บทที่ 9

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยที่มีพระราชบัญญัติสถาบันรับรองรวม 21 สถาบัน ได้แก่ สถาบันที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย วิทยาลัยครู วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา มหาวิทยาลัยสงฆ์ และสถาบัน - เทคโนโลยีแห่งเอเชีย (เอไอที) เป็นการวิจัยประเภทวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิประกอบเพื่อความชัดเจนของข้อค้นพบบางประการ ผลของการวิจัยสามารถสรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะดังนี้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึง โครงสร้างขององค์การบริหาร การดำเนินงาน องค์ประกอบ และการได้มาซึ่งองค์การบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย

2. เพื่อเปรียบเทียบโครงสร้างขององค์การบริหาร การดำเนินงาน องค์ประกอบ และการได้มาซึ่งองค์การบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยประเภทวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) ข้อมูลส่วนใหญ่ได้มาจากการศึกษาค้นคว้าเอกสารเป็นหลัก โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติสถาบันแต่ละสถาบันตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง กฎ ข้อบังคับ คำสั่ง ระเบียบ รวมทั้งหนังสือราชการ ตลอดจนวิทยานิพนธ์ ตำรา สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งของไทยและของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อประกอบความชัดเจนของข้อค้นพบบางประการ

สรุปผลการวิจัย

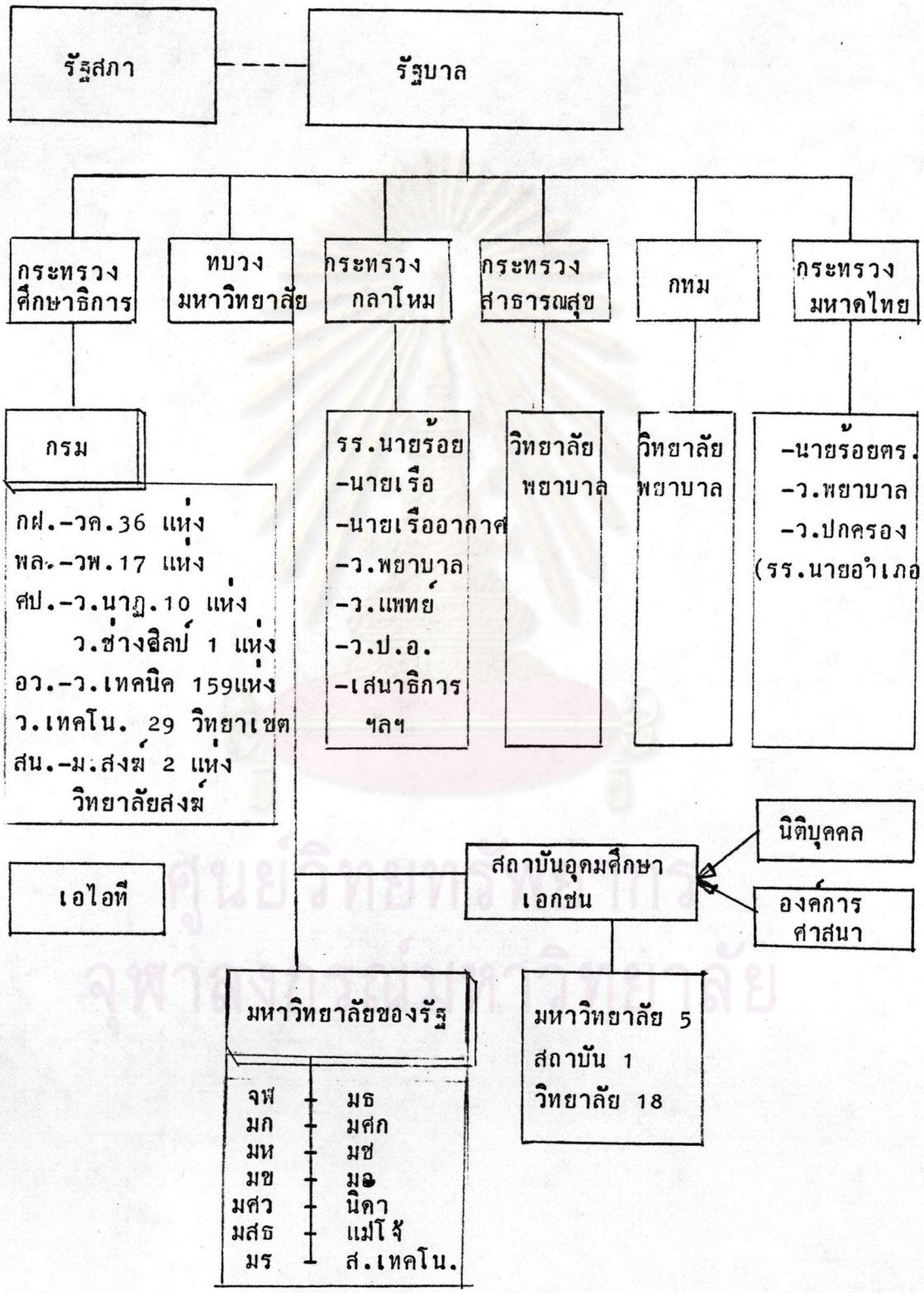
จากการศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของไทยพบว่า ในภาพรวมแล้วมีโครงสร้างหลักอยู่ 3 องค์ประกอบ กล่าวคือ ผู้รับผิดชอบการจัดการอุดมศึกษา องค์ประกอบภายนอกและองค์ประกอบภายในสถาบัน ซึ่งแต่ละองค์ประกอบมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาไทยมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการอุดมศึกษา ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข มหาเถรสมาคม กรุงเทพมหานคร นิติบุคคล องค์การทางศาสนา และองค์การอิสระระหว่างประเทศที่มีกฎหมายไทยรับรอง ดังนั้นจึงมีผลทำให้ รูปแบบ โครงสร้าง และองค์ประกอบของการบริหารแตกต่างกันไปตามสังกัดของแต่ละสถาบัน แต่ในการวิจัยครั้งนี้จะศึกษาวิเคราะห์เฉพาะโครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย ที่มีพระราชบัญญัติสถาบันรองรับ ได้แก่ มหาวิทยาลัย สถาบันและวิทยาลัยที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย 17 สถาบัน สถาบันที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 2 สถาบัน และสถาบันอิสระ 2 สถาบัน ส่วนสถาบันอื่น ๆ เหล่านั้นน่าจะได้ศึกษาและวิจัยในโอกาสต่อไป

หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการอุดมศึกษาไทยทั้งหมดนั้น สามารถอธิบายสรุปย่อ ๆ ได้ดังแผนภูมิต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 13 แสดงองค์การที่รับผิดชอบในการจัดการอุดมศึกษาไทย



2. องค์ประกอบภายนอกสถาบัน ได้แก่หน่วยงานภายนอกสถาบันบางหน่วยงานที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายระยาว กำหนดนโยบายหลัก และกำหนดแผนพัฒนาสถาบัน ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรมวิเทศสหการ ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ และสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งแต่ละองค์การเหล่านี้มีบทบาทต่อสถาบันอุดมศึกษาโดยย่อดังนี้

2.1 รัฐสภา เป็นองค์การที่ตราพระราชบัญญัติสถาบัน กำหนดรูปแบบโครงสร้างหลักของสถาบัน อนุมัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอเข้ามา และติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลว่าได้ทำตามโครงการที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือไม่

2.2 คณะรัฐมนตรี เป็นคณะบุคคลที่นายกรัฐมนตรีสรรหามาร่วมคณะรัฐบาล เป็นองค์การวางนโยบายหลัก เป็นองค์การหางบประมาณสนับสนุนตามที่สถาบันอุดมศึกษาเสนอขึ้นมา และจะมีรัฐมนตรีอย่างน้อย 1 คนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดทางสถาบัน

2.3 สำนักงบประมาณ เป็นหน่วยงานปฏิบัติที่ควบคุมการจัดสรรงบประมาณประจำปี แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานบังคับบัญชาอื่นในการตรวจตราเสนอแนะโครงการทางสถาบันอุดมศึกษา แต่แท้จริงแล้วไม่มีอำนาจในทางปฏิบัติทางการเงินเลย ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นเพียงผู้ประสานงานหรือสะพานเชื่อมโยงจากสถาบันอุดมศึกษาไปยังสำนักงบประมาณเท่านั้น ดังนั้นโครงการของสถาบันอุดมศึกษาจะทำได้เพียงใด ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลแค่ไหน สำนักงบประมาณเท่านั้นจะเป็นผู้ชี้ขาดโดยการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ จึงเห็นว่า สำนักงบประมาณมีอิทธิพลในการพิจารณางบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาไทยมิใช่น้อย

2.4 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เป็นองค์การวางนโยบายทางการศึกษาระยะยาวของสถาบันอุดมศึกษา และหรือแผนการศึกษาของชาติเป็นส่วนรวม

2.5 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นองค์การที่วางแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยส่วนรวม อุดมศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาฯ ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย

2.6 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นองค์การการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน แต่มหาวิทยาลัยของรัฐมี คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.)ปฏิบัติหน้าที่แทน แต่ในทางปฏิบัติก็ยังต้องอ้างอิงกฎ ก.พ.อยู่เสมอ นอกจากนั้นยังมีหน้าที่ตีราคาประกาศนียบัตรหรือปริญญาบัตรว่า ถ้ารับราชการแล้วจะได้ในอัตราเงินเดือนระดับใด

2.7 กรมวิเทศสหการ เป็นองค์การประสานงานเกี่ยวกับกิจกรรมทั้งหมดระหว่างหน่วยราชการด้วยกัน และระหว่างหน่วยราชการและหรือสถาบันอุดมศึกษากับองค์การหรือรัฐบาลต่างประเทศ

2.8 ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย เป็นองค์การบริหารภายนอกสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่เป็นทางการ เป็นการรวมตัวของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นองค์กรกลางเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิด ความร่วมมือ หาข้อตกลงร่วมกัน ถือเป็นเสียงของสถาบันอุดมศึกษาไทย และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความรับรององค์การนี้ ดังนั้น มติของที่ประชุมจึงเป็นเสียงของสถาบันอุดมศึกษาไทยที่หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องรับไว้พิจารณา

2.9 ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศไทย เป็นองค์การบริหารภายนอกที่ไม่เป็นทางการ เกิดจากการรวมตัวของประธานสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ เพื่อพิจารณาปัญหาร่วมกันในจุดที่ฝ่ายบริหารมองไม่เห็นและหรือมองเป็นอื่นที่แตกต่างกัน มีรูปแบบคล้ายกับที่ประชุมอธิการบดี จึงเป็นเสมือนองค์การเลียนแบบ องค์การถ่วงดุลอำนาจ

มติของที่ประชุมประธานสภาอาจารย์ฯ ก็เป็นเสมือน "เสียงของอาจารย์มหาวิทยาลัย" ที่ฝ่ายบริหารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องจะนำมาพิจารณา

2.10 สมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เป็นการรวมตัวของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จดทะเบียนกับกระทรวงพาณิชย์ เป็นองค์กรการประสานงานระหว่างสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และนายกสมาคมบางท่านต้องการให้เป็นองค์กรกลั่นกรองงานก่อนที่จะเสนอสู่ทบวงหรือคณะกรรมการ แต่ยังไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควร เพราะหลายแห่งเห็นว่าจะทำให้งานล่าช้าไม่คล่องตัว ผิดหลักการทางธุรกิจ

3. องค์ประกอบภายในสถาบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติที่ใช้ในปัจจุบัน, สถานที่ตั้งและความเป็นมา, สภาสถาบัน, ผู้บริหารสถาบัน, คณะกรรมการบริหารสถาบัน เป็นต้น แต่ละองค์ประกอบ พบสาระสำคัญดังนี้

3.1 พระราชบัญญัติสถาบัน พบว่า ส่วนใหญ่มีพระราชบัญญัติสถาบันที่เก่าแก่ล้าสมัย เช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ใช้ฉบับ พ.ศ.2495, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ใช้ฉบับ 2509, เกษตรศาสตร์ ใช้ฉบับ พ.ศ.2511 ฯลฯ เป็นต้น ทำให้สถาบันเหล่านี้มีโครงสร้างการบริหารที่ไม่ทันสมัย ทำให้เกิดความล่าช้า และจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานหรือตำแหน่งที่เป็นการภายในหลายอย่าง นอกจากนั้นการแก้ไขพระราชบัญญัติก็ล่าช้าและเสียเวลามาก สมควรที่ฝ่ายบริหารบ้านเมือง (รัฐบาล) และฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ควรเร่งรัดดำเนินการแก้ไขให้เร็วกว่านี้

3.2 ประวัติความเป็นมา นับว่าเป็นเอกลักษณ์เฉพาะสถาบัน ได้แก่ การมีรสนิยม มีประเพณีบางอย่างที่สืบต่อกันมานาน ยากที่จะแก้ไข และนับว่าเป็นอุปสรรคในการบริหารอย่างหนึ่ง อาทิเช่น บางสถาบันจะพิจารณาบรรจุศิษย์เก่าที่ได้เกียรตินิยมก่อน บางสถาบันบุคคลากรจะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ๆ ตามสถาบันและหรือคณะที่จบมา และจะสนับสนุนส่งเสริม ร่วมมือด้วยใจจริงเฉพาะผู้ที่มาจากสถาบันเดียวกันเท่านั้น และที่เหมือนกันก็คือแต่ละสถาบันมีพระราชบัญญัติรองรับมีฐานะเสมือนกรมหนึ่งในระบบราชการ

3.3 สภาสถาบัน จากการวิเคราะห์พบว่า สภาสถาบันอุดมศึกษาไทย มีอำนาจหน้าที่ รูปแบบ โครงสร้าง องค์ประกอบ การได้มาซึ่งกรรมการสภา ฯลฯ ดังนี้

3.3.1 อำนาจหน้าที่ กฎหมายกำหนดไว้เหมือนกันว่า "เป็นองค์กรการบริหารสูงสุด" และมีอำนาจหน้าที่เหมือนกันเหรือคล้ายกันเป็นส่วนใหญ่ แต่ปัจจุบันพบว่า "สภาสถาบันมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ลดลง กลายเป็นสภารับรู้รับทราบ หรือสภาตรายาง (Rubber Stamps) มากขึ้น" สอดคล้องกับผลการวิจัยของ รสสุคนธ์ พหลเทพ (2526 : 102) สุรพล พุฒคำ (2522 : 42) Richman และ Farmer (1977 : 180) และ Gross และ Grambsch (1968 : 76-79) เพราะมีองค์ประกอบไม่เหมาะสม ส่วนใหญ่เป็นฝ่ายบริหาร (อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการวิทยาลัย/สถาบัน/สำนัก/ศูนย์ และหน่วยราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น) นอกจากนั้นเรื่องต่าง ๆ ที่จะนำเข้าสถาบัน หัวหน้าฝ่ายบริหาร (อธิการบดี) เป็นผู้กำหนด และนำเสนอสภา แต่ก่อนเสนอสภาจะต้องผ่านความเห็นชอบของที่ประชุมคณบดีก่อน (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรรมการสภาสถาบัน) จึงเท่ากับให้คนกลุ่มเดียวกันตัดสินเรื่องราวสองครั้ง นอกจากนั้น สัดส่วนของสมาชิกไม่สมดุลกัน, การได้มาซึ่งสมาชิกไม่เหมาะสม เพราะเป็นลักษณะ "ผลัดกันเลือก ผลัดกันตั้ง" กับการกำหนดว่าองค์ประกอบของกรรมการสภาควรมีสมาชิกประเภทใดบ้าง แต่ละประเภทมีจำนวนเท่าใด มีพื้นฐานมาจากสภาพ,ปรัชญา, อุดมการ ฯลฯ ในอดีต ซึ่งปัจจุบันไม่เป็นเช่นนั้นแล้ว จึงมีผลทำให้สภาสถาบันกลายเป็น "สภาตรายาง" ใช้ประทับเรื่องให้ผ่านไปถูกต้องตาม "นิติวิธี" เท่านั้น

3.3.2 รูปแบบของสภาสถาบัน พบว่า มีรูปแบบ 2 รูปแบบ คือ

3.3.2.1 รูปแบบคุณลักษณะของสมาชิก จากการวิเคราะห์โครงสร้างสถาบันอุดมศึกษาไทย 21 สถาบัน พบว่า สมาชิกสภาสถาบันมาจากบุคคลที่มีคุณลักษณะ สถานะและตำแหน่ง แตกต่างกัน 5 กลุ่มดังนี้

(ก) ผู้บริหารสถาบัน จะเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดมีขนาดตั้งแต่ 5–26 คน บางสถาบันมีเสียงมากกว่าครึ่ง จำนวนที่มากที่สุดคือ ศรีนครินทรวิโรฒ (25 คน) รองลงมาเป็นรามคำแหง (22 คน) และสงขลา (21 คน) น้อยที่สุดคือ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ (5 คน) รองลงมาเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มหิดล และวิทยาลัยครู (8 คน), เชียงใหม่ (9 คน) และศิลปากร (10 คน)

(ข) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนใหญ่จะมี 9 หรือ 15 คน ซึ่งบางสถาบันกำหนดให้เป็นบุคคลภายนอก บางสถาบันก็ไม่ระบุ

(ค) คณาจารย์ประจำ ส่วนใหญ่ไม่มี มีเพียง 10 สถาบันเท่านั้นที่กำหนดให้มี สุโขทัยธรรมาธิราช (1), สงขลา (4), ส.เทคโน (5), ว.เทคโน (6), จุฬาฯ (7), มหิดล, วิทยาลัยครู (8), แม่โจ้ (9) และศิลปากรกับเชียงใหม่ (10)

(ง) ตำแหน่งอื่น ๆ ภายนอกสถาบัน ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันนั้น ๆ โดยตรงหรือโดยอ้อมอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น เลขาธิการ สภช, เลขาธิการ สช, เลขาธิการ สวช, เลขาธิการ ก.พ., เลขาธิการ ก.ค., อธิการบดี (มธ., จุฬาฯ, มก.) อธิบดี (ปช.ส., ปณ., วก., ส.ช., อว., ศป.) ผอ.สน.งป., ผอ.อส.มท.ผอ.กส.ท., ปลัดทบวง, ผู้แทนทบวง เป็นต้น

(จ) ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับกิจการสถาบันโดยตรง เช่น ประธานสภาคณาจารย์ ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย, ประธานสภาวิชาการ, เป็นต้น

