้งนายแพทย์หรือผู้บริหารโรงพยาบาลและนางพยาบาลหรือเจ้าหน้าที่อื่นๆ ในโรงพยาบาลต่างรับเงินจากงบประมาณที่ได้จากคนไข้ นายแพทย์ที่ดี นางพยาบาลที่ดีต่างรับผิดชอบต่อคนไข้และวิชาชีพของตน ดู *Ibid.*

<sup>6</sup> Cleveland, *op. cit.*, p. 31

หน่วยราชการ เป็นต้น<sup>7</sup> องค์การเหล่านี้ได้ใช้อำนาจและความเด็ดขาดในการบริหารงานเหมาะสมลดหลั่นตามลักษณะของงานในแต่ละองค์การอยู่แล้ว ซึ่งผู้เขียนจะไม่นำมากล่าวในที่นี้ แต่จะชี้ให้เห็นว่าเหตุใดองค์การในปัจจุบันจึงมีแนวโน้มไม่ไปในรูปขององค์การแบบแนวราบ

ปรัชญาที่สนับสนุนองค์การแบบแนวตั้ง ก็คือ เพื่อการประสานงานและการควบคุมการบริหารงาน หน้าที่การประสานงานและการควบคุมงานเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของนักบริหาร และไม่มีอะไรที่จะสนับสนุนการประสานงานและการควบคุมงานได้ดีเท่ากับการมีชั้นบังคับบัญชา<sup>8</sup> นอกจากนี้องค์การแบบแนวตั้งยังเป็นองค์การที่รับรู้กันมานานและแพร่หลายเป็นระบอบการบริหารที่ไม่ขัดต่อความรู้สึกหรือวัฒนธรรมของผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา ดังเช่นที่ Levy นักสังคมวิทยาที่มีชื่อเสียงผู้หนึ่งกล่าวไว้ว่า “ความสัมพันธ์ของมนุษย์ส่วนมากในสังคมเป็นไปในรูปของการมีชั้นบังคับบัญชา เป็นความสัมพันธ์ที่เป็นจริงและเป็นอุดมคติของทุกสังคม”<sup>9</sup>

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันองค์การแทบทุกชนิดในแทบทุกสังคม แม้้องค์การแบบทหารมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนจากรูปแบบแนวตั้งมาเป็นรูปแบบของแนวราบ<sup>10</sup> ตัวอย่างที่น่าสนใจก็คือ ทหารอิสราเอลมีประสิทธิภาพในการรบได้อย่างดียิ่ง การที่ทหารอิสราเอลรบได้อย่างดีนั้นหาใช่เพราะทหารอิสราเอลได้รับการฝึกฝนมาน้อยกว่า หรือมีความกล้าน้อยกว่า ความจริงปรากฏว่ามีหลายแห่งของสงครามในตะวันออกซึ่งในปี 1956 มีกองทัพอิสราเอลที่กล้าหาญและได้รับการฝึกฝนมาอย่างดีและมีอาวุธที่ดีกว่าเสียด้วยซ้ำ แต่ทหารอิสราเอลสามารถรบชนะได้ก็โดยที่จิตใจของทหารโดยส่วนรวมที่เหนือกว่า อิสราเอลมีวิธีการปกครองทหารที่ใช้ประชาธิปไตยเข้าช่วย นายทหารและพลทหารมีความสัมพันธ์คล้ายชีวิตพลเรือน การใช้อำนาจเฉียบขาดมีน้อย การทำความเคารพมีเพียงครั้งคราวและไม่ถือเป็นเรื่องสำคัญ พลทหารจะเรียกนายทหารด้วยชื่อ

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Herbert G. Wilcox, "The Culture Trait of Hierarchy in Middle Class Children," *Public Administration Review*, (May/June 1968), pp. 422-435.

<sup>9</sup> Marion J. Levy, Jr., *Modernization and the Structure of Societies: A Setting for International Affairs* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966), p. 131.

<sup>10</sup> Warren G. Bennis and Philip E. Slater, *The Temporary Society* (New York: Harper & Row Publishers, 1968); George E. Berkley, *The Administrative Revolution: Notes on the Passing of Organization Man* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1971); Warren H. Schmidt, *Organizational Frontier and Human Values* (Belmont, California: Wadsworth Publishing Company, Inc., 1970); Cleveland, *op.cit.*, Frank Marini (ed.), *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton: Chandler Publishing Co., 1971); Dwight Waldo (ed.), *Public Administration in a Time of Turbulence* (Scranton: Chandler Publishing Co., 1971); และ Alvin Toffler, *Future Shock* (New York: Random House, 1971).

แรกหรือบางครั้งก็เรียกชื่อเล่น การแต่งกายที่ วินัยโดยทั่วไปก็ดี จุ๋หย่อนไม่สมกับเป็นทหาร แต่ทหารอิสราเอลกลับมีการประสานงานที่ดี มีการข่าวที่มีประสิทธิภาพ เพราะทหารทุกคนในกองทัพมีความรู้สึกว่าเป็นเพื่อนกัน ยิ่งสภาพการณ์ในการรบที่ยุ่งเหยิงมีมากขึ้นเท่าใด ทหารอิสราเอลยิ่งรบได้ดีขึ้นเท่านั้น เพราะมีการประสานงานที่ดีกว่า<sup>11</sup>

การที่รูปแบบขององค์การมีแนวโน้มที่จะเป็นแนวราบ อาจสรุปได้เป็น 4 ประการ ประการแรกได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับ “การถือวิชาชีพ (professionalism) สำคัญว่าองค์การที่สังกัดอยู่”<sup>12</sup> หรือความสำคัญของ “ผู้เชี่ยวชาญในองค์การ” ประการที่สองได้แก่ การเจริญเติบโตขององค์การและระดับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสังคม ประการที่สามก็คือ แนวความคิดของทฤษฎีเกี่ยวกับ “การมีส่วนร่วมในองค์การ” (Participative Organization) และ ประการสุดท้ายก็คือ แนวความคิดเกี่ยวกับ “มนุษยนิยม” (Humanism)

เหตุผลในประการแรกก็คือ ปัจจุบันนี้ในแทบทุกหน่วยงาน จะมีบุคคลที่เป็นผู้ชำนาญในสาขาวิชาต่าง ๆ ปฏิบัติงานอยู่มากมายไม่ว่าจะเป็นในหน่วยราชการหรือองค์การธุรกิจ เป็นต้นว่า มีสถาปนิกอยู่ในกรมการพัฒนารัฐชน มีผู้ชำนาญทางคอมพิวเตอร์อยู่ในหลายกรมของ

<sup>11</sup> S.L.A. Marshall, "Why the Israeli Army Wins," *Harper's*, October 1958 ตามที่อ้างใน Berkley, *cit., op. pp.* 26-27.

<sup>12</sup> แนวความคิดเกี่ยวกับ professionalism เป็นเรื่องที่น่าสนใจไม่น้อย ผู้บังคับบัญชาที่เป็น generalist มีแนวโน้มที่จะไม่เข้าใจผู้ปฏิบัติงานที่เป็น specialist เพราะในโลกทัศน์ของ specialist ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับ "วิชาชีพ" และ "จรรยาบรรณของวิชาชีพ" ตลอดจนความสนใจต่าง ๆ ที่เขาจะอุทิศให้กับ "วิชาชีพ" มากกว่าทัศนคติและความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชาหรือองค์การที่สังกัดแต่ฝ่ายเดียว นายแพทย์ส่วนมากภูมิใจที่เป็นนายแพทย์มากกว่าตำแหน่ง "แพทย์เอก" หรือ "อนามัยจังหวัด" เพราะฉะนั้นในสายตาของแพทย์ ผู้บังคับบัญชาในชั้นกลาง เช่นอธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคที่ดี มีความสำคัญน้อยกว่า "สมาคมวิชาชีพของแพทย์" ตลอดจน "จรรยาบรรณต่าง ๆ ของแพทย์" หรือความสำเร็จในชีวิตที่แพทย์ด้วยกันยกย่อง ทำนองเดียวกันบรรณารักษ์ส่วนมากย่อมจะมีความภูมิใจและรับผิดชอบ ต่อวิชาชีพทางบรรณารักษะมากกว่าอธิบดีหรือผู้อำนวยการห้องสมุด บรรณารักษ์ไม่ใช่ว่าจะมีความรู้ดีกว่าวิชาชีพบรรณารักษะที่ตนได้ศึกษามา มีความหมายมากกว่าตำแหน่ง หัวหน้าฝ่ายวารสาร การมีโลกทัศน์ของ Specialist เจาะลึกไม่เป็นอุปสรรคต่อองค์การมากมาย จริงอยู่แม้ specialist อาจมีความลำบากใจบ้างในการที่จะปรับ loyalty ที่มีต่อวัตถุประสงค์ขององค์การกับ standard ของวิชาชีพของตน ซึ่งบางครั้งไม่ใช่เป็นของง่ายก็ตาม แต่ specialist ก็เป็นผู้ปฏิบัติงานที่ดีได้ ให้ความร่วมมือกับผู้บังคับบัญชาได้ทุกอย่างไม่ขัดกับวิชาชีพที่ตนศึกษามา ความคิดเกี่ยวกับ professionalism หาอ่านเพิ่มเติมได้จาก Federick C. Mosher, *Democracy and the Public Service* (New York: Oxford University Press, 1968) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบทที่ 4 Carinne Lathrop Gilb, *Hidden Hierarchy: The Professions and Government* (New York: Harper & Row, Publisher, 1966); ใน *Administrative Science Quarterly*, (June, 1965) มีเรื่องเกี่ยวกับ "Professional in Organization" วิจารณ์; F. Ridley, *Specialists and Generalists*. (London: G. Allen and Unwin, 1969) และ Charles Frankel, *High on Foggy Bottom* (N.Y.: Harper & Row, 1968).

กระทรวงมหาดไทย ในหน่วยราชการที่มีจำนวนผู้เชี่ยวชาญเพิ่มขึ้น ย่อมทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับการบังคับบัญชาแบบแนวตั้งที่เคยปฏิบัติมาต้องเปลี่ยน ผู้ชำนาญเหล่านี้จะอยู่ในส่วนไหนขององค์การย่อมเป็นการยากที่จะกำหนดตายตัวลงไปได้ จริงอยู่อาจมีนายช่างโทหรือนักวิจัยโทในองค์การอยู่มากมาย แต่ผู้บังคับบัญชาจะถือว่าช่างโทหรือนักวิจัยโทเหมือนกับปลัดคำเภอโทหรือหัวหน้าแผนกไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบังคับบัญชา จริงอยู่ผู้ชำนาญอาจจะไม่มีรถประจำตำแหน่งหรือไม่มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคอยห้อมล้อมเพื่อรับใช้ แต่ในบางครั้งบุคคลเหล่านี้มีโอกาสนั่งเคียงบ่าเคียงไหล่ปรึกษางานที่สำคัญ ๆ กับบุคคลชั้นอธิบดี ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรี การมีบทบาทที่แปลกของผู้เชี่ยวชาญมีส่วนทำให้องค์การแบบแนวตั้งคงรูปต่อไปไม่ได้ เพราะเมื่อวิทยาการเจริญมากขึ้น ทุกหน่วยงานย่อมต้องการคนมีความรู้ประเภทผู้ชำนาญไปปฏิบัติงาน ถ้าผู้บังคับบัญชาเป็น generalist ก็ยังต้องปรึกษา specialist มากยิ่งขึ้น หรือแม้ผู้บังคับบัญชาจะเป็น specialist มาก่อน แต่เนื่องจากมีงานบริหารที่จะต้องรับผิดชอบมากขึ้นไม่มีเวลาที่จะสนใจหรือศึกษาเหมือนเมื่อครั้งยังเป็นนักวิชาการอยู่ บางครั้ง specialist ที่ไปเป็นนักบริหารนาน ๆ อาจทำให้เห็นห่างความรู้ ผู้บังคับบัญชาจึงจำเป็นต้องปรึกษา specialist มากขึ้นในการบริหารงานจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ specialist มีความหมายมากขึ้นในทุกหน่วยงาน และในแทบทุกประเทศ

นอกจากบทบาทใหม่ของ specialist ในทุกหน่วยงานแล้ว specialist ยังมีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตนเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น นักสังคมสงเคราะห์ย่อมจะมีวิธีปฏิบัติงานตลอดจนความรู้รับผิดชอบในงนของตนเป็นไปตามหลักวิชาที่ศึกษามาโดยเคร่งครัด นักสังคมสงเคราะห์อาจรับนโยบายจากผู้บังคับบัญชามาปฏิบัติ แต่ในรายละเอียดและวิธีการทำงานนั้น ผู้บังคับบัญชาไม่มาควบคุมนักสังคมสงเคราะห์เหมือนกับการควบคุมหัวหน้ากองที่รับผิดชอบงานประชาสงเคราะห์ ซึ่งเป็นตำแหน่งทางบริหาร การที่ผู้บังคับบัญชาไม่มาควบคุมวิธีการปฏิบัติงานนักสังคมสงเคราะห์ก็เพราะว่าเป็นงานที่ต้องการความรู้พิเศษ และวิธีการทำงานก็ไม่เหมือนกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหลัก การควบคุมเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานช่วย โดยแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานหลัก เป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาต้องใช้วิธีการปกครองบุคคลในองค์การออกเป็นสองประเภท และเมื่อ specialist มีมากขึ้น<sup>13</sup> การใช้อำนาจบังคับบัญชาก็ยังต้องลดน้อยลงและสับสน

<sup>13</sup>ในสหรัฐจำนวน Specialist ที่ปฏิบัติงานในองค์การมีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ในปี 1945 มีเพียง 6.6% ของเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ปี 1965 เพิ่มขึ้นถึง 12.8% และจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในอัตราที่รวดเร็วมาก ดู Berkley, *op.cit.*,



นักรัฐประศาสนศาสตร์ได้อธิบายว่าในบรรยากาศเช่นนี้บางครั้งผู้บังคับบัญชาก็ไม่ทราบว่ามีใครเป็นผู้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชาก็ไม่ทราบว่ามีใครเป็นผู้บังคับบัญชา<sup>14</sup> รูปปีรามิดกำลังจะเปลี่ยนเป็นวงกลม เพราะมีหลายกรณีที่ specialist มีความหมายมากกว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เรื่องที่แปลกก็คือมีน้อยคนที่ทราบว่ามีผู้บังคับบัญชาหรือเป็นหัวหน้าหน่วยงานของ Christian Barnard นายแพทย์ที่สามารถเปลี่ยนหัวใจได้สำเร็จ เป็นรายแรกในโรงพยาบาลแห่งหนึ่งในประเทศอาฟริกาใต้ เป็นต้น

โดยสรุป แนวความคิดเกี่ยวกับ Professionalism เป็นเหตุให้ผู้ชำนาญมีโลกทัศน์ทั้งนี้ จะรับผิดชอบต่องาน (task) ไม่ใช่ต่อตำแหน่งงาน (Job) ต่อมาตรฐานของงาน ไม่ใช่ต่อผู้บังคับบัญชา และเพราะผู้ชำนาญมีปริญญาจะไปทำงานที่ไหนก็ได้<sup>15</sup> การไปทำงานที่ไหนก็ได้ ไม่ได้หมายความว่าผู้เชี่ยวชาญเป็นคนประเภทที่เรียกว่า ร้อนนอสน้อยอยู่ไหนก็ได้ และเป็นผู้ทงตัวว่ามีความรู้ดีคิดจะโอนไปไหนก็ได้ ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่ ความหมายในที่นี้ก็คือ โดยปกติ specialist จะอยู่ในหน่วยงานไหนก็ได้ที่มีโอกาสใช้วิชาชีพให้เป็นประโยชน์ และไม่ผูกพันอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือผู้บังคับบัญชาผู้ใดคนหนึ่ง ทักษะของ specialist จึงขัดกับความคิดแบบไทย ๆ ที่เรียกกันว่า “ลูกหม้อ” เพราะในโลกของ specialist และแนวความคิดขององค์กรสมัยใหม่ย่อมไม่มีคำว่า “ลูกหม้อ” ความปรารถนาที่จะใช้ชีวิตเพื่อทุ่มเทให้กับวิชาชีพของผู้ชำนาญเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แพทย์และพยาบาลไทยคิดไปทำงานในต่างประเทศ ผู้เขียนได้มีโอกาสคุยกับแพทย์และพยาบาลของไทยถึงสาเหตุที่ไปทำงานอยู่ในสหรัฐฯ เรื่องรายได้ไม่ใช่สาระสำคัญแต่ประการเดียว จริงอยู่แม้แพทย์และพยาบาลจะมีรายได้ดีในต่างประเทศแต่ก็ต้องมีรายจ่ายสูง และข้อสำคัญที่สุดก็คือ ต้องจากบ้านเกิดเมืองนอน ซึ่งไม่ใช่ของง่ายนักสำหรับคนไทย ซึ่งผลได้และผลเสียย่อมไม่สมดุลกันอยู่แล้ว แต่การที่แพทย์และพยาบาลไทยส่วนมากยอมทนทำงานในสหรัฐฯ ก็เพราะมีโอกาสได้ใช้วิชาชีพได้เต็มที่ เกียรติที่ได้รับหรือลักษณะของงานที่ต้องรับผิดชอบเป็นไปในทางที่ทั้งแพทย์และพยาบาลพึงพอใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐฯ เห็นว่าพยาบาลเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่งที่มีเกียรติพอสมควร ไม่เหมือนกับ ศักดิ์และสิทธิที่พยาบาลได้รับจากประเทศล้าหลัง หรือแม้แพทย์ของอังกฤษก็มีแนวโน้มที่จะมาทำงานในสหรัฐฯ มีผู้ทำการวิจัยและพบว่าสาเหตุที่สำคัญไม่ใช่เรื่องรายได้แต่เป็นเพราะว่าสหรัฐฯ มีโครงการใหม่ๆ

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 22; Chester Barnard, *The Function of the Executive* (Cambridge:Harvard University Press, 1938)

<sup>15</sup> Bennis & Slater; *op. cit.*,

อันน่าสนใจมาเสนอให้แพทย์อังกฤษ ซึ่งทำให้แพทย์เหล่านี้รู้สึกว่ามีโอกาสได้ใช้วิชาที่พวกเขาทำงานอยู่ในอังกฤษ<sup>16</sup>

เหตุผลประการที่สองที่เป็นเหตุให้องค์การมีลักษณะเป็นแนวราบ อันได้แก่การเติบโตของขนาดขององค์กร และระดับการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วของสังคม Max Weber ได้คิด Model ขององค์กรแบบ “Bureaucracy” โดยตั้งอยู่บนรากฐานที่ว่า มนุษย์ต้องมีความผูกพันอยู่กับองค์กร มีขึ้นการบังคับบัญชา และมีการแบ่งส่วนสัดในการปฏิบัติงาน ซึ่งหมายความว่าบุคคลใดปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรใดนานย่อมจะมีความรู้ความชำนาญ มีประสบการณ์เพิ่มมากขึ้น ทฤษฎีของ Weber จึงมีประโยชน์สำหรับระบบการบริหารที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและประหยัด กำจัดระบบเล่นพรรคเล่นพวก แต่ปัจจุบันองค์กรต้องการที่จะปรับปรุงตัวเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมอื่น ๆ อีกมากมาย การเล่นพรรคเล่นพวกก็ดี การที่จะให้องค์การมีประสิทธิภาพก็ดี ไม่ใช่ปัญหาที่สำคัญมากกว่าปัญหาอื่น ๆ เป็นต้นว่าการเปลี่ยนแปลงของสังคมอย่างรวดเร็ว โดยไม่คาดฝันเป็นปัญหาที่ยิ่งใหญ่ที่องค์กรจะต้องปรับตัว และองค์กรแบบปิรามิดก็ไม่อยู่ในสภาพจะปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ดังกล่าวได้ ตัวอย่างก็คือ ในปี 1946 มี 42 เมืองในโลกเท่านั้น ที่มีพลเมืองมากกว่า 1 หมื่นคน ปัจจุบันมีมากถึง 90 เมือง ในปี 1930 มีคนเกิดเฉลี่ยต่อตารางไมล์ละ 40 ปัจจุบันเพิ่มถึง 63 และในปี 2000 ก็จะเพิ่มถึง 142 เป็นต้น การเพิ่มของพลเมืองและขนาดของเมืองเป็นเรื่องที่องค์กรไม่เคยคิดหรือเตรียมตัวที่จะเผชิญมาก่อน เพราะฉะนั้นองค์กรจะต้องเปลี่ยนระบบทั้งโครงสร้างและวิธีการปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างเร่งรีบ นอกจากนี้ขนาดขององค์กรก็ได้เพิ่มใหญ่มากขึ้นทุกทีจนเห็นได้ชัดว่า ทฤษฎีปิรามิดของ Weber ซึ่งครั้งหนึ่งใช้ได้ผลมาแล้วโดยเฉพาะในสมัย Victorian เริ่มมีปัญหามากขึ้นในสมัยนี้ เรื่องนี้ไม่ต้องดูอื่นไกล บริษัท General Motors ในสหรัฐ ฯ มีระบับการขายที่สูงกว่า G N P ของประเทศเนเธอร์แลนด์ทั้งประเทศ ซึ่งแน่นอนที่สุดจะต้องมากกว่า G N P ของอีกหลายร้อยประเทศไม่เฉพาะแต่ G M เท่านั้น ยังมีบริษัทหรือองค์กรธุรกิจแบบนี้อีก

<sup>16</sup> Berkley, *op. cit.*, p. 71

มากมาย การเปลี่ยนแปลงของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นเหตุให้องค์กรจำต้องมีการปฏิบัติงานที่ยืดหยุ่นและปรับตัวโดยฉับพลัน องค์การแบบแนวตั้งไม่อยู่ในสภาพจะยืดหยุ่นหรือปรับตัวได้รวดเร็ว ผลก็คือการมีปัญหายุ่งยากต่าง ๆ เกิดขึ้นและองค์การแบบแนวตั้งก็ต้องสูญเสียสภาพและสิ้นสลายไป<sup>17</sup>

ประการที่สามได้แก่แนวความคิดเกี่ยวกับ “การมีส่วนร่วมในองค์การ” เดิมทีเดียวทฤษฎีองค์การสำนักคลาสสิก เช่น Taylor, Gulick, Urwick หรือ Weber ได้มองแต่ความสำคัญของตัวนักบริหารและมองข้ามความสำคัญของมนุษย์ในองค์การ นักคิดในสำนักนี้จึงมุ่งสนใจแต่การค้นหาคำตอบว่านักบริหารที่ดีควรเป็นผู้รู้อะไรบ้าง? โดยเหตุนี้นักทฤษฎีสมัยคลาสสิกจึงมุ่งสนใจแต่โครงสร้างภายในขององค์การ โดยเชื่อว่าถ้านักบริหารจัดรูปองค์การได้ดี งานทุกอย่างก็จะดำเนินไปด้วยดี ความคิดแนวนี้ได้รับการโจมตีอย่างหนักจากทฤษฎีองค์การสำนักมนุษยสัมพันธ์ซึ่งเน้นความสำคัญของคนในองค์การ และประณามนักทฤษฎีสมัยคลาสสิกว่าเป็นพวกเผด็จการ

ข้อขัดแย้งของสำนักมนุษยสัมพันธ์แสดงให้เห็นว่า ชั้นการบังคับบัญชาหรือการควบคุมอย่างใกล้ชิดเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์การ ในปัจจุบันนักทฤษฎีองค์การได้วิจารณ์การบริหารงานแบบองค์การแนวตั้งว่าเป็นการทำลายบุคลิกภาพของบุคคล<sup>18</sup> และองค์การแบบแนวราบจะสนับสนุนและเอื้ออำนวยต่อความต้องการของบุคลิกภาพดังกล่าว<sup>19</sup> นอกจากนี้นักทฤษฎีบางคน เช่น Bennis ยังได้ชี้ให้เห็นถึงความชั่วร้ายของการมีชั้นการบังคับบัญชาว่าเป็นลักษณะการบริหารงานที่สับสนและก่อให้เกิดการขัดแย้งของผู้ใต้บังคับบัญชา และมักจะไม่นำสิ่งถึงหลักเหตุผลหรือความสำคัญของกฎหมาย แต่จะบริหารงานไปโดยไม่นำพาต่อมนุษยธรรม<sup>20</sup>

โดยเหตุผลดังกล่าวนักทฤษฎีองค์การกลุ่มนี้จึงเสนอให้ทำลายโครงสร้างของอำนาจในองค์การ หรือไม่ก็ให้ลดอำนาจในองค์การให้เหลือจนกระทั่งไม่มีลักษณะเป็นชั้นการบังคับบัญชา

<sup>17</sup> Warren G. Bennis, "The Coming Death of Bureaucracy," *Think*, (December, 1966), p. 30

<sup>18</sup> ดู Chris Argyris, *Understanding Organizational Behavior* (Homewood, Illinois: The Dorsey Press, Inc., 1960); Chris Argyris, *Integrating the Individual and the Organization* (N.Y.: John Wiley & sons, Inc., 1964); Douglas McGregor, *The Human Side of Enterprise* (N.Y.: McGraw-Hill Book Co., 1960); Rensis Likert, *New Patterns of Management* (N.Y.: McGraw-Hill Book co., 1961).

<sup>19</sup> ดู Argyris, *op. cit.*, pp. 149-150; McGregor, *op. cit.*, pp. 33-57; และ Likert, *op. cit.*, pp. 82-84

<sup>20</sup> Bennis, *op. cit.*, p. 5.

ซึ่งก็คือองค์การแบบแนวราบนั่นเอง ข้อเสนอเหล่านี้ตั้งอยู่บนแนวความคิดว่า มนุษย์โดยธรรมชาติเป็นคนดี ชั้นการบังคับบัญชาเป็นสิ่งชั่วร้าย และถ้ามนุษย์ในองค์การเปลี่ยนแปลงเป็นคนไม่ดี ก็มาจากสาเหตุของชั้นการบังคับบัญชา

ประการสุดท้ายอันเป็นสาเหตุของการมีแนวโน้มไปสู่องค์การแบบแนวราบก็คือ แนวความคิดเกี่ยวกับ “มนุษย์นิยม” นักทฤษฎีองค์การในสำนักนี้ สนใจศึกษาถึงเรื่องการเพิ่มสมรรถภาพและผลผลิตในองค์การพร้อมกับความสุขของคนในองค์การนั้นด้วย ปราชญ์ทาง “มนุษย์นิยม” ได้มุ่งความสนใจไปที่ความเจริญเติบโต ความมีลักษณะเฉพาะของมนุษย์ ความสามารถในการเลือก ความผิตหวัง และความมีทัศนคติเป็นปรปักษ์ เป็นต้น นอกจากนี้สำนักนี้ยังเชื่อว่ามนุษย์โดยธรรมชาติเป็นคนดี หรืออย่างน้อยก็ไม่ดีไม่ชั่ว มนุษย์มีความต้องการไม่สิ้นสุด เมื่อมีความต้องการอย่างหนึ่ง ก็แสวงหาอีกอย่างหนึ่งจนกว่าจะบรรลุถึง “ความพึงพอใจในตัวเอง” (Self-Actualization) ซึ่งเป็นความต้องการชั้นอุกมคติ โดยเหตุนี้องค์การจะต้องพิจารณาถึงลักษณะความต้องการของมนุษย์ในการบริหารงาน บุคคลที่ถือได้ว่าเป็นเจ้าของความคิดของ “มนุษย์นิยม” ก็คือ Abraham Maslow<sup>21</sup>

แนวความคิดของมนุษย์นิยมก็คือการเป็นปฏิปักษ์ต่อองค์การแบบแนวตั้ง เพราะการปกครองหรือการบริหารที่เน้นเรื่องการควบคุมย่อมเป็นอุปสรรคต่อการแสวงหา “ความพึงพอใจในตัวเอง” ของคนในองค์การ โดยเหตุนี้สาวกของมนุษย์นิยมจึงสนับสนุนให้มืองค์การแบบแนวราบ ซึ่งเรียกว่า Consociated Organization<sup>22</sup> มีบรรยายภาคในองค์การที่เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมเป็นการบริหาร โดยที่ผู้บังคับบัญชามีนโยบายแบบเปิด และแสดงข้อข้องใจกันได้

โดยสรุป แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องวิชาชีพนมนุษย์นิยมการมีส่วนร่วมในองค์การ การเจริญเติบโตขององค์การ และการเปลี่ยนแปลงของสังคม เป็นเหตุที่องค์การแบบแนวตั้งบริหารงานให้มีประสิทธิภาพต่อไปไม่ได้ องค์การในปัจจุบันนี้จึงมีลักษณะเป็นในรูปของแนวราบมาก

<sup>21</sup> ดู Abraham Maslow, *Toward a Psychology of Being* (N.Y. : Van Nostrand Reinhold, 1968); Abraham Maslow, *Eupsychian Management* (Homewood, Illinois: Irwin Dorsey, 1965)

<sup>22</sup> Larry Kirkhart, “Toward a Theory of Public Administration,” in Frank Marine (ed.) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton : Chandler Publishing Co., 1971), pp. 127-172.

ขึ้น ในตอนนั้นผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นว่า เหตุใดมหาวิทยาลัยจึงมีรูปลักษณะขององค์การและงานที่มีรูปแบบเป็นองค์การแบบแนวราบอยู่แล้ว

ถ้าเราจะเปรียบองค์การของทหารเป็นองค์การแบบปิรามิด รูปแบบขององค์การมหาวิทยาลัยก็ควรจะเหมือนเมล็ดทรายที่กองอยู่รอบพื้นฐานของปิรามิด เมล็ดทรายทุกเม็ดเปรียบเสมือนบุคคลทุกคนในมหาวิทยาลัยที่มีความเท่าเทียมกัน บุคคลภายนอกที่ไม่ได้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยอาจคิดว่า มหาวิทยาลัยมีรูปการปกครองคล้ายกับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ โดยมีอธิการบดีซึ่งเปรียบเสมือนอธิบดี และมีคณบดี ซึ่งมีฐานะคล้ายกับผู้อำนวยการกอง และการปกครองบังคับบัญชา ก็มีการลดหลั่นลงมาจนถึงอาจารย์ตรี จริงอยู่แม้มหาวิทยาลัยจะมีการปกครองบังคับบัญชาโดยอาศัยพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนเหมือนกับหน่วยราชการอื่น ๆ แต่ความเป็นจริงมหาวิทยาลัยมีวิธีการปกครองบังคับบัญชาที่อาศัยจารีตประเพณีและลักษณะงานโดยเฉพาะของมหาวิทยาลัยมากกว่า อธิการบดี รองอธิการบดี หรือคณบดี ส่วนมากไม่ได้ปกครองคณาจารย์ทำนองเดียวกับอธิบดีปกครองข้าราชการประเภทอื่น ๆ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังตระหนักดีว่า งานของมหาวิทยาลัยต้องการความคิดอิสระ ความร่วมมือร่วมใจและร่วมความคิดจากบุคคลทุกฝ่ายรวมทั้งคณาจารย์ ศิษย์เก่า กรรมการมหาวิทยาลัย กรรมการคณะ และนักศึกษา เป็นต้น จุดหมายของมหาวิทยาลัยก็คือการแสวงหาความเป็นเลิศทางวิชาการ และเรื่องของวิชาการนั้นฝ่ายบริหารต้องการความคิดเห็นจากคณาจารย์ทุกคน และไม่ว่าทุกประเทศในมหาวิทยาลัย ๆ คณาจารย์จะมีความคิดเห็นอิสระมาก ไม่ได้ถือว่าจะต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายบริหารในลักษณะของรูปปิรามิด แต่จะรับผิดชอบต่อมาตรฐานของวิชาการมากกว่า<sup>23</sup>

หลักปรัชญาอีกประการหนึ่งที่เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยถือว่าบุคคลทุกคนในองค์การเท่าเทียมกันคือ ความเท่าเทียมกันในทางวิชาการ<sup>24</sup> ความรู้จากผู้ใดผู้หนึ่งย่อมมีความสำคัญกับ

<sup>23</sup> Cleveland, *op. cit.*, p. 44.

<sup>24</sup> พูดถึงเรื่องความเท่าเทียมในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายธุรการมีแนวโน้มที่จะน้อยใจว่าไม่มีฐานะเทียบเท่ากับฝ่ายวิชาการอันได้แก่ฝ่ายอาจารย์ ข้าราชการธุรการอาจคิดไปว่าต้องมาปฏิบัติราชการตั้งแต่ ๘.๓๐ น.-๑๖.๓๐ น. ส่วนฝ่ายวิชาการไม่จำเป็นต้องอยู่ในสถานที่ทำงานตลอดเวลา นอกจากนี้ฝ่ายธุรการยังคิดเสมอว่ามีฐานะเสียเปรียบกว่าฝ่ายอาจารย์ในด้านศักดิ์ศรี ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการฝ่ายธุรการมีจำนวนไม่น้อยที่มีชั้นและขั้นสูงกว่าอาจารย์ ความจริงเรื่องนี้หาเป็นเช่นนั้นไม่ ผู้เขียนคิดว่าฝ่ายบริหารรวมทั้งบุคคลทุกฝ่ายเช่น อาจารย์ ย่อมเห็นความสำคัญของฝ่ายธุรการ มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยและต่อสาขาวิชานั้น ๆ เท่าเทียมกัน ผลวิจัยของอาจารย์โทก็มีส่วนที่จะทำให้สาขาวิชานั้น ๆ เจริญเท่ากับผลงานของศาสตราจารย์เช่นกัน<sup>25</sup> โดยเหตุนี้จึงเป็นการยากที่ฝ่ายบริหารจะถือว่าอาจารย์เอกสำคัญกว่าอาจารย์โท และอาจารย์โทสำคัญกว่าอาจารย์ตรี ไม่ว่าจะเป็นการประชุมในระดับคณะหรือในระดับมหาวิทยาลัย หลายครั้งอาจารย์จะไม่ถือว่าผู้ที่ตนกำลังอภิปรายอยู่มีชั้นสูงกว่าหรือต่ำกว่า

หลักสำคัญอีกประการหนึ่งที่มหาวิทยาลัยไม่สามารถจะบังคับอาจารย์ให้อยู่ในกรอบได้เหมือนหน่วยราชการอื่น ๆ ก็คือการพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการ อาจารย์ต้องมีความเป็นอิสระในทันความคิดเห็นไม่ว่าจะไปในทันการสอน ทันการพูด หรือในการวิจัย ในสาระสำคัญของวิชาการจะไม่มีกรอบอันเนื่องกับลัทธินิยมหรืออุดมการณ์แต่ประการใด อาจารย์ทางสังคมศาสตร์ที่สนใจทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ก็ได้แต่สอนนักศึกษาให้ทราบแต่ในเรื่องที่ปรากฏออกมาจริง และจะไม่แสดงความคิดเห็นออกมาว่า “อะไรดี อะไรไม่ดี” หรือรูปแบบของการปกครองใดดี รูปแบบการปกครองใดไม่ดี<sup>26</sup>

จะอยู่ไม่ได้ถ้าไม่มีฝ่ายธุรการ หรือการทำงานของฝ่ายวิชาการจะมีประสิทธิภาพได้ยาก ถ้าได้ข้าราชการฝ่ายธุรการที่อ่อนแอ แต่เนื่องจากลักษณะงานของฝ่ายธุรการแตกต่างกับฝ่ายวิชาการอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นวิธีการปฏิบัติงานจึงไม่อาจจะเหมือนกัน และไม่อาจจะไปคิดว่าฝ่ายอาจารย์มีเกียรติหรือได้รับการยกย่องมากกว่า ข้าราชการฝ่ายธุรการควรจะเปรียบเทียบกับบุคคลชั้นเดียวกันในหน่วยราชการอื่นๆ ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ไม่ควรมาเทียบกับฝ่ายวิชาการแม้จะอยู่ในที่ทำงานเดียวกัน และแม้ข้าราชการธุรการชั้นเอกมีรตประจำตำแหน่งหรือแม้ไม่มีรตประจำตำแหน่ง แต่มีโอกาสนำรถไปเก็บที่บ้าน มีคนรถได้ใช้บ้านรถฟรี ซ่อมรถฟรี ข้าราชการวิชาการชั้นพิเศษ เช่น ศาสตราจารย์ ก็ไม่ควรน้อยใจหรือไปเปรียบเทียบกับในลักษณะเช่นนี้ เพราะเป็นบุคคลที่ทำงานคนละอย่างคนละประเภท และไม่สามารถจะมาเปรียบเทียบกับใครก็ได้ ผู้เขียนเห็นว่าการไม่เข้าใจในเรื่องนี้ระหว่างฝ่ายวิชาการและฝ่ายธุรการ หากแก่การที่จะแก้ไขความขัดแย้งที่มีเรื่อง “ชั้น” ถือปฏิบัติอยู่ในมหาวิทยาลัย เรื่อง “ชั้น” ของข้าราชการพลเรือน นอกอาจจะก่อให้เกิด conflict ในระหว่างฝ่ายวิชาการและธุรการ ยังสร้างความระแวงระแอมแก่ฝ่ายวิชาการ เพราะอาจารย์ที่มีชั้นสูงกว่า ไม่หมายความว่าผู้นั้นมีผลงาน หรือมีความรู้มากกว่าอาจารย์ชั้นต่ำกว่า และอาจจะทำให้คิดไปว่าไม่ควรกินเงินเดือนมากกว่าด้วย

<sup>25</sup> เรื่องจริงที่น่าเชื่อถือคือ มหาวิทยาลัยบางแห่งยังมี hierarchy แม้ในเรื่องของงานวิจัย เช่น กำหนดว่าจะให้เงินค่าวิจัยเป็นเปอร์เซ็นต์ของเงินเดือน ซึ่งหมายความว่าอาจารย์ที่มีเงินเดือนและชั้นสูงกว่าย่อมได้เงินตอบแทนค่าวิจัยมากกว่า โดยไม่คำนึงถึงคุณภาพของงานวิจัย

<sup>26</sup> การไม่แสดง Position ของอาจารย์ในการสอน จำเป็นอย่างยิ่งสำหรับอาจารย์ทางสังคมศาสตร์ที่สนใจพฤติกรรมศาสตร์ แต่ถ้าเป็นนักสังคมศาสตร์ที่สนใจ Normative ก็เป็นการหลีกเลี่ยงยากที่จะแสดงความคิดว่า “อะไรควรจะเป็นอย่างไร” หรือ “ระบบเศรษฐกิจที่ดีควรประกอบด้วยอะไร?” “การเมืองที่ดีควรจะมีลักษณะอย่างไร?” อย่างไรก็ตามถ้าเป็นสังคมศาสตร์ประยุกต์เช่นรัฐประศาสนศาสตร์ หรือบริหารธุรกิจ แม้จะสนใจวิชาทางด้านพฤติกรรมศาสตร์อย่างมาก เช่น ทฤษฎีองค์การ แต่โดยลักษณะของวิชาทั้งสองย่อมหลีกเลี่ยงปัญหาทาง Normative ได้ยาก เพราะนักบริหารไม่ว่าจะเป็นในรูป Public หรือ Private ต้องถามคำถามอยู่เสมอที่เกี่ยวกับ Normative และจะมีปัญหา Normative มาเจือปนอยู่เสมอ บุคคลที่สนใจการบริหารและพยายามจะแยก Normative ออกโดยสิ้นเชิง และประสบความสำเร็จมาแล้วก็คือ Herbert Simon โปรดดู Herbert Simon, *Administrative Behavior* (New York: The MacMillan Company, 1959) และผู้ที่ได้วิจารณ์ Simon อย่างหนักก็คือ Herbert J. Storing, “The Science of Administration: Herbert A. Simon,” in Herbert J. Storing (ed.), *Essays on the Scientific Study of Politics* (New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1962, และ Edward. Banfield, “The Decision-Making Schema: A Review,” *Public Administration Review*, (1957)

ความคิดอิสระของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยและความเป็นกลางทางวิชาการ จึงเป็นปัจจัยอีกอันหนึ่งที่ผลักดันให้มหาวิทยาลัยจำต้องเปิดโอกาสให้แบบการปกครองเป็นไปในรูปเสรี ถ้าฝ่ายบริหารคิดว่าตนเองเป็นผู้บังคับบัญชาจะสั่งให้อาจารย์ทำอะไรตามที่ต้องการ ความยุ่งเหยิงก็จะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะจะไม่มีอาจารย์ยอมปฏิบัติเช่นนั้น การยอมปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามหลักของความคิดอิสระผู้นั้นก็หมดความเป็นนักวิชาการไป

เนื่องจากว่ามหาวิทยาลัยต่างประเทศส่วนมากเห็นความสำคัญของความเป็นเลิศทางวิชาการ ศาสตราจารย์ที่มีชื่อเสียงส่วนใหญ่จึงไม่นิยมเป็นนักบริหาร เพราะการเป็นนักบริหารย่อมทำลายโอกาสอย่างน้อย 3 ปีในการค้นคว้าวิจัย ชื่อเสียงและเกียรติคุณของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยหาใช่ตำแหน่งอธิการบดีหรือคณบดี แต่อยู่ที่การเขียนตำราและการค้นคว้าวิจัย ถ้าผู้ใดมีชื่อเสียง<sup>27</sup> ก็มักจะไม่นิยมดำรงตำแหน่งบริหาร ตามทางปฏิบัติในสหรัฐ ฯ จึงนิยมให้มีการหมุนเวียนกันเป็นสำหรับอาจารย์ในระดับ รองศาสตราจารย์ บุคคลในระดับศาสตราจารย์ จะสนใจแต่ในการเขียนตำราหรือวิจัยเท่านั้น เพื่อจะรักษาชื่อเสียงของอาจารย์ผู้นั้นเพื่อให้มีชื่อเสียงยิ่งขึ้นอาจารย์ที่เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ก็ต้องพยายามเขียนให้มากและให้มีมาตรฐานพอจะเลื่อนเป็นรองศาสตราจารย์ หากมีโอกาสไม่ได้รับการต่อสัญญาให้สอน ซึ่งมีผลจะต้องลาออกเพื่อย้ายไปสอนในมหาวิทยาลัยที่มีฐานะต่ำกว่า ซึ่งก็จะต้องถูกทดสอบจากขบวนการอย่างเดียวกัน คือ "เขียนหรือถูกอับเปหิ" ถ้าไม่สามารถจะพิสูจน์ตัวเองให้เลื่อนเป็นรองศาสตราจารย์ได้ก็ต้องอำลาชีวิตนักวิชาการในมหาวิทยาลัย

<sup>27</sup>คำว่า "มีชื่อเสียง" ของอาจารย์ในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐ ฯ คือ การเขียนตำราหรือบทความที่มีชื่อเสียง และการค้นคว้าวิจัยเท่านั้น ประสบการณ์ในฐานะที่เคยเป็นฝ่ายบริหารเช่น Chairman ของ Department หรือเคยเป็นคณบดี เป็นประสบการณ์ที่ไม่ดี (ถ้าหากว่าไม่ใช่เป็นเรื่องของการหมุนเวียน) เพราะจะทำให้คิดว่า อาจารย์ผู้นั้นอ่อนในทางวิชาการ หรือ เขียน ต่อไปไม่ได้ จึงหันไปสนใจตำแหน่งทางบริหาร การเป็นอาจารย์สอนดีมีลูกศิษย์ลูกหาข่งข่วนว่าเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้ก็ไม่มีเกียรติมากนัก เพราะการสอนดีไม่จำเป็นว่าผู้นั้นมีความรู้ดี การสอนดีอย่างไรก็ตาม เพราะผู้รับรู้มีจำนวนจำกัด การเขียนตำรามีโอกาสรับใช้คนมากกว่า การเป็นผู้รับใช้หรือให้บริการแก่ชุมชนอย่างใดก็ตามก็ไม่สามารถจะนำมากล่าวอ้างได้สำหรับอาจารย์ในสหรัฐ ฯ ในอารจะขอเงินเพิ่ม เพราะอาจารย์ที่ไปช่วยชุมชนส่วนใหญ่ก็เป็นผู้ที่ไม่ค่อยสนใจวิชาการเท่าไร การไปทำงานติดต่อกับบุคคลที่ไม่อยู่ในวงการวิชาการย่อมจะง่ายและสะดวกกว่าอาจารย์ที่ต้องวณรงก์ทางด้านวิชาการกับฝ่ายอาจารย์ด้วยกันในมหาวิทยาลัย โดยเหตุนี้อาจารย์ที่รู้ตัวว่าจะไปไม่ไหวเกี่ยวกับวิชาการในสหรัฐ ฯ จึงหันมาเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารโครงการ เช่น Development Administration หรือ Overseas program ต่างๆ หรือเดินทางไปต่างประเทศเพื่อหาความนิยมจากนักวิชาการในประเทศคือยพัฒนา ผู้สนใจเรื่องนี้หาอ่านได้จาก Theodore Caplow and Reece J. McGee, *The Academic Marketplace* (New York: Doubleday & Company, 1965)

แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่อง “เขียนหรือถูกอับเปหิ” ของสหรัฐ ฯ เป็นแนวปฏิบัติที่รุนแรงมาก และเป็นเหตุหนึ่งที่อาจารย์ในสหรัฐ ฯ มีความเห็นแก่ตัว หมกมุ่นทำวิจัยและไม่ค่อยให้เวลาสำหรับการสอนและการให้คำปรึกษาแก่นักศึกษา ยิ่งอาจารย์ที่มีชื่อเสียงมากเท่าใด นักศึกษายิ่งพบยากเท่านั้น บางครั้งอาจจะมีแต่ชื่ออยู่ในคณะแต่หาตัวไม่ค่อยพบเพราะไปแอบเขียนตำราหรือทำการวิจัย แต่ปรัชญาเบื้องหลังของ “เขียนหรือถูกอับเปหิ” ก็คือตำแหน่งบริหารไม่ใช่เป็นความฝันอันสูงสุดของอาจารย์มหาวิทยาลัย คุณค่าของอาจารย์อยู่ที่คุณภาพและปริมาณการวิจัย ประเทศไทยในระยะหลังมีผู้สำเร็จการศึกษาเพิ่มมากขึ้นและฝ่ายบริหารรุ่นใหม่ ๆ ก็ได้คำนึงถึงเหตุผลในเรื่องนี้ ในบางมหาวิทยาลัยจึงได้มีการแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งคณบดีแม้เป็นเพียงชั้นเอก และอาจมีอาจารย์ในคณะเป็นชั้นพิเศษ โดยเห็นว่าถ้าอาจารย์ผู้ใดมีความสามารถจะเป็นนักบริหารก็แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้โดยโดยไม่คำนึงถึง “ชั้น” ตามความหมายของ พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน และอาจารย์ที่มีชั้นสูงกว่าก็ไม่ได้นำใจน้อยใจอะไร เพราะเป้าหมายสำคัญของอาจารย์ที่ดีก็คือการแสวงหา “ความเป็นเลิศทางวิชาการ” หาใช่ความเป็นเลิศในตำแหน่งบริหาร และแม้สังคมส่วนใหญ่ในประเทศไทยจะยังถือว่าตำแหน่งบริหารสำคัญและมีเกียรติ แต่อาจารย์และนักวิชาการในความหมายที่แท้จริงจะต้องไม่นำพาดังค่านิยมของสังคม ซึ่งเป็น ของบุคคลนอกอาชีพ

การที่มหาวิทยาลัยหลายแห่งในประเทศไทยถือว่า “ชั้นในราชการ” ไม่ใช่เป็นสิ่งสำคัญในการจะแต่งตั้งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งบริหาร ย่อมเป็นนิมิตอันหนึ่งที่จะนำมหาวิทยาลัยให้เจริญก้าวหน้าทางวิชาการและพัฒนามหาวิทยาลัยให้ได้เต็มที่ เป็นแนวโน้มขององค์การแบบแนวราบโดยมองความสำคัญของการบริหารที่ต้องอาศัยความคิดเห็นหรือยินยอมจากผู้ใต้บังคับบัญชา<sup>28</sup> ปัจจุบันมี บางมหาวิทยาลัย และมีบางคณะที่มีการเลือกตั้งคณบดี โดยกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณบดี มีกติกาสำหรับการพิจารณาความดีความชอบ และการตัดสินใจเรื่องสำคัญ ๆ คณบดีจะต้องถามความเห็นจากคณาจารย์อื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ ๆ

การที่หลายมหาวิทยาลัย หรือบางคณะในบางมหาวิทยาลัย มีแนวโน้มที่จะให้บุคคลในองค์การมีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น เป็นเหตุให้บางมหาวิทยาลัยที่ยังถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นองค์การแบบปิรามิดมีปัญหามากขึ้น เพราะบุคคลในหน่วยงานนั้น ๆ ย่อมไม่พอใจเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีระดับการมีส่วนร่วมที่กว้างขวาง ข้อที่น่าสังเกตอีกข้อหนึ่งก็คือ มหาวิทยาลัยที่มีระดับการมีส่วนร่วมสูงมักจะมีคณาจารย์ที่มีคุณภาพสูงกว่ามหาวิทยาลัยที่มีส่วนร่วมต่ำ

<sup>28</sup> Peter Blau, *Exchange and Power in Social Life* (N.Y. : John Wiley and Sons, Inc., 1964)



และจากรายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยในสหรัฐ ฯ ที่มีการมีส่วนร่วมสูงจากอาจารย์มักจะมีผลิตผลทางตำราสูงตามด้วย<sup>29</sup>

แม้ว่ามหาวิทยาลัยไทยมีแนวโน้มที่จะมีรูปองค์การแบบแนวราบมากขึ้น แต่การมีชั้นของข้าราชการพลเรือนยังเป็นอุปสรรคของการบริหารงานในมหาวิทยาลัยต่อไป ยังมีอาจารย์จำนวนไม่น้อยที่ชอบบอกว่าเสมอว่ามีชั้นสูงกว่า มีเงินเดือนสูงกว่า จึงควรจะทำรงตำแหน่งที่สูงกว่า และคิดไปตัวว่าตำแหน่งที่สูงก็คือตำแหน่งบริหารไม่ใช่ตำแหน่งทางวิชาการ เพื่อที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่าในอนาคตมหาวิทยาลัยไทยควรจะแยกตัวออกจากราชการเป็นหน่วยงานเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ เพื่อจะได้มีอิสระและวิธีการปฏิบัติงานให้ได้ผลสอดคล้องกับปรัชญาการทำงานของมหาวิทยาลัย คือ ความเป็นเลิศทางวิชาการ ผู้เขียนเห็นว่ามหาวิทยาลัยจะบรรลุถึงความเป็นเลิศทางวิชาไม่ได้ ถ้าหากมหาวิทยาลัยยังมีวิธีการเลียนแบบคณาจารย์ชั้นตรีไปชั้นพิเศษโดยพิจารณาผลงานแต่ในด้านการสอน การบริหาร หรือให้การบริการแก่ชุมชน ตลอดจนการคำนึงถึงความอาวุโส เป็นต้น อย่างไรก็ตามอาจารย์ส่วนใหญ่ยังคงปรารถนาที่จะอยู่ในราชการ ผู้เขียนเห็นว่ามหาวิทยาลัยควรจะแยกตัวเอง ออกจากข้าราชการพลเรือนเป็นอิสระอย่างจริงจัง ซึ่งอาจเรียกว่า “ข้าราชการมหาวิทยาลัย” มีกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชา การเลื่อนชั้น ตลอดจนการพิจารณาในกรณีอื่น ๆ แตกต่างกับข้าราชการพลเรือน เช่นเดียวกับข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ เป็นต้น

สรุปรูปแบบองค์การของมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะทุกประเทศจะมีลักษณะเป็นแนวราบโดยมีสมาชิกทุกคนที่เท่าเทียมกัน นักปราชญ์ในวงการศึกษามักท่านเปรียบเทียบความสัมพันธ์ของคณาจารย์ในมหาวิทยาลัยและฝ่ายบริหารเหมือนกับความสัมพันธ์ของสมาชิกสมานิติบัญญัติ<sup>30</sup> เพราะอาจารย์ทุกคนต่างมีความคิดอิสระและเท่าเทียมกัน อิทธิพลของสมาชิกสมานิติบัญญัติจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเสียงคะแนนที่ได้รับและการสนับสนุนจากจังหวัดของสมาชิกผู้นั้น ชื่อเสียงของอาจารย์มหาวิทยาลัยก็ขึ้นอยู่กับชื่อเสียงทางด้านวิชาการ และความนับถือตาของบุคคลที่อยู่ในวิชาชีพนั้น ๆ ส่วนในประเทศไทยแม้ในระยะหลังจะมีแนวโน้มที่จะให้มหาวิทยาลัยเปิดโอกาสให้มีการมีส่วนร่วมมากขึ้น และฝ่ายบริหารรวมทั้งคณาจารย์มีความประสงค์จะให้มหาวิทยาลัยมีรูปแบบขององค์การที่จะพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการได้ แต่ปัญหาที่มหาวิทยาลัย

<sup>29</sup>Berkley, *op. cit.*,

<sup>30</sup>Cleveland, *op. cit.*, p.39

ยังเป็นส่วนหนึ่งของข้าราชการพลเรือน ย่อมเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการพัฒนามหาวิทยาลัยเพราะถ้าเราถือ พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนโดยเคร่งครัด องค์การมหาวิทยาลัยก็จะเป็นรูปปรีมิตซึ่งจะเป็นเหตุให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัว มีลักษณะไม่ยืดหยุ่น และแน่นอนที่สุด จะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการพัฒนาวิชาการให้เป็นเลิศได้

การที่มหาวิทยาลัยมีลักษณะงานที่สอดคล้องกับ องค์การแบบ แนวราบ จึงเป็นเหตุให้บรรยากาศในมหาวิทยาลัยก็มีแนวโน้มที่จะเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ประกอบกับคณาจารย์และนักศึกษาเป็นพวกที่มีโอกาสได้รับการศึกษาสูงอยู่แล้ว โดยเทียบกับหน่วยราชการอื่นๆ การปกครองบังคับบัญชาที่ย่อมต้องยากกว่าการปกครองข้าราชการในหน่วยงานอื่นๆ หรือประชาชนเป็นต้น คนที่มีระดับความรู้สูงย่อมจะสามารถรักษาผลประโยชน์ของตนได้ดีกว่า และพร้อมที่จะโต้แย้งกับฝ่ายบริหาร หากเป็นเรื่องที่ขัดกับเหตุผลและความชอบธรรมโดยแท้จริง นอกจากนี้แล้ว แนวโน้มของคนที่มีการศึกษาก็มักจะมีคุณสมบัติที่จะมีความอดทนน้อยในหน่วยงานที่ใช้อำนาจ<sup>81</sup> แต่จะมีความอดทนมากต่อบุคคลอื่นที่มีความคิดเห็นต่างกัน ผู้ที่มีการศึกษาก็มีแนวโน้มที่จะไว้นับถือเชื่อใจบุคคลอื่นมากกว่า<sup>82</sup> เพราะฉะนั้นจึงมักจะมีปัญหาเกี่ยวกับนักบริหารที่มีลักษณะเป็นข้าราชการเต็มตัว หรือมีลักษณะอัตถินิยม และไม่บริหารงานให้เป็นไปตามหลักเหตุผลและโดยสุจริตใจ สาเหตุใหญ่อันหนึ่งที่มีปัญหาในมหาวิทยาลัยทุกวันนี้ก็คือ ฝ่ายบริหารบางท่านไม่บริหารเป็นไปที่กล่าวข้างต้น ทำให้คณาจารย์เกิดความท้อใจ ความเชื่อถือที่มีอยู่ในตอนแรกก็เริ่มจะไม่แนใจ และถ้ามีการบริหารงานเป็นไปตามอหฺยาศัยมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดการขัดแย้งขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารและคณาจารย์หรือนักศึกษาได้

ปัญหาอีกอันหนึ่งได้แก่การที่นักบริหารมีบุคลิกที่ไม่เหมาะสมจะเป็นนักบริหารในมหาวิทยาลัยซึ่งได้แก่การขาดคุณสมบัติของนักประชาธิปไตย ผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่มีการปกครองอาจารย์โดยใช้ระบบเผด็จการจะต้องเผชิญกับปัญหาอย่างมาก ดังที่เราได้เห็นในรอบปีที่ผ่านมา การใช้อำนาจเข้าควบคุมคณาจารย์และนักศึกษาโดยไม่คำนึงถึงการผ่อนปรน ประณีประนอม หรือปรึกษาหารือกัน มิแต่จะก่อให้เกิดความวุ่นวายในมหาวิทยาลัย

<sup>81</sup>ดู Berkley, *op. cit.*, p. 75.

<sup>82</sup>ดู *Ibid.*, pp. 74—75.

นักบริหารบางคนไม่มีทัศนคติของนักวิชาการ นักบริหารในมหาวิทยาลัยนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติของนักบริหาร ยังต้องเป็นผู้ที่มีโลกทัศน์ของนักวิชาการด้วย การบริหารงานโดยไม่มีวิญญานของนักวิชาการจะก่อให้เกิดการขัดแย้งกับคณาจารย์ได้ อาจารย์มหาวิทยาลัยจะถือว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อวิชาชีพของตน (professionalism) ถ้าหากนักบริหารไม่เข้าใจถึงความสำคัญในเรื่องนี้ อาจจะไปขัดแย้งกับแนวความคิดเรื่อง professionalism ได้

การเรียกร้องให้มีส่วนร่วมในการบริหารก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่เป็นปัญหาในมหาวิทยาลัย อาจารย์และนักศึกษามักจะเรียกร้องขอให้มีส่วนร่วมในการบริหาร การตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ อาจารย์และนักศึกษาไม่ยอมให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารแต่ฝ่ายเดียว ปัจจุบันนี้สถาบันการศึกษาหลายแห่งในประเทศไทยที่คณาจารย์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในนโยบายสำคัญๆ คณะที่จะต้องปรึกษาและขอความเห็นจากคณาจารย์ คณะที่เป็นเพียงผู้ประสานงาน เป็นเพื่อนร่วมงาน โดยมีความเป็นเลิศทางวิชาการเป็นเป้าหมายในการทำงาน นักศึกษาก็เช่นกันได้มีการเรียกร้องที่จะมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งคณะที่ช่วยพิจารณาเสนอร่างหลักสูตร ตลอดจนวิธีการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของนักศึกษาเช่นวิธีการสอบข้อเขียนพิสดาร เป็นต้น

การเรียกร้องให้มีส่วนร่วมในการบริหารงานของอาจารย์และนักศึกษา อาจขัดกับความรู้สึกของนักบริหารได้ เพราะถ้านักบริหารในมหาวิทยาลัยคิดว่าเป็นผู้บังคับบัญชาตามระเบียบของข้าราชการ ก็อาจไม่ยินยอมให้มีส่วนร่วมทุกเรื่องทุกกรณีหรือเสมอไป และถ้าฝ่ายบริหารบางคนมีทัศนคติเป็นผู้เผด็จการด้วยก็ยังไม่ยินยอมให้มีการมีส่วนร่วมเลย ปัญหาการขัดแย้งก็จะต้องเกิดขึ้น เพราะอาจารย์และนักศึกษาเชื่อว่าการมีส่วนร่วมในการบริหารเป็นสิ่งถูกต้อง เพราะจะเป็นการเสริมสร้างให้การวินิจฉัยสั่งการมีคุณภาพยิ่งขึ้น ความคิดเห็นของบุคคลหลายฝ่ายย่อมดีกว่าจากฝ่ายบริหารฝ่ายเดียว อีกประการหนึ่งฝ่ายบริหารย่อมจะต้องการความคิดเห็นของอาจารย์โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับวิชาการ และอาจต้องการความคิดเห็นจากนักศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับ Performance ของอาจารย์ เช่น อาจารย์ผู้ใดสอนดีมีการค้นคว้าหรืออ่านเตรียมมาสอนดีตลอดจนใช้เวลาปรึกษากับนักศึกษาพอสมควร เรื่องเหล่านี้นักศึกษาย่อมให้คำตอบได้ดีกว่า นอกจากนี้อาจารย์และนักศึกษายังอาจเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมในการบริหารเป็นวิธีการอันหนึ่งที่จะช่วยให้ทั้งอาจารย์และนักศึกษาพอใจที่ได้เป็นผู้กำหนดนโยบายที่จะมาเกี่ยวข้องหรือมีผลใช้บังคับกับตนเอง เพราะจะช่วยให้อาจารย์และนักศึกษาทราบถึงเหตุผลในนโยบายนั้นด้วย

ปัญหาอีกประการหนึ่งได้แก่การบริหารงานโดยที่ฝ่ายบริหารในมหาวิทยาลัยไม่ค่อยจะคำนึงถึงผู้รับบริการของมหาวิทยาลัยคือนักศึกษา ประสิทธิภาพการศึกษาในประเทศไทยเห็นว่าฝ่ายบริหารและคณาจารย์จะเป็นผู้วางนโยบายและกำหนดทุกสิ่งทุกอย่างในการศึกษาให้นักศึกษา การวางหลักสูตรบางครั้งก็เกือบจะไม่เปิดช่องว่างให้นักศึกษาได้มีโอกาสเลือกเรียนในสิ่งที่สนใจ ในสหรัฐฯ ได้มีการเรียกร้องและต่อสู้ให้มีการศึกษาที่เห็นแก่นักศึกษาโดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยชาวอเมริกันทำให้เหตุผลว่า แนวการศึกษาในสหรัฐอเมริกาก็จะศึกษาเฉพาะแต่เรื่องคนผิวขาว ในระยะหลังนี้จึงมีการเปิดสอนวิชา **Black Studies** ขึ้นให้เป็นไปตามที่คนผิวดำต้องการและเพื่อประโยชน์ของคนตัวเอง ในประเทศไทยก็เช่นกัน มีนักศึกษาไม่น้อยบ่นว่าหลักสูตรที่วางไว้ไม่มีประโยชน์ที่จะออกไปปฏิบัติงาน ในระบบการบริหารงานประชาธิปไตยนักศึกษาควรมีสติธิเรียกร้องในสิทธิเหล่านี้ ในระยะเริ่มแรกฝ่ายบริหารอาจเห็นเป็นเรื่องรุนแรงและไม่เคยชินกับเรื่องประเภทนี้เพราะไม่เคยปรากฏมาก่อน และอาจนึกไปว่าเป็นผลไม่ดีของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย หรือว่านักศึกษาสมัยนี้ไม่ได้ทำตัวเป็นนักศึกษา ผู้เขียนเชื่อว่านานวันเข้าฝ่ายบริหารก็อาจเคยชินกับเรื่องปัญหาเหล่านี้ เพราะเป็นเรื่องของสิทธิต่าง ๆ อันพึงมีในระบอบการบริหารที่ถือประชาธิปไตยเป็นหลัก

ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ การมีสองวัฒนธรรมในมหาวิทยาลัย ผู้เขียนสังเกตเห็นว่าเกือบทุกมหาวิทยาลัย เราอาจแบ่งอาจารย์ออกเป็นคร่าว ๆ ได้สองกลุ่ม กลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มที่ชอบอ้างอิงถึงกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าในการปฏิบัติงานหรือในทำนความคิดเห็น จะอาศัยกฎหมายเป็นหลัก เช่นกฎหมายไม่ได้บัญญัติว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยจะต้องเขียนตำราหรือทำการวิจัย อาจารย์ส่วนใหญ่ในกลุ่มนี้ก็มักจะไม่สนใจทาง การเขียนหรือวิจัย เพราะถือว่าไม่ผิดกฎหมาย โดยจะไม่ยอมพิจารณาถึงธาตุแท้ของการเป็นนักวิชาการ หรือความหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยตามหลักสากล ชอบการเปลี่ยนแปลงชนิด “ค่อยเป็นค่อยไป” นิยมนโยบายการบริหารงานที่มองอดีตเป็นแนว ถือหลักอาวุโสทั้งทางตำแหน่งเงินเดือน วิทยุฒิ ตลอดจนปริญญาบัตรที่ได้รับ นิยมความสงบเรียบร้อย และไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว หรือผิดแปลกไปจากที่เคยมี เป็นผู้แต่งกายเรียบร้อย<sup>33</sup> มีทัศนคติแบบ “Organization Man”<sup>34</sup> และเป็นข้าราชการเต็มตัว ส่วนอาจารย์อีกประเภทหนึ่งได้แก่ประเภทที่เรียกตัวเองว่า “เสรีนิยม” ประการหลังนี้มักไว้ผมยาว แต่งกายตามสบาย ไม่ค่อยพิถีพิถันในชีวิต<sup>35</sup> ชอบการเปลี่ยนแปลงโดยรวดเร็ว มองความ

<sup>33</sup> Sloan Wilson, *The Man in the Gray Flannel Suit* (New York : Simon and Schuster, 1955).

<sup>34</sup> William Whyte, *The Organization Man* (New York : Doubleday, 1956).

<sup>35</sup> Fred Davis, “Why All of Us May be Hippies Someday,” in Donald N. Michael (ed.), *The Future Society* (New Jersey : Aldine Publishing Co., 1970).

สำคัญของกฎหมายเป็นแต่เพียง **Minimum Requirement** จึงเป็นเหตุให้บางครั้งได้สร้างปัญหาขึ้น เพราะการไม่ยอมรับรู้เรื่องกฎหมายและระเบียบแบบแผนบ้าง ไม่นิยมให้ความสำคัญในทันอวูโสทั้งทางเงินเดือน ชั้น หรือวิทยุฒิ มีอุดมการณ์ที่รุนแรง และไม่เปิดช่องว่างให้มีการประนีประนอม มีแนวโน้มที่จะเห็นคนที่มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันเป็นคนที่ไร้ประโยชน์ แสวงหาชื่อเสียงและความสำเร็จของชีวิตในอนาคตมหาวิทยาลัย เห็นความสำคัญของการขีดเขียน มีลักษณะเป็น “Associative Man”<sup>36</sup>

ข้อสังเกตของผู้เขียนเกี่ยวกับสองวัฒนธรรมในมหาวิทยาลัย ผู้เขียนไม่ได้มองแบบ Dichotomous Model แต่มองแบบ Continuum มากกว่า เพราะยังมีอาจารย์อีกเป็นจำนวนมากที่ไม่อยู่ในแบบใดแบบหนึ่ง แต่แน่นอนที่สุดจะต้องอยู่ในระหว่าง Combination ของสองแบบ และมี degree มากน้อยไปตามลำดับ ข้อนำสังเกตก็คือจำนวนอาจารย์ที่ไม่ fit กับ Model ใด Model หนึ่งของทั้งสอง Model ก็มีจำนวนมากกว่าทั้งสอง Model รวมกัน แต่อาจารย์เหล่านี้เป็นพวก “เสียงเจียบข้างมาก” ไม่นิยมเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมมหาวิทยาลัย ใช้ชีวิตโดยสันโดษ หลีกหนีความยุ่งยาก แม้บางครั้งอยากจะเข้าต่อสู้เพื่อพิทักษ์ความยุติธรรม แต่ก็ไม่ได้ทำอะไรเลย มีทัศนคติต้องการให้บุคคลทั้งสองฝ่ายยกย่องหรือแม้ไม่ยกย่องก็ขอย่าให้ถูกทำห็น และถ้ามีความยุ่งยากมากก็จะโอนไปอยู่ที่อื่น เพื่อหลุดพ้นจากความอลเวงและความไม่สงบในจิตใจ เพราะฉะนั้นอาจารย์ในกลุ่มนี้แม้จะมีมาก แต่ก็ไม่ได้เป็นผู้ก่อปัญหาหรือมีประโยชน์อันใดที่จะทำให้ปัญหาน้อยลง อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมที่ต่างกันดังกล่าวก่อให้เกิดการขัดแย้งขึ้นได้ในมหาวิทยาลัย ทัศนคติการทำงานที่ดี การมองปัญหาที่ดี การกำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัยที่ดี ทั้งสองฝ่ายต่างมีความเห็นต่างกัน การขัดแย้งของอาจารย์และนักศึกษาในสองวัฒนธรรมนี้ไม่ใช่เป็นสิ่งที่น่าวิตกแต่ประการใด เป็นธรรมชาติของสังคมประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้คนในองค์กรมีเสรีภาพในการดำเนินชีวิต ตลอดจนการแสดงความคิดเห็นที่ต่างกัน หน้าที่ของฝ่ายบริหารในมหาวิทยาลัยจะต้องให้บุคคลที่ต่างวัฒนธรรมนี้อยู่ร่วมกัน และปฏิบัติงานร่วมกันโดยสันติวิธีได้ ฝ่ายบริหารที่เข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยไม่เห็นด้วยกับอีกฝ่ายหนึ่งจะสร้างปัญหาและก่อให้เกิดความอลเวงขึ้นได้ในที่สุด หรือการที่จะกำจัดบุคคลฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดให้หมดสิ้นไปก็เป็นไปไม่ได้ในสังคมประชาธิปไตย นอกจากจะมีในประเทศเผด็จการเท่านั้น

ปัญหาของมหาวิทยาลัยอาจสรุปได้ว่า รูปแบบขององค์กร ลักษณะของงาน และทัศนคติของอาจารย์และนักศึกษา มีแนวโน้มที่จะให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารงานในแบบ

<sup>36</sup> Toffler, *op.cit.*,

ประชาธิปไตยมากขึ้น เพื่อให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยเป็นไปด้วยความราบรื่น มหาวิทยาลัยควรมีการปรับตัวให้เข้ากับปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรจะปรับปรุงสองประการ ประการแรกฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยจะต้องเป็นบุคคลที่มีทัศนคติเป็นนักประชาธิปไตย มีวิถึ ฤ ณะของนักบริหารแบบประชาธิปไตย มีความเข้าใจในเกียรติของมนุษย์ ซึ่งหมายถึงตีคุณค่าของมนุษย์ด้วยความเป็นมนุษย์ พิจารณาผลงานไม่ใช่ดูกันที่ตำแหน่ง ชั้น หรือปริญญาบัตร จะต้องเป็นผู้ที่มีความซันติ อดทนต่อสิ่งอื่นไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอ เป็นผู้ที่มีความสามารถในการจัดการความขัดแย้งซึ่งมีอยู่เสมอในมหาวิทยาลัย มีนโยบายในการบริหารงานแบบเปิดเผย อาศัยหลักพบปะเพื่อแสดงข้อข้องใจ (Politics of Confrontation) ใช้นโยบายความเข้าใจกัน (Politics of Love) มีบทบาทเป็น Brokerage มากกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาที่ใช้อำนาจ และควรใช้นโยบายแบบปรึกษา ผู้ร่วมงานมากกว่าแนวปฏิบัติที่ดีที่ว่า “นโยบายยอมเหนือเหตุผล” - ประการที่สองรูปแบบขององค์การและวิธีการบริหารงานควรเปิดโอกาสให้บุคคลทุกฝ่ายมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร มีระบบการทำงานที่ยืดหยุ่น พร้อมทั้งจะปรับตัวได้เสมอเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น มหาวิทยาลัยควรเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนมีโอกาสเจริญก้าวหน้าได้ และมีบรรยากาศในการเสริมสร้าง Self-Actualization แก่บุคคลทุกคน

อุทัย เกาวิเชียร

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

## ท่านรู้จักหนังสือชุดความรู้ไทยหรือยัง

องค์การการค้าของคุรุสภา ได้จัดพิมพ์หนังสือชุดความรู้ไทยนี้ขึ้นสำหรับเยาวชนไทยทุกระดับความรู้ รวบรวมความรู้เกี่ยวกับเรื่องไทยๆ ไว้เกือบทุกแขนง เพื่อให้ผู้อ่านได้เลือกอ่านตามความสนใจ เป็นหนังสือหนา ๘๐ หน้า มีภาพประกอบที่สวยงามตลอดเล่ม รูปเล่มขนาดกะทัดรัด ปกแข็ง เหมาะจะมีไว้ในห้องสมุด ราคาเพียงเล่มละ 7 บาท

### เรื่องที้ออกจำหน่ายแล้ว คือ

- ๑. วัฒนธรรมโบราณที่บ้านเชียง — พิสิฐ เจริญวงศ์ —
- ๑. เทศกาลสงกรานต์ — แปลก สนธิรักษ์ —
- ๑. ป่าไม้ไทย — สมจิตร พงศ์พงษ์ —
- ๑. งานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ — เพทาย อมาตยกุล —
- ๑. วัดพระเชตุพนวิมลมังคลาราม — สุทธิลักษณ์ อัมพันธ์วงศ์ —
- ๑. แม่โพสพ — มด. เต็บ ชุมสาย —
- ๑. ภูกระดึง — ประเสริฐ วิทยารัฐ —
- ๑. ผ้าไหมพื้นเมือง — เบื้อง กุมภ —

### หนังสือชุดนี้จำหน่ายที่.....



ร้านศึกษากิจภัณฑิณี อาคาร ๑ ราชดำเนินกลาง โทร. 816548, 815044

ร้านลูกเสือ หน้าสนามกีฬาแห่งชาติ โทร. 524937

ร้านคารากิจภัณฑิณี หน้าท้องฟ้าจำลอง โทร. 911518



## ธนาคารออมสิน

มี ๑ อยากได้ ๒

ต้องฝากออมสินประเภทสงเคราะห์ทั่วไ้

การฝากเงินประเภทนี้ เหมือนกับการฝากเพื่อเรียก บวกด้วยประกันชีวิต ฝากแล้วถอนก็ได้ ฝากเมื่อใดก็ได้ ถ้าตาย ธนาคารออมสินจะจ่ายเงินให้ผู้รับมรดก อีกจำนวนหนึ่งต่างหากจากเงินที่ได้ฝากไว้

สนใจ สอบถามได้ที่ธนาคารออมสินทุกแห่งทั่วประเทศ

## บริษัทเดินเรือไทย จำกัด

รัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม

บริการ รับ-ส่ง สินค้าและผู้โดยสารไปยังท่าชายฝั่งภาคใต้และสิงคโปร์  
เป็นประจำด้วยอัตราค่าระวางต่ำ

ติดต่อ ณ บริษัทฯ ตroker อาคารฮ่องกง ถนนสีพระยา กรุงเทพฯ

โทร. 30971, 30972



## บริษัทไฟ้สที่ทรัพย์สินจำกัด

บริการรับกู้เงินจากประชาชน โดยออกตัวสัญญาใช้เงิน  
บริการให้กู้เงิน

- เพื่อการพาณิชย์
- เพื่อการพัฒนา
- เพื่อการจำหน่ายและบริโภค
- เพื่อการเกษตร

โทรศัพท์ 227126-8

227136-8

227333-4

เลขที่ 561-5 เขาวราช กรุงเทพมหานคร