



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มหาวิทยาลัยเป็นชุมชนวิชาการ (The Academic Community) ซึ่งเป็นที่รวมของผู้รู้หลายสาขาวิชา มีภาวะความรับผิดชอบเฉพาะแตกต่างกันไปตามศาสตร์ มีแนวคิด จุดยืนและหลักการเฉพาะในวิชาชีพของตน จึงดูเหมือนมีความหลากหลาย แต่ในความหลากหลายนั้นต่างก็มีเป้าหมายร่วมกัน คือการแสวงหาความรู้ชั้นสูงเพื่อถ่ายทอดสู่คนรุ่นใหม่และเพื่อยังประโยชน์แก่สังคม (Hickman, 1970) ภาระหน้าที่และพันธกิจของมหาวิทยาลัยดังกล่าวทำให้ธรรมชาติขององค์กรมหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากองค์กรอื่น โดยทั่วไปนอกจากภาระหน้าที่ในการบริการชุมชนคล้ายกับภารกิจขององค์กรอื่น และภาระหน้าที่ในการถ่ายทอดความรู้ระดับสูงแล้ว หน้าที่อันเป็นหัวใจสำคัญของมหาวิทยาลัยคือ การสร้างความรู้ใหม่ หรือการเสริมความรู้เดิมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการทำหน้าที่ดังกล่าว คือ รูปแบบการบริหารองค์กรที่มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง (ปฐมมณีโรจน์, 2532; สิบปนนท์ เกตุทัต, 2537) ดังคำกล่าวของผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงท่านหนึ่งว่า “...ภายใต้บรรยากาศของความเป็นอิสระเท่านั้นที่จะก่อให้เกิดบรรยากาศของการแสวงหาความจริง...” (เกษม สุวรรณกุล, 2520)

ความเป็นอิสระ (Autonomy) คือหลักของการที่จะให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยบริหาร (Government body) ที่มีหลักการสำคัญ 2 ประการคือ

1. การปกครองตนเอง (Self-governance) เมื่อสถาบันต้องการความเป็นอิสระ ต้องให้การดำเนินกิจการภายในของสถาบันอยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของบุคลากรกลุ่มต่างๆ ที่เป็นเสมือนประชากรของมหาวิทยาลัย โดยให้บุคคลเหล่านั้นมีส่วนร่วม (Participation) ในการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

2. การมีอำนาจในตนเอง (Self-authority) อำนาจในการบริหารและดำเนินการนั้น มิใช่เป็นเรื่องที่ใครคนใดคนหนึ่งผูกขาด และมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว ต้องมีการแบ่งปันอำนาจ

หน้าที่ และความรับผิดชอบ (Shared authority) ระหว่างกลุ่มบุคคลในสถาบัน (วิจิตร ศรีธำณ, 2529)

กลุ่มบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาโดยทั่วไป ประกอบด้วย ผู้บริหาร อาจารย์ เจ้าหน้าที่ และนิสิตนักศึกษา ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์ (ประกอบ คูปรัตน์, 2529) แต่ในทางการบริหารและการดำเนินงานนั้น กลุ่มคนที่สำคัญที่สุดในมหาวิทยาลัย คือ อาจารย์ (ประกอบ คูปรัตน์, 2529; Faculty, 1977; อุทัย เลหาวิเชียร, 2531; Hickman, 1970) เพราะการดำเนินการกิจของมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ กระทำโดยอาจารย์เป็นหลัก ผู้บริหารและบุคลากรสนับสนุนอื่นๆ แท้จริงจะมีความสำคัญรองลงไป พลังภายในองค์กรของอาจารย์ดูเหมือนจะเข้มแข็งกว่าพลังของวิชาชีพอื่น ๆ ความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญของอาจารย์ เป็นประโยชน์อย่างใหญ่หลวงต่อสังคม (Hickman, 1970) ซึ่งคีตัน (Keeton quoted in Corson, 1975) ได้สนับสนุนศักยภาพของอาจารย์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อสถาบันว่า อาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการบริหารสถาบัน ทั้งนี้เพราะ

1. อาจารย์เป็นผู้เชี่ยวชาญ (Experts) ในสาขาวิชาเฉพาะที่สามารถนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่สถาบันได้
2. อาจารย์เป็นปัญญาชน (Intellectuals) มีความสนใจศึกษาค้นคว้าวิจัยหาความก้าวหน้า อยู่เสมอ ผู้ที่เป็นปัญญาชนที่แท้จริงควรมีเสรีภาพในการแสวงหา การประกาศ และการแสดงออกซึ่งข้อความรู้อันเป็นประโยชน์ต่อมวลมนุษยชาติ
3. อาจารย์เป็นนักวิชาชีพ (Professionals) สัญญลักษณ์ที่สำคัญของนักวิชาชีพคือ สิทธิในการกำหนดทิศทางการวิชาชีพด้วยตนเอง

จากการที่อาจารย์ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มสำคัญของมหาวิทยาลัย มีพื้นฐานการศึกษาในระดับสูง และมหาวิทยาลัยเอง ก็ต้องมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง เพื่อก่อให้เกิดบรรยากาศในการแสวงหาความจริง เงื่อนไขและบรรยากาศของมหาวิทยาลัยเช่นนี้เอื้อต่อการใช้รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และหากการบริหารที่อาศัยความเปิดเผย (Openness) ความจริงใจ (Authenticity) และความไว้วางใจ (Trust) ซึ่งกันและกัน ระหว่างสมาชิกในองค์กรเช่นนี้ ไม่สามารถประสบความสำเร็จในการปฏิบัติภายในมหาวิทยาลัยแล้ว จะไม่มีโอกาสนำไปปรับใช้ในที่อื่นเลย (ปฐม มณีโรจน์, 2531) ซึ่งความเชื่อนี้สอดคล้องกับแนวคิดของนักการอุดมศึกษาท่านหนึ่งว่า



...มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งรวมผู้รู้ ผู้เล่น ถ้าจะพูดถึงคุณภาพของบุคลากรกันแล้ว จะไม่มีหน่วยไหนในสังคมไม่ว่าสังคมไหนที่จะมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ สูงสุดเท่า แล้วถ้าเรายังไม่เชื่อว่าเราสามารถที่จะปกครองตนเอง และใช้วินัยช่วยดู ในการดำเนินงานกิจการของเขาได้อย่างดีมีความสามารถ เราจะไปเชื่อใครได้อีก ในสังคม... (วิจิตร ศรีสอาน, 2529)

การบริหารแบบมีส่วนร่วม (Participative management) คือ การให้สมาชิกในองค์การมีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ โดยเน้นการมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแข็งขันของบุคคลใช้ความคิดสร้างสรรค์ และความเชี่ยวชาญของแต่ละคนในการแก้ปัญหาการบริหารที่สำคัญ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งอำนาจหน้าที่ (Delegation) การบริหารแก่ผู้ร่วมงาน และที่สำคัญผู้บริหารต้องให้ผู้ร่วมงานมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างแท้จริงในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญขององค์การ (สมยศ นาวิการ, 2525; Likert, 1961; Anthony, 1978)