3.3.2.2 รูปแบบสัดส่วนขององค์ประกอบ จากการวิเคราะห์โครงสร้างสถาบันอุดมศึกษาไทย 21 สถาบัน พบว่า ถ้าถือสัดส่วนองค์ประกอบของสมาชิกสภาแล้ว สภาสถาบันอุดมศึกษาไทยจะมี 4 รูปแบบ คือ สภาแบบมีส่วนร่วม สภาผู้บริหาร, สภาบุคคลภายนอก และสภารูปแบบเฉพาะ แต่ละรูปแบบมีองค์ประกอบ และโครงสร้างดังต่อไปนี้

(ก) สภาแบบมีส่วนร่วม (Participative Administration Boards) ได้แก่ สภาสถาบันที่มีคณาจารย์เป็นสมาชิกสภาด้วยองค์ประกอบหนึ่งตามสัดส่วนและหรือจำนวนที่กฎหมายกำหนด อาจมีองค์ประกอบเป็น 3 องค์ประกอบ (ไตรภาคี) หรือ 4 องค์ประกอบ (จตุภาคี) หรือแบบไม่มีสัดส่วนแน่นอนก็ได้แต่ละแบบมีองค์ประกอบและโครงสร้างเฉพาะดังนี้

(1) แบบไตรภาคี คือ สภาสถาบันที่มีองค์ประกอบหลัก 3 ฝ่าย คือ ผู้แทนฝ่ายบริหาร ผู้แทนคณาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีสัดส่วนของสมาชิกแต่ละฝ่ายแน่นอนตามกฎหมายกำหนด สภาสถาบันที่มีรูปแบบสภาเป็นแบบไตรภาคีมี 8 สถาบัน คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, แม่โจ้, มหิดล, ศิลปากร, เชียงใหม่ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ ทั้ง 3 สถาบัน แต่ละสถาบันมีองค์ประกอบแต่ละฝ่ายดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 แสดงการเปรียบเทียบโครงสร้างของกรรมการสภามหาวิทยาลัย แบบไตรภาคี (8 สถาบัน)

องค์ประกอบ / สถาบัน	นายก	อุปนายก	ผู้แทนบริหาร	ผู้แทนคณาจารย์	ผู้ทรงคุณวุฒิ	รวม	หมายเหตุ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	1	อธิการบดี	7	7	14	30	7 : 7 : 14
แม่โจ้	1	"	9	9	9	29	10 : 9 : 9
มหิดล	1	"	7	8	15	32	8 : 8 : 15
ศิลปากร	1	"	9	9+1	15+1	37	10 : 10 : 16
เชียงใหม่	1	เลือก	9+1	9+1	15+1	37	10 : 10 : 16
ส.เทคโน.(3 สถาบัน) (จอมเกล้าฯ)	1	"	4+1	4+1	5	16	5 : 5 : 5

หมายเหตุ จำนวน +1 คือ กรรมการโดยตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดไว้ในลักษณะอื่น แต่อยู่ในกลุ่มขององค์ประกอบชนิดนั้น ๆ

(2) <u>แบบจตุภาคี</u> ได้แก่สภาสถาบันที่มีองค์ประกอบหลัก 4 ฝ่าย คือ นายก อุปนายก ผู้แทนฝ่ายบริหาร ผู้แทนคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิ และ กรรมการโดยตำแหน่ง ในจำนวนตามลำดับดังนี้ 1 : 1 : 8 : 8 : 8 : 8 รวมทั้งสิ้น 36 คน มีเพียง สภาเดียว คือ สภาการฝึกหัดครู ซึ่งวิทยาลัยครูทั้ง 36 แห่งใช้สภานี้

(3) <u>แบบไม่มีสัดส่วนแน่นอน</u> ได้แก่สภาสถาบันที่มีผู้แทนคณาจารย์เป็น องค์ประกอบอย่างหนึ่ง แต่ไม่มีสัดส่วนแน่นอน มี 2 สถาบัน คือ

<u>สภามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์</u> มีองค์ประกอบ ดังนี้ นายกสภา อุปนายก ฝ่ายบริหาร ผู้แทนคณาจารย์(วิทยาเขตละ 2 คน) ผู้ทรงคุณวุฒิ และประธาน-ส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยในจำนวนตามลำดับ ดังนี้ 1 :(1): 21 : 4 : 15 : 1 รวม 42 คน

<u>สภาวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา</u> มีองค์ประกอบ ดังนี้ นายกสภา อุปนายก ฝ่ายบริหาร ผู้แทนคณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหัวหน้าสำนักงาน-อธิการบดี ในจำนวนตามลำดับ ดังนี้ 1 : 2 : 13 : 6 : 6 : 1 รวม 29 คน

(ข) <u>สภาบุคคลภายนอก</u> (Lay Boards) คือ สภาสถาบันที่มีองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นบุคคลภายนอก บุคคลภายในสถาบันมีจำนวนน้อยกว่า มี 2 สถาบัน คือ

<u>สภามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช</u> มีองค์ประกอบ ดังนี้ นายกสภา อุปนายก อธิการบดี ประธานสภาวิชาการ กรรมการโดนตำแหน่งจากภายนอก และ ผู้ทรงคุณวุฒิ ในจำนวนตามลำดับ ดังนี้ 1 : (1) : 1 : 1 : 5 : 9 รวม 17 คน

<u>สภาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์</u> (นิด้า) มีองค์ประกอบ ดังนี้ นายกสภา (ไม่มีอุปนายก) กรรมการโดยตำแหน่งภายนอก ฝ่ายบริหาร และผู้ทรงคุณวุฒิ ในจำนวนตามลำดับ ดังนี้ 1 : 8 : 11 : 9 รวม 29 คน

(ค) <u>สภาผู้บริหาร</u> (Administration Boards)คือ สภาสถาบันที่มีองค์ประกอบส่วนใหญ่มาจากฝ่ายบริหาร อาจมีสมาชิกเพียง 2 ประเภท คือ ฝ่ายบริหาร กับผู้ทรงคุณวุฒิ และบางสถาบันอาจมีกรรมการโดยตำแหน่งจากภายนอก มี 5 สถาบัน คือ ธรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์ ขอนแก่น ศรีนครินทรวิโรฒ และ รามคำแหง แต่ละสถาบันมีองค์ประกอบดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6. แสดงการเปรียบเทียบโครงสร้างและองค์ประกอบของสภาสถาบัน แบบสภาผู้บริหาร สภามีส่วนร่วมที่ไม่มีสัดส่วนแน่นอนและสภาบุคคลภายนอก

องค์ประกอบ / สถาบัน	นายกสภา	อุปนายก	กรรมการสภาจากฝ่ายบริหาร					กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ	กรรมการโดยตำแหน่ง	รวม
			อธิการบดี	รองอธิการบดี	คณบดี	ผู้อำนวยการ	รวม			
1. มธ.	โปรดเกล้า	อธิการบดี	(1)	6	10	–	17	9	–	27
2. มก.	"	–	1	5	12	5	23	9	สกศ	34
3. มช.	"	เลือก	1	4	13	–	18	15	ประธาน	35
4. มศว.	"	–	1	12	8	5	26	9	–	36
5. มร.	"	–	1	11	7	3	22	9	–	33
1. มอ.	"	เลือก	1	6	13	1	21	15	ประธาน	42
2. ว.เทค	ปลัดศธ	อธิบดี2	1	2	8+1	2	14	6	อาจารย์6	29
1. มสธ.	โปรดเกล้า	เลือก	1	ประธานสภาวิชาการ		–	2	9	5	17
2. นิด้า	"	–	1	3	4	3	11	9	8	29

หมายเหตุ ว.เทค คือ วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา
สกศ คือ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
เลือก คือ เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งเป็นอุปนายก
ประธาน คือ ประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย
อธิบดี 2 คือ อธิบดีกรมอาชีวศึกษาและอธิบดีกรมศิลปากร
อาจารย์ 6 คือ เลือกผู้แทนคณาจารย์ 6 คน แต่มีวาระ 1 ปี
ปลัด ศธ คือ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
โปรดเกล้า คือ โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

(ง) สภารูปแบบเฉพาะ (Specific Boards) คือสภาสถาบันที่มีรูปแบบเป็นของตนเองโดยเฉพาะ ไม่เหมือนกับแบบใดแบบหนึ่งในสามแบบข้างต้น มี 3 สถาบัน คือ มหาวิทยาลัยสงฆ์, สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

3.3 โครงสร้างของสภาสถาบัน จากการศึกษาและวิเคราะห์สถาบันอุดมศึกษาไทย 21 สถาบัน พบว่า "โดยภาพรวมแล้วสภาสถาบันมีองค์ประกอบเหมือนกันเป็นส่วนใหญ่คือ นายกสภา อุปนายก ฝ่ายบริหาร (ผู้แทนฝ่ายบริหารหรือฝ่ายบริหารทั้งหมด), ผู้แทนคณาจารย์ (ถ้ามี), ผู้ทรงคุณวุฒิ, กรรมการโดยตำแหน่งจากบุคคลภายนอก, ประธานหน่วยงานภายในสถาบันที่เกี่ยวข้องกับสถาบันโดยตรง และเลขานุการ เมื่อรวมจำนวนองค์ประกอบทุกชนิดแล้วพบว่า สภาสถาบันมีขนาดแตกต่างกันตามการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดจำนวนกรรมการที่มาจากฝ่ายบริหาร โดยจะมีจำนวนสมาชิกสภาระหว่าง 16-46 คน แต่ส่วนใหญ่จะมีจำนวนกรรมการระหว่าง 30-36 คน กรรมการสภาสถาบันแต่ละประเภทพบว่า

3.3.1 นายกสภา ทุกสถาบันมีตำแหน่งนี้เหมือนกันหมดส่วนใหญ่ได้มาโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจำนวน 16 สถาบัน ได้มาโดยตำแหน่ง 3 สถาบัน ได้มาโดยเลือกกันเอง 1 สถาบัน และไม่เรียกชื่อนี้หรือไม่มีตำแหน่งนี้ 1 สถาบัน มีวาระ 2 ปี วิธีการได้มาก่อนนำเสนอเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนั้น ส่วนใหญ่ได้มาโดยการสรรหาของกรรมการสภาประเภทอื่น ๆ โดยความเห็นชอบของที่ประชุมคณบดี

3.3.2 อุปนายก พบว่า ไม่มีตำแหน่งนี้ 5 สถาบัน กำหนดให้อธิการบดีเป็นโดยตำแหน่ง 5 สถาบัน กำหนดให้ตำแหน่งอื่นเป็น 2 สถาบัน และกำหนดให้กรรมการสภาเลือกกรรมการอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร 8 สถาบัน วาระและการได้มาเหมือนกับนายกสภา

3.3.3 ฝ่ายบริหาร พบว่ากฎหมายกำหนดให้เป็นกรรมการสภาแบบใดแบบหนึ่งใน 2 รูปแบบ คือ เป็นทั้งหมดตั้งแต่อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี และผู้อำนวยการหน่วยงานอื่นที่เทียบเท่าคณะและกำหนดให้อธิการบดีเป็นโดยตำแหน่งที่เหลือให้ฝ่ายบริหารเลือกกันเองตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ดังต่อไปนี้

3.3.3.1 ฝ่ายบริหารเป็นกรรมการทั้งหมด ได้แก่สภาสถาบันที่มีรูปแบบเป็น "สภาผู้บริหาร" (อ้างแล้ว : 199 - 200) ซึ่งมี 5 สถาบันและสภาแบบมีส่วนร่วมที่ไม่มีสัดส่วนแน่นอนอีก 2 สถาบัน

3.3.3.2 ผู้แทนฝ่ายบริหาร ได้แก่สภาสถาบันที่มีรูปแบบเป็น "สภาแบบมีส่วนร่วม" (อ้างแล้ว : 198 - 199) รวม 9 สถาบัน ยกเว้นสภาแบบมีส่วนร่วมที่ไม่มีสัดส่วนแน่นอน 2 สถาบัน

การได้มาของกรรมการสภาสถาบันที่มาจากฝ่ายบริหารนั้น พบว่ามีวิธีการได้มา คุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วาระ ดังรายละเอียดโดยย่อดังนี้

(ก) อธิการบดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด กฎหมายเทียบตำแหน่งให้เท่ากับอธิบดี ยกเว้น 4 สถาบัน (อ้างแล้ว : 116) เกือบทุกแห่งจะกำหนดวิธีการได้มาไว้เหมือนกันว่า "ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภาสถาบัน" จากผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ยกเว้น 3 สถาบัน (มหาวิทยาลัยสงฆ์, สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และเอไอที) นอกจากนั้นยังพบว่า "ทุกสถาบันมีระเบียบ มีข้อบังคับ เกี่ยวกับการสรรหาอธิการบดีไว้ชัดเจนทั้งหมด" โดยภาพรวมแล้วสภาสถาบันจะใช้วิธีการได้มาโดย "การสรรหา" ซึ่งอาจเป็น "สรรหาโดยการเสนอชื่อครั้งเดียวแล้วกลั่นกรองเสนอสภาสถาบันพิจารณาจำนวนหนึ่งทันที" หรืออาจจัดให้มีการ"หยั่งเสียง" บุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่กลั่นกรองไว้แล้วอีกชั้นหนึ่งก็ได้ มีการสรรหาแบบเลือกตั้งทั่วไปเพียง 2 สถาบัน (ขอนแก่น กับ รามคำแหง) สำหรับคุณสมบัติกับอำนาจหน้าที่ กฎหมายจะกำหนดไว้คล้าย ๆ กันทั้งหมด ส่วนวาระในการดำรงตำแหน่งจะอยู่ระหว่าง 2–5 ปี และห้ามดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกัน ไม่กำหนดวาระ 2 สถาบัน (มหาวิทยาลัยสงฆ์ กับ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน)

(ข) รองอธิการบดี พบว่า "ทุกสถาบันกำหนดให้มีรองอธิการบดีคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อช่วยกิจการที่อธิการบดีจะมอบหมาย" และกำหนดวิธีการได้มาไว้ว่า "ให้อธิการบดีเป็นผู้เสนอการแต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดีต่อสภาสถาบัน" ส่วนคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่ วาระกำหนดเหมือน อธิการบดีและพ้นจากตำแหน่งพร้อมอธิการบดี

ในทางปฏิบัตินั้นพบว่า เกือบทุกสถาบันให้เป็น "เอกสิทธิ์" ของอธิการบดีในการสรรหาบุคคลที่จะมาเป็นรองอธิการบดี มีเพียง 2 สถาบันที่กฎหมายไม่ได้ให้เอกสิทธิ์เช่นนี้ไว้ จึงใช้วิธีสรรหาทั่วไปเช่นเดียวกับอธิการบดี (นิด้า กับ ศรีนครินทรวิโรฒ) จำนวนตำแหน่งของรองอธิการบดี จะตั้งกี่ฝ่ายแล้วแต่อธิการบดี และหรือสภาสถาบัน และที่ประชุมคณบดีจะเห็นควร มีตั้งแต่ 2-12 ตำแหน่ง ถ้าไม่นับรองอธิการบดีวิทยาเขตแล้ว มหาวิทยาลัยรามคำแหง สมัยศาสตราจารย์ ดร.ธรรมนูญ โสภารัตน์ เป็นอธิการบดี (2530-2531)แต่งตั้งรองอธิการบดีมากที่สุด ถึง 11 ตำแหน่ง

(ค) ผู้ช่วยอธิการบดี พบว่า "สถาบันที่มีพระราชบัญญัติที่ได้ตราขึ้นตั้งแต่ พ.ศ.2522 จะกำหนดตำแหน่งนี้ไว้ด้วย โดยกำหนดคุณสมบัติเหมือนกับอธิการบดีและหรือคณบดี และบังคับว่า "ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนของมหาวิทยาลัยให้อธิการบดีเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน" ส่วนสถาบันที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีตำแหน่งนี้ หลายสถาบันมีความจำเป็นต้องมี จึงใช้วิธีแต่งตั้งเป็นการภายใน

(ง) ผู้ช่วยรองอธิการบดี พบว่า "ไม่มีพระราชบัญญัติสถาบันใดกำหนดให้มี" แต่บางสถาบันที่มีหลายวิทยาเขตจำเป็นต้องมี จึงใช้วิธีการแต่งตั้งเป็นการภายในเช่นเดียวกับผู้ช่วยอธิการบดี

ผู้ช่วยอธิการบดี ผู้ช่วยรองอธิการบดี พ้นตำแหน่งพร้อมอธิการบดี

(จ) คณบดี ผู้อำนวยการและหัวหน้าภาควิชา พบว่า "แต่ละสถาบันจะกำหนดคุณสมบัติ อำนาจหน้าที่การได้มาและวาระไว้เหมือน ๆ กัน ส่วนใหญ่คล้ายอธิการบดีและหรืออนุโลมใช้ข้อบังคับ ระเบียบ เช่นเดียวกับอธิการบดี ยกเว้นวาระเท่านั้นที่กำหนดแตกต่างกับอธิการบดี คือ คณบดี ผู้อำนวยการและหัวหน้าภาควิชา มีวาระ 4 ปี และห้ามดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกัน

3.3.4 ผู้แทนคณาจารย์ พบว่า สภาสถาบันประมาณครึ่งหนึ่ง (12 สถาบัน) ของจำนวนที่ศึกษา (21 สถาบัน) มีผู้แทนคณาจารย์อยู่จำนวนหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และ

ในจำนวนนี้มีอยู่ 9 สถาบันที่มีสัดส่วนใกล้เคียงหรือเท่ากับผู้บริหาร การได้มาทุกแห่งได้มาโดยการเลือกตั้ง มีวาระ 2 ปี ยกเว้น วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา มีวาระ 1 ปี บางสถาบันไม่มีข้อห้ามการดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกัน

3.3.5 ผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่า ทุกสถาบันกำหนดให้มี "กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ" ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยคำแนะนำของสภาสถาบัน" จำนวนของผู้ทรงคุณวุฒิจะมีระหว่าง 5–15 คน แต่ถ้าสถาบันใดใช้พระราชบัญญัติฉบับก่อน พ.ศ. 2521 จะมีจำนวนไม่เกิน 9 คน (อ้างแล้ว : 82) แต่ถ้าใช้พระราชบัญญัติฉบับหลังจาก พ.ศ. 2521 จะมีจำนวน 14–15 คน การได้มาส่วนใหญ่ได้มาโดยการสรรหาของกรรมการสภาอื่น ๆ และหรือสรรหาในที่ประชุมคณบดีหรือกรรมการบริหาร มีวาระ 2 ปี และอาจได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่อีกได้ไม่มีข้อห้ามการดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกัน

3.3.6 กรรมการโดยตำแหน่งจากบุคคลภายนอก พบว่า มีบางสถาบันที่กำหนดให้มีกรรมการส่วนหนึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งจากบุคคลภายนอก บางสถาบันไม่กำหนด สภาสถาบันที่มีบุคคลภายนอกมากที่สุดคือ สภามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช มีบุคคลภายนอกถึง 15 คน มีบุคคลภายในเพียง 2 คน จึงถือว่า "สภามหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชเป็นสภาแบบสภาบุคคลภายนอก (Lay Boards) รองลงมาก็คือสภาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และสภาการฝึกหัดครู นอกนั้นยังเหลือสภามหาวิทยาลัยที่ใช้พระราชบัญญัติเก่าอีก 2 สถาบัน (เกษตรศาสตร์กับรามคำแหง) มีสภาละคน (เลขาธิการ สกศ.) และพบว่าตำแหน่งที่เป็นกรรมการสภาสถาบันต่าง ๆ มากที่สุดคือ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (4 สถาบัน) และยังเป็นคณะกรรมการอื่น ๆ กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกหลายสถาบัน (ตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสภาสถาบันนั้น มีหลายตำแหน่ง เช่น อธิการบดี (บางสถาบัน) อธิบดี (บางกรม) เลขาธิการสำนักงานต่าง ๆ ฯลฯ เป็นต้น (อ้างแล้ว : 197)

3.3.7 ตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับกิจการสถาบันโดยตรง พบว่า มีบางสถาบันกำหนดให้ประธานสภาคณาจารย์, ประธานคณะกรรมการส่งเสริมกิจกรรมมหาวิทยาลัยและประธานสภาวิชาการ เป็นกรรมการสภาโดยตำแหน่ง

3.3.8 เลขานุการสภา พบว่า "ส่วนใหญ่จะกำหนดให้สภาสถาบันแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาสถาบัน โดยคำแนะนำของอธิการบดี" มีเพียง 4 สถาบัน ที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (อ้างแล้ว : 84)

3.3.9 กำหนดการประชุมสภา พบว่า "ทุกสถาบันกำหนดประชุมเดือนละครั้งตามวันเวลาที่นัดหมายกันไว้เป็นประจำในแต่ละปีการศึกษา" เช่นทุกบ่ายพฤหัสบดี สัปดาห์สุดท้ายของเดือน (สภาการฝึกหัดครู), ทุกวันพุธ สัปดาห์ที่ 2 ของเดือน (มหิดล) ทุกบ่ายวันศุกร์สัปดาห์สุดท้ายของเดือน (ศิลปากร) ฯลฯ เป็นต้น

โครงสร้างสภาสถาบันแต่ละแห่งตามที่กล่าวมาแล้ว สรุปเป็นตารางเปรียบเทียบได้ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7. แสดงการเปรียบเทียบโครงสร้างและองค์ประกอบของสถาบันอุดมศึกษาไทยปัจจุบัน (2530)

สถาบัน / องค์ประกอบ	จฬ 1	มธ 2	มก 3	มห 4	มศก 5	มช 6	มข 7	มอ 8	มร 9	มศว 10	แม่โจ้ 11	นิด้า 12	มสธ 13	ส.เทคโน.จอมเกล้าฯ ล. 14	ส.เทคโน.จอมเกล้าฯ ธ. 15	ส.เทคโน.จอมเกล้าฯ น. 16	ว.เทค. 17	วค 18	สอ 19	ม.สงฆ์ 20	เอไอที 21	หมายเหตุ
พรบ.ที่ใช้ ฉบับ พ.ศ.	2522	2495	2511	2530	2530	2530	2521	2522	2514	2517	2518	2519	2521	2528	2528	2528	2518	2518 2527	2522	2505 2527	2510	
จำนวนกรรมการสภา	30	27	34	32	37	37	37	42	33	36	29	29	17	16	16	16	29	36	18	21	46	
นายกสภา	← ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง มีวาระ 2 ปี →																ปลัดฯ ศธ.		เลือก	สมเด็จพระสังฆราช	–	
อุปนายก	อธิการบดี		–	อธิการบดี		เลือก	เลือก	เลือก	–	–	อธิการบดี	–	เลือก	เลือก	เลือก	เลือก	อธิบดี 2กรม	อธิบดี กฝ	เลือก	เลือก	–	เลือก กก.ผู้ทรงคุณวุฒิ
ฝ่ายบริหาร–เลือกผู้แทน	7	–	–	7	9	9	–	–	–	–	9	–	–	1–4	1–4	1–4	–	8		–		
–โดยตำแหน่ง(รวม)–		17✱	21✱	–	–	–	20✱	21✱	21✱	26✱	–	11	–	–	–	–	13	–		–		✱มีฝ่ายบริหารเป็นเสียงข้างมาก
– อธิการบดี	(1)	(1)	1	(1)	(1)	1	1	1	1	(1)	1	1	1	1	1	1	1	–		–		
–รองอธิการฯ	–	6	5	–	–	–	6	6	✱11	✱12	–	3	–	–	–	–	2	–	,,	–	,,	✱มีรองอธิการบดีมากที่สุด
– คณบดี	–	10	12	–	–	–	13	13	7	8	–	4	–	–	–	–	8	–		–		
– ผู้อำนวยการ	–	–	5	–	–	–	–	1	3	5	–	3	–	–	–	–	2	–		–		
ผู้ทรงคุณวุฒิ	14	4–9	4–9	15	15	15	9–15	11–15	4–9	4–9	9	4–9	4–9	3–5	3–5	3–5	6	8	มีโครงสร้างเฉพาะ	7	มีโครงสร้างเฉพาะ	สอ.และเอไอที มีโครงสร้างเฉพาะ
ผู้แทนคณาจารย์	6	–	–	7	9	9	–	4	–	–	9	–	–	1–4	1–4	1–4	6	8		–		
ตำแหน่งอื่นภายนอก	–	–	1	–	–	–	–	–	1	–	–	8	5	–	–	–	–	8		–		
ตำแหน่งเกี่ยวข้องโดยตรง (รวม)	(1)	–	–	(1)	(2)	(2)	(1)	(1)	–	–	–	–	(1)	(1)	(1)	(1)	–	–		–		
– ประธานกรรมการส่งเสริม	–	–	–	–	1	1	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–		–		
– ประธานสภาอาจารย์	1	–	–	1	1	1	–	–	–	–	–	–	–	1	1	1	–	–		–		
– ประธานสภาวิชาการ	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	1	–	–	–	–	–		–		
เลขานุการ	← สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่งที่อธิการบดีแนะนำ →																✱หน.สนง.อธิการ	รองฯ อธิบดี	อจ. จนท.	✱อธิบดี ศน		✱เป็นกรรมการสภาด้วย

หมายเหตุ คำย่อและเครื่องหมายที่มีอยู่ในตารางนี้ มีความหมายดังนี้

ส.เทคโน.จอมเกล้าฯ คือ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ฯ ทั้งสามสถาบัน

ล. คือ เจ้าคุณทหารลาดกระบัง

ธ. คือ ธนบุรี

น. คือ พระนครเหนือ

(1) หรือ (2) มีกำหนดไว้เฉพาะที่อื่นแล้ว

อธิบดี ศน คือ อธิบดีกรมการศาสนา

อธิบดี 2 กรม คือ อธิบดีกรมอาชีวศึกษาและกรมศิลปากร

ปลัด ฯ ศธ. คือ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.4 <u>คณะกรรมการบริหารสถาบัน</u> จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า สถาบันอุดมศึกษาไทยมีระบบการบริหารแบบคณะกรรมการใช้อยู่ในการบริหารราชการภายในหลายลักษณะ อาทิ เช่นคณะกรรมการประจำวิทยาเขต, คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย, อ.ก.ม. , ที่ประชุมคณบดี, คณะกรรมการประจำคณะ/บัณฑิตวิทยาลัย/วิทยาลัย/สถาบัน/สำนัก/ศูนย์/หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น คณะกรรมการประจำวิทยาลัยครู, คณะกรรมการประจำสหวิทยาลัยและสภาคณาจารย์ ในบรรดาคณะกรรมการเหล่า นี้ พบว่า "ที่ประชุมคณบดีมีอำนาจสูงสุด" แม้จะเป็นองค์การบริหารภายในที่ไม่เป็นทางการของสถาบัน แต่ก็มีอำนาจและบทบาทมากกว่าคณะกรรมการประเภทอื่น ๆ เพราะเป็นทั้งที่ปรึกษาของอธิการบดี กลั่นกรองงานที่จะเสนอสภาสถาบัน สรรหาหรือให้ความยินยอมในการสรรหาบุคลากร ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ตลอดจนกรรมการสภาสถาบันบางประเภท ความสำคัญและบทบาทของที่ประชุมคณบดีนั้น ทุกเรื่องต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมคณบดีก่อน คล้ายกับที่ชาวบ้านชาวเมืองพูดกันว่า "ทุกเรื่องตั้งแต่สากกะเบือถึงเรือรบ" นอกจากนั้นยังเป็น "เกราะ" ให้กับอธิการบดีใช้อ้างกับ "นักศึกษา คณาจารย์และหรือข้าราชการตลอดจนบุคคลภายนอก" ได้ว่าเรื่องนี้เป็นมติของที่ประชุมคณบดี ไม่ใช่คำสั่งหรือความเห็นของอธิการบดี เรื่องนี้ที่ประชุมคณบดีให้ความเห็นชอบแล้ว ฯลฯ เป็นต้น

<u>สภาคณาจารย์</u> เป็นองค์การที่ปรึกษาภายในของสถาบันอุดมศึกษา จากการวิเคราะห์พบว่า "สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่มีสภาคณาจารย์" และมีอยู่ 7 สถาบัน ที่มีกฎหมายคือ พระราชบัญญัติสถาบันรับรองอยู่ (อ้างแล้ว : 167) บทบาทของสภาอาจารย์นั้น มีบทบาทมากในช่วง 14 ตุลาคม 2514 – 6 ตุลาคม 2519 หลังจากนั้นก็ซบเซาลง ฝ่ายบริหารต้องการให้สภาคณาจารย์มีบทบาทเพียงเป็นองค์กรที่ปรึกษาและเสนอแนะของฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายคณาจารย์เองต้องการมีบทบาทมากกว่านั้น กล่าวคือ เป็นองค์กรที่สามารถควบคุม ต่อรอง ฯลฯ ฝ่ายบริหารได้ โครงสร้างของสภาคณาจารย์พบว่ามีสมาชิกอยู่ 2 ประเภท คือ ผู้แทนทั่วไป กับผู้แทนคณะหรือหน่วยงาน แต่ไม่มีผู้แทนราชการสายอื่น ปัจจุบันประธานคณาจารย์มหาวิทยาลัยได้รวมตัวกัน จัดตั้งเป็นองค์กรใหม่เรียกว่า "ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ" เมื่อพ.ศ. 2525 มีโครงสร้าง วัตถุประสงค์ บทบาทคล้ายกับ "ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย" ซึ่งตั้งมาก่อน ทำให้คณาจารย์มหาวิทยาลัยมีการรวมกลุ่ม ผสาน ผนึกกำลังความคิด ความสามารถ ฯลฯ

เป็นรูปแบบมากขึ้นและกำลังจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นในอนาคต

สำหรับองค์การบริหารภายนอกที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษานั้น ตามหลักการหลักกฎหมายแล้วคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติควรมีบทบาทหน้าที่ต่อสถาบันอุดมศึกษามากกว่าองค์การอื่น ๆ ในทางปฏิบัติพบว่า "คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีบทบาทต่อสถาบันอุดมศึกษาน้อยที่สุด จนมีผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาบางท่านนึกว่าไม่มีองค์การนี้อยู่" องค์การที่มีบทบาทและอำนาจมากที่สุดคือ "ทบวงมหาวิทยาลัย" ทั้ง ๆ ที่โดยข้อกฎหมายแล้ว "สภาสถาบันมีอำนาจสูงสุด" แต่ในทางปฏิบัติ พบว่า "สภาสถาบันมีฐานะเป็นเพียงสภารับรู้รับทราบ หรือสภาตรายางเท่านั้น" เพราะมีหลายเรื่องเมื่อผ่านสภาสถาบันแล้วยังไม่สิ้นสุดต้องเสนอทบวงมหาวิทยาลัยอีก นอกจากนั้นยังพบว่า "กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการบริหาร การจูงใจ สถาบัน-อุดมศึกษาในสังกัดได้น้อยที่สุด" เพราะสถาบันระดับอุดมศึกษาหลายสถาบัน พยายามจะแยกตัวเป็นอิสระหรือย้ายไปสังกัดที่อื่น แม้แต่ระดับอื่น ๆ ก็เช่นกัน ระดับประถมศึกษาก็ถูกดึงไปดึงมา และมีลางบอกเหตุว่าอาจจะหลุดลอยไปอีกก็ได้

<u>อภิปรายผล</u>

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า การจัดการอุดมศึกษานั้นมีหลายหน่วยงานจัดและรับผิดชอบอยู่ (แผนภูมิที่ 13 : หน้า 192) ทำให้ขาดเอกภาพ ขาดมาตรฐานที่เท่า-เทียมกัน ประกอบกับระบบการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ขาดประสิทธิภาพ เพราะมีขั้นตอนมากทำให้เกิดการล่าช้าและเสียเวลามาก สมควรที่จะปฏิรูประบบใหม่โดยจัดให้มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดูแล บริหารทั้งหมด ไม่ใช่ต่างฝ่ายต่างแสดงเช่นปัจจุบัน

<u>โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษา</u>

โครงสร้างบริหารสถาบันอุดมศึกษานั้น ถึงอย่างไรโครงสร้างหลักก็ยังคงเป็น "ระบบราชการอยู่ เพราะราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเกือบทุกสถาบันกำหนดให้เป็นนิติบุคคลมีฐานะเทียบเท่ากรม" มีการสัมมนา การประชุม การอภิปราย ฯลฯ หลายครั้งเพื่อ "หารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารมหาวิทยาลัย" แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จหลายคนอยากให้ "สถาบันอุดมศึกษาออกจาก

ระบบราชการเป็นองค์กรอิสระเหมือนเอไอที หรืออย่างน้อย ๆ ก็คล้าย ๆ มหาวิทยาลัยสงฆ์ แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีสถาบันอุดมศึกษาใดทดลองเป็น "สถาบันนำร่อง" ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า "มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ยังคงต้องอยู่ในระบบราชการต่อไป และควรหาโอกาสแก้ไข ปรับปรุง พระราชบัญญัติสถาบัน ระเบียบ กฎ ข้อบังคับให้เหมาะสมกับแต่ละสถาบันโดยเร็วที่สุด" นโยบายการพึ่งตนเองนั้นคงทำได้เพียงตัวหนังสือ หากจะปฏิบัติได้จริงคงต้องใช้เวลาอีกนาน

พระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษา

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า "อุปสรรค์สำคัญยิ่งที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษาไทยขาดความคล่องตัว ล่าช้า ขาดเสรีภาพทางวิชาการ ขาดความเป็นอิสระให้การบริหาร ฯลฯ เหล่านี้เกิดขึ้นเพราะความเก่าแก่ของพระราชบัญญัติสถาบันที่ใช้อยู่ประการหนึ่ง ที่กำหนดให้สภาสถาบันต่าง ๆ ต้องมีโครงสร้างล้าสมัย เพราะจากหลักการ จากประสบการณ์ และความเป็นมาในอดีตพบความจริงว่าการยกร่างกฎหมายหรือการตรากฎหมายนั้นมีเหตุผลในการยกร่างที่เหมาะสมตามสถานการณ์ในอดีต ตามเหตุผล ตามความจำเป็นสมัยนั้น เช่น ในช่วงเร่งรัดพัฒนาสภาการศึกษามีบทบาทมาก เลขาธิการสภาการศึกษาจึงเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งเกือบทุกมหาวิทยาลัย หรือโครงสร้างกรรมการสภาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น ร่างเดิมกำหนดเป็นไตรภาคีในสัดส่วน 7-7-7 แต่เมื่อเสนอไปถึงทบวงมหาวิทยาลัย ทบวงแก้ไขเป็น 9-9-9 และพอเข้าสภา ศาสตราจารย์ ดร.อดุลย์ วิเชียรเจริญ ขอเสนอแก้เป็น 9-9-14 เพราะจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีทรัพย์สินมากต้องให้บุคคลภายนอกมาดูแล(เกษม สุวรรณกุล 2528 : สัมภาษณ์) เมื่อเวลาผ่านไปนานเข้า ช่องว่าง และความล้าสมัยก็มากขึ้น จึงจำเป็นต้องแก้ไข แต่ขบวนการแก้ไขกฎหมายก็ล่าช้า ซ้ำร้ายยังมีเหตุการณ์แทรกซ้อนบางอย่างเข้ามาอีกเช่น การเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย การยุบสภา ตลอดจนการปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้พระราชบัญญัติที่ยกร่างไว้ยังไม่ครบวงจรตามขบวนการนิติวิธี (ยังไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา) ต้องตกไป พอมีสภาใหม่ก็ต้องเริ่มต้นใหม่อีก ขบวนการที่ดำเนินไปแล้วสูญเปล่า อย่างดีที่ทำได้ก็เพียงเอายกร่างเก่ามาปรับอีกเล็กน้อย และหรือไม่ปรับใหม่ เสนอเข้าสภา สถาบันต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องใช้พระราชบัญญัติสถาบันฉบับเก่าไปเรื่อย ๆ จนทำให้เกิดปัญหา เกิดอุปสรรคในการบริหารนานาประการ อาทิเช่น รูปแบบของสภากลายเป็น

"สภาผู้บริหาร" ซึ่งอาจจะเหมาะสมในยุคที่ตราพระราชบัญญัตินั้นออกมาใช้ แต่ปัจจุบัน "สภาผู้บริหารไม่เหมาะสมกับสถาบันอุดมศึกษา" เพราะไม่มีบุคลากรอื่นมีส่วนร่วมในการบริหาร สภาสถาบันจึงกลายเป็น "สภาตรายาง" เนื่องจากองค์ประกอบของสภาสถาบันมิได้สะท้อนความคิดความเห็น ความรู้สึกของประชากรในสถาบันอย่างแท้จริง มีแต่ผู้บริหารเป็นเสียส่วนใหญ่ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งกำหนดการประชุมมีเพียงเดือนละครั้ง ครั้งละ 2-3 ชั่วโมง สภาจึงไม่มีเวลาพิจารณาเรื่องใด ๆ มากนัก เพียงแต่รับรู้รับทราบเท่านั้นเองแต่ในสภาพความเป็นจริงแต่ละสถาบันมีปัญหาให้พิจารณาให้แก้ไขเกือบทุกวัน ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงดำเนินการเองโดยใช้ที่ประชุมคณบดีเป็นองค์การช่วยตัดสินใจ ช่วยพิจารณา และเมื่อเสร็จแล้วจึงแจ้งให้สภาสถาบันรับทราบ ซึ่งผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดให้ "สภาสถาบันเป็นองค์กรการบริหารสูงสุด" แต่ในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่ามีอำนาจลดลงเหลือเพียง "รับรู้รับทราบหรือสภาตรายาง" เท่านั้นเอง และส่งผลให้ "ที่ประชุมคณบดีมีอำนาจและบทบาทมากกว่าสภาสถาบัน" โดยปริยาย

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของสภาสถาบันในยุคปัจจุบันนี้พบว่า ส่วนใหญ่จะกำหนดให้มีองค์ประกอบเป็นลักษณะไตรภาคี โดยมีผู้แทนฝ่ายบริหารกับผู้แทนคณาจารย์ในสัดส่วนที่เท่ากันหรือใกล้เคียงกัน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนมากกว่าในลักษณะที่เกิดความสมดุลในสภาสถาบัน (ตารางที่ 5 : 198) และพบว่า สามสถาบันสุดท้ายที่แก้ไขพระราชบัญญัติเสร็จเมื่อปี 2530 นั้น รัฐสภากำหนดโครงสร้างดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด จึงน่าจะเปลี่ยนสถานภาพสภาสถาบันให้กลับเป็น "องค์กรบริหารสูงสุดของสถาบัน" ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ในอนาคต

<u>ฝ่ายบริหารสถาบัน</u>

ฝ่ายบริหารสถาบันอุดมศึกษานั้นได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดี ผู้ช่วยรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ และหัวหน้าภาควิชา นั้น พบว่า "อธิการบดีมีอำนาจสูงสุด" มีอำนาจมากกว่า "สภาสถาบัน" เพราะเป็นผู้เสนอแนะผู้บริหารระดับอื่นให้สภาสถาบันแต่งตั้งและหรือแต่งตั้งเอง เป็นผู้สรรหานายกสภาและกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการพัฒนามหาวิทยาลัย (ถ้ามี) คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ฯลฯ เป็นผู้กำหนดเรื่อง

เสนอที่ประชุมสภาโดยเสนอให้ที่ประชุมคณบดีให้ความเห็นชอบก่อน นอกจากนั้นยังสามารถให้คุณให้โทษ "สองชั้น" แก่บุคลากรได้ด้วยแรงอำนาจหน้าที่และบารมีเหล่านี้จึงทำให้อธิการบดีมีอำนาจสูงสุด

การได้มีซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีนั้น การสรรหาโดยการเสนอชื่อให้คณะกรรมการสรรหากลั่นกรองเลือกไว้จำหน่วนหนึ่ง แล้วเสนอให้สภาสถาบันพิจารณาทันที น่าจะเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุด เพราะลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพลังต่าง ๆ ลง หากเพิ่มขั้นตอน "หยั่งเสียง" ลงไปอีก จะเพิ่มความขัดแย้ง เพิ่มความแตกแยก เพิ่มความอับอาย ความขายหน้าให้แก่ผู้ที่ไม่ได้รับการหยั่งเสีย ไม่ได้รับการเสนอให้สภาสถาบันพิจารณา เท่ากับสร้างความแตกแยกให้เกิดขึ้นอีกหลายกลุ่ม อย่างน้อยจำนวนกลุ่มก็มากกว่าจำนวนบุคคลที่ผ่านการเสนอชื่อมาให้ "หยั่งเสียง" เพราะแต่ละคนที่ถูกเสนอเข้ารับการหยั่งเสียงก็หาสมัครพรรคพวก และมีบางพวกที่ไม่ยอมรับรู้ไม่เข้ากับใคร ไม่มีเลือกใครรวมอยู่ด้วย ยิ่งเปิดให้เลือกตั้งเสรียิ่งสร้างความแตกแยกมากขึ้น ถึงกับนายกรัฐมนตรี "ติงการสรรหาตัวอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง" (ไทยรัฐ 18 กุมภาพันธ์ 2530 : 1,18,20) ว่า "ไม่อยากให้การเลือกตั้งอธิการบดีไปไกลแบบเลือกตั้ง ส.ส. ครู อาจารย์ ควรเป็นสถาบันที่ลูกศิษย์ลูกหาให้ความเคารพ ..."

วาระในการดำรงตำแหน่งของอธิการบดีนั้น พบว่ามีระหว่าง 2–5 ปี เห็นว่า 2 ปีนั้นน้อยเกินไปไม่เหมาะสม เป็นแนวคิดที่อธิการบดีเป็นบุคคลภายนอก เหมาะสำหรับมหาวิทยาลัยใหม่ ๆ เพราะหาคนที่มีชื่อเสียงมาสร้างชื่อให้มหาวิทยาลัยยาก ปัจจุบัน 2 ปีอาจไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน เนื่องจากปีแรกต้องเรียนรู้งาน ทำงานตามที่อธิการบดีคนก่อนวางไว้ ด้วยงบประมาณเดิมเปลี่ยนแปลงอะไรไม่ได้ พอเริ่มปีที่ 2 จะเริ่มทำงานตามนโยบาย ตามงบประมาณที่ตั้งไว้ก็จะหมดวาระต้องเริ่มหาเสียงเพื่อเป็นต่อ ทำให้อธิการบดีมีเวลาบริหารน้อย มหาวิทยาลัยก็ก้าวหน้าน้อย ยิ่งหากไม่ได้รับการสรรหาและหรือไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นสมัยที่สอง มหาวิทยาลัยก็ย่ำอยู่กับที่ เพราะคนใหม่เข้ามาก็ต้องเป็นแบบเดิมอีก (ทรงศักดิ์ ศรีกาฬสินธุ์ 2527 : สัมภาษณ์) "สองปีสั้นไป ทำอะไรไม่ได้ 4สี่ปียาวไป สามปีพอดี" (สุภัทรดิศ ดิศกุล 2528 : สัมภาษณ์) วาระที่เหมาะสมที่สุดควรเป็นสี่ปี เพราะเข้ากับหลักสากล หลักบริหาร และปฏิบัติ (อ้างแล้ว : 121)

ตำแหน่งฝ่ายบริหารตำแหน่งอื่น ๆ นั้น ส่วนใหญ่ทุกสถาบันมีความเหมาะสมดีเพราะอิงเกณฑ์การสรรหาและคุณสัมบัติ ตามเกณฑ์การสรรหาอธิการบดีและหรือกฎข้อบังคับที่กำหนด แต่มีข้อค้นพบที่ต้องรีบแก้ไขโดยด่วนอยู่ตำแหน่งหนึ่งคือ "หัวหน้าภาควิชา" ซึ่งขณะนี้เกือบทุกสถาบันอยู่ในภาววิกฤต สอดคล้องกับที่ ประกอบ คุปรัตน์ (มติชน 29 มกราคม 2530 : 4 อ้างถึงในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ... รัฐสภา 2530 : 46–47) คือ ไม่มีใครอยากเป็นหัวหน้าภาควิชาและเหตุผลในการเลือกก็ผิดเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือเลือกเพราะหาคนมาประนีประนอม หาคนมาเซ็นหนังสือ คอยรับโทรศัพท์ นัดหมายแทนอาจารย์อื่น จัดคิวนักศึกษานัดหมายเวลาให้พบอาจารย์ หาคนมาเป็นแม่บ้าน คอยชงกาแฟ คอยรับแขก หรือบางครั้งก็เลือกเพื่อรักษาสุขภาพจิตเพราะเป็นตัวก่อปัญหาในภาค ชอบใช้อารมณ์ ทำงานร่วมกับคนอื่นไม่ได้ หรือเลือกเพราะดัดนิสัยเนื่องจากไม่เคยอยู่ภาควิชาเลย หรือเลือกประชดผู้บริหารระดับสูง เพราะความสามารถไม่มี มีคนดีและเหมาะสมกว่าอีกมากแต่ไม่เลือก โดยให้เหตุผลว่า "ช่างเถอะ พัง ๆ กันไปเสียบ้างมหาวิทยาลัยจะได้รู้สึก" ยิ่งเป็นในวิทยาลัยครูด้วยแล้วหาคนยอมรับเป็นได้อยากเพราะอำนาจก็ไม่มี เงินประจำตำแหน่งก็ไม่มี ออกไปไหนก็ไม่ได้ต้องอยู่ประจำสำนักงาน บางแห่งต้องขอร้องแต่เมื่อไม่มีใครรับและมีความจำเป็นต้องมีหัวหน้าภาค จึงตัดสินด้วยวิธี" "จับฉลาก" ปัญหานี้ผู้มีอำนาจควรรีบตรวจเช็คและแก้ไขโดยด่วน

<u>คณะกรรมการบริหารสถาบัน</u>

ระบบคณะกรรมการบริหารสถาบันนั้น มีหลายรูปแบบ (อ้างแล้ว : 136) แต่ละรูปแบบมีโครงสร้างตามที่กฎหมายและหรือระเบียบข้อบังคับกำหนด อาจแตกต่างกันบ้างบ้างสถาบัน คณะกรรมการที่มีอำนาจสูงสุดกว่าคณะกรรมการรูปแบบอื่น ๆ คือ "ที่ประชุมคณบดี" ซึ่งมีอำนาจและบทบาทมากกว่า "สภาสถาบัน" เสียอีก (อ้างแล้ว : 207) และในรูปแบบของคณะ–กรรมการเหล่านี้ส่วนใหญ่มีแต่ "คณาจารย์" ควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ (สาย ข.ค) ร่วมรับรู้รับทราบโดยการแต่งตั้งหรือสรรหาให้เป็นกรรมการด้วย

สภาคณาจารย์

สภาคณาจารย์เป็นองค์กรที่ปรึกษาและเสนอแนะต่ออธิการบดี ควรเพิ่มอำนาจให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจต่อรองหรือควบคุมฝ่ายบริหารได้บ้าง แต่ปัจจุบันเป็นที่น่ายินดีว่าผู้บริหารสถาบันส่วนใหญ่เริ่มมองเห็นความดี มองเห็นความสามารถ มองเห็นประโยชน์ จึงกำหนดให้มีโครงสร้าง "สภาคณาจารย์" เป็นองค์กรที่ปรึกษาและเสนอแนะที่เป็นทางการไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันที่ตราในช่วงปี 2529-2530 แต่ข้อบังคับนั้น ควรกำหนดให้มีสมาชิกจากข้าราชการและลูกจ้างประจำด้วย ไม่ใช่มีแต่เฉพาะคณาจารย์หรือต่างฝ่ายต่างมีสภาของตนเอง ทำให้การรวมความคิดไม่เป็นตัวแทนของประชากรจริง ๆ และปัจจุบันพบว่า สภาคณาจารย์เริ่มมีอำนาจและบทบาทมากขึ้นคาดจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีคนหนุ่มในวัยทำงานสนใจมากขึ้น เมื่อจัดลำดับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแล้วจะเรียงได้ดังนี้ "ที่ประชุมคณบดี สภาสถาบัน และสภาคณาจารย์" และถ้าปรับโครงสร้างของสภาคณาจารย์ให้มีผู้แทนจากข้าราชการสาย ช. สาย ค. และลูกจ้างประจำในสัดส่วนที่สมดุลกับคณาจารย์แล้ว สภาคณาจารย์อาจจะมีบทบาทและอำนาจเหนือสภาสถาบันก็ได้ในอนาคต

องค์การบริหารอื่น ๆ

องค์การบริหารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษานั้นมีหลายองค์การ องค์การที่ประสบผลสำเร็จมีบทบาท อำนาจหน้าที่มากขึ้นเรื่อย ๆ คือ ทบวงมหาวิทยาลัย เพราะมีสถาบันนอกสังกัดหลายสถาบันอยากโอนมาสังกัดด้วย และมีทิศทางว่าจะมีอำนาจเหนือสภาสถาบันเสียอีก องค์การที่ไม่ประสบผลสำเร็จและตกต่ำลงเรื่อย ๆ คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและกระทรวงศึกษาธิการ มีประสิทธิภาพในการบริหารและการจูงใจสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดได้น้อยที่สุด เพราะสถาบันที่เคยสังกัดกระทรวงนี้ได้แยกตัวหรือพยายามแยกตัวออกไปเรื่อย ๆ ขณะนี้ก็มีอีก 2 สถาบันที่กำลังดำเนินการอยู่เหตุใดจึงเป็นเช่นนี้ผู้ใหญ่ในกระทรวงน่าจะศึกษาวิเคราะห์และหาหนทางแก้ไข

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยทั้ง 21 สถาบัน แล้ว มีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ลักษณะของสถาบันอุดมศึกษาไทย จุดเริ่มต้นของการอุดมศึกษาไทย เกิดจากมูลเหตุจูงใจหลายประการ แต่มูลเหตุหลักที่สำคัญก็คือ การผลิตบุคลากรเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประเทศ และมิได้เกิดจากความต้องการของผู้เรียนเหมือนกับประเทศตะวันตก จึงทำให้มีหลายหน่วยงานที่จัดการอุดมศึกษาเพื่อผลิตบุคลากรเฉพาะของตนเอง ดังนั้นระบบการจัดการอุดมศึกษาไทยจึงหลากหลาย มีลักษณะเหมือนกับการสร้างอาณานิคมทางปัญญา ทำให้นักการศึกษาหลายคนคิดว่า ระบบการศึกษาของไทยขาดเอกภาพทั้งระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา และเห็นว่าน่าจะมีหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวที่ดูแล จัดการ บริหาร การศึกษาของชาติทั้งระบบ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การจัดการศึกษาทุกระดับมีความต่อเนื่อง มีความสัมพันธ์กัน มีการประสานสัมพันธ์และปฏิสัมพันธ์ทั้งในด้านนโยบายและด้านปฏิบัติการ ทั้งนี้ก็เพื่อความเป็นเอกภาพของระบบการศึกษาของประเทศ

2. พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า ยังมีสถาบันอุดมศึกษาอีกเป็นจำนวนเกือบครึ่งหนึ่ง (ตารางที่ 7 : 206) ยังใช้พระราช-บัญญัติสถาบันเก่าที่ใช้มา 20-30 ปีเศษ ทั้งนี้เพราะไม่สามารถแก้ไขพระราชบัญญัติ-สถาบันใหม่ได้ ทั้ง ๆ ที่สถาบันเหล่านั้นได้พยายามดำเนินการทุกวิถีทางที่จะขอแก้ไข ทั้งติดต่อผ่านรัฐบาล ติดต่อผ่านพรรคการเมืองและติดต่อกับ ส.ส. โดยตรง ทั้งนี้เพราะมีเหตุแทรกซ้อนหลายประการ อาทิเช่น ความล่าช้าในระบบนิติบัญญัติ ความผันผวนทางการเมือง ตลอดจนนโนบายของเจ้าสังกัดเอง มีหลายครั้งที่พระราชบัญญัติผ่านขบวนการนิติวิธีมาจนเกือบครบขบวนการแล้วก็มีอุบัติเหตุทางการเมือง เช่น การยุบสภา การปฏิวัติรัฐประหาร ทำให้พระราชบัญญัตินั้นตกไป จึงสมควรที่รัฐบาลและรัฐสภา ควรรีบเร่งดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้น เพื่อทำให้มีโครงสร้างการบริหาร สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

3. <u>โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย</u> สถาบันอุดมศึกษาไทยส่วนใหญ่เป็นหน่วยราชการมีฐานะเทียบเท่ากรม จึงมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารเป็นแบบผสมผสานระหว่างรูปแบบราชการกับรูปแบบคณะบุคคล และมีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหลายฉบับ ทำให้การบริหารงานขาดความคล่องตัว ล่าช้า และมีลำดับขั้นตอนมาก สมควรแก้ไขปรับปรุงให้สถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการบริหาร มีอิสระในการจัดการศึกษา มีอิสระในการเงินและงบประมาณ โดยการปรับโครงสร้างการบริหารให้เอื้ออำนวยต่อการขยายตัว และมีความคล่องตัวพอที่จะปรับบทบาทของตนเองให้สนองต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในอนาคตได้ตามหลักของระบบเสรีนิยม ซึ่งอาจจะออกจากระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือรูปแบบอื่นใดที่แต่ละสถาบันเห็นสมควร และนอกจากนั้นควรเปิดโอกาสให้ประชนเจ้าของประเทศได้มีโอกาสรับรู้รับทราบ การบริหารงานของมหาวิทยาลัยกว้างขวางยิ่งขึ้น

4. <u>โครงสร้างและองค์ประกอบของสภาสถาบัน</u> ควรมีผู้แทนจากประชากรมหาวิทยาลัย หรือ สถาบันทุกฝ่ายเป็นกรรมการสภาในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันหรือสมดุลกัน โดยมีบุคคลภายนอกอีกจำนวนหนึ่งไม่เกินครึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นน่าจะผ่านองค์กรกลางองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เช่น คณะรัฐมนตรี หรือ สภาผู้แทนราษฎร หรือ ฯลฯ ให้ความเห็นชอบก่อนนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งทั้งนี้ก็เพื่อ-กลั่นกรองบุคคลอีกชั้นหนึ่ง เพราะปรากฏว่าในปัจจุบันผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหลายสถาบันจนไม่มีเวลาทำงานให้บรรลุผลได้เท่าที่ควร และรูปแบบที่เหมาะสมของสภาสถาบันคือรูปแบบสภามีส่วนร่วม (Participative Administration Boards) ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีองค์ประกอบมาจากหลายฝ่ายในสัดส่วนที่เหมาะสม อาจจะเป็นแบบ "ไตรภาคี" หรือ "จตุภาคี" หรือ "ปัญจภาคี" ก็ได้

5. <u>วาระของอธิการบดี</u> ปัจจุบันพบว่า วาระของอธิการบดีมีอยู่ระหว่าง 2-5 ปี แต่เห็นว่า 2 ปีนั้นไม่เหมาะสม เพราะสั้นเกินไปจนไม่สารถทำอะไรให้เห็นผลได้ ระยะเวลาที่เหมาะสมคือ 4 ปี แต่ถึงอย่างไรก็ไม่ควรดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกัน

ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป

1. ควรศึกษาวิเคราะบทบาทและหน้าที่ของสภาสถาบันแต่ละแห่งว่า ลดลงจริงดังข้อค้นพบทั้งหลายเหล่านั้นหรือไม่ เพราะเหตุใด

2. ควรศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษาของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น ทหาร ตำรวจ ฯลฯ ว่ามีลักษณะโครงสร้างเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้นำผลการวิจัยมาวิเคราะห์เป็นภาพรวมของโครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยทั้งระบบ

3. ควรศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง บทบาท หน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกับบทบาทที่เป็นจริงในปัจจุบัน : อนาคต

4. ควรศึกษาวิเคราะห์โครงสร้าง บทบาท หน้าที่ ของกระทรวงศึกษาธิการกับบทบาทที่เป็นจริงในปัจจุบัน : อนาคต

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย