

การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัยไทย : ปัจจัยเอื้ออำนวย ภาวะจำกัด และปัญหา

การเปลี่ยนแปลงอย่างขนานใหญ่ในประชา ทฤษฎีและแนวความคิดค้ำองค้การ และการบริหารงาน ห้ศนภาพในการมองและทำความเข้าใจองค้การและฐานคติเบื้องต้นว่าด้วย ธาตุแท้หรือลักษณะธรรมชาติของมนุษย์ ปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและอธิบายลักษณะพฤติกรรม ของมนุษย์ในองค้การบริหาร ตลอดจนมูลเหตุจูงใจและลักษณะผู้นำมีอิทธิพลล้กค้ันให้บังเกิด การปฏิวัติที่ส่งผลให้แนวความคิดค้ำนเข้ามามีรูปแบบและโครงสร้างของการบริหารองค้การ เปลี่ยนแปลงห่างไกลจากเดิมไปไม่ใช่น้อย เป็นต้นว่า ปรัชญาแบบ Gestalt ช่วยให้มี การมององค้การในลักษณะของระบบเปิดที่มีปฏิสัมพันธ์ค้อบค้ั้ทั้งทางค้ำนรูกค้ำนรับกับระบบที่แวดล้อม อยู่ ภาพพจน์ของผู้อำนาจในองค้การเกี่ยวกับธาตุแท้หรือลักษณะธรรมชาติของมนุษย์มี อิทธิพลเป็นค้ำวกำหนดโครงสร้าง รูปแบบ กลยุทธ์ มาตรการ และวิธีการบริหารงานนั้น ก็ได้เปลี่ยนแปลงไปจากความเชื่อแบบทฤษฎี X ที่ว่าธาตุแท้หรือลักษณะธรรมชาติของมนุษย์ นั้นเป็นคนเกียจคร้าน ขาดความกระตือรือร้น เลี้ยงความรับผิดชอบ สนใจเฉพาะประโยชน์ ส่วนค้ำว และค้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงมาเป็นความเชื่อแบบทฤษฎี Y ที่ว่ามนุษย์มิได้มีความเลวร้ายอยู่ในกมลสันค้ำน ลักษณะที่เป็นปัญหาอาจจะเกิดขึ้นเพราะสภาพแวดล้อมในองค้การ ทุก คนเป็นเวไนยสัตย์ ค้มีศักยภาพที่จะพัฒนาค้ำวกันทั้งนั้น อยู่ที่ผู้บริหารจะมีฝีมือที่จะ แสวงหาและค้มาทำประโยชน์แก่องค้การหรือไม่เท่านั้น

นอกจากนี้อิทธิพลของปรัชญามนุษย์นิยมที่ได้ค้ำวเข้ามามีอิทธิพลในแนวความคิด ค้ำนมูลเหตุจูงใจ ลักษณะผู้นำและกลวิธีการค้เนิความค้องการส่วนปัจเจกบุคคลและส่วนของ องค้การเข้าค้ำวกันก็ทะยอยกันออกไปในรูปของสำนักเจ้าความคิด ข้อเสนอ หรือการคาดคะเน ต่างๆ ซึ่งล้้วนมีอิทธิพลอย่างล้กค้ันต่อโครงสร้าง รูปแบบและแนวทางการค้เนิการบริหารใน

672

สมัยหลังๆ ทั้งสิ้น¹ เช่น ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์ อวสานขององค์การบริหารแบบ bureaucracy การจัดการแผนใหม่ รัฐประศาสนศาสตร์แผนใหม่ รูปองค์การบริหารแบบ Dialectic แบบ Consociated Model นักบริหารแบบ Proactive การสร้างเสริมทักษะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ระหว่างกลุ่ม และการจัดบริหารองค์การ (interpersonal, intergroup and organizational skills) ด้วยกลวิธีต่างๆ เช่น การพัฒนาบุคคล การแก้ปัญห และพัฒนาพฤติกรรมในการบริหารงานโดยใช้กลุ่ม (Group dynamics) การสร้างทีมเวิร์ค การพัฒนาการบริหาร การพัฒนาองค์การแบบต่างๆ

ในบรรดากลวิธีการบริหารที่จะทำปรัชญาและแนวความคิดเหล่านี้ให้เป็นความจริงในภาคปฏิบัติได้นั้น วิธีการที่รู้จักแพร่หลายได้แก่ การวินิจฉัยสั่งการแบบรวมหมู่ (collective decision making) หรือ การบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (participative management)

การบริหารแบบมีส่วนร่วมกับการบริหารแบบระบบราชการ

โดยทั่วไปแล้ว เป็นที่เข้าใจกันว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวความคิดที่มีลักษณะแย้งหรือตรงข้าม (antithesis) กับการบริหารงานในระบบราชการ ระบบราชการมีลักษณะเด่นขึ้นหน้าขึ้นตาอยู่ที่การใช้กฎหมายและระเบียบแบบแผน และกรรมวิธีปฏิบัติงานที่กำหนดไว้แน่นอนเป็นกรอบ ใช้การระบุมอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งของแต่ละบุคคลลดหลั่นลงมาตามลำดับขั้นอย่างไม่เท่าเทียมกัน และใช้ลำดับขั้นของสายการควบคุมบังคับบัญชาในแนวตั้งเป็นเค้าโครง และใช้การติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ และแบบลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องเชื่อมโยง การวินิจฉัยสั่งการเป็นแนวรวมศูนย์อยู่ที่ตัวผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่องค์การระดับรองๆ ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การนำ การควบคุมของผู้บังคับบัญชา

ส่วนการบริหารแบบมีส่วนร่วมนั้นมีลักษณะตรงกันข้าม มีลักษณะเด่นอยู่ที่การเน้นความสำคัญของสมาชิกในองค์การหรือเพื่อนร่วมงาน ดังนั้นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจึงมีลักษณะเป็นแนวราบโดยมีผู้นำอยู่ตรงกลางวงไม่ใช่อยู่เบื้องบน การวินิจฉัยสั่งการและการบริหารงานเป็นผลงานของกลุ่มโดยผู้นำไม่ได้ "นำ" จริงๆ แต่มีบทบาทเป็นผู้ประสานงาน และปฏิบัติงาน "ตาม" มติหรือความเห็นของกลุ่ม การติดต่อสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการมี

บทบาทและความสำคัญควบคู่กับการคิดต่ออย่างเป็นลายลักษณ์อักษร เนื่องจากการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับนโยบายและความเป็นไปต่าง ๆ ขององค์การจะต้องกระทำโดยคนหมู่มาก และการตัดสินใจที่ถูกต้องและมีคุณภาพนั้นส่วนใหญ่ก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้มีส่วนร่วมในการวินิจฉัยนั้นได้รับทราบความทันลึกลับหนางเกี่ยวกับกรณีที่จะวินิจฉัยและเกี่ยวกับความเป็นไปทั่ว ๆ ไปขององค์การอย่างตีเพียงไร หากได้รับทราบข้อมูลอย่างสมบูรณ์ก็จะทำให้การเสนอความคิดเห็น การอภิปราย การโต้แย้ง และการถกเถียง การตัดสินใจแต่ละเรื่องเป็นไปอย่างมีเหตุผล มีข้อเท็จจริงสนับสนุนและมีความละเอียดลึกซึ้ง ด้วยเหตุนี้ การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารที่หมุนเวียนอย่างเพียงพอ (free flow of information) จึงเป็นเงื่อนไขที่ค่อนข้างจำเป็นต่อความสำเร็จของการบริหารงานแบบนี้

ในทางกลับกัน หากผู้นำหย่อนความรู้ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับการบริหารแบบนี้และไม่เห็นความสำคัญของการเผยแพร่ข้อมูล การนำเรื่องต่าง ๆ มาให้ที่ประชุมวินิจฉัยโดยข้อมูลที่ไม่มีสมบูรณ์จะทำให้การตัดสินใจคุณภาพไปไต่ยาก เพราะแทนที่การอภิปรายโต้แย้งจะตั้งอยู่บนหลักการ หลักฐาน เหตุผล และข้อเท็จจริง ก็จะกลายเป็นการอภิปรายโดยใช้โวหาร ใช้สำนวนสำนึก ใช้การคาดคะเน ประเมินสถานการณ์เอาเอง ทุกคนในที่ประชุมจะต้องวินิจฉัยและอภิปราย “ว่าปากเปล่า” แบบแก้ปัญหาลเฉพาะหน้าไปโดยอาศัยลำพังข้อมูลอันจำกัดที่ฝ่ายจัดการประชุมเตรียมมาเสนอภายในเวลาอันจำกัด เป็นลักษณะการพิจารณาตัดสินใจทำนองเดียวกับที่อัครรัฐมนตรีคนหนึ่งเรียกว่า “ยา” (cooked up) ใส่จานมาให้เรียบร้อยแล้ว อันที่จริงวิธีการทำนองนี้มักจะใช้กันในการประชุมแบบราชการที่ผู้นำต้องการจะผลักดัน (manipulate) ให้มติของที่ประชุมออกมาในลักษณะที่ตนต้องการ โดยปราศจากข้อครหา จึงใช้วิธีกักข้อมูลที่สมบูรณ์และทันระยะเวลาการใช้พิจารณาจนลงให้สิ้นเชิงกล่าว ถ้าเป็นกรณีที่ผู้ดำเนินการประชุมมีลีลาการนำเสนอข้อมูลที่นำเบื้อหน้าและหย่อนความสามารถในการนำเสนอประเด็นการทำความเข้าใจ การจับหรือสรุปประเด็นที่บุคคลหมู่มากอภิปรายกันด้วยแล้วก็ล้วนแต่จะมีผลกระทบถึงคุณภาพของการวินิจฉัยหมู่ทั้งสิ้น ยิ่งกว่านั้น ความเข้าใจผิดโดยจงใจหรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์บางประการก็อาจจะสร้างปัญหาให้แก่การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมได้เหมือนกัน เช่น การออก

แบบสอบถาม หรือการสัมภาษณ์เพื่อนร่วมงานที่ละคนแล้วนำมาสรุปผล โดยถือว่าเทียบเท่ากับ การวินิจฉัยในที่ประชุมที่มีกลิ่นกรองโดยการอภิปราย โต้แย้งแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน อย่างเต็มที่ น่าจะถือเป็นการเข้าใจผิดในสาระสำคัญเลยทีเดียว

สำหรับคุณประโยชน์หรือโอกาสที่จะนำการบริหารแบบมีส่วนร่วมมาใช้ได้อย่าง ได้ผล ในความเป็นจริงนั้นก็มีข้อจำกัดอยู่มากเหมือนกัน ส่วนใหญ่จะเชื่อกันว่าลู่ทางหรือโอกาสที่การบริหารแบบนี้จะ ใช้ได้อย่าง ได้ผลนั้นจะขึ้นอยู่กับลักษณะหรือประเภทขององค์การที่นำไปใช้และความพร้อมขององค์การนั้น ๆ เป็นสำคัญ สำหรับองค์การประเภทที่ขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจบังคับ การนำการบริหารแบบนี้ไปใช้ก็มีโอกาสสำเร็จน้อย ส่วนองค์การที่โดยปกติไม่มีขีดความเคร่งครัด ในค่านิยมวินัยเป็นสตรณะ และมีองค์ประกอบเป็นสมาชิกที่มีความรู้สูงและมีฐานะตำแหน่ง ไม่ผูกพันกับสายการบังคับบัญชาเหนียวแน่น ก็มีโอกาสจะสำเร็จได้ง่ายกว่า ส่วนใหญ่เชื่อกันว่า ในประเทศคือยพัฒนาทั้งหลายนี้ องค์การที่น่าจะนำระบบการบริหารแบบร่วมมือมาใช้ได้อย่าง ได้ผลเต็มที่ น่าจะได้แก่มหาวิทยาลัย

ข้อจำกัดด้านโครงสร้างของมหาวิทยาลัยไทย

ภาระหน้าที่และพันธกิจหลักของมหาวิทยาลัยเป็นเหตุผลที่ทำให้ธรรมชาติของ องค์การมหาวิทยาลัย มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างออกไปจากองค์การรูปนัยอื่น ๆ โดยทั่วไป นอกจากภาระหน้าที่ในการบริการชุมชนคล้ายคลึงกับภาระขององค์การอื่น ๆ จำนวนมาก และ ภาระหน้าที่ในการถ่ายทอดความรู้ในระดับสูงแล้ว ภาระหน้าที่อันเป็นหัวใจสำคัญของ มหาวิทยาลัยก็คือการสร้างความรู้ใหม่หรือเสริมขุมความรู้ที่มีอยู่เดิมให้พิศดารหรือสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ภาระสำคัญเหล่านี้เองที่เป็นเหตุผลให้การจ้ของค์การมหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษในอันที่จะเสริม สร้างเงื่อนไข สภาพและบรรยากาศที่เอื้ออำนวยให้แก่การผลิตความรู้ใหม่และการดำรงความ เป็นเลิศทางวิชาการดำเนินไปอย่างราบรื่นต่อเนื่องกัน องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วย สร้างเงื่อนไขที่ว่านั้นก็คือรูปแบบขององค์การบริหารที่มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง เสรีภาพทางวิชาการ ความคล่องตัวหรือสภาพที่ปลอดจากกรอบ กฎเกณฑ์หยาบหยาบหรือภาวะ กดกันประเภทที่พบเห็นอยู่ในระบบราชการธรรมดาทั่วไป นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงที่สมาชิก

ส่วนใหญ่ของประชาคมมหาวิทยาลัยมีพื้นฐานการศึกษาในระดับสูง ทำให้เชื่อมั่นแพร่หลายว่า
 เงื่อนไขและบรรยากาศของมหาวิทยาลัยเช่นว่านี้ ล้วนแต่เป็นเสมือนหนึ่งแหล่งดินที่อุดมเหมาะ
 สมที่การดำเนินการบริหารงานตามแนวความคิดแผนใหม่จะเจริญงอกงามดี เช่น การใช้โลกทัศน์
 พิจารณาลักษณะธรรมชาติของมนุษย์ตามทฤษฎี Y การบริหารแบบมีส่วนร่วมการบริหารที่อาศัย
 ความเปิดเผย (openness) ความจริงใจ (authenticity) และความไว้นือเชื่อใจ (trust)
 ซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกขององค์กร บางคนถึงกับปักใจเชื่อว่า หากความเชื่อหรือความคิด
 เหล่านี้ไม่สามารถจะประสบความสำเร็จในภาคปฏิบัติภายในมหาวิทยาลัยแล้ว ก็ไม่มีโอกาสที่จะ
 นำไปปรับใช้ที่อื่นได้อีกเลย³

สำหรับมหาวิทยาลัยในประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาสภาพความเป็นจริงแล้วจะ
 เห็นได้ว่า โอกาสที่จะนำแนวความคิดเรื่องการบริหารแผนใหม่มาใช้ให้สำเร็จราบรื่นตลอด
 รอดฝั่งนั้นดูจะยากกว่าที่คิด เหตุผลประการสำคัญก็คือว่า องค์กรอุปถัมภ์และระบบบริหารของ
 มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยเป็นระบบราชการ ทั้งในแง่ของวิชาการ และในแง่ของ
 กฎหมาย ถึงแม้ตามข้อเท็จจริง โครงสร้างทางกฎหมายของระบบมหาวิทยาลัยจะแยกออกมา
 เป็นอิสระจากระบบราชการพลเรือนโดยทั่วไป และมหาวิทยาลัยจะมีกฎหมายที่ตราขึ้นโดยเฉพาะ
 และผ่อนปรนให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีเอกลักษณ์ และมีอำนาจอิสระของตนเองพอสมควร
 แต่กรอบกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้อยู่ในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งทำให้การบริหารงาน
 มหาวิทยาลัยหนีสภาพของระบบราชการไปไม่พ้น

ข่ายหรือกรอบของกฎหมาย และระเบียบแบบแผนจำนวนมากที่ใช้บังคับอยู่ใน
 มหาวิทยาลัยหนึ่ง ๆ มีอยู่แทบจะไม่แตกต่างจากระบบราชการ⁴ ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดคั่นหนึ่ง
 ก็คือ การบริหารงานคลัง งบประมาณที่ตั้งจากรายได้ที่มหาวิทยาลัยสร้างขึ้นไม่ต้องส่งคืนคลัง
 ส่วนเงินงบประมาณแผ่นดินก็ต้องดำเนินการบริหารตามระเบียบราชการทุกประการ ในด้าน
 การบริหารงานบุคคลนั้นก็มิมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัยที่แยกระบบ
 บริหารงานบุคคลออกจาก ก.พ. แต่ความแตกต่างในด้านนี้มีอยู่ในด้านรูปแบบมากกว่าด้าน
 แก่นสาร เพราะกฎหมายฉบับนี้มีอยู่เพียง 5 มาตรา การใช้บังคับจริง ๆ กระทำโดยการออก

กฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียดคล้ายคลึงกับตัวแม่บทคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นอย่างมาก จนดูเหมือนว่าการแยกตัวหรือไม่แยกตัวออกมามีผลแตกต่างกันมากนัก การ จัดระดับชั้นและบัญชีอัตราเงินเดือนก็ยังใช้ของ ก.พ. อยู่ และการปรับใช้ก็กระทำในลักษณะ ที่สถานภาพของอาจารย์มหาวิทยาลัยต้องตกต่ำกว่าสถานะเดิมที่เป็นอยู่เป็นอย่างมาก¹ สรุปความ ได้ว่าโครงสร้างและรูปแบบของระบบบริหารงานมหาวิทยาลัยไทยก็คือระบบราชการนั่นเอง เมื่อเป็นเช่นนี้ก็มิปัญหาอยู่ที่ การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมจะมีโอกาสแทรกตัวเข้ามาและถือ ปฏิบัติอยู่ในมหาวิทยาลัยไทยได้หรือไม่ อย่างไร และเพียงใด

เงื่อนไขค่านิยมลัทธิเอื้ออำนาจและภาวะจำกัดของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม

การพิจารณาและอภิปรายข้างต้นชี้ให้เห็นว่า เวทีมหาวิทยาลัยที่จะเล่นการบริหาร งานแบบมีส่วนร่วมนั้นมีการจัดฉาก หรือกรอบค้ำกฏหมายและระเบียบแบบแผนอย่างไวบัง ฐานคติหลักประการสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ กรอบกฎหมาย กฎข้อบังคับและระเบียบแบบแผน ของทางราชการที่ใช้บังคับอยู่นั้นเป็น “สิ่งที่กำหนดให้” หรือกติกาการเล่นที่จะต้องยึดถือ ยอมรับไม่ว่าจะชอบหรือไม่ก็ตาม การยอมรับก็จะมีลักษณะที่เป็นการปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ในแง่ที่ว่าบทบัญญัติเหล่านั้นจะละเมิด ผ่าฝืนละเลยหรือหลีกเลี่ยงไม่ได้ จะใช้มาตรการอื่นมา ทดแทนไม่ได้ จะตีความเอาตามอำเภอใจของผู้บริหารก็ไม่ได้อีกเหมือนกัน เหตุผลที่ต้องถือ ปฏิบัติโดยเคร่งครัดนั้น นอกจากคำตอบแบบกำปั้นทุบดินที่ว่า “กฎหมายต้องเป็นกฎหมาย” แล้ว ยังมีเหตุผลสนับสนุนประการอื่นๆ อีก เช่น บทบัญญัติของกฎหมายเป็นเครื่องปกป้อง ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด การ ทุจริต คอร์รัปชัน การเล่นพรรคเล่นพวก กฎหมายปกป้องรักษาคุณภาพและมาตรฐานการ ศึกษาของสถาบัน ปกป้องผลประโยชน์ของข้าราชการทุกคน และในที่สุดปกป้องผลประโยชน์ ของนักศึกษาเกี่ยวกับสิทธิขั้นต้นต่างๆ ของตน เมื่อต้นได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิที่จะวางโปรแกรมการศึกษาและลงทะเบียนเข้าศึกษาในวิชาต่างๆ จนจบ ในระยะเวลาอันสมควร เป็นต้น

สำหรับการบริหารราชการของมหาวิทยาลัยไทยนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า พอลจะมีช่องทางที่จะนำแนวความคิดเรื่องการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมมาใช้ได้ในโอกาสต่อไปนี้

1. นำมาใช้ได้ทั้งขอบเขตหรือลักษณะผ่อนปรนที่กฎหมายอำนาจหรือเปิดช่องทางให้ เช่น การจัดตั้งและการใช้งบประมาณ งบประมาณของมหาวิทยาลัย งบประมาณก่อนนี้มีขนาดมากน้อยแตกต่างกันตามรายได้ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยทั่วไปแล้วจะขึ้นอยู่กับจำนวนนักศึกษา มหาวิทยาลัยบางแห่งอาจจะมีรายได้จากหลักทรัพย์แหล่งอื่น ๆ เช่น จากทรัพย์สิน เป็นต้น ในการวางแผนนโยบายและการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณนี้ ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยอาจจะเปิดโอกาสให้สมาชิกในวงกว้างมีส่วนร่วมในการพิจารณาได้พอสมควร อาจพิจารณาใช้จ่ายเงินเพื่อกิจการด้านต่าง ๆ เช่นสวัสดิการของข้าราชการชั้นผู้น้อย อุดหนุนการจัดพาหนะรับส่งข้าราชการและนักศึกษา ทุนการศึกษาแก่นักศึกษาที่เรียนดี หรือที่ขาดแคลน ฯลฯ นอกจากนี้ก็จะวางระบบการบริหารงานบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น อำนาจหน้าที่ของ อ.ค.ม. มหาวิทยาลัย การวางระบบพิจารณาและอนุมัติการเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการในกรณีปกติตั้งแต่ระดับรองศาสตราจารย์ลงมาตามเงื่อนไขและคุณสมบัติที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ เป็นต้น

2. การบริหารกรณีต่างๆ ภายในขอบเขตอำนาจการใช้พิจารณาอนุญาต (discretionary authority) ขององค์กรหรือตำแหน่งบริหารต่างๆ ในมหาวิทยาลัย บทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบแบบแผนต่างๆ ย่อมกำหนดลักษณะอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งหรือองค์กรต่างๆ ของมหาวิทยาลัยไว้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ เช่น ให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่กำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัย โดยมีอธิการบดีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยมีหน้าที่รับนโยบายมาปฏิบัติ (แต่ตามข้อเท็จจริงก็มักจะเป็นฝ่ายเสนอนโยบายให้สภาพิจารณาเสียเป็นส่วนใหญ่) ฐานะของอธิการบดีก็เทียบเท่าอธิบดี นอกจากนั้นก็มียกเว้น หรือเทียบเท่าที่รับหน้าที่ในการบริหารงานระดับคณะ เป็นธรรมดาอยู่เองที่บทบัญญัติของกฎหมายเหล่านี้ย่อมจะเปิดโอกาสให้องค์กรหรือผู้ดำรงตำแหน่งบริหารใช้ดุลพินิจ ความคิดอ่าน ในการวินิจฉัยเพื่อ

บริหารงานอยู่ไม่น้อย ไม่ใช่บทบัญญัติที่เข้มงวดกวดขันซีตกรอบวงตายตัว ไม่ให้ผู้บริหารมีการใช้ดุลพินิจหรือทางเลือกในการดำเนินการเอาเสียเลย จุดนี้เองที่เปิดโอกาสให้การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นไปได้ในมหาวิทยาลัย

การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมจะเป็นไปได้และบังเกิดขึ้นเมื่อองค์กรหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ เช่นสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี หรือคณบดี สมัคใจและยินยอมกระจายอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สมาชิกในประชาคมได้เข้ามีส่วนร่วมในการใช้ทั้งในขั้นตอนการพิจารณาการตัดสินใจ ขั้นตอนการลงมือปฏิบัติ และขั้นตอนการรับผลการปฏิบัติ⁵ อาจกล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจทำนองนี้มีลักษณะถึงการสละอำนาจ (devolution) คือการสละอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไปจนไม่เหลือเลย และการมอบอำนาจ (delegation) คือการมอบอำนาจหน้าที่ให้ผู้ใดบังคับบัญชาไปช่วยแบ่งเบาโดยที่ตนยังมีอำนาจขั้นสุดท้ายและรับผิดชอบอยู่ สำหรับการกระจายอำนาจในการบริหารแบบมีส่วนร่วมนี้ มีลักษณะแตกต่างออกไป กล่าวคือ การประชุมหรือการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมนี้จะดำเนินไปบนพื้นฐานของความเข้าใจร่วมกัน (tacit common understanding) ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่า การประชุมพิจารณาและลงมติเรื่องต่าง ๆ นั้น ไม่ใช่การกระทำในฐานะของการให้คำปรึกษาหารือ (advisory capacity) ซึ่งเจ้าของอำนาจจะรับไปปฏิบัติหรือไม่ก็ได้ แต่เป็นการประชุมในฐานะที่ทำหน้าที่วินิจฉัยตัดสินใจ (decision making unit) ซึ่งผู้บริหารจะต้องรับมติและปฏิบัติตามนั้น และความรับผิดชอบตามกฎหมายในการปฏิบัติตามมตินั้น ๆ ยังคงอยู่กับผู้บริหารนั้น ๆ ตามกฎหมาย

จะเห็นได้ว่าการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัยนั้นจะเกิดขึ้นและเป็นไปได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับ "น้ำใจ" (spirit) และศรัทธาของผู้บริหารของหน่วยนั้นๆ ที่มีต่อการบริหารระบบนี้ ขึ้นอยู่ที่ว่าผู้บริหารยินดีสละอำนาจที่มีอยู่ให้กับประชาคมในองค์การของตนหรือไม่? สละมากน้อยเพียงใด? และเมื่อสละอำนาจแล้ว ผู้บริหารมีความจริงใจที่จะรักษาพันธกิจที่มีอยู่อย่างจริงจังเพียงใด?

ในข้อแรกนั้น จะเห็นว่าหน้าที่ความรับผิดชอบที่ติดอยู่กับตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัยนั้นมีอยู่มิใช่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งสูง เช่น อธิการบดี อำนาจบางเรื่อง

ก็มีความสำคัญอย่างสูง เช่น อำนาจการแต่งตั้งถอดถอนของอธิการบดี หรืออำนาจการแต่งตั้งอธิการบดีของสภามหาวิทยาลัย ในด้านความรับผิดชอบก็มีอยู่หลาย ๆ เรื่องเป็นความรับผิดชอบทางคดีอาญาและ/หรือคดีแพ่ง ฉะนั้น การที่จะให้ผู้ดำรงตำแหน่งสูง ๆ ยอมสละอำนาจที่มีอยู่ทั้งหมดไปให้คนอื่นใช้โดยที่ตนยังแบกภาระความรับผิดชอบไว้อย่างโดดเดี่ยวจึงเป็นการกระทำที่ใกล้กับการเขียนเช็คเปล่าโดยไว้ใจให้เพื่อนไปกรอกจำนวนเงินเอาเอง ฉะนั้น การสละอำนาจทั้งหมดที่มีอยู่จึงเป็นการแสดงน้ำใจ ความกล้าหาญ และความเชื่อมั่นในเสียงของคนหมู่มากอย่างน่าสรรเสริญยิ่ง ปัญหาของเรื่องนี้มิได้อยู่ที่การแบกความรับผิดชอบเท่านั้น เรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานก็เป็นเรื่องที่น่าสงสัย การบริหารงานที่อาศัยการวินิจฉัยกลั่นกรองโดยคนหมู่มากย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะไม่ทันใจ และอาจจะมีบ่อยครั้งที่ไม่ตรงกับความเห็นหรือความต้องการของเจ้าของอำนาจ ฉะนั้น การสละอำนาจทั้งหมดที่มีอยู่เพื่อริเริ่มและประกบประกองระบบบริหารโดยมีส่วนร่วมเอาไว้จึงเป็นการแสดงน้ำใจ ความกล้าหาญ และความเชื่อมั่นในเสียงของคนหมู่มากของฝ่ายบริหารที่น่ายกย่องไม่น้อยกว่าฝ่ายที่ต่อสู้เรียกร้องเพื่อให้ได้ระบบนี้มา

เราจะเห็นได้ว่า ระดับของการสละอำนาจมีความสำคัญเป็นพิเศษ การสละอำนาจส่วนใหญ่หรือการสละอำนาจ โดยสิ้นเชิง ของผู้บริหารดูเหมือนจะเป็นวิธีเดียวเท่านั้นที่จะช่วยให้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมคงอยู่และงอกงามไปบุยุลย์ในมหาวิทยาลัย เป็นการแสดงความจริงใจและเป็นการสร้างแรงจูงใจที่เรียกร้องความสนใจและความกระตือรือร้นของมวลสมาชิกขององค์การที่ทำให้บังเกิดเชื้อใฝ่ หรือความรู้สึกผูกพัน หรือรู้สึกว่าความสำคัญของตนได้รับการยอมรับ และพลังความคิดอ่าน เวลาหรือแรงที่อุทิศให้แก่งานขององค์การนั้นเป็นการซัดกันตายปลายเป็นที่ผลโดยตรงในภาคปฏิบัติ ไม่ใช่ในฐานะของผู้ "เสนอความเห็น" ที่เลื่อนลอย ฉะนั้น เราจะเห็นได้ว่า หากผู้บริหารยังคัดใจไม่ซาคในการสละอำนาจ ท้องการจะกุมอำนาจบางส่วนไว้ไม่ว่าจะเป็นเพราะเจตนาอกุศล (ulterior motive) ที่ต้องการจะกีดกันการตัดสินใจเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ให้ตกอยู่กับตนเองหรือเพื่อนสนิทก็ดี ความขลาดกลัวต่อความรับผิดชอบทางอาญา ทางแพ่งหรือทางวินัยจนไม่กล้าวางมือก็ดี ความอึดคตนิยมของผู้บริหาร

ที่ต้องการจะทำงานในเรื่องและวิธีการของตน ความรำคาญต่อความล่าช้า และการไม่มีขั้นตอนที่ชัดเจนหลากหลายที่แตกต่างจากของคนที่ดี หรือเหตุจูงใจส่วนตัวของผู้บริหารเองที่ต้องการปริมาณผลงานมากและรวดเร็วเพื่อเป็นการสร้างเกียรติประวัติของตัวเองมือการ บริหารของตนที่ดี สิ่งเหล่านี้อาจจะมีผลให้การบริหารแบบมีส่วนร่วมมีลักษณะเป็นเกลียว บิดเบือนหรือไม่สมบูรณ์ ในระดับรูปแบบและ/หรือระดับของการปฏิบัติได้ เช่น บางมหาวิทยาลัยมีข้อตกลงร่วมกันว่า สภามหาวิทยาลัยจะส่งอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายในการแต่งตั้งอธิการบดี และเปิดทางให้มีการสรรหาโดยเปิดเผยได้ อธิการบดีที่ได้รับตำแหน่งก็ยินยอมส่งอำนาจในการแต่งตั้งคณะบดีโดยเปิดโอกาสให้คณาจารย์ในคณะเป็นผู้เลือก และส่งอำนาจวินิจฉัยในการบริหารงานให้แก่ที่ประชุมคณะบดี คณะบดีที่ได้รับเลือกทั้งมาก็ส่งอำนาจโดยเปิดให้มีการบริหารโดยส่วนร่วมขึ้น ในคณะของตน นักบริหารที่เห็นแก่ได้บางคนก็ทำตัวไม่คงเส้นคงวา เช่น ในขั้นแรกก็ยอมรับความสำคัญของเสียงข้างมากที่เลือกตนขึ้นให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่บริหาร ครั้นเมื่อลงมือบริหารงานไปแล้วไม่ต้องการจะส่งอำนาจก็เปลี่ยน frame of reference เกี่ยวกับรากฐานความชอบธรรมของตำแหน่งไปอ้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมาสนับสนุนฐานะของตน เมื่อถูกทักท้วงโดยเสียงส่วนใหญ่ก็ถือว่าเป็น “กฎหมู่” ที่มาทำทลาย “กฎหมาย” การรวบอำนาจบางกรณีก็อาจจะทำได้มีมโนคติว่านั่น คือ ไม่รวมไปทั้งหมด แต่เหลือเปิดโอกาสสมาชิกได้พิจารณาบ้างพอกันครหา เช่น ผู้บริหารมีอำนาจอยู่ N รายการ มอบให้ที่ประชุมตัดสินเสีย 3 รายการ ยังคงสงวนเอาไว้ N-3 รายการ ใน N-3 รายการนี้ก็อาจจะเรียกประชุมขอคำแนะนำปรึกษาหารือในการพิจารณาให้มีลักษณะคล้ายกับการบริหารแบบมีส่วนร่วม แต่แท้จริงแล้วการประชุม “เพื่อหารือ” นี้อาจจะจัดขึ้นได้บ่อยครั้งไม่แพ้กัน ในหน่วยงานแบบ bureaucracy

จะเห็นได้ว่าการหวงแหนอำนาจ หรือการส่งอำนาจส่วนน้อยอย่างเสียไม่ได้โดยสงวนส่วนใหญ่เอาไว้ไม่ก่อให้เกิดพลังผลักดันหรือไม่เป็นเงื่อนไขที่จะสนับสนุนหรือส่งเสริมความร่วมมือในการบริหารให้เป็นปีกแผ่น หรือพัฒนาขึ้นแต่อย่างใด กลับจะทำให้การบริหารรูปนี้ชะงักความเจริญเติบโตเหมือนต้นไม้ “บอนไซ” บรรยากาศขององค์กรและความกระตือรือร้นของสมาชิกส่วนใหญ่ในองค์กรก็จะละลายหายไป เพราะการมีส่วนร่วมในขอบเขตจำกัดคับ

แบบนี้ทำให้ฐานะของเสียงส่วนใหญ่ของประชามเหมือนเจี๊วค มีอำนาจอยู่เฉพาะในเครงเคน หลงเหลือที่ได้รับแบ่งปัน การแสดงความเห็นในเรื่องส่วนใหญ่ก็เป็นการเสนอแนะมากกว่าการร่วมตัดสินใจ ยิ่งกว่านั้นการมอบอำนาจบางส่วนเช่นนี้ยังเป็นช่องทางให้มีผู้สงสัยเจตนาของผู้รับผิดชอบไปในทางที่เสื่อมเสีย เช่น เห็นว่าเป็นการสงวนอำนาจการตัดสินใจในเรื่องประโยชน์หรือการจัดสรร “ขนม” หรือ “เนื้อ” แต่การตัดสินใจในเรื่อง “กระดูก” ที่ยุ่งยากและมีทางจะถูกโจมตีหรือประณามได้ง่าย ๆ ก็โยนให้ที่ประชุมพิจารณาเป็นเกราะกำบังให้พ้นตัว ผู้ร่วมงานก็จะตกที่นั่งต้องเอากระดูกมาแขวนคอโดยที่ไม่ได้บริโภคนอกกับเขาด้วย เป็นต้น

ข้อจำกัดและปัญหาของการบริหารแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัย

กฎหมายระเบียบแบบแผนที่อ่อนเหตุผลและยุ่งยากสลับซับซ้อน บางทีก็สร้างปัญหาให้แก่ผู้บริหารได้เหมือนกัน แต่การพิจารณาในที่นี้จะไม่ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์บทบาทนิติบัญญัติ กฎหมายและระเบียบแบบแผนที่มีอยู่ว่าสมเหตุผลหรือมีจุดอ่อนอย่างไรเพียงใด ฉะนั้น ในที่นี้จะไม่นับว่ากฎหมายระเบียบเป็นอุปสรรคหรือปัญหาของการบริหารงานมหาวิทยาลัย เพราะเมื่อถือว่ากฎหมายและระเบียบเป็น “สิ่งที่กำหนดให้” ที่ทำหน้าที่เป็นกรอบหรือเชือกกันเวทีการบริหารไปแล้ว ประเด็นที่จะพิจารณาในที่นี้จึงมีอยู่ว่า การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมภายในกรอบของกฎหมายและระเบียบนั้นมีข้อจำกัด และปัญหาอย่างไร

อุปสรรคและปัญหาของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมดังกล่าวอาจจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายฝ่าย ซึ่งรวมทั้งด้านตัวผู้บริหารเอง ด้านโครงสร้างและสิ่งแวดล้อมในระบบ และด้านผู้ร่วมงานทั้งปวง อาจพิจารณารายละเอียดได้ดังต่อไปนี้

1. ความร่วมมืออย่างกระตือรือร้นของสมาชิกในองค์กร เป็นเงื่อนไขสำคัญของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมที่สัมฤทธิ์ผล ความรับผิดชอบในการบริหารประเภทนี้ขึ้นความรับผิดชอบที่กระจายและเฉลี่ยกัน และมีอยู่ร่วมกัน หากสมาชิกส่วนใหญ่เพิกเฉยละเลยในการให้ความร่วมมือ หรือให้ความร่วมมืออย่างตก ๆ หล่น ๆ หรืออย่างเสียไม่ได้ การบริหารงานแบบนี้ก็มีทางชะงักงัน หรือล้มเหลวมากกว่า การบริหารงานแบบนี้จะมีปัญหาอีกเหมือนกัน หากมีสมาชิกบางคนที่ยึดมั่นในความคิดเห็นและประโยชน์ของตนเป็นใหญ่ เมื่อไม่ได้ตั้งใจก็มี

ปฏิกริยาตอบโต้อย่างรุนแรงและไม่รับผิดชอบ เช่นลาออก หรือโอนออกจากหน่วยงานไป หรือไปช่วยราชการในหน่วยงานอื่น หรือวางมือรอข้อในการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานโดยสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็นการร่วมประชุม การสอน การออกข้อสอบ การช่วยเหลืองานบริหาร การคุมสอบ ฯลฯ หากสมาชิกจำนวนมากหรือส่วนใหญ่ในองค์กรมีพฤติกรรมที่ไม่รับผิดชอบ ทำนองนี้ขึ้นมา ก็ย่อมสร้างความหนักใจให้แก่ผู้บริหารและเพื่อนร่วมงานเป็นอย่างยิ่ง

2. ความมีน้ำใจนักกีฬาและความกล้าได้กล้าเสียของผู้บริหารในการสละอำนาจของตน ข้อนี้เป็นเรื่องที่เห็นได้ชัด เพราะเงื่อนไขสำคัญของความอยู่รอดของการบริหารแบบร่วมมือในองค์กรก็คือการสละอำนาจทั้งหมดที่มีอยู่ ถ้าไม่สละเลยการบริหารแบบร่วมมือก็ไม่เกิดขึ้น ถ้าสละให้เล็กน้อยพอเป็นพิธี ความร่วมมือที่เกิดขึ้นก็มีอยู่อย่างฉาบฉวยพอเป็นพิธีเหมือนกัน ความร่วมมือที่จริงจังและเป็นแก่นสารยากที่จะบังเกิดขึ้น

อันที่จริงความเต็มใจยินยอมสละอำนาจทั้งหมดของผู้บริหารนั้นเป็นเพียงเงื่อนไขขั้นต่ำที่ช่วยให้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมบังเกิดขึ้นมาเท่านั้น เมื่อบังเกิดขึ้นมาแล้วจะดำเนินไปด้วยดีเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่า ผู้บริหารจะดำเนินการอย่างจริงจังเพียงใด เพื่อประทับประคองให้ระบบนี้เจริญเติบโตขึ้นโดยการสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือในองค์กร การแสวงหาและเผยแพร่ข้อมูลอย่างพอเพียงและตรงไปตรงมาแก่สมาชิกในองค์กร การพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รอบรู้ทั้งในมาตรการด้านลบ คือกฎหมายระเบียบแบบแผน และมาตรการด้านบวก คือทักษะของการบริหารงานตามทฤษฎีองค์การและการบริหารสมัยใหม่

3. บรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อความร่วมมือในองค์กร ความร่วมมือจะเกิดขึ้นได้ยากในท่ามกลางความเฉื่อยชา ไม่ยินดียินร้ายต่อสิ่งที่เกิดขึ้นและเป็นไปในองค์กร ความขัดแย้ง ความไม่ลงรอย และความรู้สึกบาดหมางกันระหว่างสมาชิกในองค์กร จนทำให้พลังหรือความพยายามที่จะร่วมกันทำงานเพื่อเป้าหมายร่วมปลาดสนาคารหายไป เหลือแต่ความระแวงแคลงใจ การมองโลกและมองบุคคลในแง่ร้าย ในไม่ช้าสไตล์การวางตัวของบุคคลก็เป็นแบบต่างคนต่างอยู่ ชังตนเองอยู่ (encapsulated) ในอาณาจักรแคบๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับใครและไม่ยอมให้ใครมาเกี่ยวข้อง การสันนิบาตหรือการเสวนาเพื่อการแลกเปลี่ยนความรู้และความคิด

เห็นทางวิชาการ เพื่อพัฒนาซึ่งกันระหว่างสมาชิกมีน้อยหรือไม่มีเลย แม้กระทั่งการติดต่อสัมพันธ์เพื่อการบริหารงานประจำให้เดินไปก็ทำด้วยความยากลำบาก อากาการเหล่านี้เป็นเครื่องชี้ว่าการบริหารงานแบบร่วมมือหรือแม้กระทั่งการบริหารงานประจำของหน่วยงานอยู่ในขั้นโคม่า

การบริหารงานทั่วไปและโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมที่ “มีสุขภาพดี” นั้นย่อมจะดำเนินไปท่ามกลางเงื่อนไขและสภาพแวดล้อมที่บุคคลมีความเปิดเผยจริงใจ การเสียสละอำนาจ ความอดทนต่อความคิดและทัศนคติที่แตกต่างกัน ความเชื่อในปรัชญาประชาธิปไตย โดยที่หนุนหลังการบริหารโดยเสียงส่วนใหญ่ ความเชื่อนี้จะต้องเป็นความเชื่ออย่างจริงใจ ไม่ใช่เพียงการพร่ำพูดเป็นวาทศิลป์ (lip service) เพราะมีบางกรณีที่มีผู้แสดงอย่างแข็งขันว่ามีความเชื่อในระบบการประชุม แต่ในขณะเดียวกันพยายามเลี่ยงการบ่อนทำลายให้ที่ประชุมตัดสินใจเพราะ “กลัวการเมืองในที่ประชุม” บรรยากาศทางด้านบวกในการทำงานในลักษณะที่กล่าวมาแล้วนี้ เป็นแนวทางที่วางพื้นฐานอยู่บนทฤษฎีแนวความคิดด้านองค์การและการบริหารสมัยหลัง ๆ นี้ และเชื่อว่าไม่ใช่สิ่งที่จะเกิดขึ้นมาหรือหายไปเองตามดวง แต่เป็นสิ่งที่สามารถจะสร้างสรรค์และส่งเสริมให้บังเกิดขึ้นมาได้แน่นอน ความรับผิดชอบในการสร้างสรรค์บรรยากาศนี้ตกอยู่ที่ผู้นำในองค์การ

4. การมีข้อมูลและข่าวสารอย่างเพียงพอ การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมจะต้องอาศัยข้อมูล 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือข้อมูลที่เกี่ยวกับความเป็นไปทั่ว ๆ ไปของหน่วยงานและวงการอย่างหนึ่ง กับข้อมูลที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่จะตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะอีกเรื่องหนึ่ง ประการหลังนี้นับว่ามีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับคุณภาพของการบริหารเป็นอย่างมาก ผู้เข้าร่วมประชุมควรจะได้รับทราบระเบียบวาระและเอกสารประกอบที่จำเป็นในช่วงเวลาพอสมควรก่อนการประชุมเพื่อที่จะได้มีโอกาสศึกษาและตระเตรียมประเด็นที่จะเสนอแนะต่อที่ประชุม ประเด็นเหล่านี้จะแหลมคมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเมื่อผ่านการซักเถลาในการอภิปรายโต้แย้งในกลุ่มผู้ร่วมงานที่ได้รับทราบและศึกษาข้อมูลมาอย่างดั่งแก่เหมือนกัน การเสนอข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ก็น่าจะทำให้คุณภาพของผลการวินิจฉัยต้องลงมาตาม

ส่วน การประชุมที่ไม่ทราบข้อมูลและไม่ทราบแน่ชัดระเบียบวาระการประชุมล่วงหน้า นั้น จะหวังผลได้เลือนลางเต็มที่ ผู้ร่วมประชุมจะเดินเข้าห้องประชุมด้วยมือเปล่าและสมองอันว่างเปล่า และใช้สามัญสำนึกว่า “กลอนสค” ในการวิเคราะห์วิจารณ์วาระต่าง ๆ อย่างเฉพาะหน้าไปอย่างผิวเผินขาดความลึกซึ้ง ทั้งในแง่ความเข้าใจและข้อมูล ผลที่เกิดขึ้นประการหนึ่งก็คือต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมติที่ลงไว้ครั้งแล้วครั้งเล่า ทำให้เกิดความเบื่อบ่นและหมดความเลื่อมใสในอรรถประโยชน์ การประชุมไป

5. ทักษะในการบริหารงานของผู้บังคับการ มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากองค์การบริหารธรรมดาทั้งในแง่ทฤษฎีองค์กรและในแง่ของระเบียบแบบแผนที่ผู้บริหารพึงตระหนักไว้ นอกจากนี้การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมก็เป็นรูปการบริหารที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกลุ่มทฤษฎีองค์กรแบบหนึ่ง นักบริหารไม่เพียงแต่จะศึกษาให้รู้จักและเข้าใจสาระสำคัญของมันเท่านั้น แต่จะต้องมีทักษะในการบริหาร (managerial skills) อย่างเพียงพอที่จะถึงเอาหลักการและแนวความคิดต่างมาประยุกต์ใช้อย่างได้ผลในภาคปฏิบัติเป็นทักษะรวมทั้งครอบคลุมแง่มุมต่าง ๆ ของการบริหารยุคใหม่ไว้อย่างกว้างขวาง มีทั้งทักษะด้านเทคนิควิธีการบริหาร ด้านการจัดและแก้ปัญหาาระบบของกิจการ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลระหว่างกลุ่ม และระหว่างองค์กร (technical, organizational, interpersonal relation, intergroup relations and inter-organizational relations skills) ในการวางหลักสูตรสอนวิชาการบริหารไม่ว่าที่ไหนฝ่ายวางรูปหลักสูตรก็มักมีวัตถุประสงค์ที่จะฝึกฝนให้นักศึกษามีทักษะเหล่านี้ แต่ก็มักจะผิดหวังที่จะดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย เนื่องจากการสร้างทักษะเหล่านี้ต้องใช้ทั้งประสบการณ์ ภาคปฏิบัติ และชั่วโมงบินซึ่งหาไม่ได้จากกระบวนการเรียนรู้ในชั้นเรียนด้วยตนเอง นักบริหารมหาวิทยาลัยบางคนที่ย้อนพื้นความรู้ทางทฤษฎีองค์กรและการบริหาร แต่มีจินตนาการที่กว้างไกล มีศักยภาพในการเรียนรู้ และมีความใฝ่ใจที่จะสร้างสรรค์ระบบบริหารอย่างจริงจังแล้วก็อาจจะพัฒนาตนเองให้มีทักษะในการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมได้ก็เหมือนกัน เมื่อมีทักษะประเภทนี้แล้ว ก็เท่ากับนักบริหารครอบครองกลไกสำคัญที่อาจจะ

ช่วยบรรเทาหรือขบแก้ปัญหาลายประการที่กล่าวข้างต้นได้ เช่น การลดความขัดแย้ง และสร้างความกระตือรือร้นของสมาชิกในองค์กร การจัดระบบข้อมูลข่าวสารที่หมุนเวียนทั่วถึง

สำหรับนักบริหารที่ขาดจินตนาการและทักษะในการบริหารสถานการณ์ อาจจะตรงกันข้าม กล่าวคือ แทนที่จะช่วยผ่อนคลายหรือทุเลาปัญหาที่มีอยู่ให้ระดับหนึ่งก็กลับมีสได้ “การบริหารงานแบบสร้างปัญหา” (work complication) ขึ้นมา แทนที่จะจัดสร้างระบบเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลที่หมุนเวียนทั่วถึงก็กลับมีวิธีเก็บกัก หนองเหนียว ตัดแปลง หรือตัดทอนข้อมูล โดยมีเจตนาหรือไม่มีเจตนา เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นวิธีการที่คิดกันมาใช้ในการแก้ปัญหา นั้นอาจจะสร้างปัญหาอื่น ๆ สืบทอดต่อไปอีกเป็นลูกโซ่ ความขัดแย้งที่มีอยู่ก็ไม่จำเป็นจะต้องใช้ความพยายามพิเศษมาระงับหรือบรรเทา แต่เอาไว้ใช้ประโยชน์ในแง่ของการรักษาความสงบเรียบร้อยในการปกครอง ทำนอง divide and rule

6. กฎหมายและมาตรการนอกเหนือกฎหมาย (extra legal measure)

การที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยชั้นสูงมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่ที่ประชุมโดยที่ยังคงความรับผิดชอบไว้ครบถ้วนนั้น ถึงแม้จะเป็นการเสี่ยงมากแต่ก็ไม่ถึงกับเป็นการเขียนเช็คเปล่า ทั้งนี้เพราะผู้บริหารมีโอกาสจะเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในฐานะประธานที่ประชุม ในการคุมเกมนี้ สิ่งที่ผู้บริหารพึงระมัดระวังรอบคอบเป็นพิเศษ ก็คือคอยเป็นผู้กำกับเส้นเช็คว่า มติหรือข้อตกลงต่างๆ ที่ที่ประชุมวินิจฉัยออกมานั้นมีลักษณะเป็นการล้ำเส้นขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่หรือไม่ อำนาจหน้าที่ที่สภามหาวิทยาลัย อธิการบดี และคณะคมีอยู่เป็นอำนาจหน้าที่ที่ให้อำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายมหาวิทยาลัย หลักสูตรการศึกษา ข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการศึกษา ฯลฯ บทบัญญัติตามกฎหมายและข้อบังคับเหล่านี้เป็นหลักประกันประโยชน์ของมหาชน ประกันประโยชน์ของสถาบัน ประกันมาตรฐานการศึกษา ประกันสิทธิและหน้าที่ของคณาจารย์ และประกันสิทธิและหน้าที่ของนักศึกษา บทบัญญัติเหล่านี้ไม่ใช่สิ่งที่จะละเลย ละเมิด สับเปลี่ยน อนุโลม หรือตีความเอาตามใจชอบหรือตามสามัญสำนึกได้ การใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงขอบเขตอำนาจ เช่นอนุวัติเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบเขตหรือเกินขอบเขตอำนาจซึ่งเป็นโมฆะกรรมไปตั้งแต่ต้นแล้ว หรือแม้กระทั่งการใช้

ดำเนินการในขอบเขตอำนาจ แต่ไปกระทบกระเทือนสิทธิหรือประโยชน์ของนักศึกษา ก็อาจจะถูกมหาวิทยาลัยและอาจารย์ก็อาจจะถูกดำเนินคดีฟ้องร้องถึงโรงศาลได้⁶ หากผู้บริหารเป็นผู้รอบรู้ในบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบแบบแผนอย่างแม่นยำและสามารถเตือนสติที่ประชุมได้ว่า เรื่องใดอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่และเรื่องใดที่ “ล้ำเส้น” ออกไปแล้ว ภาวะการเสี่ยงของเจ้าของอำนาจก็ลดลง

เรื่องของกฎหมายระเบียบแบบแผนโดยธรรมชาติแล้ว คุณเหมือนจะเป็นไม้เบื่อไม้เมากับอาจารย์มหาวิทยาลัย อาจารย์ที่พอจะคุ้นเคยกับหน้าตาของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ อยู่บ้างก็ได้แก่อาจารย์ที่มีประสบการณ์อยู่นานปี หรือไม่ก็เป็นผู้ที่โอนมาจากตำแหน่งหน้าที่ราชการจากกระทรวงทบวงกรมอื่น สำหรับผู้ที่จบจากต่างประเทศมาหรือเพิ่งเข้าเป็นอาจารย์ใหม่ ๆ ก็จะต้องใช้เวลาไปสักพักหนึ่งกว่าจะทำความรู้จักมักคุ้นกับกฎหมายระเบียบแบบแผนที่เกี่ยวข้องได้ แต่กฎหมายที่รู้จักก็ได้แก่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานหรือสิทธิของตนโดยตรงเท่านั้น ส่วนกฎหมายระเบียบอื่น ๆ ที่ครอบคลุมมหาวิทยาลัยอยู่ในด้านการบริหารงานทั่วไป เช่น การบริหารงานคลัง การบริหารงานบุคคล ระเบียบงานพัสดุ ระเบียบงานสารบรรณ ก็ดูเหมือนจะเป็นเขาวงกตหรืออาณาจักรลับที่รองอธิการบดีฝ่ายบริหารและข้าราชการธุรการเท่านั้นจะรู้ดี

นอกจากเรื่องการพิจารณา “ล้ำเส้น” ขอบเขตอำนาจหน้าที่แล้ว การพิจารณาเรื่องภายในขอบเขตอำนาจก็มีข้อที่ควรระมัดระวังอยู่บ้างเหมือนกัน กล่าวคือ ในการบริหารงานแบบร่วมมือ ที่อาศัยการประชุมพิจารณาวินิจฉัยประเด็นเรื่องราวต่าง ๆ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่อยู่เสมอ นั้น ทางปฏิบัติที่มักจะกระทำก็คือ การวางกฎเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติในแต่ละเรื่องเป็นบรรทัดฐาน ในการวินิจฉัยครั้งต่อ ๆ ไป ก็ค้นเอาบรรทัดฐานหรือเรื่องเดิม (precedence) มาดู กฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานที่สร้างขึ้นมาเป็นแนวทางปฏิบัติงานนี้ มีลักษณะเป็นมาตรการเพิ่มเติมที่ออกมาสมทบกับบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่มีอยู่แล้ว (extra legal measure) มาตรการเพิ่มเติมนี้อาจจะมีผลกระทบกระเทือนสิทธิหรือผลประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทั้งทางบวกและทางลบ หากเป็นทางบวกก็ไม่สู้ไรนัก แต่หากเป็นมาตรการที่จำกัดหรือรื้อถอนสิทธิของบุคคลนอกเหนือจากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่

มีอยู่แล้วก็มีทางจะเกิดปัญหาขึ้นมาได้ในกรณีที่ผู้เสียประโยชน์อาจจะตั้งข้อสงสัยในความถูกต้องชอบธรรม (legitimacy) ของมติหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารในเรื่องนั้น ๆ ได้

อันที่จริง การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัยนั้น ถึงแม้ผู้บริหารไม่สันทัดในทฤษฎีองค์การแผนใหม่ และหย่อนทักษะทางการบริหารที่จะผลักดันการบริหารให้รุกหน้าไปอย่างรวดเร็ว แต่ผู้บริหารก็อาจจะดำเนินการบริหารเชิงอนุรักษ์นิยมหรือแบบสงวนท่าทีหลีกเลี่ยงปัญหาการบริหารไปได้ เพียงแต่ผู้บริหารเป็นผู้กระหน่ำในธรรมชาติของข้อเท็จจริงที่เห็น ๆ ว่ากฎหมายและระเบียบที่มีกรอบการดำเนินกิจกรรมของมหาวิทยาลัยนั้นคืออะไร มีต้นตอหนทางอย่างไรก็พอจะประคับประคองงานบริหารให้ดำเนินไปตามครรลองที่ชอบไม่ “ล้ำเส้น” จนตกขอบทางหรือตกเวทีลงไป ผู้บริหารที่มีความรู้และทักษะทางการบริหารเป็นอย่างดี ก็อาจจะดำเนินนโยบายการบริหารเชิงสร้างสรรค์ ขจัดความระแวงสงสัยกินแหนงแคลงใจของผู้ร่วมงานลดความขัดแย้ง สร้างสรรค์ บรรยากาศการทำงานที่เอื้ออำนวยให้บุคคลมีขวัญ กำลังใจและกระตือรือร้นที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารที่เปิดเผยและจริงใจ เมื่อสามารถผลึกพลังสร้างความเป็นปึกแผ่นและเสถียรภาพในการบริหารได้เป็นอย่างดีแล้ว ก็อาจจะผลักดันหรือพัฒนาขีดความสามารถขององค์การให้เพิ่มขึ้นได้โดยคล่องตัว และปราศจากอุปสรรคขัดขวางแม้กระทั่งบทบัญญัติของระเบียบ หรือกฎหมายชั้นพระราชบัญญัติที่เป็นกรอบอยู่ก็อาจจะเสนอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หากมีแรงสนับสนุนที่เข้มแข็งและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจากภายในระบบองค์การ

สำหรับ “การบริหารงานแบบสร้างปัญหา” ประเภทที่ร้ายแรงที่สุด ได้แก่การบริหารงานของผู้นำที่ไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงธรรมชาติ ลักษณะ ฐานะ ความมุ่งหมาย อำนาจขอบเขตและขีดความสามารถของปัจจัยด้านกฎหมาย องค์การรูปนัย และองค์การอรูปนัยว่ามีเงื่อนไขข้อกำหนดเป็นกติกากำหนดพื้นฐานที่จะต้องตกลงยอมรับกันอย่างไร มีข้อจำกัดอย่างไร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และขีดความสามารถที่จะทำอะไรได้บ้าง และทำอะไรไม่ได้บ้าง และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะใด? อย่างไร? เพียงใด สำหรับผู้ที่มีความลำบากใจที่จะทำความเข้าใจทำงานหรือปฏิบัติตนให้เหมาะสมในท่ามกลางช่วยความสัมพันธ์ของกระแสค่านิยมหลาย ๆ

สายที่ฉวัดเฉวียนกันอยู่ภายในระบบบริหารที่วางรากฐานอยู่บนแนวความคิดใหม่แต่ใช้ปฏิบัติในโครงสร้างเก่าแก่นี้อาจจะจัดเป็น 3 กลุ่มด้วยกัน กลุ่มแรกได้แก่ ผู้ที่มีทัศนะมองเห็นว่ากฎหมายมีฐานะสูงสุดยก (supreme) องค์การรูปนัยคือกลไกที่จะบังคับให้กฎหมายที่มีอยู่โดยชอบองค์การรูปนัยคือกฎหมายที่ไม่มีกฎหมายอะไร อีกกลุ่มหนึ่งนี้อาจจะมีทัศนะแตกต่างกันจากคำเป็นขาว ถือว่ากลไกหรือข้อตกลงที่พัฒนาขึ้นมาจากความสัมพันธ์รูปนัยนั้นสำคัญกว่าสิ่งอื่นใด ใช้ข้อตกลงและวิธีการรูปนัยเป็นหนทางลัดหลบหลีกกระบวนการตามครรลองขององค์การรูปนัยตามอำเภอใจ บางทีก็ใช้เพลิดเพลินไปจนถึงกับจะให้ อนุโลม ใช้แทนกฎหมายระเบียบแบบแผนโดยแถลงไว้อย่างภาคภูมิใจว่า “เราถือวิธีการ Liberal” “เราไม่ยึดมั่นกับสิ่งเหล่านี้” เป็นต้น

สำหรับกลุ่มอัตถนิยมประเภทสุดท้ายนี้มีพฤติกรรมสังเกตได้ยากและสับสนกว่าพิจารณาผิวเผินนักบริหารประเภทนี้อาจจะมีลักษณะใกล้เคียงอุดมคติ คือไม่มีกฎหมายเป็นสรณะสูงสุดเหมือนกลุ่มนิตินิยม แต่ก็ไม่มีลักษณะต่อต้านกฎหมายเหมือนพวกหัวรุนแรงทั้งหลาย ค่านิยมที่ยึดถือดูเหมือนจะเป็นแบบสัมพัทธคติ (pragmatism) คือเอางานเสร็จเข้าว่า แต่ถ้าพิจารณาให้ถี่ถ้วนแล้วจะเห็นว่านักบริหารกลุ่มนี้มักยึดอำเภอใจของตนเป็นใหญ่ วิธีทางใดที่จะสนองความต้องการไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหรือการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมก็หยิบฉวยมาใช้ทั้งนั้น บางทีเรื่องที่อยู่ในวิสัยที่จะนำไปปรึกษาหารือขอมติที่ประชุมได้ก็ถึงมากัดสินเสียเอง โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย บางเรื่องต้องรออาศัยโครงสร้างและพื้นฐานทางกฎหมายให้เรียบร้อยเสียก่อน แต่ไม่ทันใจ ก็ผลักดันให้เสี่ยงดำเนินการไปโดยอนุโลมทั้ง ๆ ที่ไม่มีอำนาจอะไรจะอนุโลมได้ เพราะพื้นฐานด้านความถูกต้อง ความสมบูรณ์ และความชอบธรรมยังไม่มี ก่อให้เกิดความระส่ำระสายขึ้นทั่วไป แท้จริงการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในยามที่ไม่ควรใช้ แต่เมื่อถึงคราวจำเป็นต้องใช้ กลับละเลยเสียนี้เป็นความไม่อยู่กับร่องกับรอยที่ก่อให้เกิดปัญหาทั้งในค่าน้ำเพิ่มความระแวงแคลงใจ (credibility gap) สั่นคลอนเสถียรภาพและค่านิยมต่าง ๆ ของระบบในระยะสั้น และความถูกต้องชอบธรรมของกิจกรรมนั้นในระยะยาว

สรุปความได้ว่า สำหรับผู้ที่รู้จักและเข้าใจถึงความทันสมัยทั้งในแง่กฎหมาย และทฤษฎีองค์การและการบริหารงานสมัยใหม่ การบริหารงานโดยมีส่วนร่วมเป็นระบบที่อาจปฏิบัติได้ผลดีในระบบมหาวิทยาลัยไทย กฎหมายระเบียบแบบแผนเป็นกติกากว่าไม่ใช่อุปสรรค ยิ่งกว่านั้น กติกาก็มีอยู่ก็อาจจะเปลี่ยนแปลงปรับปรุงได้ ถ้ามีความจำเป็นและมีเหตุผลเพียงพอ

ปฐม มณีโรจน์

เชิงอรรถ

1. ส่วนสำคัญของนักวิชาการกลุ่มที่มีส่วนร่วมในการเสวนาคิดหรือผลงานทางด้านนี้ ได้แก่ Carl Rogers, Chris Argyris, Rensis Likert, Gordon Lippit, Warren Bennis, Douglas McGregor, Abraham Maslow, Frederick Herzberg, Richard Beckhard, Robert Blake and Jane Mouton, Edgar Schein, Larry Kirkhart, Frederick Thayer, Orion White, Jr. และ William Eddy
2. ศู ยูทัย เลหาวิเชียร. "องค์การและบริหารงานมหาวิทยาลัย", *พัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 14 เล่มที่ 3 (กรกฎาคม, 2517), 395-416
3. ส่วนหนึ่งของกฎหมาย กฎข้อบังคับและระเบียบแบบแผนที่ใช้บังคับอยู่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย แห่งหนึ่ง ๆ ได้แก่ กฎหมายและประกาศคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแห่งนั้น ๆ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการมหาวิทยาลัย กฎทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ (ซึ่งลอกแบบมาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518) เป็นส่วนใหญ่ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาพระธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ระเบียบว่าด้วยกาให้ข้าราชการไปศึกษาฝึกอบรมและดูงาน ระเบียบงานพัสดุ ระเบียบงานสารบรรณ ข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วย การศึกษา หลักสูตรการศึกษา ฯลฯ ทั้งนี้ โดยมีอธิการบดีของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานในฐานะที่เทียบเท่าอธิบดีของกรมในระบบราชการ
4. ผู้เขียนเคยอภิปรายเรื่องนี้ในรายละเอียดไว้แล้วใน "อาจารย์มหาวิทยาลัย : มโนทัศน์ภาวะกดดัน และทางเลือก," *พัฒนบริหารศาสตร์* ปีที่ 18 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม, 2521), 552-570

5. แนวความคิดในการจำแนกกระบวนการบริหารที่จะเข้ามีส่วนร่วม ออกเป็น 3 ขั้นตอนนั้นเสนอไว้ใน David Haggood (ed.), *The Role of Popular Participation in Development* (Cambridge, Mass. : MIT Press, 1969) การมีส่วนร่วมที่เป็นจริงในภาคปฏิบัติคงไม่จำเป็นจะต้องครบทั้งสามขั้นตอน แต่ขั้นตอนที่จะขาดเสียมิได้เห็นจะได้แก่ขั้นตอนแรก คือการมีส่วนร่วมในขั้นการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งอาจจะเป็นการวินิจฉัยเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมาย นโยบาย กลยุทธ์ ที่สำคัญคือจะต้องมีส่วนร่วมเสี่ยงในการ **ร่วมตัดสินใจ** จริงๆ ไม่ใช่เพียงแค่ร่วมเสนอแนะ ให้คำปรึกษาหารือ แล้วให้ผู้บริหารไปสรุปตัดสินใจเองในขั้นสุดท้าย (final say)
6. เมื่อไม่นานมานี้ก็มีศศิที่น่าสนใจซึ่งนักศึกษาผู้เสียประโยชน์ดำเนินคดีกับมหาวิทยาลัยและผู้บริหารที่มหาวิทยาลัยศิลปากร ดู *มติชน* ปีที่ 2 ฉบับที่ 516 (วันที่ 15 กรกฎาคม 2522) หน้า 8