การใช้หลักการการบริหารแบบมีส่วนร่วม มีความเหมาะสมกับนักวิชาชีพโดยเฉพาะในชุมชนวิชาการ (Collegial) ผู้บริหารสามารถมอบหมายอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ และจะเกี่ยวข้องเฉพาะการแก้ปัญหาที่ผิดปกติเท่านั้น ส่วนปัญหาในการทำงานผู้ปฏิบัติงานจะแก้ไขเอง สิ่งสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม คือ ความแตกต่างด้านสถานภาพระหว่างนักวิชาชีพและผู้บริหาร ในองค์การควรมีน้อยที่สุด ดังที่อดีตผู้บริหารมหาวิทยาลัยของไทยท่านหนึ่งกล่าวว่า

...จารีตประเพณีปฏิบัติของสังคมมหาวิทยาลัย เราไม่นิยมบังคับโดยการใช้ระเบียบวินัย ตั้งแต่ท่านอธิการบดี ไปถึงท่านรองคณบดี ท่านคณบดีเราไม่เคยมีความคิดว่าเราเป็นนายของอาจารย์ของเรา แต่เราคิดว่าเราเป็นเพื่อนร่วมวิชาชีพ เราต้องการทำงานร่วมกัน... (ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, 2529)

ดังนั้น บทบาทของผู้บริหารที่มีอยู่จึงไม่ใช่การปกครอง แต่เป็นการส่งเสริมสนับสนุน และอำนวยความสะดวกให้อาจารย์ สามารถดำเนินภารกิจของตนได้อย่างเหมาะสม (Birnbbaum, 1988 quoting Veblen, 1958)

อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ไม่ได้หมายความว่า นักวิชาชีพมีอิสระอย่างเต็มที่ในการทำการต่าง ๆ ของตนเอง แต่เป็นการชี้ให้เห็นว่า นักวิชาชีพทำงานร่วมกับผู้บริหารภายในสภาพแวดล้อมแบบเพื่อนร่วมงาน โดยการกำหนดเป้าหมายและนโยบายร่วมกันมิใช่กำหนดโดยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

และสิ่งที่จะเกิดขึ้นในองค์กร คือ บรรยากาศในการทำงานดีขึ้น สมาชิกมีความผูกพันกับองค์กร มีความร่วมมือและช่วยเหลือเกื้อกูลในงานมากขึ้น เป็นการลดข้อสงสัยระหว่างสมาชิกในองค์กร ทำให้สมาชิกรู้สึกเป็นอิสระ มีทัศนคติที่ดีกับผู้บริหาร และมีแรงจูงใจในการทำงานมากขึ้น ซึ่งจะก่อให้เกิดแนวคิดในการวางแผนการทำงาน เพื่อพัฒนาไปสู่ความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

การบริหารแบบมีส่วนร่วมภายใต้สภาพแวดล้อมแบบชุมชนวิชาการ (Collegial) เป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้ นักวิชาชีพได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าหากสิ่งเหล่านี้ไม่สำเร็จในองค์กรวิชาชีพ ความสามารถของนักวิชาชีพจะไม่ถูกใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ซึ่งแสดงถึงความไร้ประสิทธิภาพของระบบบริหาร เพราะ

“...ระบบบริหารที่ดีควรเน้นระบบที่สามารถใช้ความสามารถของผู้ทำงานทุกคนได้เต็มที่ โดยยึดหลักยุติธรรม และเสมอภาคในโอกาสที่จะสร้างประโยชน์ เป็นผลแก่ส่วนรวมมากที่สุด...” (พัทยา สายหู, 2514)

แม้ว่าการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมจะเป็นที่ยอมรับว่า เป็นรูปแบบการบริหารที่เหมาะสม สอดคล้องกับลักษณะของกรมมหาวิทยาลัย และเป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัย แต่ โวลฟ์ (Wolff, 1992) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า

1. มหาวิทยาลัยประกอบด้วยบุคคลที่เสมอกัน แต่มีการแข่งขันกันเองภายในหน่วยย่อยของมหาวิทยาลัย การรับแนวการบริหารที่เป็นประชาธิปไตยเช่นนี้มาใช้ในการบริหารงานภายในสถาบัน ทำให้ไม่อาจแยกได้ว่าสถาบันถูกแรงกดดันในด้านดีหรือด้านร้ายหรืออีกนัยหนึ่งแยกไม่ได้ระหว่างการใช้อำนาจกับกฎหมายในสถาบัน
2. การบริหารโดยคนหลายกลุ่ม อาจทำให้ไม่มีมาตรฐานการตัดสินใจในการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดได้
3. ลักษณะการประนีประนอมของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถูกนำมาใช้เมื่อผลประโยชน์ขัดกัน อาจทำให้คุณค่าของหลักการและค่านิยมของสถาบันลดลง

ในทำนองเดียวกัน นักวิชาการบางท่านก็มีความเห็นว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นไปได้ยากในมหาวิทยาลัยไทย เพราะหลักการของการบริหารแบบมีส่วนร่วมไม่สอดคล้องกับลักษณะของนักวิชาชีพในมหาวิทยาลัยไทย ดังเหตุผลที่ว่า



...การบริหารแบบมีส่วนร่วม จะเกิดขึ้นเมื่อต้องมีความร่วมมือร่วมใจกันอย่างแท้จริง นั่นคือ ต้องมีการตกลงร่วมใจกันแบบที่เรียกว่า ยินยอมพร้อมใจ (Consensus) ซึ่งเป็นการยากที่จะเกิดขึ้น โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นที่รวมของผู้มีความรู้ ความสามารถและมีความเชื่อมั่นในตนเองสูง ยากที่จะโอนอ่อนผ่อนตามความคิดเห็นของผู้อื่น และคนที่มีความรู้ความสามารถในสาขาใดสาขาหนึ่ง มีแนวโน้มที่จะมองปัญหาในทางลึกมากกว่าทางกว้างและมีขอบเขตการมองที่เฉพาะ นอกจากนั้น แต่ละคนยังมีความอิสระจนเป็นนิสัย จนถึงขั้นไม่สนใจกันและกัน และโอกาสของความก้าวหน้าในมหาวิทยาลัยส่งเสริมให้คนไม่ทำงานเป็นทีมก็ก้าวหน้าได้...

(ทองศรี กำภู ณ อยุธยา, 2531)

หรือทริตจิลี (Ridgely, 1993) กล่าวว่าทำให้อาจารย์ทำงานร่วมกันเป็นเรื่องยาก เนื่องจากธรรมชาติของอาจารย์ไม่ชอบทำงานร่วมกับผู้อื่น นอกเหนือจากการสอน และงานวิชาการที่เกี่ยวข้อง อาจารย์ไม่ชอบทำงานเป็นกลุ่ม รวมทั้งไม่ชอบให้มีการกำหนดเส้นตาย (dead line) ในการทำงาน

โดยหลักการแล้ว วัตถุประสงค์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม นั้น มีเพื่อตอบสนองความต้องการด้านจิตวิทยา (psychological needs) ของสมาชิกในองค์กร เพื่อเสริมสร้างความรู้สึกว่ามีความสำคัญ (sense of importance) และความรู้สึกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ (sense of belonging) อันจะส่งผลให้เป็นการเพิ่มพูนขวัญและกำลังใจในการทำงาน และยังผลให้การปฏิบัติงานของสมาชิกโดยส่วนรวมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ในทางปฏิบัติมักปรากฏว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยหลายแห่ง ยังมีความเข้าใจความหมายของคำว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมที่คับแคบและคลาดเคลื่อน (ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์, 2532) กล่าวคือ มีความเข้าใจว่าการบริหารแบบมีส่วนร่วม หมายถึง การให้สมาชิกทุกคนออกเสียงตัดสินใจปัญหาโดยตรง แต่แต่ละคนมีสิทธิ์มีเสียงเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงความสามารถในการตัดสินใจของสมาชิกแต่ละประเภท ซึ่งไม่เหมือนกัน และนำมาซึ่งการเกิดปฏิกริยาความไม่พอใจต่อระบบบริหารมหาวิทยาลัย จนผู้บริหารระดับสูงต้องออกมาชี้แจงทำความเข้าใจ (อ่านรายละเอียดใน เกษม สุวรรณกุล, 2529) ความเข้าใจที่คับแคบเช่นนี้ก็เกิดขึ้นในมหาวิทยาลัยในต่างประเทศเช่นกัน ดังเช่นกรณีของมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียแห่งเบิร์กลีย์ (The University of California at Berkley) และมหาวิทยาลัยเยล (Yale University) (Dill, 1988) อันแสดงให้เห็นว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพนั้น ไม่ได้ต้องการจำนวนที่เป็นตัวแทนของประชาคม แต่ต้องการคุณภาพของผู้มีส่วนร่วมในการบริหาร (colleges and universities require not representative opinion, but expert academic opinion)

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ส่วนที่มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนนั้น ปรากฏว่า มีอาจารย์จำนวนไม่น้อยเข้าใจว่า การบริหารแบบมีส่วนร่วมเป็นสิทธิ์คือจะเข้าร่วมหรือไม่ร่วมในกิจกรรมของมหาวิทยาลัยก็ได้ อยู่ในดุลยพินิจของสมาชิกเอง และอาจารย์บางส่วนไม่นำพาต่อภารกิจ และบทบาทที่พึงมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย จนทำให้ต้องมีการจัดประชุมผู้บริหารระดับสูง เรื่องอาจารย์กับความรับผิดชอบในการะหน้าที่ โดยสาระสำคัญของการจัดสัมมนาในครั้งนั้น ก็เพื่อให้มีการกำหนดบทบาทและภารกิจที่ชัดเจนของอาจารย์ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินภารกิจของอาจารย์ที่มีต่อวิชาชีพและมหาวิทยาลัยอย่างเหมาะสม (อ่านเพิ่มเติมใน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529)

นอกจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนดังกล่าวแล้ว ในการเสนอแนวคิด การวิจารณ์การบริหารแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัยไทย โดยผ่านวรรณกรรมทางด้านการอุดมศึกษา และการบริหารและการจัดการ มักเน้นประเด็นเฉพาะการมีส่วนร่วมในการเลือกสรรผู้บริหาร (วิช วิชัยดิษฐ์, 2531; เกษม สุวรรณกุล, 2531; ทองศรี กำภู ณ อยุธยา, 2531; ปฐม มณีโรจน์, 2531; ถวัลย์ วรเทพพุดพิพงษ์, 2532 เป็นต้น) แต่หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัยที่แท้จริงนั้น ครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของมหาวิทยาลัย เช่น การทบทวนปณิธานของสถาบัน การปรับโครงสร้างขององค์กร การประเมินและพัฒนาหลักสูตร การวางแผนระยะยาวของสถาบัน การงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล เป็นต้น การนำหลักการไปใช้ในทางปฏิบัติเพียงบางส่วนตามความสนใจ การเผยแพร่แนวคิดเพียงบางประเด็นของการบริหารแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัย อาจทำให้ผู้สนใจเกี่ยวกับระบบอุดมศึกษา โดยเฉพาะด้านการบริหารอุดมศึกษาได้รับข้อมูลไม่สมบูรณ์ครบถ้วนตามที่ควรจะเป็น แต่จุดที่น่าจะเป็นอุปสรรคสำคัญของการทำความเข้าใจ และการใช้ประโยชน์จากการบริหารแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัย น่าจะเกิดจากบรรยากาศภายในมหาวิทยาลัยเอง เช่น การมีสองวัฒนธรรมในมหาวิทยาลัย กล่าวคือ การยึดมั่นในกฎระเบียบกับการยึดถือความเป็นอิสระ ทศนคติและบุคลิกภาพของผู้บริหารไม่สอดคล้องกับหลักการในการบริหารแบบมีส่วนร่วม การเรียกร้องเข้ามีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย โดยยึดหลักประชาธิปไตยมากกว่าหลักของความร่วมมือ และแม้แต่การใช้หลักประชาธิปไตยในการบริหารมหาวิทยาลัยตามที่กล่าวอ้าง ก็มีการตีความที่ไม่สอดคล้องกันในหมู่อาจารย์ ดังข้อวิจารณ์ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยท่านหนึ่งว่า

...เดิมใช้คำว่าตามหลักประชาธิปไตย คนก็บอกว่าแบบประชาธิปไตยนะมันยังงั้นแน่ เพราะเดี๋ยวนี้แบบประชาธิปไตยในการบริหารมันสับสน เช่นว่า ประชาธิปไตยในการบริหาร คือ การต้องเลือกตั้งผู้บริหาร แนวความคิดนี้บางคนก็บอกว่ามันมากับ



ประชาธิปไตย บางคนก็บอกว่าไม่จริง ในประเทศประชาธิปไตยอย่างยิ่ง คือ อเมริกา เขาเลือกประธานาธิบดีของประเทศ แต่เขาไม่เคยเลือกอธิการบดี เขากลับใช้วิธีสรรหาแบบ nomination เพราะฉะนั้น อะไรคือสิ่งที่ถูกต้อง...เพราะว่าถ้าให้คำนิยามคำว่า ประชาธิปไตยทางการบริหารไม่ตรงกันแล้ว จะยุ่งกันใหญ่... (วิจิตร ศรีสอาน, 2529)

ซึ่งสอดคล้องกับประสบการณ์ทางการบริหารมหาวิทยาลัยของ เกษม สุวรรณกุล (2525) นักการอุดมศึกษาผู้มีชื่อเสียงของไทย ที่พบว่าแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยของอาจารย์บางส่วน เป็นปัญหาในการบริหารมหาวิทยาลัย กล่าวคือ

...ผมยอมรับว่ามีอาจารย์บางส่วนอยู่เหมือนกันเป็นอุปสรรคในการบริหารงานบางเรื่องของมหาวิทยาลัย คือ ปัญหาเกี่ยวกับความเข้าใจผิดในเรื่อง “ประชาธิปไตย” ...มีความคิดอยู่บ้างเหมือนกันที่แสดงให้เห็นว่า ประชาธิปไตยคือการ Vote การเลือกผู้บริหาร การเลือกอธิการบดีต้อง Vote ต้องลงคะแนนเสียง จะทำอะไรต้องเอามา Vote เสียก่อน มิฉะนั้นจะไม่เป็นประชาธิปไตย ...เป็นการเข้าใจคำว่าประชาธิปไตยไม่ถูกต้องเพราะว่าเอาไปผูกกับประชาธิปไตยทางการเมืองซึ่งต่างกับประชาธิปไตยทางการบริหาร...

จากการนำรูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการบริหารมหาวิทยาลัยของไทย โดยเน้นเพียงบางประเด็นที่อาจารย์สนใจ การเข้าใจที่ “คับแคบ” และ “คลาดเคลื่อน” ต่อการบริหารรูปแบบนี้ ตลอดจนการตั้งข้อสังเกตของนักวิชาการและปัญหาที่เกิดจากการบริหารแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัย รวมทั้งการที่มหาวิทยาลัยไทยซึ่งต้องพบกับแรงกดดัน และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในสังคม มีแนวโน้มที่จะใช้รูปแบบการบริหารแบบมีส่วนร่วมมากขึ้นในการบริหาร ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาพัฒนาการของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ซึ่งเป็นกลุ่มประชาคมหลักและมีความสำคัญยิ่งในชุมชนวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นมาของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย ตลอดจนปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบบริหารและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต่อไป

## วัตถุประสงค์ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์พัฒนาการของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย ตั้งแต่การก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก (พ.ศ. 2459) จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2539)

## คำถามในการวิจัย

พัฒนาการของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทยในแต่ละยุค มีความเป็นมาอย่างไร ในด้านภาระงาน ระดับองค์กร และรูปแบบของการมีส่วนร่วมในการบริหาร

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้สังเคราะห์พัฒนาการของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐในแต่ละยุค โดยศึกษาตั้งแต่การก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก (พ.ศ.2459) จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2539) โดยมีกรอบแนวคิดในการวิจัย ดังนี้

### 1. การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ เน้นการศึกษาเกี่ยวกับ

#### 1.1 ภาระงาน (Functional areas) 3 ด้าน ดังนี้

1.1.1 การบริหารทั่วไป ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนของมหาวิทยาลัย / สถาบัน และการได้มาซึ่งผู้บริหาร

1.1.2 การบริหารงานวิชาการ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร การกำหนดมาตรฐานการศึกษา การบริหารการวิจัย และงานบริการวิชาการ

1.1.3 การบริหารงานบุคคล (กิจการอาจารย์) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการสรรหาและการคัดเลือก การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ (Corson, 1975 ; Gilmour, 1991)

1.2 ระดับองค์กรที่อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหาร (Level of Organization) 3 ระดับ ได้แก่ ระดับภาควิชา ระดับคณะ และระดับสถาบัน (Corson, 1975; Baldrige, 1978)



1.3 รูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหาร (Forms of Participation) 2 รูปแบบ ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการบริหารตามโครงสร้างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย/สถาบัน และการมีส่วนร่วมในการบริหารตามภารกิจที่มหาวิทยาลัย / สถาบัน กำหนดขึ้น

2. การแบ่งยุคในการวิจัย การศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของ อาจารย์มหาวิทยาลัยไทย โดยศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเพื่อให้ได้ ข้อมูลของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ ตั้งแต่อดีตเมื่อมีการก่อตั้ง มหาวิทยาลัยแห่งแรก (พ.ศ. 2459) ถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2539) โดยไม่มีการเปรียบเทียบระหว่าง สถาบัน และเพื่อให้เห็นภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด ผู้วิจัยได้แบ่งยุคในการศึกษาเป็น 3 ยุค โดยใช้พัฒนาการทางด้านนโยบายการบริหาร มหาวิทยาลัยเป็นเหตุผลหลักในการแบ่งยุค ซึ่งทำให้รูปแบบการบริหารตลอดจนการพัฒนา สถาบัน มีลักษณะเฉพาะในแต่ละแห่ง และส่งผลมาถึงสภาพการบริหารภายในของสถาบันใน ปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดในแต่ละยุค ดังนี้

2.1 ยุคมหาวิทยาลัยกระจายสังกัดตามกระทรวง (พ.ศ. 2459-2502) ในยุคนี้มี มหาวิทยาลัยทั้งหมด 5 แห่ง กระจายสังกัดตามกระทรวงต่างๆ ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เป็น หน่วยงานอิสระ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กระทรวง สาธารณสุข มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กระทรวง เกษตรราชการ และมหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดกรมศิลปากร สำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจาก ฐานะของมหาวิทยาลัยทั้งหมดเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวง รูปแบบการบริหารและการ บังคับบัญชาจึงเป็นแบบราชการ ผู้บริหารมีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการ และเนื่องจากความ ขาดแคลนอาจารย์ ทำให้อำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการภายในมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะ เป็น การกำหนดนโยบายและแผน การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล ล้วนเป็นบทบาทของ กลุ่มผู้บริหารโดยผ่านทางสภามหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการมหาวิทยาลัยเป็นหลัก ส่วนอาจารย์มีบทบาทเป็นเพียงผู้สอนเท่านั้น

2.2 ยุคมหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2502-2515) เนื่องจากความ จำเป็นในการฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ รัฐบาลได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอีก 5 แห่ง และให้ มหาวิทยาลัยทั้งหมดมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นองค์กร ประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล) เพื่อให้สะดวกในการกำกับนโยบายและการดำเนิน

งานของมหาวิทยาลัย เนื่องจากรัฐบาลกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นกลไกหลักในการผลิตกำลังคน เพื่อตอบสนองนโยบายการพัฒนาประเทศ แม้ว่ารัฐบาลโดยสภาการศึกษาแห่งชาติ จะมีอำนาจในการตัดสินใจในกิจการภายในมหาวิทยาลัยแทนสภามหาวิทยาลัย แต่ในยุคนี้ นอกจากอาจารย์ได้เริ่มมีบทบาทในการจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลแล้ว และในกลางยุคนี้ อาจารย์ได้เริ่มเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการ เปลี่ยนแปลงระบบบริหารที่เป็นอยู่ โดยมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การผลักดันให้การบริหาร มหาวิทยาลัย เป็นอำนาจหน้าที่ของอาจารย์และผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะเน้นให้ อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยมากขึ้น

2.3 ยุคมหาวิทยาลัยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2515-2539) จากการเปลี่ยนแปลง ทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้สภาพสังคมมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ขณะเดียวกันภายในมหาวิทยาลัยความเคลื่อนไหวเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ของอาจารย์เป็นระบบและหนักแน่นมากขึ้น ประกอบกับแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาของคณะ กรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษาในปี 2517 ทำให้ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้ พัฒนาไปสู่ระบบการปกครองตนเองได้มากที่สุดเท่าที่ระเบียบราชการอำนวยให้ได้ โดยมีการ จัดตั้งองค์กรเพื่อการปกครองตนเอง และหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อรองรับภารกิจที่ซับซ้อนมากขึ้นภายใน มหาวิทยาลัย และอาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในภาระงานทุกด้านของมหาวิทยาลัย ทั้งในระดับภาควิชา ระดับคณะ และระดับสถาบัน โดยผ่านหน่วยงานและองค์กรภายใน มหาวิทยาลัยดังกล่าว รูปแบบของการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ในยุคนี้ มีทั้งที่ กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย และตามที่มีการกำหนดขึ้นเป็นการภายในตาม ภารกิจของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง นอกจากการมีส่วนร่วมในการบริหารโดยการเป็นส่วนหนึ่ง ขององค์กรบริหารอื่น ๆ แล้ว ในยุคนี้ได้มีองค์กรเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ที่มีองค์กรประกอบเป็นจารย์โดยเฉพาะ มีบทบาทในการให้ข้อเสนอแนะ และเป็นที่ปรึกษาในการ บริหารแก่อธิการบดี คือ สภาอาจารย์

### ข้อตกลงเบื้องต้น

เนื่องจากกระบวนการบริหารมหาวิทยาลัย มีความหลากหลายไปตามสภาพแวดล้อม บทบาทและภารกิจของสถาบัน รวมทั้งชุมชนที่สถาบันนั้นตั้งอยู่ และการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษา ภาพโดยรวมของระบบการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงมีข้อตกลงเบื้องต้นในการวิจัย ดังนี้



1. การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาความเป็นตัวแทนของอาจารย์จากโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง ของมหาวิทยาลัย แต่ละแห่ง ไม่ครอบคลุมถึงกระบวนการในการบริหาร
2. เป็นการศึกษาภาพรวมของโครงสร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ของอาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐโดยทั่วไป ไม่เน้นการศึกษาเฉพาะกรณี

### ข้อจำกัดในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เน้นการศึกษาจากเอกสารเป็นหลัก ทั้งเอกสารที่ปรากฏทั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติ และอนุบัญญัติ และเอกสารของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ได้แก่ ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ รายงานการประชุม รายงานประจำปี เป็นต้น แต่เนื่องจากเอกสารของมหาวิทยาลัยบางแห่งและบางประเภทเป็นเอกสารปกปิด การศึกษาครั้งนี้จึงศึกษาจากเอกสารที่เปิดเผยได้เท่านั้น

### คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

การมีส่วนร่วมในการบริหาร หมายถึง ลักษณะของการเข้าไปสัมพันธ์กับการบริหาร มหาวิทยาลัยของอาจารย์โดยการแบ่งปันการควบคุมการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ด้านภาระงานในการบริหาร ระดับองค์กรและรูปแบบของการมีส่วนร่วมในการบริหาร

การบริหารงานทั่วไป หมายถึง การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนงานของสถาบัน และการเลือกผู้บริหาร

การบริหารงานวิชาการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาหลักสูตร การกำหนดมาตรฐานการศึกษา การบริหารงานวิจัย และงานบริการวิชาการ

การบริหารงานบุคคล หมายถึง อำนาจหน้าที่ที่จะตัดสินใจและปฏิบัติเกี่ยวกับการสรรหาและการคัดเลือก การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือนและการวางแผนกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์

อาจารย์ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตำแหน่ง อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ในมหาวิทยาลัยของรัฐ

ผู้บริหาร หมายถึง อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี และ  
 หัวหน้าภาควิชา และรองหัวหน้าภาควิชา  
 มหาวิทยาลัย หมายถึง สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐ สังกัด  
 ทบวงมหาวิทยาลัย

## วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาวิเคราะห์พัฒนาการของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของ อาจารย์มหาวิทยาลัยไทย ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จึงใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางประวัติศาสตร์ (Historical research) อันเป็นการศึกษาเหตุการณ์ในอดีต ซึ่งเหตุการณ์ส่วนใหญ่เกิดและดำเนิน ไปโดยธรรมชาติ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เหตุการณ์ เวลา และสถานที่ และ เพื่อสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอดีต จึงมีวิธีการดังนี้

### 1. การเก็บรวบรวมข้อมูล ในการวิจัยครั้งนี้ ได้มีวิธีดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

1.1 การศึกษาเอกสาร (Documentary Study) เพื่อนำแนวคิด ทฤษฎีและข้อค้นพบ จากวรรณกรรมอื่น ๆ ที่ศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องและคล้ายคลึงกัน มาเป็นพื้นฐานในการวางแผน ทางการวิจัย รวมทั้งการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลในกระบวนการวิจัย (ชยันต์ วรรณะภุติ, 2536 ; Marshall and Rossman, 1989) ในการศึกษาเอกสารมีประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

1.1.1 ประเภทเอกสาร เอกสารที่ศึกษาเป็นเอกสารปฐมภูมิ (Primary Sources) และเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Sources) โดยเริ่มศึกษาเอกสารทุติยภูมิก่อนเพื่อจุดมุ่งหมาย 4 ประการ คือ

- 1) เพื่อให้ได้มาซึ่งภูมิหลังสำหรับหลักฐานร่วมสมัยของตัวปัญหาการวิจัย
- 2) เพื่อเป็นแนวทางไปสู่ข้อมูลบรรณานุกรมอื่น ๆ
- 3) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อความที่คัดลอกมา หรือข้อความที่อ้างอิงจากหลักฐาน

สมัยเดียวกัน

4) เพื่อแสวงหาการตีความปัญหาการวิจัยและสมมติฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ปัญหาการวิจัย (Gottschalk, 1969)



จากนั้น จึงศึกษาเอกสารปฐมภูมิเพื่อค้นหาข้อสนเทศที่บ่งชี้ความจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง เอกสารปฐมภูมิในที่นี้มี 2 นัย กล่าวคือ

1) เป็นเอกสารที่เป็นผลงานของผู้เขียนโดยตรง ยังมีได้มีการแปล การลอก หรือการเปลี่ยนแปลงใด ๆ หรือ

2) เป็นเอกสารที่ให้เรื่องราวเก่าแก่ที่สุดเท่าที่จะหาได้ในเรื่องนั้น ซึ่งเกี่ยวกับปัญหาที่กำลังศึกษาค้นคว้าอยู่ ทั้งนี้เพราะ หลักฐานที่เก่ากว่านั้นสูญหาย (อิติมา พิทักษ์ไพโรจน์, 2525; Danials, 1981) ดังนั้น เอกสารปฐมภูมิจึงมีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้

- (1) มีความคิดสร้างสรรค์และความคิดใหม่
- (2) ไม่ได้แปลมาจากภาษาเดิมที่ใช้เขียนเอกสารนั้นเป็นครั้งแรก
- (3) อยู่ในลักษณะดั้งเดิมอย่างแท้จริง ยังมิได้ขัดเกลา
- (4) ข้อความที่ปรากฏ เป็นข้อความที่เป็นที่ยอมรับ ไม่มีการเปลี่ยนแปลง
- (5) เป็นลักษณะแรกสุดที่หาได้เกี่ยวกับเรื่องราวที่ระบุไว้ในหลักฐาน

(Gottschalk, 1969)

จากเกณฑ์ดังกล่าว เอกสารที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จึงได้แก่ บรรณานุกรม ดัชนีวารสาร สารานุกรม วิทยานิพนธ์ พระราชบัญญัติ หนังสือ บทความ บันทึกรายงานการประชุม สัมมนา และเอกสารทางการ (Official Document) 2 ประเภท คือ

ก. เอกสารภายใน (Internal Documents) หมายถึง เอกสารที่ใช้เพื่อการสื่อสารภายในสถาบัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงสายการบังคับบัญชา กฎระเบียบภายในสถาบันนั้น ๆ รวมทั้งแสดงให้เห็นรูปแบบภาวะผู้นำและค่านิยมของประชาคมในสถาบันนั้น ได้แก่ คู่มืออาจารย์ ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ รายงานการประชุม สิ่งพิมพ์ของอาจารย์ เอกสารการประชุม โดยเฉพาะเอกสารที่เกิดจากฝ่ายบริหาร 3 ประเภท ได้แก่ ประเภทปรึกษาหารือ ประเภทตัดสินใจ และประเภทปฏิบัติการ (เดช นุนนาค, 2514)

ข. เอกสารภายนอก (External Documents) หมายถึง เอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่แก่บุคคลภายนอก ซึ่งจะทำให้เห็นภาพโดยรวมของสถาบัน ได้แก่ ประวัติสถาบัน ระเบียบสถาบัน ประกาศ รายงานประจำปี (Bogdan and Biklen, 1992)

1.1.2 การประเมินเอกสาร เมื่อได้หลักฐานทางประวัติศาสตร์มาแล้ว ต้องมีความสงสัยไว้ก่อน (without historical doubt, without historical criticism) เนื่องจากข้อสนเทศที่

บ่งชี้ความจริงอาจมีหลายนัยยะ หรือ อาจไม่สอดคล้องกัน จึงต้องมีการประเมินเอกสารเพื่อให้มีความน่าเชื่อถือของข้อสนเทศ ความน่าเชื่อถือไม่ได้หมายความว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นจริง แต่หมายถึงใกล้เคียงกับสิ่งที่เกิดขึ้นจริง เท่าที่จะศึกษาได้จากการตรวจสอบเชิงวิพากษ์หลักฐานที่ดีที่สุดเท่าที่จะหาได้ การประเมินเอกสารโดยทั่วไปมี 2 ลักษณะ คือ

1) การประเมินค่าลักษณะภายนอกของเอกสาร หรือการวิพากษ์ภายนอก (External Criticism or External Appraisal) เป็นการพิจารณาว่าเอกสารนั้นเป็นเอกสารที่แท้จริงหรือไม่โดยพิจารณาจาก ผู้เขียน (by whom) อายุของเอกสาร (when) สถานที่เกิดเหตุการณ์ (where) ผู้อ่านเอกสาร (For whom) และรูปแบบเดิมของเอกสารเป็นอย่างไร ในกรณีที่มีการคัดลอกมา (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2527)

2) การประเมินค่าลักษณะภายในของเอกสาร หรือการวิพากษ์ภายใน (Internal Criticism or Internal Appraisal) เป็นการวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของเอกสาร โดยมุ่งพิจารณาถึงความถูกต้องของเนื้อหาสาระตามกฎเกณฑ์ทางประวัติศาสตร์ 4 ประการ คือ

(1) หลักฐาน สามารถ บอกความจริงได้หรือไม่ ความสามารถในการบอกความจริงพิจารณาจาก

- ความใกล้ชิดต่อเหตุการณ์ของผู้บันทึก ความใกล้ชิดนี้หมายถึงใกล้ชิดทั้งในทางภูมิศาสตร์และทางเวลา

- ผู้บันทึกแต่ละคนมีความสามารถไม่เท่ากัน ความสามารถนั้นขึ้นอยู่กับปริมาณความเชี่ยวชาญ อายุ การศึกษา ความจำ ทักษะการถ่ายทอด

- ระดับความตั้งใจ เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสามารถ ที่จะบอกความจริง ความสนใจของผู้บันทึกจะจดจ่ออยู่กับบทบาทของตนในเหตุการณ์นั้น จนอาจทำให้ละเอียดที่จะบันทึกเหตุการณ์ที่แวดล้อมได้

(2) ผู้บันทึก เต็มใจ ที่จะบอกความจริงเพียงใด ความเต็มใจในการบอกความจริง พิจารณาจาก

- ผลประโยชน์ที่ผู้บันทึกจะได้รับ หรือมีเป้าหมายที่ต้องการให้บรรลุผล

- ความต้องการที่จะทำให้เกิดความพอใจหรือความไม่พอใจ อาจนำไปสู่การเพิ่มเติมหรือหักล้างข้อเท็จจริงได้

- การคาดหวังหรือการคิดล่วงหน้าอาจทำให้ผู้บันทึกเบี่ยงเบนหรือหลงประเด็นได้

(3) ผู้บันทึกได้รับข้อมูลที่ถูกต้องหรือไม่ กรณี ที่ไม่อยู่ในเหตุการณ์



(4) มีหลักฐานสนับสนุนอย่างอิสระหรือไม่แม้จะมีการวิพากษ์ภายนอก และยืนยันว่าเชื่อถือได้ กฎของนักประวัติศาสตร์ คือ การยอมรับรายละเอียดที่มีหลักฐานอิสระจากหลักฐานที่เชื่อถือได้อีก 2-3 รายการรองรับ ความน่าเชื่อถือโดยทั่วไปของหลักฐาน อาจต้องนำมาใช้เพื่อสนับสนุนยืนยันข้อเสียดังกล่าว การขาดลักษณะโต้แย้งกันเองภายใน เอกสาร การไม่มีข้อโต้แย้งอื่น การไม่ปรากฏลักษณะผิดกาลเวลา และการที่หลักฐานของผู้บันทึกเข้าได้กับข้อเท็จจริงที่รู้จักกันอยู่แล้วช่วยกำหนดความน่าเชื่อถือได้ การลงรอย หรือความเห็นตรงกันของข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ ถือว่าเป็นการทดสอบหลักฐานแบบชี้ขาด ไม่ว่าหลักฐานนั้นจะมีเพียง 1 หรือมากกว่านั้น (Gottschalk, 1969)

1.1.3 การหาความหมายหรือการตีความจากหลักฐาน เป็นความพยายามที่จะหาความหมายจากหลักฐานด้วยใจเป็นกลาง กล่าวคือ ไม่ตั้งข้อสรุปบางอย่างไว้ก่อนแล้วหาหลักฐานเพื่อยืนยันข้อสรุปนั้น การตีความหรือหาความหมายมี 2 ระดับ คือ

1) การหาความหมายขั้นต้น คือ การอ่านเพื่อให้เข้าใจอย่างแท้จริง ว่าหลักฐานนั้นต้องการบอกอะไร โดยพิจารณาจากความหมายของคำ ความหมายของโวหาร และความหมายของค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี

2) การหาความหมายขั้นลึก ได้แก่การอ่านเพื่อค้นหาความหมายที่แฝงอยู่ในหลักฐานนั้น โดยพิจารณาจากทัศนคติของผู้เขียนที่ปรากฏอยู่ในหลักฐาน สถิติ ความยาวนานของปรากฏการณ์ ซึ่งแสดงว่ามีความสำคัญ การเปรียบเทียบ รวมทั้งเจตนาที่ผู้เขียนแฝงไว้ในหลักฐาน ดังปรากฏเกณฑ์การประเมินเอกสารหลักในตารางที่ 1

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 เกณฑ์การประเมินเอกสารหลัก

ประเภทเอกสาร	เกณฑ์ภายนอกหรือความแท้ (Reliability)						เกณฑ์ภายในหรือความเที่ยง (Validity)				หมายเหตุ
	ผู้บันทึก	ปีที่บันทึก	ชนิดเอกสาร	วัตถุประสงค์ในการเผยแพร่	ผู้อ่าน	ที่มาของเอกสาร	ความสามารถในการบันทึก	ความเต็มใจในการบันทึก	ผู้บันทึกอยู่ในเหตุการณ์	มีหลักฐานสนับสนุน	
1. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย / สถาบัน	-	2476 - 2539	ต้นฉบับ	เป็นกฎหมายกำกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัย	-	กองปลาคิดสำนักนายกรัฐมนตรี	-	-	-	-	เป็นพระราชบัญญัติประกาศใช้ภายใต้พระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน	-	2497 2518 2535	ต้นฉบับ	เป็นระเบียบปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน	-	กองปลาคิดสำนักนายกรัฐมนตรี	-	-	-	-	เป็นพระราชบัญญัติประกาศใช้ภายใต้พระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ	-	2507	ต้นฉบับ	เป็นระเบียบปฏิบัติในการ	-	กองปลาคิดสำนักนายกรัฐมนตรี	-	-	-	-	เป็นพระราชบัญญัติประกาศใช้ภายใต้



ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเภทเอกสาร	เกณฑ์ภายนอกหรือความแท้ (Reliability)						เกณฑ์ภายในหรือความเที่ยง (Validity)				หมายเหตุ
	ผู้บันทึก	ปีที่บันทึก	ชนิดเอกสาร	วัตถุประสงค์ในการเผยแพร่	ผู้อ่าน	ที่มาของเอกสาร	ความสามารถในการบันทึก	ความเต็มใจในการบันทึก	ผู้บันทึกอยู่ในเหตุการณ์	มีหลักฐานสนับสนุน	
พลเรือนในมหาวิทยาลัย				บริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย		รัฐมนตรี					พระปรมาภิไธย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
4. พระราชบัญญัติอื่น ๆ	-		ต้นฉบับ	เป็นกฎหมายกำกับในการปฏิบัติราชการ	-	กองปลาคัดสำนักงานก-รัฐมนตรี	-	-	-	-	
5. พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งบัณฑิตวิทยาลัยในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	-	2522	ต้นฉบับ	เป็นระเบียบในการบริหารงานของบัณฑิตวิทยาลัยจุฬาลงกรณ์	-	กองปลาคัดสำนักงานก-รัฐมนตรี	-	-	-	-	เป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้ภายใต้พระปรมาภิไธยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเภทเอกสาร	เกณฑ์ภายนอกหรือความแท้ (Reliability)						เกณฑ์ภายในหรือความเที่ยง (Validity)				หมายเหตุ
	ผู้บันทึก	ปีที่บันทึก	ชนิดเอกสาร	วัตถุประสงค์ในการเผยแพร่	ผู้อ่าน	ที่มาของเอกสาร	ความสามารถในการบันทึก	ความเต็มใจในการบันทึก	ผู้บันทึกอยู่ในเหตุการณ์	มีหลักฐานสนับสนุน	
6. กฎกระทรวง / กฎทรวง	-	2503 - 2539	ต้นฉบับ	มหาวิทยาลัย เป็นระเบียบปฏิบัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายหลัก	-	กองปกาศิต สำนักนายกรัฐมนตร	-	-	-	-	เป็นกฎหมายออกตามความในพระราชบัญญัติเพื่อเป็นแนวในการปฏิบัติราชการ
7. ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง มหาวิทยาลัย / สถาบัน	-	2502 - 2539	ต้นฉบับ	เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติและดำเนินงานในมหาวิทยาลัย / สถาบัน แต่ละแห่ง	-	มหาวิทยาลัย/ สถาบันของรัฐ	-	-	-	-	ประกาศโดยนายค-สภามหาวิทยาลัย / สถาบัน, อธิการบดี ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย



ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเภทเอกสาร	เกณฑ์ภายนอกหรือความแท้ (Reliability)						เกณฑ์ภายในหรือความเที่ยง (Validity)				หมายเหตุ
	ผู้บันทึก	ปีที่บันทึก	ชนิดเอกสาร	วัตถุประสงค์ในการเผยแพร่	ผู้อ่าน	ที่มาของเอกสาร	ความสามารถในการบันทึก	ความเต็มใจในการบันทึก	ผู้บันทึกอยู่ในเหตุการณ์	มีหลักฐานสนับสนุน	
8. ประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เรื่องแต่งตั้ง อ.ก.ม. วิสามัญต่าง ๆ จำนวน 8 ชุด	-	2538	ต้นฉบับ (อัดสำเนา)	เป็นระเบียบปฏิบัติของ อ.ก.ม. วิสามัญ	-	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย	-	-	-	-	ประกาศโดยประธานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย
9. รายงานการประชุมสภาสถาบัน / คณะกรรมการบริหาร สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ	เลขานุการสภาสถาบัน / เลขานุการคณะ	2538	ต้นฉบับ (อัดสำเนา)	บันทึกเป็นหลักฐานของการประชุม	คณะกรรมการสภาสถาบัน คณะกรรมการบริหาร	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ	ผู้บันทึกเกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับเรื่องที่ต้องบันทึก	ผู้บันทึกได้ข้อมูลถูกต้อง	ผู้บันทึกอยู่ในเหตุการณ์	มีการอ้างอิง - ไม่มีข้อโต้แย้งอื่น - ไม่ปรากฏลักษณะผิดกาลเวลา	ผ่านการรับรองของที่ประชุมสภาสถาบัน / คณะกรรมการบริหารสถาบัน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเภทเอกสาร	เกณฑ์ภายนอกหรือความแท้ (Reliability)						เกณฑ์ภายในหรือความเที่ยง (Validity)				หมายเหตุ
	ผู้บันทึก	ปีที่บันทึก	ชนิดเอกสาร	วัตถุประสงค์ในการเผยแพร่	ผู้อ่าน	ที่มาของเอกสาร	ความสามารถในการบันทึก	ความเต็มใจในการบันทึก	ผู้บันทึกอยู่ในเหตุการณ์	มีหลักฐานสนับสนุน	
10. รายงานการประชุม อ.ก.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	กองการเจ้าหน้าที่ จุฬาฯ	2539	ต้นฉบับ (อัดสำเนา)	บันทึกเป็นหลักฐานของการประชุม	อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	ผู้บันทึกเกี่ยวข้องกับและใกล้ชิดกับเรื่องที่ต้องบันทึก	ผู้บันทึกได้ข้อมูลถูกต้อง	ผู้บันทึกอยู่ในเหตุการณ์	มีการอ้างอิง - ไม่ปรากฏลักษณะผิดกาลเวลา	ผ่านการรับรองของที่ประชุม อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย
11. รายงานการสัมมนาปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย พ.ศ. 2507	ผู้เข้าสัมมนา	2507	ต้นฉบับ (อัดสำเนา)	บันทึกเป็นหลักฐานของการสัมมนา	นักการอุดมศึกษาและผู้สนใจ	คณะกรรมการดำเนินการสัมมนาฯ	ผู้บันทึกเป็นนักวิชาการด้านการอุดมศึกษาที่มีชื่อเสียง	ผู้บันทึกได้ข้อมูลถูกต้อง	ผู้บันทึกอยู่ในเหตุการณ์	หลักฐานของผู้บันทึกเข้าได้กับข้อเท็จจริงที่รู้จักอยู่แล้ว	เป็นเอกสารที่ผู้บริหารและนักการอุดมศึกษาถือว่าเป็นจุดกำเนิดสำคัญในการปฏิรูประบบบริหารอุดมศึกษาในยุคปัจจุบัน
12. รายงานการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2509)	ผู้เข้าสัมมนา	2509, 2510, 2513	ต้นฉบับ (อัดสำเนา)	บันทึกเป็นหลักฐานของการสัมมนา	ผู้บริหาร/นักการอุดมศึกษา	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ผู้บันทึกเป็นนักวิชาการด้านการอุดมศึกษา	ผู้บันทึกได้ข้อมูลถูกต้อง	ผู้บันทึกอยู่ในเหตุการณ์	หลักฐานของผู้บันทึกเข้าได้กับ	



ตารางที่ 1 (ต่อ)

ประเภทเอกสาร	เกณฑ์ภายนอกหรือความแท้ (Reliability)						เกณฑ์ภายในหรือความเที่ยง (Validity)				หมายเหตุ
	ผู้บันทึก	ปีที่บันทึก	ชนิดเอกสาร	วัตถุประสงค์ในการเผยแพร่	ผู้อ่านและผู้สนใจ	ที่มาของเอกสาร	ความสามารถในการบันทึก	ความเต็มใจในการบันทึก	ผู้บันทึกอยู่ในเหตุการณ์	มีหลักฐานสนับสนุน	
ครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2510) และครั้งที่ 3 (พ.ศ. 2513)					ศึกษาและผู้สนใจ	รัฐมนตรี	ศึกษา และผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา				ข้อเท็จจริงที่รู้จักกันอยู่แล้ว
13. รายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย / สถาบัน	กองแผนงานสำนักงานอธิการบดี	2522, 2538 - 2539	เอกสารอัดสำเนา	เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารแก่บุคคลทั่วไป	บุคคลภายนอก	มหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษา	ผู้บันทึกมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง	ผู้บันทึกได้รับข้อมูลถูกต้อง	-	หลักฐานของผู้บันทึกเข้าได้กับข้อเท็จจริงที่รู้จักกันอยู่แล้ว	

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.2 การศึกษาจากวรรณกรรมมุขปาฐะหรือประวัติศาสตร์จากการบอกเล่า (Oral history) โดยการสอบถาม สัมภาษณ์อาจารย์และผู้บริหารที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย เพื่อบันทึกแนวคิดทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และข้อมูลที่ซับซ้อน รวมทั้งเพื่อทำความเข้าใจข้อมูลที่มีการบันทึกไว้แล้ว อันเป็นการเพิ่มเติมหลักฐานในส่วนที่ข้อเขียนยังขาดอยู่ และเป็นที่ยืนยันข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารด้วย (สุภางค์ จันทวานิช, 2536; Bogdan and Biklen, 1992; Crowson, 1987)

การสัมภาษณ์ครั้งนี้ใช้คำถามแบบปลายเปิด (open ended) ลักษณะไม่กำหนดคำตอบล่วงหน้า (Unstructured Interview) การออกแบบแนวคำถาม ได้แนวทางจากการศึกษาวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยมีกรอบคำถามดังปรากฏในภาคผนวก

**2. การวิเคราะห์ข้อมูล** การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นกระบวนการจัดลำดับ จัดโครงสร้าง และหาความหมายของข้อมูลที่รวบรวมและคัดเลือกมา รวมทั้งเชื่อมโยงและหาความสัมพันธ์ของข้อมูล เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจต่อการดำรงอยู่ และการเปลี่ยนแปลงของปรากฏการณ์ที่ศึกษา (Bogdan and Biklen, 1992; Marshall and Rossman, 1989; ชัยนันทน์ วรรณะวุฒิ, 2536) ในการวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้ มีหลักในการดำเนินงาน 2 ประการ (ชัยนันทน์ วรรณะวุฒิ, 2536) คือ

ก. การวิเคราะห์ข้อมูลจะไม่แยกจากกระบวนการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการทำซ้ำกลับไปกลับมา (Iterative) ระหว่างการเก็บรวบรวมข้อมูล กับการวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบข้อมูลและทำให้เข้าใจแบบแผนของปรากฏการณ์ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ข. การวิเคราะห์ข้อมูลครั้งนี้จะไม่ใช้กระบวนการทางสถิติ แต่อาศัยหลักการ และคำถามการวิจัยแยกแยะให้เห็นปัจจัยที่เป็นพื้นฐาน และเป็นเงื่อนไขที่จะอธิบายถึงบทบาทหน้าที่ของสถาบันและบุคคล ที่มีส่วนทำให้เกิดเหตุการณ์และการเปลี่ยนแปลงเป็นการทำความเข้าใจแบบแผนและพฤติกรรม

ในการวิเคราะห์ข้อมูล มีวิธีดำเนินการ 2 ขั้นตอน คือ

2.1 การรับข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลใน 2 ลักษณะ คือ การศึกษาจากเอกสาร และจากประวัติศาสตร์บอกเล่า โดยการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง จึงต้องมีการปรับและคัดเลือกข้อมูลให้ถูกต้องชัดเจน โดยอาศัยแนวทางของ Miles and Huberman (1984) และ Lancy (1993) ดังนี้



2.1.1 การลดทอนข้อมูล (Data Reduction) เป็นการเลือก การทำให้ชัดเจน การปรับให้เข้าใจง่าย การจับสาระสำคัญ และการบันทึกข้อมูลในลักษณะการเขียนให้ชัดเจนขึ้น ได้แก่ การนำสาระสำคัญจากการสัมภาษณ์ พระราชบัญญัติ ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ มาเลือกและปรับเขียนรายงานให้ง่ายต่อการเข้าใจ โดยไม่ลอกเอกสารมาทั้งหมด

2.1.2 การจัดระเบียบข้อมูล (Data Display) คือ การจัดกระทำข้อมูลที่วิเคราะห์ และลดทอนแล้ว มาลำดับเนื้อหาก่อน-หลัง แล้วนำเสนอผลการวิจัยให้มีความต่อเนื่อง เป็นลำดับ ไม่เกิดความสับสน

2.1.3 การสรุปความ (Conclusion Drawing) เป็นการให้ความหมาย หรือตีความ ข้อมูล โดยให้เหตุผลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้แก่ การตีความพระราชบัญญัติ คำสั่ง ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย รวมทั้งบันทึกการประชุมสิ่งพิมพ์ที่ออกโดยอาจารย์ ฯลฯ

2.2 การวิเคราะห์และสังเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ เพื่อให้เห็นความสัมพันธ์ของ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และสามารถอธิบายปรากฏการณ์ได้ ดังนี้

2.2.1 การวิเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ คือการแยกแยะข้อเท็จจริง เพื่อประมวล สาเหตุดั้งเดิมที่สำคัญทั้งหมดของปรากฏการณ์

2.2.2 การสังเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ เมื่อได้ข้อเท็จจริงจากการประเมินค่า และหาความหมายจากหลักฐานแล้ว นำข้อเท็จจริงเหล่านั้นมาสัมพันธ์กัน เพื่ออธิบายว่า ได้เกิด อะไรขึ้น เกิดอย่างไร และทำไมจึงเกิด

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ คาดว่าจะเกิดประโยชน์ต่อการอุดมศึกษาไทยดังนี้

1. ทำให้ทราบพัฒนาการ ตลอดจนสภาพปัจจุบันของการมีส่วนร่วมในการบริหาร มหาวิทยาลัย ด้านงานในหน้าที่ ระดับองค์กร และรูปแบบของการมีส่วนร่วมในการบริหาร มหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย
2. เป็นการรวบรวม เรียบเรียง และจัดระเบียบข้อมูลเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทยอย่างเป็นระบบ
3. เป็นประโยชน์แก่บุคคลและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับระบบอุดมศึกษาในการประยุกต์ใช้และพัฒนาระบบบริหารอุดมศึกษา
4. เป็นข้อมูลย้อนกลับสำหรับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย