

บทที่ 4

การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ยุคมหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2502 - 2515)

เมื่อรัฐบาลจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น มีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสำนักงานคณะกรรมการสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นองค์การบริหารนโยบายของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน อธิการบดีมหาวิทยาลัยทุกแห่ง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เป็นกรรมการ เลขานุการสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ สภาการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย คือ พิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณาจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกล้มมหาวิทยาลัย อนุมัติการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกล้มคณะ หรือแผนกวิชาในมหาวิทยาลัย พิจารณาและให้ความเห็นชอบในการวางหลักสูตรในมหาวิทยาลัย จากนั้น จึงมีการออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 โดยให้เหตุผลว่า เพื่อให้มีการประสานงานอันดีในอันที่จะทำความสะดวกในการวางนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศ และเพื่อให้มหาวิทยาลัยอยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

นอกจากสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารนโยบายมหาวิทยาลัย แทนสภามหาวิทยาลัยแล้ว การบริหารงานบุคคล การบริหารนโยบาย และการบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัยในยุคนี้ ถูกกำกับโดยสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 2 (พ.ศ. 2504 - 2514) เป็นแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศ และนำมหาวิทยาลัยในสังกัดเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศควบคู่ไปกับหน่วยงานอื่นที่ดั่งขึ้นในยุคนี้ เช่น สภาวิจัยแห่งชาติ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น

จากการที่การบริหารนโยบายของมหาวิทยาลัยถูกกำกับโดยหน่วยงานภายนอก อันประกอบด้วยผู้บริหารในกระทรวง ทบวง กรมอื่น ที่ขาดความเข้าใจธรรมชาติที่แท้จริงของมหาวิทยาลัย ประกอบกับยุคนี้ อาจารย์มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ ได้เกิดการเปรียบเทียบการบริหารมหาวิทยาลัยของไทย ที่มีลักษณะคล้ายโรงเรียนมัธยม ซึ่งแตกต่างจากการบริหารมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ ที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศทางวิชาการโดย

บุคลากร คือ อาจารย์ได้มีบทบาทอย่างสำคัญ ในอันที่จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการได้ นอกจากนั้น การที่มหาวิทยาลัยที่มีอยู่ในขณะนั้นมาอยู่ในสังกัดเดียวกัน ทำให้อาจารย์จากมหาวิทยาลัยเหล่านั้นได้มีโอกาสพบปะ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัย และมีการรวมตัวกันเคลื่อนไหวเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารมหาวิทยาลัยทั้งภายในและภายนอกหลายครั้ง ระหว่าง พ.ศ. 2507-2513 ในรูปแบบการประชุมสัมมนาอย่างต่อเนื่อง ผลจากความเคลื่อนไหวของอาจารย์ดังกล่าว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในมหาวิทยาลัยหลายประการ เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบางแห่ง เพื่อเปิดโอกาสให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยมากขึ้น การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหาร การเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยบางแห่ง เป็นต้น และในที่สุดอาจารย์ได้ร่วมผลักดันให้มหาวิทยาลัยไปอยู่ในสังกัดที่เป็นเอกเทศ และมีเสรีภาพในการบริหารงานในระดับหนึ่งในยุคต่อมา

การก่อตั้งมหาวิทยาลัยในยุคเร่งรัดพัฒนาประเทศ

ในยุคนี้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นหลายแห่งและหลายรูปแบบ มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในยุคเร่งรัดพัฒนาประเทศเป็นแห่งแรกคือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เปิดการเรียนการสอนครั้งแรก เมื่อ 18 มิถุนายน 2507 ใน 3 คณะ คือ คณะมนุษยศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ และคณะวิทยาศาสตร์ และมีการขยายตัวเรื่อยมา จนในพ.ศ. 2515 มีการเรียนการสอนใน 9 คณะ คือ คณะเกษตรศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ แพทย์ศาสตร์ เภสัชศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยแห่งที่สองที่สร้างขึ้นในยุคนี้คือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เปิดรับนักศึกษารุ่นแรก เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2507 ใน 3 คณะ คือ คณะวิทยาศาสตร์และอักษรศาสตร์ คณะเกษตรศาสตร์ และคณะวิศวกรรมศาสตร์ จนถึงปี พ.ศ. 2515 มีคณะเพิ่มอีก คือ คณะศึกษาศาสตร์ และพยาบาลศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นมหาวิทยาลัยแห่งที่สามที่ก่อตั้งขึ้นในยุคแห่งการเร่งพัฒนาประเทศ เพื่อส่งเสริมการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศโดยตรง โดยมีการก่อตั้งในปี 2509 ประกอบด้วยคณะต่าง ๆ คือ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ บริหารธุรกิจ พัฒนาการเศรษฐกิจ และสถิติประยุกต์ โดยจัดการศึกษาเฉพาะระดับบัณฑิตศึกษา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ขึ้นในภาคใต้ เป็นมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต มีการสอนใน 3 คณะ คือ คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ และศึกษาศาสตร์ และมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นล่าสุดในยุคเร่งรัดพัฒนาประเทศ คือมหาวิทยาลัยรามคำแหง โดยมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาการไม่มีที่เรียนของนักเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งจบการศึกษาเป็นจำนวนมากในยุคนี้ ดังเหตุผลในทำนองพระราชบัญญัติว่า

...

หมายเหตุ : - เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากประเทศไทย มีพลเมืองเพิ่มมากขึ้น เป็นเหตุให้นักเรียน นักศึกษาไม่มีที่เล่าเรียน ดังปรากฏปัญหาเป็นประจำมาทุก ๆ ปี เพราะมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีนักศึกษาเป็นจำนวนมาก แต่ที่เล่าเรียนคับแคบ ไม่อาจรับนักศึกษาเพิ่มจำนวนขึ้นได้ และเพื่อให้มหาวิทยาลัยแห่งนี้เปิดตลาดวิชา รับนักศึกษาได้ทั่วไป โดยมาฟังคำสอนที่มหาวิทยาลัยก็ได้ หรือจะรับซื้อคำสอนจากมหาวิทยาลัยไปเรียนด้วยตนเองแล้วมาสมัครสอบก็ได้ เป็นการให้การศึกษาก่อนทุกชั้น เพื่อสร้างคุณภาพความรู้ความสามารถของประชาชนคนไทยให้สูงขึ้น ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ และเป็นการสกัดกั้นมิให้นักศึกษาไปหาที่เล่าเรียนในต่างประเทศ อันเป็นการสูญเสียเงินตราต่างประเทศปีหนึ่ง ๆ มิใช่น้อย และเป็นการแก้ปัญหาข้อกล่าวว่ นักศึกษาไม่มีที่เล่าเรียนจะได้หมดสิ้นไป...(พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.

2514)

มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีลักษณะเป็นตลาดวิชาเปิดสอนใน 4 คณะ คือ คณะนิติศาสตร์ คณะบริหารธุรกิจ คณะมนุษยศาสตร์ และคณะศึกษาศาสตร์

มหาวิทยาลัยที่มีอยู่ทั้ง 10 แห่ง ในยุคนี้ อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมี สภาการศึกษาแห่งชาติ เป็นหน่วยประสานงานภายนอกระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลและระหว่างมหาวิทยาลัยกับหน่วยงานอื่น ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 8

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อพิจารณาจากแผนภูมิโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยในแผนภูมิที่ 8 พบว่า สำนัก-
นายกรัฐมนตรี โดยอำนาจสภาการศึกษาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติ มีอำนาจควบคุมบังคับ
บัญชามหาวิทยาลัย ทั้งด้านการบริหารนโยบาย การบริหารงานวิชาการ การกำหนดหลักสูตร
การบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล โดยในด้านการบริหารนโยบายและแผนของ
มหาวิทยาลัยนั้น สภาการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ
พ.ศ. 2502 ในการควบคุมและกำหนดนโยบายอุดมศึกษาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ส่วนการบริหารงานวิชาการนั้น สภาการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการ
พิจารณาอนุมัติการจัดหลักสูตร การจัดตั้งคณะวิชา การยุบเลิก และรวมคณะหรือมหาวิทยาลัย
ดังปรากฏในพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ดังนี้

- ...5. พิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ
6. พิจารณาการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกล้มมหาวิทยาลัย
7. อนุมัติการจัดตั้ง ยุบรวม หรือเลิกล้มคณะหรือแผนกวิชาในมหาวิทยาลัย
8. พิจารณาและให้ความเห็นชอบการวางหลักสูตรในมหาวิทยาลัย...(พระราชบัญญัติ
สภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502)

สำหรับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในขณะนี้ ได้มีองค์กรเพื่อการบริหารงาน
บุคคลในมหาวิทยาลัยขึ้นมาโดยเฉพาะเป็นครั้งแรก คือ คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย
(ก.ม.) มีอำนาจควบคุม แต่งตั้ง ถอดถอน และเลื่อนขั้นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนใน
มหาวิทยาลัย และมีอนุกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.) ประกอบด้วยผู้บริหาร
ภายในมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่สอบคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในมหาวิทยาลัย แต่กฎระเบียบ
ที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย ยังคงอาศัยอ้างอิงจากพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น

ในส่วนของโครงสร้างการบริหารงานภายใน พบว่า มหาวิทยาลัยทุกแห่งอยู่ในความ
ดูแลของสภามหาวิทยาลัย ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งทุกแห่ง
ดังปรากฏในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย/สถาบัน พ.ศ. 2502 - 2516 จำแนกตามประเภทกรรมการ

มหาวิทยาลัย/ สถาบัน	กรรมการสภามหาวิทยาลัย/สถาบัน		
	ผู้บริหาร	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อาจารย์
มก. ¹ พ.ศ. 2511	- เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ - อธิการบดี - รองอธิการบดี - คณบดี, ผู้อำนวยการ	- บุคคลภายนอก 4 - 9 คน	-
ม. แพทย์ ² พ.ศ. 2503 พ.ศ. 2505	- นายกรัฐมนตรี - อธิการบดี - รองอธิการบดี - คณบดี - เลขาธิการมหาวิทยาลัย - หัวหน้าแผนกวิชาคณะละ 1 คน	- บุคคลภายนอกไม่เกิน 5 คน	-
มม. ³ พ.ศ. 2512	- นายกรัฐมนตรี - เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ - อธิการบดี - รองอธิการบดี - คณบดี, ผู้อำนวยการสถาบัน, สำนัก	- บุคคลภายนอกจำนวน 4 - 6 คน	-
มศก. พ.ศ. 2511	- นายกรัฐมนตรี - เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ - อธิการบดี - รองอธิการบดี - อธิการ - คณบดี	- บุคคลภายนอกจำนวน 4 - 6 คน	-
มช. ⁴ พ.ศ. 2507	- นายกรัฐมนตรี - เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ - อธิการบดี - รองอธิการบดี - อธิการ - คณบดี, ผู้อำนวยการสถาบัน	- บุคคลภายนอกจำนวน 4 - 6 คน	-

ตารางที่ 4 (ต่อ)

มหาวิทยาลัย สถาบัน	กรรมการสภามหาวิทยาลัย		อาจารย์
	ผู้บริหาร	ผู้ทรงคุณวุฒิ	
มข. พ.ศ. 2508	- นายกรัฐมนตรี - เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ - อธิการบดี - รองอธิการบดี - คณบดี	- บุคคลภายนอกจำนวน 4 - 6 คน	-
สพบ. พ.ศ. 2509	- นายกรัฐมนตรี - อธิการบดี ม.ธ., จพ., มก. - เลขาธิการสภาพัฒนาฯ - เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ - เลขาธิการสภาวิจัยแห่งชาติ - เลขาธิการสถิติแห่งชาติ - เลขาธิการ ก.พ. - อธิการบดี - รองอธิการบดี - คณบดี, ผู้อำนวยการ	- บุคคลภายนอก จำนวน 6 - 8 คน	-
มอ. พ.ศ. 2511	- นายกรัฐมนตรี - เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ - อธิการบดี - รองอธิการบดี - คณบดี	- บุคคลภายนอกจำนวน ไม่เกิน 6 คน	-
มร. พ.ศ. 2514	- นายกรัฐมนตรี - เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ - อธิการบดี - รองอธิการบดี - คณบดี, ผู้อำนวยการ	- บุคคลภายนอกจำนวน 4 - 9 คน	-
สจพ. พ.ศ. 2514	- อธิการบดี - รองอธิการบดี - คณบดี	- บุคคลภายนอกจำนวน 4 - 9 คน	-

ตารางที่ 4 (ต่อ)

- หมายเหตุ - จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย เช่นเดียวกับ ยุคแรก
- ¹ เปลี่ยนนายกสภา/มหาวิทยาลัย จากนายกรัฐมนตรี เป็นบุคคลที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
 - ² พ.ศ. 2506 เพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิบุคคลภายนอกไม่เกิน 8 คน
 - ³ เปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ เป็นมหาวิทยาลัยมหิดล
 - ⁴ พ.ศ. 2512 เปลี่ยนนายกสภาฯ จากนายกรัฐมนตรี เป็นบุคคลที่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งใหม่ในยุคนี้อาศัยแนวทางการกำหนดพระราชบัญญัติตามมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิม โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย เป็นลักษณะทวิภาคี คือ ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แม้จะมีองค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่ คือ พระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กำหนดให้ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา และหน่วยงานระดับสูงจากภายนอก เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิ อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการสภาวิจัยแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานสถิติแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเป็นกลไกในการผลักดันนโยบายการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น แต่ก็ไม่ใช่องค์ประกอบของกรรมการสภาสถาบันที่มาจากอาจารย์แต่อย่างใด เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยในตารางที่ 4 สามารถสรุปโครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยในยุคนี้ได้ ดังนี้

1. องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยกรรมการ 2 กลุ่ม คือ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งบริหารภายในมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ตั้งแต่ระดับคณบดี หรือเทียบเท่าขึ้นไป และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก จำนวน 4 - 9 คน
2. กรรมการโดยตำแหน่งที่มีใช้ผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัยและมีพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย 8 แห่ง กำหนดให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คือ เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ
3. มหาวิทยาลัยที่มีองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย แตกต่างจากมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ คือ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กำหนดให้ผู้บริหารหน่วยงานภายนอกเป็นกรรมการโดยตำแหน่งหลายตำแหน่ง

การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์

การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ ในยุคที่มหาวิทยาลัยทั้งหมดมาอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีรายละเอียดดังนี้

1. การบริหารงานทั่วไป อันได้แก่ การกำหนดนโยบายและแผนของมหาวิทยาลัย/สถาบัน และการได้มาซึ่งผู้บริหาร มีรายละเอียด ดังนี้

1.1 การกำหนดนโยบายและแผนของมหาวิทยาลัย พบว่า ในอดีตการพิจารณาเพื่อกำหนดนโยบายและแผนงานของมหาวิทยาลัย สิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง แต่ในยุคนี้ สภามหาวิทยาลัยไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผน เนื่องจากมหาวิทยาลัยต้องดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีการประกาศใช้เป็นครั้งแรกในยุคนี้ การกำหนดนโยบายและแผนงานของมหาวิทยาลัย จึงเป็นอำนาจของสภาการศึกษาแห่งชาติในการพิจารณาปรับปรุง วางแผนและโครงการการศึกษาแห่งชาติ ให้เหมาะสมแก่กาลสมัยและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการปกครอง (พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ, 2502) ส่วนสภามหาวิทยาลัยเพียงแต่มีหน้าที่พิจารณาเรื่องต่าง ๆ เพื่อนำเสนอขอรับการอนุมัติจากสภาการศึกษาแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาหลักสูตร การกำหนดมาตรฐานการศึกษาและการบริหารงานบุคคล ดังปรากฏในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2511 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ดังนี้

...มาตรา 15 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ ควบคุม ดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยและโดยเฉพาะมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- (1) จัดวางระเบียบ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
- (2) พิจารณาหลักสูตรวิชา เพื่อเสนอขอรับความเห็นชอบจากสภาการศึกษาแห่งชาติ
- (3) จัดหาวิธีการอันจะยังการศึกษาอบรม และวิจัยของมหาวิทยาลัยให้เจริญยิ่งขึ้น
- (4) อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรชั้นสูง อนุปริญญา และประกาศนียบัตร
- (5) เสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกล้มคณะ บัณฑิตวิทยาลัย และภาควิชา
- (6) เสนอการแต่งตั้ง และถอดถอนอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาควิชา ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (7) จัดวางระเบียบเกี่ยวกับการเงิน และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย
- (8) แต่งตั้งคณะกรรมการส่งเสริมมหาวิทยาลัย และกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการนี้...

(พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2511)

จากอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การบริหารนโยบายมหาวิทยาลัย ซึ่งเคยเป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในอดีต ในยุคนี้ ถูกกำกับโดยรัฐบาลผ่านสภาการศึกษาแห่งชาติ ดังนั้นไม่เพียงแต่อาจารย์ซึ่งยังไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางของ

มหาวิทยาลัยมาตั้งแต่ยุคที่แล้ว สภามหาวิทยาลัยซึ่งเคยมีบทบาทในการกำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัยก็ถูกถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวไปเป็นของสำนักนายกรัฐมนตรี คงเหลือเพียงหน้าที่ในการเสนอเรื่องต่าง ๆ เพื่อขออนุมัติจากสภาการศึกษาแห่งชาติเท่านั้น

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานระดับคณะ ซึ่งกำหนดให้อาจารย์เป็นกรรมการประจำคณะมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไป และงานวิชาการในระดับคณะตั้งแต่ยุคที่ผ่านมา ในยุคนี้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทุกแห่ง ยังคงกำหนดให้มีคณะกรรมการประจำคณะที่ประกอบด้วยคณบดี รองคณบดี หัวหน้าภาควิชา และหากในคณะไม่มีการแบ่งภาควิชาหรือมีภาควิชาจำนวนไม่มาก (2-4 ภาควิชา) ซึ่งทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการประจำคณะมีจำนวนน้อยเกินไป กฎหมายได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งให้อาจารย์เป็นกรรมการเพิ่มเติมได้

นอกจากการเป็นกรรมการประจำคณะดังกล่าวแล้ว ในยุคนี้ซึ่งเป็นยุคที่มหาวิทยาลัยมีการขยายตัวทั้งในด้านรูปแบบและจำนวน กล่าวคือ มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอีก 5 แห่ง และมีทั้งมหาวิทยาลัยประเภทจำกัดรับ และไม่จำกัดรับ ประเภทจัดสอนเฉพาะระดับบัณฑิตศึกษา และภายในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งก็มีการจัดตั้งวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์ เพื่อจัดการศึกษาระดับสูงและเพื่อการค้นคว้าวิจัย ซึ่งจากการขยายตัวดังกล่าวอาจารย์ได้เข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญในการบริหารหน่วยงานเหล่านั้น โดยการเป็นคณะกรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัย วิทยาเขต สถาบัน สำนัก ศูนย์ ที่มีการก่อตั้งในยุคนี้ ดังปรากฏในตารางที่ 5 และ 6

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 6 องค์ประกอบคณะกรรมการประจำคณะ แผนกอิสระ สถาบัน สำนัก พ.ศ. 2502 - 2515
จำแนกตามประเภทกรรมการ

มหาวิทยาลัย/ สถาบัน	กรรมการประจำคณะ		กรรมการประจำแผนกอิสระ สถาบัน สำนัก		หมายเหตุ
	ผู้บริหาร	อาจารย์	ผู้บริหาร	อาจารย์	
มก. พ.ศ. 2511	- คณบดี - หัวหน้าภาควิชา	*	- ผู้อำนวยการ สถาบัน สำนัก	- อาจารย์จำนวน ไม่เกิน 9 คน	* ถ้าไม่มีการ แบ่งภาควิชา หรือมีไม่ถึง 4 ภาควิชา ให้สภา มหาวิทยาลัย แต่งตั้งอาจารย์ ในคณะนั้นเป็น กรรมการให้ได้ จำนวนกรรมการ 4 คน
มม. พ.ศ. 2512	- คณบดี - รองคณบดี - หัวหน้าภาควิชา	*	- ผู้อำนวยการ สถาบัน สำนัก	- อาจารย์จำนวน ไม่เกิน 9 คน	** กรรมการผู้ ทรงคุณวุฒิ 5 คน และถ้าไม่มีการ แบ่งภาควิชาหรือ มีไม่เกิน 2 ภาค วิชา ให้สภา มหาวิทยาลัย แต่งตั้งอาจารย์ เป็นกรรมการได้ อีกไม่น้อยกว่า 2 คน
มศก. พ.ศ. 2511	- คณบดี - หัวหน้าภาควิชา	*	-	-	*** ถ้าไม่มีการ แบ่งภาควิชาหรือ มีไม่เกิน 2 ภาค วิชา ให้สภา มหาวิทยาลัย แต่งตั้งอาจารย์ เป็นกรรมการได้ อีกไม่น้อยกว่า 2 คน
มช. พ.ศ. 2512	- คณบดี - รองคณบดี - หัวหน้าภาควิชา	*	- ผู้อำนวยการ สถาบัน สำนัก	- อาจารย์จำนวน ไม่เกิน 9 คน	*** ถ้าไม่มีการ แบ่งภาควิชาหรือ มีไม่เกิน 2 ภาค วิชา ให้สภา สถาบันแต่งตั้ง อาจารย์เป็น กรรมการให้ได้ จำนวนกรรมการ 3 คน
มข. พ.ศ. 2508	- คณบดี - หัวหน้าภาควิชา	**	-	-	
สพบ. พ.ศ. 2509	- คณบดี - รองคณบดี - หัวหน้าภาควิชา	***	-	-	
มอ. พ.ศ. 2511	- คณบดี - หัวหน้าภาควิชา	*	-	-	
มร. พ.ศ. 2514	- คณบดี - รองคณบดี - หัวหน้าภาควิชา	*	- ผู้อำนวยการ สถาบัน สำนัก	- อาจารย์จำนวน ไม่เกิน 9 คน	
สจพ. พ.ศ. 2514	- คณบดี - รองคณบดี - หัวหน้าภาควิชา	*	-	-	

หมายเหตุ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบ
คณะกรรมการประจำคณะ แผนกอิสระ สถาบัน สำนัก

ตารางที่ 6 องค์ประกอบคณะกรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัย พ.ศ. 2502 - 2515 จำแนกตามประเภทกรรมการ

มหาวิทยาลัย/ สถาบัน	กรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัย	
	ผู้บริหาร	อาจารย์
จพ. พ.ศ. 2504	- คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย - หัวหน้าแผนกวิชาทุกแผนกที่เปิดสอนใน บัณฑิตวิทยาลัย	-
มก. พ.ศ. 2511	- คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย	- อาจารย์ในบัณฑิตวิทยาลัย จำนวนไม่เกิน 9 คน
มม. พ.ศ. 2512	- คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย - รองคณบดี - หัวหน้าภาควิชา	- อาจารย์ในบัณฑิตวิทยาลัย จำนวนไม่เกิน 9 คน
มช. พ.ศ. 2512	- คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย	- อาจารย์ในบัณฑิตวิทยาลัย จำนวนไม่เกิน 9 คน
มอ. ¹ พ.ศ. 2511	- คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย	-
มร. พ.ศ. 2514	- คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย	- อาจารย์ในบัณฑิตวิทยาลัย จำนวนไม่เกิน 9 คน

หมายเหตุ - มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยขอนแก่น และ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ไม่มีบัณฑิตวิทยาลัย

¹ ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำคณะในยุคนี้ยังคงเน้นบทบาททางวิชาการ และการบริหารงานบุคคลในระดับคณะ กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบปฏิบัติใน คณะโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย กำหนดหลักสูตรและรายละเอียดเกี่ยวกับหลักสูตร เพื่อเสนอสภามหาวิทยาลัย จัดวางระเบียบการสอบไล่และดำเนินการสอบไล่ และให้คำปรึกษา แก่คณบดี นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณของคณะเพื่อเสนอขออนุมัติจากสภา มหาวิทยาลัย ดังปรากฏในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 ดังนี้

...มาตรา 27 คณะกรรมการประจำคณะหรือแผนกอิสระ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) วางระเบียบการทั่วไปภายในคณะหรือภายในแผนกโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย
- (2) วางหลักสูตรรายละเอียดสำหรับคณะ หรือแผนก โดยเสนอให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณา
- (3) วางระเบียบการสอบไล่โดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยและจัดการสอบไล่สำหรับคณะหรือแผนก โดยประสานงานกับเลขาธิการมหาวิทยาลัย
- (4) รับผิดชอบและให้ความเห็นแก่คณบดีหรือหัวหน้าแผนกอิสระในกิจการของคณะหรือแผนก
- (5) จัดตั้งงบประมาณของคณะหรือแผนกแล้วเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย
- (6) รายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ ถึงกิจการต่าง ๆ อันเกิดขึ้นในคณะหรือแผนก...

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการประจำในหน่วยงานต่าง ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นมาในยุคนี้ พบว่า อาจารย์เป็นกำลังสำคัญในการบริหารและดำเนินงานในหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งเน้นงานด้านวิชาการเป็นหลัก

1.2 การได้มาซึ่งผู้บริหาร ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในยุคที่มหาวิทยาลัยกระจายสังกัดอยู่กับกระทรวงต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัยเอง จะมีบุคคลภายนอกบ้างก็มักจะเป็นผู้บริหารหรือข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในยุคที่มหาวิทยาลัยทั้งหมด 10 แห่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น นอกจากผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัย และข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศแล้ว

ยุคนี้เป็นยุคที่นักการเมืองระดับสูงได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมากที่สุด ลักษณะของผู้บริหารในยุคนี้มีดังนี้

1.2.1 คุณสมบัติ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยยุคนี้ บางแห่งมีการกำหนดคุณสมบัติไว้ในพระราชบัญญัติชัดเจน แต่มหาวิทยาลัยบางแห่งมิได้ระบุคุณสมบัติของผู้บริหารบางตำแหน่งไว้ ทำให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้ มีความหลากหลายไปในแต่ละมหาวิทยาลัย ดังตัวอย่างผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยในยุคนี้ มีทั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางราชการอื่นอยู่แล้วและมาปฏิบัติงานในตำแหน่งอธิการบดีเป็นบางเวลา และผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งอธิการบดีเต็มเวลา ดังนี้

...อธิการบดีของมหาวิทยาลัยไทย อาจแยกกล่าวได้ 2 พวก บางมหาวิทยาลัยมิได้ปฏิบัติงานเต็มเวลา เพราะแต่งตั้งจากบุคคลที่มีตำแหน่งประจำอยู่แล้ว เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยปัจจุบัน (พ.ศ. 2507) มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นอธิการบดี (พล.อ.ประภาส จารุเสถียร) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีรองนายกรัฐมนตรีอีกท่านหนึ่งเป็นอธิการบดี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มีปลัดบัญชาการเป็นอธิการบดี แม้มหาวิทยาลัยศิลปากร ก็มีผู้อำนวยการซึ่งเป็นอธิบดีกรมศิลปากร แต่มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีอธิการบดีที่ปฏิบัติงานอธิการบดีเต็มเวลา ... (เกษม สุวรรณกุล, 2507)

จากข้อเขียนดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้มีลักษณะแตกต่างกันไปตามสภาพความต้องการในการพัฒนามหาวิทยาลัยของผู้บริหารภายใน และความต้องการของรัฐบาล ในอันที่จะกำกับบทบาทและภารกิจของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล จึงอาจเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งอื่นภายนอกมหาวิทยาลัย และมาเป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยแบบไม่เต็มเวลาก็ได้

1.2.2 วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร การเข้าสู่ตำแหน่งบริหารต่าง ๆ เช่น หัวหน้าแผนกวิชา คณบดี และอธิการบดี ตลอดจนกรรมการสภามหาวิทยาลัยในยุคนี้ ระยะเวลาซึ่งยังใช้พระราชบัญญัติเดิมที่ยังไม่มีการแก้ไข ก็ไม่แตกต่างไปจากยุคที่มหาวิทยาลัยสังกัดต่างกระทรวงกัน กล่าวคือ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยอาจเป็นโดยตำแหน่ง เช่น คณบดีเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง เป็นผู้บริหารโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งจากผู้บริหารในระดับที่สูงกว่า เช่น สภามหาวิทยาลัยจะเป็นผู้เลือกและแต่งตั้งคณบดีและหัวหน้าแผนกวิชา เป็นต้น แม้จะมี

การแก้ไขพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิม และมีการตราพระราชบัญญัติสำหรับมหาวิทยาลัยก่อตั้งใหม่ในยุคนี้ วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัย ก็ยังคงเป็นการพิจารณาคัดเลือก และแต่งตั้งโดยผู้บริหารระดับสูง ส่วนกรณีการกำหนดให้ตำแหน่งอธิการบดีของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และมหาวิทยาลัยศิลปากร เป็นตำแหน่งที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แทนการเป็นโดยตำแหน่งของอธิบดีกรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และอธิบดีกรมศิลปากร ก็ด้วยเหตุที่...กรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ถูกยกเลิก..” และ “...เพื่อให้เป็นแบบเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น” ดังปรากฏเป็นเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2504 ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า

... โดยที่กฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2486) อธิบดีกรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์โดยตำแหน่ง บัดนี้กรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ เพื่อให้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการแต่งตั้งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ...

และเหตุผลในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2508

...บัดนี้ มหาวิทยาลัยทั้งหลายได้โอนมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและมีฐานะเป็นทบวง การเมืองเทียบเท่ากรม จึงสมควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมหาวิทยาลัยศิลปากร เปลี่ยนผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบราชการของมหาวิทยาลัยจากผู้อำนวยการ ซึ่งอธิบดีกรมศิลปากรทำหน้าที่นี้โดยตำแหน่ง มาเป็นอธิการบดี ทั้งนี้เพื่อให้เป็นแบบเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ซึ่งจะเป็นการเหมาะสมยิ่งขึ้น ...

ดังนั้น วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารในยุคนี้ ยังคงเป็นอำนาจของผู้บริหารเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในยุคก่อน อย่างไรก็ตาม แม้ว่า อาจารย์จะยังไม่มีบทบาทในการร่วมกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารอย่างเป็นทางการ แต่ในกลางยุคนี้ได้มีความพยายามเปลี่ยนแปลงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารภายในมหาวิทยาลัยอย่างไม่เป็นทางการ เช่น ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี 2508 ได้มีความพยายามเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการดำรงตำแหน่งบริหาร จากการแต่งตั้งโดยกลุ่มผู้บริหาร มาเป็นการหยั่งเสียงจากประชาคมในมหาวิทยาลัย กล่าวคือ

...เท่าที่ปรากฏในประวัติศาสตร์ ที่หาได้ ตั้งแต่ปี 2508 ที่เริ่มมีการชาวเสียงอย่างเป็นทางการเป็น
 กิจลักษณะ และมีการนำผู้ที่ไม่ได้เป็นอาวุโสสูงสุดในทางราชการมาให้สภามหาวิทยาลัย
 แต่งตั้ง โดยอาศัยการนำชื่อของผู้ที่ได้รับเสียงสนับสนุนจากบุคคลส่วนใหญ่ในหน่วยงาน
 มาเสนออันนี้เป็นการเริ่มต้นของการหยั่งเสียงหรือชาวเสียงเอามาเสนอ เพื่อ พิจารณา
 แต่งตั้งเป็นผลให้ผู้มีอาวุโสมากไม่ได้ผู้มีอาวุโสน้อยได้รับการแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัย
 เป็นคนบดี้ นั่นเป็นครั้งแรกที่มีการชาวเสียง... (ดำรง ธรรมารักษ์, อ้างจาก จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, 2531)

จึงอาจกล่าวได้ว่า ในยุคนี้ได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวจากกลุ่มอาจารย์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
 วิธีราชการและคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร ให้ขยายวงกว้างออกไปสู่กลุ่มอาจารย์
 นอกเหนือจากกลุ่มผู้บริหารด้วยกันเอง

1.2.3 วาระในการดำรงตำแหน่งบริหาร การดำรงตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัย
 นั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติในยุคนี้จะกำหนดให้ตำแหน่งบริหารส่วนใหญ่ยกเว้นหัวหน้าภาควิชา
 วิชา เช่น อธิการบดีดำรงตำแหน่ง 2 ปี คณบดีดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่ปรากฏว่า “...เมื่อตั้งแล้วก็
 อยู่จนกระทั่งเกษียณหรือตายในตำแหน่งหรือลาออกไปเสียก่อน...” (ประสม สถาปิตานนท์,
 2525) ทั้งนี้เพราะ

...สภาพคนที่เป็นอธิการบดีก็ดี คนที่เป็นคณบดีก็ดี คนที่เป็นหัวหน้าภาควิชาที่ดี อยู่กัน
 เรื่อยมาทั้ง ๆ ที่กฎหมายเขียนไว้ 2 ปีบ้าง 4 ปีบ้าง อย่างเช่น อธิการบดีมีเทอม 2 ปี
 ไม่มีใครรู้ในครั้งแรกเพราะเห็นเป็นเรื่องว่าการเลือกมันอยู่ในกลุ่มคนมหาวิทยาลัยไม่กี่คน
 และก็เป็นระบบพึ่งพาอาศัยกัน การเสนอคนเป็นอธิการบดีนี่ simple มากไม่มีคน
 แข่งขัน...ฉะนั้นการเป็นผู้บริหารก็มักติดต่อกันมา เป็นกันมาเรื่อย คล้ายกับเป็นระบบว่า
 วันนี้ผมเสนอให้คุณ วันหลังคุณเสนอให้ผม แบบนี้มาตลอด แล้วเขาก็เสนอแบบนี้
 จริง ๆ ก็ไปเสนอกันเมื่อเทอมหมด ก็เป็นกันเรื่อย ๆ เป็นกันจนกระทั่งปลดเกษียณแล้ว
 60 ปี ก็เป็นกันต่อไปอีก หัวหน้าภาควิชาที่ไม่ต้องพูดถึง กฎหมายไม่ได้กำหนดเทอมไว้
 อยู่กันได้ตลอดไป... (เกษม สุวรรณกุล, 2531)

ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งบริหารต่าง ๆ นั้น เป็นที่
 ยอมรับว่า เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าและการพัฒนางาน ดังมีการให้เหตุผลไว้ในพระราชบัญญัติ
 มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2508 กำหนดให้ตำแหน่งคณบดีมีวาระคราวละ

สามปี โดยให้เหตุผลในทำยพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า เพื่อเปิดโอกาสให้มีการผลัดเปลี่ยนกัน
บริหารงานของคณะให้ก้าวหน้า ดังนี้

...

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การแต่งตั้ง
ข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งคณบดีในมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ยังไม่เป็นไปตามแบบที่
มหาวิทยาลัยอื่น ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศปฏิบัติกันอยู่สมควรปรับปรุงวิธีการ
แต่งตั้งคณบดีเสียใหม่ โดยให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือกตั้งคณบดีจากหัวหน้าแผนก
วิชาในคณะนั้น ๆ และให้มีการดำรงตำแหน่งโดยมีกำหนดเวลา เพื่อเปิดโอกาสให้มีการ
ผลัดเปลี่ยนกันบริหารงานของคณะให้ก้าวหน้า จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย
ว่าด้วยมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์เสียใหม่ ...

นอกจากการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งผู้บริหารในกฎหมาย แต่ไม่มีผลในทาง
ปฏิบัติดังกล่าวแล้ว การอยู่ในตำแหน่งของผู้บริหารสามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้หลายคราว
เนื่องจากในกฎหมายระบุไว้แต่เพียงว่า ให้ดำรงอยู่ในตำแหน่ง 2 หรือ 4 ปี “...แต่อาจได้
รับแต่งตั้งใหม่อีกได้...” จึงปรากฏว่า ...เมื่อตั้งแล้วก็อยู่จนกระทั่งเกษียณหรือตายในตำแหน่ง
หรือลาออกไปเสียก่อน... ดังกล่าวข้างต้น

สำหรับการดำรงตำแหน่งบริหารมากกว่า 1 ตำแหน่งของผู้บริหารในยุคนี้ ปรากฏว่า
ยังคงมีการ “ควบ” ตำแหน่งบริหารเช่นในอดีตที่ผ่านมา เนื่องจากไม่มีกฎหมายจำกัดการอยู่
ในตำแหน่งบริหาร นอกจากนั้น ในพระราชบัญญัติยังระบุด้วยว่า

...คณบดีนั้น สภามหาวิทยาลัยได้คัดเลือก และแต่งตั้งจากหัวหน้าแผนกวิชา คนใดคน
หนึ่งในคณะนั้น และให้ดำรงตำแหน่งได้คราวละสามปีเมื่อพ้นจากตำแหน่ง อาจได้รับ
การแต่งตั้งอีกได้.. (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2508)

อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า ในปลายยุคนี้ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
หลายแห่งในส่วนที่เกี่ยวกับผู้บริหาร เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2511
พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ.
2512 และ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514 กำหนดให้ “...คณบดีนั้น สภา
มหาวิทยาลัยจะได้แต่งตั้งจากคณาจารย์ หรือผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย
มาแล้ว...” นั้นหมายความว่า ได้เริ่มมีการจำกัดการดำรงตำแหน่งบริหารอย่างเป็นทางการ และ

อาจารย์ได้รับโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัย โดยมีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก

อนึ่ง ในต้นยุคนี้ ได้มีการกำหนดให้อาจารย์ได้รับแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี ให้เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้ ดังปรากฏใน มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2504 ดังนี้

...

มาตรา 8 ให้มหาวิทยาลัยนี้อยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย
ซึ่งประกอบด้วย

...

(2) กรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก ศาสตราจารย์ อาจารย์ หรือ หัวหน้า
แผนกวิชาในคณะต่าง ๆ คณะละหนึ่งคน ...

นั่นหมายความว่า ในยุคนี้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ทั้งในระดับแผนกวิชาโดยการพัฒนาและปรับปรุงหลักสูตร ระดับคณะโดยการเป็นกรรมการประจำคณะ กรรมการประจำวิทยาลัย บัณฑิตวิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์และกรณีโอกาสเป็นผู้บริหาร โดยได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณบดี และระดับสถาบันโดยการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยดังกล่าว แต่ก็เป็นการเปลี่ยนแปลงภายในของมหาวิทยาลัยบางแห่งเท่านั้น ยังมีได้ปรากฏเป็นภาพรวมของมหาวิทยาลัยทั้งหมดที่มีอยู่ในยุคนี้

ในขณะที่มหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิมหลายแห่ง มีการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารภายในให้เปิดกว้างสู่ประชาคมมหาวิทยาลัยมากขึ้น การประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งใหม่ส่วนใหญ่ในยุคนี้ ไม่ว่าจะเป็น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ หรือมหาวิทยาลัยรามคำแหง องค์ประกอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งหมด มีลักษณะเป็นทวิภาคี คือ ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน และผู้อำนวยการสำนักในมหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ตามจำนวนที่ปรากฏในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ซึ่งน่าจะสันนิษฐานได้ว่า มหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งใหม่ทั้งหมดได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล จึงมีความจำเป็นต้องให้องค์กร

บริหารนโยบาย ประกอบด้วยผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาประเทศ เพื่อให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามที่รัฐบาลต้องการ นอกจากนี้ ในยุคนี้ นิสิตนักศึกษาค่อนข้างมีบทบาทในสังคมภายนอกมหาวิทยาลัยมากขึ้น นอกเหนือจากการดำรงสถานะเป็นนักศึกษาแต่เพียงอย่างเดียว รัฐบาลจึงมีความจำเป็นต้องควบคุมมหาวิทยาลัย โดยผ่านโครงสร้างการบริหารระดับสูงในสถาบัน คือ สภามหาวิทยาลัยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้สามารถกำกับ การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยได้อย่างใกล้ชิด ดังการวิเคราะห์ของอดีตผู้บริหารมหาวิทยาลัยท่านหนึ่งว่า

...อันที่จริง ผู้เขียนได้เคยพูดเป็นเชิงทำนายกับท่านผู้ใหญ่ในวงกรมมหาวิทยาลัยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 ว่า เมื่อนิสิตนักศึกษารวมกันเข้าเป็นสมาคมกันได้ก็มักจะกระทำการต่าง ๆ กระทบกระเทือนถึงเสถียรภาพของรัฐบาล ชะรอย จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ คงเข้าใจ เรื่องนี้ จึงได้ออมนมหาวิทยาลัยทั้งหมดไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อจะได้มีการ ควบคุมมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิด... (รอง ศยามานนท์, 2520)

ซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์ของปิยนาด บุนนาค (2522) ว่า

...การเมืองเข้ามามีความสัมพันธ์กับมหาวิทยาลัยอย่างเห็นได้ชัดในสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี... พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ได้จัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นมาภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรี พรบ. นี้เพิ่มอำนาจให้กับนายกรัฐมนตรี โดยการเป็นประธานอนุกรรมการ กพ. โดย- ตำแหน่ง ซึ่งเป็นการให้อำนาจควบคุมกิจการของข้าราชการแก่นายกรัฐมนตรี แม้ว่า จอมพลสฤษดิ์จะสนับสนุนนักวิชาการมาก แต่ก็เห็นว่ารัฐบาลควรต้องควบคุมการศึกษา ระดับสูงของชาติ ดังนั้น จึงนำเอามหาวิทยาลัยต่าง ๆ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยการตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติมาควบคุมการของบประมาณ และการเปลี่ยนแปลง ภายในของมหาวิทยาลัย... (ปิยนาด บุนนาค, 2522)

การบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัยยุคนี้ จึงมีสภาพของการถูกควบคุมนโยบายจาก หน่วยงานและบุคคลภายนอกเป็นหลัก ส่วนการดำเนินงานวิชาการภายในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ การเรียนการสอน อาจารย์ยังคงมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่มีความจำเป็น ในการพัฒนาประเทศ สามารถดำเนินกิจกรรมทางวิชาการภายในมหาวิทยาลัยได้ค่อนข้างอิสระ

2. การบริหารงานวิชาการ เนื่องจากมหาวิทยาลัยในยุคนี้ได้กลายเป็นกลไกหนึ่งใน การพัฒนาประเทศ และได้โอนย้ายสังกัดมาอยู่ในความดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยผ่าน การประสานงานของสภาการศึกษาแห่งชาติ ดังนั้น การบริหารงานวิชาการไม่ว่าจะเป็นการจัด หน่วยงานวิชาการ การจัดหลักสูตรการเรียนการสอน การกำหนดแบบแผนระเบียบกฎเกณฑ์ทาง วิชาการที่เกี่ยวข้องกับนักศึกษา ตลอดจนการบริหารงานวิจัย และการบริการทางวิชาการแก่สังคม ล้วนเป็นการกำหนดมาจากรัฐบาลโดยผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ที่ควบคุมกำกับมหาวิทยาลัยอยู่ ไม่ว่าจะ เป็นสภาการศึกษาแห่งชาติ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สภาวิจัยแห่งชาติ เป็นต้น ลักษณะการบริหารงานวิชาการในยุคนี้ มีลักษณะดังนี้

2.1 การพัฒนาหลักสูตร ในยุคที่ผ่านมาอาจารย์มีอิสระในการพัฒนาหลักสูตรโดยการ กำหนดเนื้อหาวิชาและแก้ไขปรับปรุงหลักสูตรโดยการพัฒนาหลักสูตรนั้นอาจารย์สามารถ

“...รวมกลุ่มกันเอง คล้าย ๆ กับว่ามันเป็นระบบที่เราคิดจะทำ...คือปรับปรุงหลักสูตรเก่า ขึ้นมา ปรับปรุงการเรียนการสอน โดยมากเราทำเป็นแบบภายในมากกว่าที่จะเป็นหลัก การของมหาวิทยาลัย [เราทำ] เป็นอิสระ คือหลักสูตรมันไม่ตายตัวแบบต้องเป็นอย่างนี้ อย่างนั้น...” (สุชุม ศรีธัญญรัตน์ อ้างจาก ไพฑูริย์ สินลารัตน์, 2539)

การพัฒนาหลักสูตรในยุคนี้ แม้อาจารย์จะยังคงเป็นผู้กำหนดเนื้อหาวิชา แต่วิชาเหล่านั้น ถูกกำกับโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาล ดังนั้นสาขาวิชาที่มีการเรียน การสอนในยุคนี้จึงเป็นวิชาที่สนับสนุนการพัฒนาประเทศ เช่น สาขาวิชาทางด้านสังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์ แพทยศาสตร์ และการศึกษา เป็นต้น ซึ่งใน บรรดาสภาวิชาที่มีการเปิดสอนอยู่ในยุคนี้ มีหลายวิชาที่มีการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย หลายแห่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความต้องการกำลังคนของรัฐบาล และความต้องการเป็น มหาวิทยาลัยสมบูรณแบบ เพื่อรับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล เพราะการเปิดสาขาวิชาใน ยุคนี้ ถ้าไม่เป็นสาขาวิชาปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาล จะไม่ได้รับงบประมาณ สนับสนุน ดังข้อเขียนที่ปรากฏในโครงการพัฒนาฯ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2504-2509 ซึ่งเป็นเอกสารประกอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษา ดังนี้

...จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตระหนักดีว่า ระยะเวลาระหว่างปี 2504-2509 ซึ่งรัฐบาลได้ เลือกลงเป็นระยะเวลาของแผนเศรษฐกิจ 6 ปีแรกนั้น เป็นระยะเวลาที่ประเทศไทยกำหนด

ที่จะเร่ง อัตราการพัฒนาเศรษฐกิจ และด้วยเหตุนี้ จึงเป็นระยะเวลาที่ทรัพยากรของประเทศทุก ๆ ชนิด จะต้องถูกระดมในทางที่มีประสิทธิภาพที่สุด และจะต้องถูกใช้ในทางที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งเป็นหลักเบื้องต้นของการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น สถาบันการศึกษาชั้นสูงของชาติ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องดำเนินการผลิตบัณฑิตของตนด้วยความระมัดระวัง กล่าวคือ จะต้องผลิตบัณฑิตในสาขาที่การพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ตามแผนเศรษฐกิจมีความต้องการสูงสุด และโดยใช้ทรัพยากรของชาติในปริมาณน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ โครงการพัฒนาเศรษฐกิจ 2504-2509 ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มิได้มุ่งที่จะพัฒนาสถาบันการศึกษาชั้นสูงแห่งหนึ่งตามอุดมคติของนักการศึกษา แต่มุ่งปรับสถาบันการศึกษาของชาติแห่งนี้ให้อยู่ในสถานะที่จะสนองความต้องการของเศรษฐกิจของชาติโดยแท้จริง...

(วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, 2525)

และเนื่องจากการอนุมัติหลักสูตรยุคนี้ ไม่ได้สิ้นสุดอยู่ที่มหาวิทยาลัยเช่นในยุคที่ผ่านมา และดำเนินการโดยบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่รวมทั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่เป็นนักการเมืองซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจการบริหารงานวิชาการ ทำให้เกิดปัญหาในการปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรที่ไม่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ ดังข้อวิจารณ์ของอาจารย์มหาวิทยาลัยท่านหนึ่งว่า

....เมื่อได้ตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้นแล้ว เมื่อปี 2502 ถึงปัจจุบัน(2507) ผู้เขียนยังไม่เห็นเลยว่า สภาการศึกษาแห่งชาติได้ทำอะไรให้การศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยดีขึ้น นอกจากจะเป็นการสร้างเครื่องกีดขวางในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอีกชั้นหนึ่ง...

ในปัจจุบันสภาการศึกษาควบคุมรายละเอียดการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรแม้แต่วิชาเดียวก็ต้องเสนอเพื่อขออนุมัติ...การควบคุมในรายละเอียดนี้เป็นการควบคุมอย่างไม่สมควร การสอนไม่ว่าในมหาวิทยาลัยอะไร ควรจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขอยู่เสมอ ปีนี้ อาจเพิ่มวิชานั้น เพราะได้อาจารย์ดีมาใหม่ ปีนี้อาจตัดวิชานี้ออก หรืออาจจะเปลี่ยนสาระของวิชาใหม่ให้ทันสมัย เป็นต้น... (เกษม สุวรรณกุล, 2507)

การควบคุมการปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรของสภาการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว จึงเป็นการบริหารวิชาการที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของลักษณะงานวิชาการในมหาวิทยาลัย ที่ต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงความรู้อยู่เสมอ

2.2 การกำหนดมาตรฐานการศึกษา เดิมเน้นการกำหนดมาตรฐานการศึกษาไม่ว่าจะเป็น

...(1) พิจารณาอนุมัติหลักสูตรต่าง ๆ

.....

(3) จัดวิชาในคณะตั้งเป็นแผนกวิชา หรือเลิกล้ม

(4) พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้ง หรือเลิกล้มคณะ หรือแผนกอิสระ

.....

(7) ให้ปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตร.....

.....

(12) กำหนดพื้นความรู้ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์การเข้าเป็นนักศึกษา

ระยะเวลาการศึกษา วิธีการศึกษา ระเบียบการศึกษา การสอบไล่ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตลอดจนวินัยนักศึกษา เงื่อนไขในการรับปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตร... (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495)

เป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง แต่ในยุคที่มหาวิทยาลัยมารวมสังกัดที่สำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่ประสานระหว่างมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัย และระหว่างมหาวิทยาลัยกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อำนาจในการกำหนดมาตรฐานการศึกษาที่เคยเป็นของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดองค์กวิชาการในมหาวิทยาลัย ได้แก่ ภาควิชา คณะวิชา สำนัก ศูนย์ สถาบันต่าง ๆ ในยุคนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารในระดับสูงภายนอกมหาวิทยาลัย ดังปรากฏในพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มาตรา 10 กำหนดให้สภาการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

...

(6) พิจารณาการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกล้มมหาวิทยาลัย

(7) อนุมัติการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกล้มคณะหรือแผนกวิชาในมหาวิทยาลัย

(8) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในการวางหลักสูตรในมหาวิทยาลัย...

ส่วนสภามหาวิทยาลัยคงเหลืออำนาจหน้าที่เพียงการเสนอเพื่อขอรับการอนุมัติเรื่องต่างๆ จากสภาการศึกษาแห่งชาติเท่านั้น

นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายการรับเข้า ระเบียบ กฎเกณฑ์ทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับนักศึกษา เช่น การกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครและการสอบคัดเลือก เป็นนโยบายและอำนาจการ

ตัดสินใจของผู้บริหารในระดับสภาการศึกษาแห่งชาติ กล่าวคือ ก่อนปี 2504 มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครและจัดสอบได้เอง แต่เนื่องจากเกิดปัญหาการสละสิทธิของผู้ที่สอบได้ซ้ำกัน นักเรียนบางคนต้องเสียค่าเล่าเรียน 2 แห่ง บางคนต้องเสียเวลาเรียนเพราะย้ายสถาบัน เป็นต้น (ไพฑูริย์ สินลารัตน์, 2516) ดังนั้นใน พ.ศ. 2505 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะประธานคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ จึงมีคำสั่งตามมติของที่ประชุมผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่ได้หารือกันในเรื่องนี้แต่งตั้งกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา และผู้แทนสภาการศึกษาแห่งชาติ ดำเนินการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าศึกษาในสถาบันชั้นอุดมศึกษาร่วมกัน การสอบคัดเลือกเข้ามหาวิทยาลัยจึงสอบร่วมกันแต่นั้นมา จนมาถึงปีการศึกษา 2509 - 2510 ได้มีการจัดสอบแยกกันในแต่ละมหาวิทยาลัยอีกครั้งหนึ่ง แต่เพียงปีเดียวก็กลับมาจัดสอบร่วมกันอีกจนถึงปัจจุบัน การกำหนดมาตรฐานการศึกษาในยุคนี้จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารโดยที่อาจารย์ก็ยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาแต่อย่างใด

2.3 การวิจัยและการบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยในยุคแห่งการพัฒนาประเทศนี้ ได้พัฒนาเรื่องงานวิจัยค่อนข้างชัดเจนและเป็นระบบ ประกอบกับการตั้งสภาวิจัยแห่งชาติขึ้นในปี 2502 ให้มีหน้าที่สนับสนุนงานวิจัยทั้งระดับองค์กรและระดับบุคคล ทำให้ยุคนี้เริ่มมีผลงานวิจัยในปริมาณมากขึ้น ในส่วนของมหาวิทยาลัยมีการก่อตั้งหน่วยงาน และกำหนดบุคลากรเฉพาะด้าน การวิจัยขึ้นในมหาวิทยาลัย 3 แห่ง คือ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้จัดตั้งสำนักวิจัยขึ้นตั้งแต่เมื่อเริ่มก่อตั้งสถาบัน มีหน้าที่รับผิดชอบงานวิจัยที่เกี่ยวกับการสอน และการบริหารงานเฉพาะเรื่อง โครงการวิจัยส่วนใหญ่ที่ดำเนินการโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เป็นโครงการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารและการพัฒนาประเทศ ส่วนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการวิจัยขึ้นในปี 2509 ทำหน้าที่ส่งเสริมและประสานงานวิจัย พร้อมทั้งกำหนดนโยบาย และพิจารณาจัดสรรเงินวิจัยให้กับคณะต่าง ๆ สำหรับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ก่อตั้งสถาบันวิจัยแห่งแรกขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2513 คือ สถาบันวิจัยประชากรศาสตร์ และจัดตั้งเงินทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภชขึ้นในปี พ.ศ. 2514 เพื่อส่งเสริมการวิจัยของคณาจารย์ และนิสิตระดับบัณฑิตศึกษา และตั้งหน่วยวิจัยสถาบัน (Institutional Research) ขึ้นในสำนักงานเลขาธิการ เพื่อเป็นแหล่งกลางในการเก็บข้อมูล และทำการวิจัยที่จำเป็นในการปรับปรุงและวางแผนพัฒนา มหาวิทยาลัย

ส่วนการให้บริการวิชาการแก่ชุมชน ได้เริ่มขึ้นที่มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นแห่งแรก โดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์นั้น มีการให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชนตั้งแต่ปี 2491 โดยในวันที่ 3-4 มกราคม พ.ศ. 2491 มีการจัดงานตลาดนัดเกษตรกลางบางเขน ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของงาน “วันเกษตรแห่งชาติ” ซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างกระทรวงเกษตรกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในการนำความรู้และเทคโนโลยีสู่ประชาชน ในปี 2493 มีการจัดรายการวิทยุ “โรงเรียนไก่อ” ทางสถานีวิทยุ อ.ส. พระราชวังดุสิต และออกหนังสือ “สาส์นไก่อ” เพื่อแสดงการเลี้ยงไก่อด้วยการปฏิบัติจริงให้ประชาชนเห็น

ในปี พ.ศ. 2496 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้ถ่ายทอดความรู้ตามระบบการศึกษา นอกโรงเรียนในรูปแบบของการศึกษาต่อเนื่อง (Continuing Education) โดยการเปิดอบรมวิชาชีพแก่ประชาชนทั่วไป รูปแบบของการถ่ายทอดความรู้ของมหาวิทยาลัยสู่ประชาชนนั้น เน้นรูปแบบของการใช้ความชำนาญเฉพาะอย่างของอาจารย์ที่มีความสามารถและนำไปสู่การปฏิบัติได้จริงในชีวิตประจำวัน และในปี 2502 ได้มีความพยายามจัดตั้งสำนักส่งเสริมและฝึกอบรมขึ้น แต่มาประกาศเป็นหน่วยงานถูกต้องตามกฎหมายในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี วันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2513 (เกษตรศาสตร์, มหาวิทยาลัย, 2534) ส่วนมหาวิทยาลัยอื่น ๆ นั้น การบริการวิชาการ คงเป็นแต่เพียงการให้ความร่วมมือกับหน่วยราชการอื่นที่ขอความร่วมมือเป็นครั้งคราว อาจกล่าวได้ว่า การวิจัยและการให้บริการวิชาการแก่ชุมชนในยุคนี้ เป็นเพียงการเริ่มต้น และอาจารย์ได้มีบทบาทในภารกิจดังกล่าวในฐานะผู้ปฏิบัติ และผู้บริหารในคราวเดียวกัน

3. การบริหารงานบุคคล เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัย 5 แห่ง มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากจะให้โอนมหาวิทยาลัย งบประมาณ ข้าราชการและลูกจ้าง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ดังปรากฏในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ความว่า

...เมื่อพ้นหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน

การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างใน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ...

จึงมีการออกกฎกระทรวง (พ.ศ. 2503) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย รวมทั้งได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ขึ้นเป็นครั้งแรก มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ ดังนี้

...ให้มีคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัยคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า ก.ม. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี (ถ้ามี) เป็นรองประธาน ประธานคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการของ ก. ม...

(กฎกระทรวง พ.ศ. 2503)

ก.ม. มีอำนาจควบคุมดูแลและปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ได้แก่ การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้งและการโอนข้าราชการ การเลื่อนขั้น อันตับ และเงินเดือน การรักษาวินัย การสอบสวน และการออกจากราชการ อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น การเลื่อนอันตับ การเลื่อนขั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งมีได้บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. และระเบียบออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ. มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งทำให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในยุคนี้ ไม่แตกต่างจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ

นอกจากนี้ ก.ม.มีอำนาจในการตั้งอนุกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการใด ๆ ตามที่ ก.ม. มอบหมายได้ ซึ่งตั้งแต่มี ก.ม. ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2503) จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2515 ได้มี อ.ก.ม. วิสามัญคณะต่าง ๆ และมีองค์ประกอบดังนี้

1. อ.ก.ม.วิสามันท์เกี่ยวกับนักเรียนในต่างประเทศ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เลขานุการ ก.พ. อธิบดีศาลอุทธรณ์ เลขานุการสภาการศึกษาแห่งชาติ อธิบดีกรมกสิกรรม อธิบดีกรมการฝึกหัดครู ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกรมวิเทศสหการ หัวหน้ากองนักเรียนต่างประเทศ และหัวหน้าแผนกคุณวุฒิ สำนักงาน ก.พ.

2. อ.ก.ม. วิสามันท์พิจารณาคุณวุฒิ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เลขานุการ ก.พ. เลขานุการสภาการศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกรมวิเทศสหการ (อธิบดีกรมวิเทศสหการ) ผู้อำนวยการกองการศึกษาต่างประเทศ และหัวหน้ากองวิชาการ สำนักงาน ก.พ.

3. อ.ก.ม.วิสามันท์พิจารณาการเลื่อนขั้น อันดับ และขั้นเงินเดือน ข้าราชการมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการ ก.พ. หรือ ผู้แทน ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการกองเงินเดือน กรมบัญชีกลาง หรือผู้แทน เลขานุการสภาการศึกษาแห่งชาติ ผู้แทน สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ

4. อ.ก.ม. วิสามันท์เกี่ยวกับวินัย ประกอบด้วย อ.ก.พ. วิสามันท์เกี่ยวกับวินัย หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการเรื่องรางวัลทุกซ์ ผู้อำนวยการกองวินัยและนิติกร สำนักงาน ก.พ. ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองวินัยและนิติกร สำนักงาน ก.พ.

5. อ.ก.ม. วิสามันท์เกี่ยวกับตำแหน่งที่แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษบางตำแหน่ง ประกอบด้วยอธิการบดีมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เลขานุการสภาวิจัยแห่งชาติ เลขานุการสภาการศึกษาแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ เนื่องจากการพิจารณาอนุมัติกำหนดตำแหน่งที่แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษบางตำแหน่ง เช่น รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ชั้น 1-2 เป็นต้น จะต้องพิจารณาผลงานเช่นการวิจัย หรือผลงานด้านอื่น ๆ ของผู้เสนอขอโดยละเอียดถี่ถ้วน ดังนั้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของ อ.ก.ม. วิสามันท์พิจารณาเลื่อนขั้น อันดับ และขั้นเงินเดือน และเพื่อให้การพิจารณากำหนดตำแหน่งดังกล่าวเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพเห็นควรให้มี อ.ก.ม. วิสามันท์คณะหนึ่งเรียกว่า อ.ก.ม. วิสามันท์เกี่ยวกับตำแหน่งที่แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษบางตำแหน่ง ให้กรรมการ ก.ม. คนหนึ่งเป็นประธาน อ.ก.ม. ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์และเทคโนโลยี สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ ประมาณ 6-8 คน เป็น อ.ก.ม. เลขานุการสภาการศึกษาแห่งชาติ เป็นอ.ก.ม.

และเลขานุการ ผู้แทนสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ เป็น อ.ก.ม. และผู้ช่วยเลขานุการ อ.ก.ม. ชุดดังกล่าวประกอบด้วยบุคคล ดังนี้

นายสัญญา ธรรมศักดิ์

นายบัวเรศ คำทอง

หลวงสิทธิศิริตภาส

นายประดิษฐ์ เทียวสกุล เลขาธิการสภาวิจัยแห่งชาติ

นายอรุณ สรเทศน์

นายประเสริฐ ณ นคร

นายกำแหง พลังกูร เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ

นายนิพนธ์ มาคะวิสุทธิ

นอกจากนี้ในข้อ 5 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2503) ยังได้กำหนดให้มี

...อนุกรรมการ ก.ม. ประจำทุกมหาวิทยาลัย เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ประกอบด้วย อธิการบดีเป็นประธาน รองอธิการบดี (ถ้ามี) เป็นรองประธาน คณบดี และเลขาธิการ (ถ้ามี) เป็นอนุกรรมการ ให้เลขาธิการมหาวิทยาลัยเป็นเลขานุการ อ.ก.ม. ในกรณี ที่ไม่มีเลขาธิการมหาวิทยาลัย ให้อธิการบดีแต่งตั้งอนุกรรมการผู้ใด ผู้หนึ่งเป็นเลขานุการ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยใดมีวิทยาลัยเป็นส่วนราชการอยู่ด้วย ไม่ว่าจะ เป็นวิทยาลัยเดียวหรือหลายวิทยาลัย ให้อธิการวิทยาลัยนั้น ๆ เป็น อ.ก.ม. ด้วย...

ดังนั้น องค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในยุคนี้ ทั้งระบบ จึงประกอบด้วยผู้บริหารทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 9

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ศูนย์วิทยทรัพยากร

แผนภูมิที่ 9 แสดงการจัดองค์กรการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2503

ที่มา : กฎกระทรวง (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัย
เกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัด
สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502

อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ในส่วนที่ว่าด้วยวินัย การสอบสวน และการออกจากราชการ กฎกระทรวงดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้ และกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กฎกระทรวงดังกล่าวใช้บังคับมาจนถึง พ.ศ. 2507 ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ขึ้นและคาดว่าอาจมีมหาวิทยาลัยใหม่เกิดขึ้นอีก จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยขึ้น เพื่อให้การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง และอื่น ๆ ดังกล่าวของข้าราชการและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยทุกแห่งเป็นไปอย่างเดียวกัน จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ขึ้นบังคับใช้ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มีบทบัญญัติไว้เพียง 5 มาตรา แต่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารบุคคลได้ ดังนั้น จึงมีการตรากฎกระทรวง (พ.ศ. 2507) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารบุคคลในมหาวิทยาลัยขึ้น

ในกฎกระทรวงดังกล่าว ได้กำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ แต่งตั้ง การโอน การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับและขึ้นเงินเดือน การรักษาวินัย การสอบสวน และการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของ ก.ม. และให้มีอนุกรรมการประจำมหาวิทยาลัย หรือ อ.ก.ม. เป็นองค์กระจัดตั้งสถาบัน เพื่อช่วยกลั่นกรองงานในระดับหนึ่ง ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ในกฎกระทรวง (พ.ศ. 2507) มีรายละเอียดคล้ายคลึงกับกฎกระทรวง (พ.ศ. 2503)

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของ ก.ม. อ.ก.ม. วิสามัญ และ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย พบว่า เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยผู้บริหารทั้งสิ้น โดยเฉพาะ ก.ม. ที่มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การเลื่อนชั้นและเลื่อนเงินเดือน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของบุคลากรในมหาวิทยาลัยนั้น ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่อยู่นอวงกรมมหาวิทยาลัย เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขานุการสำนักงานข้าราชการพลเรือน เป็นต้น และแม้จะมีอธิการบดีเป็นกรรมการใน ก.ม. ด้วย แต่อธิการบดีมหาวิทยาลัยในยุคนี้ส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองจากภายนอกมหาวิทยาลัย จึงมีผู้วิจารณ์ว่า“...ทำให้ยากแก่การที่จะทราบปัญหาของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง...” (เกษม สุวรรณกุล, 2507)

จึงเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลในยุคนี้ ไม่เพียงแต่อาจารย์เท่านั้นที่ไม่ได้มีบทบาทในด้านนี้ ผู้บริหารในมหาวิทยาลัยเอง ซึ่งเคยมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในยุคที่มหาวิทยาลัยกระจายสังกัด ก็มีหน้าที่แต่เพียงกลั่นกรองเพื่อนำเสนอต่อ ก.ม. เท่านั้น กล่าวคือ

...ข้อเสียร้ายแรงในหลักการ (บริหารงานบุคคล) ที่ใช้ปฏิบัติอยู่ ก็คือ การควบคุมในเรื่องคุณวุฒิ การคัดเลือก และการจัดระบบสถานะอาจารย์นี้มิได้อยู่กับอาจารย์ประจำด้วยกันเอง เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นเพียงกรม ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับกระทรวง เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ในสถานการณ์เช่นนี้ เป็นการยากยิ่งที่จะให้อาจารย์ประจำช่วยกันรักษาคุณวุฒิการคัดเลือก และการจัดระบบสถานะอาจารย์ให้เป็นไปในทางที่จะรักษาหรือส่งเสริมคุณภาพอันดีไว้ เพราะการตัดสินใจเรื่องเหล่านี้มิได้อยู่กับอาจารย์ประจำด้วยกัน ยิ่งไปกว่านั้น การบังคับบัญชาเกี่ยวกับกิจการภายในมหาวิทยาลัย ขึ้นอยู่กับหน่วยราชการหลายหน่วยด้วยกัน ผลก็ยิ่งทำให้เกิดความยุ่งยากสับสนมากขึ้นในการปฏิบัติ สรุปได้ว่า ในหลักการที่ใช้ปฏิบัติอยู่จะหวังให้เป็นหลักการส่งเสริมคุณภาพของอาจารย์ประจำนั้นเป็นการหวังที่ไม่พิจารณาจากสถานการณ์ที่เป็นจริง... (สมศักดิ์ ชูโต 2507)

ดังนั้น การบริหารงานบุคคล อันได้แก่ การสรรหาและการคัดเลือก การกำหนดเงินเดือน การเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ และการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยโดยตรง อาจารย์ไม่ได้มีบทบาทในการพิจารณาเกี่ยวกับความก้าวหน้าในวิชาชีพของตนเองแต่อย่างใด

ปัจจัยที่มีผลต่อความเคลื่อนไหวเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของ อาจารย์

การบริหารและดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในยุคที่มหาวิทยาลัยทุกแห่ง ต้องมาอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยประสานงานภายนอก เพื่อพัฒนามาตรฐานการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยให้ทัดเทียมกับต่างประเทศนี้ ปรากฏว่านอกจากจะไม่สามารถพัฒนาระบบอุดมศึกษาให้ได้มาตรฐานตามที่ตั้งเป้าหมายไว้แล้ว มหาวิทยาลัยในยุคนี้ ยังประสบกับปัญหาต่าง ๆ อย่างมากมายดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความอ่อนแอของสภาการศึกษาแห่งชาติ ที่ไม่สามารถแสดงบทบาทในฐานะหน่วยประสานงานและต่อรองกับหน่วยงานภายนอกเพื่อดึงงบประมาณมาพัฒนามหาวิทยาลัยได้ รวมทั้งความล่าช้าในการปฏิบัติงานเนื่องจากมีขั้นตอนมากมาย ปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารภายนอกของมหาวิทยาลัยที่มีหน่วยงานบังคับบัญชามากเกินไป ส่วนลักษณะการบริหารภายในเป็นระบบบังคับบัญชามากกว่าระบบเพื่อนร่วมงาน ซึ่งไม่ต้องตามลักษณะธรรมชาติองค์การของมหาวิทยาลัยที่ต้องอาศัยผู้รู้ในการบริหารและจัดการทางวิชาการ

นอกจากนี้ระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ที่ใช้กรอบระเบียบเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นก็ได้สร้างปัญหาต่อขวัญ กำลังใจ และความก้าวหน้าในวิชาชีพของอาจารย์ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ มีสาเหตุมาจากข้อจำกัดของระบบบริหารมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ในขณะนั้นทั้งสิ้น ดังปรากฏรายละเอียดของปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

1. ปัญหาด้านการบริหารทั่วไป เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีหน่วยบังคับบัญชามากเกินไป เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี สภาการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ และกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เป็นต้น ในการสรุปสภาพปัจจุบันและปัญหาของการศึกษาระดับอุดมศึกษาระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) จึงมีข้อค้นพบว่า ในส่วนการบริหารภายนอกนั้น

... มหาวิทยาลัยไม่มีความเป็นตัวของตัวเองและเสรีภาพทางวิชาการ *autonomy and freedom* เพราะหน่วยงานภายนอกที่ควบคุม บริหารและประสานงานมหาวิทยาลัยหรือเทียบเท่ามีมากหน่วยและแต่ละหน่วยมีนโยบายทางวิชาการไม่ประสานกัน และ

ไม่สนอง หรือสนับสนุนความต้องการทางวิชาการเพียงพอ เพราะหน่วยงานเหล่านั้น มีความจำเป็นที่จะต้องรักษาระเบียบปฏิบัติเดียวกันทั่วทั้งประเทศ...(สพ.5.9/214)

นอกจากปัญหาการมีหน่วยงานบังคับบัญชาหลายหน่วยงานดังกล่าว มหาวิทยาลัยยังประสบกับปัญหาโครงสร้างการบริหารภายในมหาวิทยาลัยหลายประการ เช่น การที่โครงสร้างของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรบริหารภายในสูงสุด กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยทุกแห่งโดยตำแหน่ง ปัญหาที่ตามมา คือ นายกรัฐมนตรีมีเวลาในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยน้อยเกินไป เพราะ

...ท่านเป็นทหาร กลางคืนท่านออกตรวจงานกลางวันท่านนอน เพราะฉะนั้นเวลาประชุม [สภา] มหาวิทยาลัยท่านก็หลับ แต่ความเคยชิน พอมีเสียงดัง คือ อาจารย์ทะเลาะกัน ท่านก็ตื่นมาตัดสิน มันน่าเบื่อหน่าย...(สวัสดิ์ สกุลไทย อ้างจาก ไพฑูรย์ สินลารัตน์, 2539)

ปัญหานี้ นอกจากจะเกิดในระดับสภามหาวิทยาลัยแล้ว ยังเกิดกับกรรมกรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ดังเช่น มีการวิพากษ์วิจารณ์สภาพการบริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้ ว่า

...

ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน ซึ่งมีหน่วยงานซึ่งกำหนดนโยบายและอนุมัติการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่สำคัญ 3 หน่วย คือ สภามหาวิทยาลัย สภาการศึกษาแห่งชาติ และคณะกรรมการมหาวิทยาลัย การกำหนดให้บุคคลสูงเช่นนี้เป็นประธาน เป็นผลเสียอย่างมาก ประการแรก ปัญหาด้านเวลา คงไม่มีใครปฏิเสธว่า ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งที่หาเวลาได้ยาก จึงเป็นเหตุให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต้องล่าช้าอยู่เนือง ๆ เพราะต้องรอผลการพิจารณาของหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งการกำหนดการประชุม จะต้องให้เป็นการสะดวกแก่นายกรัฐมนตรี อีกประการหนึ่ง ระบบดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ทัศนะทางการเมือง มามีอิทธิพลต่อทัศนะทางการศึกษาได้ง่าย (ทั้งนี้ รวมทั้งการมีอธิการบดีเป็นนักการเมืองด้วย) การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นประธานของที่ประชุมต่างๆ เช่นนี้ เป็นการหา prestige โดยไม่จำเป็น... (เกษม สุวรรณกุล, 2511)

การรวมอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปไว้ที่ผู้บริหารระดับสูงภายในมหาวิทยาลัยก็เป็นอุปสรรคต่อการบริหารมหาวิทยาลัยมากพออยู่แล้ว ดังปรากฏในยุคที่ผ่านมา มหาวิทยาลัย

ดำเนินบทบาทภารกิจเช่นเดียวกับโรงเรียนมัธยม (ระวี ภาวิไล อ้างจาก ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2539) กล่าวคือ ทำหน้าที่แต่เพียงสอนเพื่อผลิตบัณฑิตออกสู่ตลาดแรงงานเท่านั้น ไม่มีผลงานด้านการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่แก่สังคม นอกจากนี้ การชั้นนำและการให้บริการวิชาการแก่สังคม มหาวิทยาลัยก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้ เกิดจากการที่ระบบบริหารมหาวิทยาลัยดำเนินไป โดยผู้ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการบริหารมหาวิทยาลัยอย่างถ่องแท้ และเมื่ออำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการมหาวิทยาลัยเป็นของบุคคลภายนอก โดยเฉพาะนักการเมือง ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า เป็นการยากที่มหาวิทยาลัยจะสามารถดำเนินการกิจให้บรรลุเป้าหมายแห่งความเป็นเลิศทางวิชาการได้

การบริหารภายในมหาวิทยาลัย เป็นระบบบังคับบัญชามากกว่าระบบเพื่อนร่วมงาน ก็เป็นปัญหาที่ทำให้บรรยากาศในองค์กรไม่เอื้อต่อการทำงานร่วมกัน ดังนั้น จึงเกิดสภาพที่

“...ผู้บริหารแทนที่จะเป็นผู้ประสานงาน กลับกลายเป็นเจ้านายไป เสียงที่มักจะได้ยิน อาจารย์พูดกันก็คือ จะต้องทำอย่างนั้น อย่างนี้ เพราะหัวหน้าแผนกวิชาสั่ง หรือคณะสั่ง หรือสำนักเลขาฯให้ทำ...” (ลีปพนนท์ เกตุทัต, 2511)

ซึ่งระบบการบังคับบัญชาดังกล่าว สามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้ โดยที่อาจารย์ไม่ได้แย่งหรืออุทธรณ์ได้ กล่าวคือ

... ได้มีการอภิปรายกันอยู่มากในเรื่องที่ว่าอธิการบดี ควรเป็นบุคคลประเภทใด เพราะตัวอธิการบดีในระบบบริหารมหาวิทยาลัยปัจจุบัน เป็นตัวจักรสำคัญที่จะนำความเสื่อมหรือความเจริญมาให้แก่มหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่จะบันดาลความเจริญก้าวหน้าให้แก่บรรดาคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยได้ทุกคน จนมีตัวอย่างเกิดขึ้นแล้วในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งที่บรรดาคณาจารย์ไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นของตนออกมาโดยเปิดเผย โดยเกรงว่าจะไปขัดกับความประสงค์ของอธิการบดี และตนจะไม่มีโอกาสได้เลื่อนขั้นและเลื่อนเงินเดือน...(เทียม คมกฤต, 2511)

ไม่เพียงตำแหน่งบริหารผู้บริหารระดับสูงเช่นอธิการบดีเท่านั้นที่มีอำนาจดังกล่าวผู้บริหารในระดับรองลงมาเช่นคณบดี หรือแม้แต่หัวหน้าแผนกวิชาเอง

...เมื่อตอนไม่มีวาระ ทำตัวเหมือนเป็นเจ้าของสำนัก คือ เป็นคนใหญ่ที่สุดในนั้น รู้สีทุกคน ให้ความเกรงใจ หัวหน้าภาควิชาจึงเกือบจะเป็นคนแรกและคนสุดท้ายที่ตัดสินใจ.....
(ประสม สถาปิตานนท์, 2525)

สภาพการบริหารดังกล่าวยังคงปรากฏตลอดยุคที่มหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
ดังนั้น ในรายงานสรุปสภาพปัจจุบันและปัญหาของการศึกษาระดับอุดมศึกษาระหว่างแผน
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะที่สอง (พ.ศ. 2510-2514) และแนวข้อเสนอและในการวางแผน
ที่สาม ได้สรุปสภาพการบริหารภายในมหาวิทยาลัย ไว้ว่า...

... ระบบบริหารภายในมหาวิทยาลัย เป็นระบบบังคับบัญชา ในทำนองเดียวกันกับ
ระบบเจ้าขุนมูลนาย ซึ่งไม่มีใครส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ จึง
ทำให้ผลงานคงที่และเรียบร้อย แต่ไม่ เกิดผลงานใหม่ ความคิดใหม่ ซึ่งควรเป็น
ลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัย แทนที่จะเป็นระบบ ควบคุมดูแลและประสานงาน
ระหว่าง หน่วยงานต่างๆ ภายใน ผู้บริหารกลายเป็นเจ้านายแทนการเป็นผู้สนองนโยบาย
และเป็นผู้ประสานงาน ...(สป.5.9/214)

2. ปัญหาที่เกิดจากผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร เนื่องจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
ในยุคนี้ ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่ชัดเจนพอ ผู้บริหารระดับสูงเช่น
อธิการบดี รองอธิการบดี และคณบดี ดำรงตำแหน่งบริหารมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง และเกือบทุกคน
ต้องทำหน้าที่สอนด้วย ดังนั้น ทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารไม่สูงเท่าที่ควร ในขณะที่
กันก็ไม่อาจใช้เวลาเต็มที่ในการสอน และการให้คำปรึกษาทางวิชาการแก่นักศึกษาได้ ดังปรากฏ
ในข้อวิจารณ์ของเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ ขณะนั้นว่า

...การที่ผู้ใหญ่บางท่านไปเที่ยวคุมตำแหน่งเอาไว้ 5-6 ตำแหน่ง แต่ละตำแหน่งเป็น key
position และแต่ละตำแหน่ง full time job ของมันอยู่แล้ว การที่คน ๆ เดียวทำงาน
5-6 ตำแหน่ง จะให้มีประสิทธิภาพได้อย่างไร งานก็ต้องลดหย่อนลงตามส่วน...

(กำแหง พลางกูร, 2509)

สภาพการดังกล่าวนี้ จึงมีผลต่อเนื่องมา คือ กลุ่มผู้บริหารจะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย
แต่เพียงกลุ่มเดียว การตัดสินใจส่วนใหญ่มาจากผู้บริหารกลุ่มน้อยที่รับราชการมานาน แทนที่จะ

เป็นเสียงรวมที่มาจากหลาย ๆ ฝ่ายทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย (สบ. 5.9/214) ดังที่มีการนำเสนอบรรยากาศการบริหารภายในมหาวิทยาลัย ในยุคนี้น่า

...ระบบบริหารปัจจุบัน ไม่เปิดโอกาสให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในนโยบายของมหาวิทยาลัยเท่าที่ควร และระบบปัจจุบันให้ความสำคัญแก่การบริหารน้อยไป การดำเนินการบริหารภายในของมหาวิทยาลัย ควรมีวิธีการที่เหมาะสมกับสถาบันซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้และความคิด คือ ควรมีวิธีการให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องนโยบายบางอย่าง เช่น การเลื่อนตำแหน่งของอาจารย์ทางวิชาการ ในปัจจุบันนี้ รูปการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีทางโน้มเอียงเหมือนหน่วยราชการอื่น คือ ผู้บริหารมีอำนาจมาก เรื่องงบประมาณก็ดี การเลื่อนเงินเดือน เลื่อนขั้น และตำแหน่งทางวิชาการก็ดี การกำหนดนโยบายทั่วไปก็ดี อาจารย์ทั่วไปมีส่วนน้อยหรือไม่มีเลย เพราะอำนาจเหล่านี้อยู่ในมือคนบดในระดับคณะ อธิการบดี หรือรองอธิการบดีในระดับมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพราะระบบปัจจุบันเปิดโอกาสให้ผู้บริหารมีอำนาจมาก และความรู้สึกว่าตนมีอำนาจนี้เอง ทำให้ตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นที่พึงปรารถนาแก่บุคคลจำนวนมาก และเมื่อดำรงตำแหน่งแล้ว ก็พยายามทุกวิถีทางให้ตนดำรงตำแหน่งต่อไป เพราะไม่อาจทนต่อความรู้สึกว่าตนเคยมีอำนาจ แล้วต้องมาตกอยู่ใต้อำนาจผู้อื่น เป็นต้น... (เกษม สุวรรณกุล, 2511)

การบริหารที่ดำเนินไปโดยกลุ่มผู้บริหารดังกล่าว ทำให้บรรยากาศภายในมหาวิทยาลัยไม่เอื้อต่อการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารและอาจารย์ ดูประหนึ่งว่า เป็นการแบ่งแยกระหว่างผู้ร่วมงานทั้งสองกลุ่ม ดังที่มีการสะท้อนความรู้สึกของอาจารย์ ซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาว่า

...ปกติในปัจจุบันนี้ การบริหารมหาวิทยาลัยตกอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี บางมหาวิทยาลัยก็มีที่ประชุมคณบดี กรรมการคณะเพิ่มเติมขึ้นเป็นพิเศษดั่งนั้น อำนาจ บริหารทั้งในด้านวิชาการและธุรกิจธุรการทั้งหลาย นับได้ว่าตกอยู่ในกำมือชั้นบริหารเพียงไม่กี่คน ในบางครั้งบางคราว ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยหรือที่ประชุมคณบดี จะตกอยู่ในกำมือบริหารของกรรมการเพียงคนหนึ่งหรือสองคน ยิ่งกว่านั้น การบริหารมักดำเนินไปอย่างที่เคยปฏิบัติแต่เมื่อไฟน มติและข้อบังคับต่างๆก็มักจะดำเนินไปตามใจ

ผู้บริหาร น้อยนักที่จะคำนึงว่า อาจารย์และนิสิตนักศึกษา คิดถึงเรื่องนั้นอย่างไรบ้าง ทั้งที่มติและข้อบังคับนั้น จะมีผลกระทบกระเทือนต่ออาจารย์และนิสิตนักศึกษาเป็นส่วนใหญ่ มิได้กระทบกระเทือนกรรมการ มหาวิทยาลัย หรือคนบดี้เลยแม้สักนิด...

เมื่อมีมติและข้อบังคับปรากฏออกมา มักสร้างความอึดอัดใจให้อาจารย์

....อึดอัดตรงที่ว่า เราต้องทำตามคนที่ไม่ว่าใครตั้งเข้ามา มาเป็นอธิการบดีบ้าง มาเป็นคนบดี้บ้าง นิ่งคิดว่ามหาวิทยาลัยจะต้องเป็นอย่างนั้น อย่างนี้ แล้วก็สั่งให้เราทำ เราก็อึดอัด... (สุดใจ เหล่าสุนทร, 2514)

ทำให้บรรยากาศการบริหารในเวลานั้น มีลักษณะเป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้บริหารและอาจารย์ มิใช่เป็นลักษณะของเพื่อนร่วมงาน (Colleague)

3. ปัญหาการบริหารงบประมาณ หน้าที่ในการพิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัย อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ให้สภาการศึกษาแห่งชาติ "...พิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ..." และเมื่อพิจารณาแล้วให้เสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรี แต่เนื่องจากสภาการศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่เพียงเป็นหน่วยประสานงานภายนอกให้กับมหาวิทยาลัย โดยที่สภาการศึกษาแห่งชาติเองก็ไม่ได้รับอำนาจเต็มในการต่อรองกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะการประสานงานด้านการเงินกับสำนักงบประมาณ เนื่องจากสภาการศึกษาแห่งชาติขาดบุคลากรที่มีความรู้ในการพิจารณางบประมาณ ดังนั้น อำนาจในการพิจารณางบประมาณจึงตกอยู่กับสำนักงบประมาณ ดังที่เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ ได้แถลงเรื่องงบประมาณมหาวิทยาลัยต่อที่ประชุมกรรมการสภาการศึกษาแห่งชาติ เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2503 ว่า

....ตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่พิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สภาฯ ไม่มีโอกาสได้พิจารณาปรับปรุงงบประมาณของมหาวิทยาลัยแต่อย่างใดเลย เพราะสำนักงบประมาณได้ทำการพิจารณาและตัดทอนหรือเพิ่มยอดของรายการต่างๆในงบประมาณเองโดยตลอด โดยที่มหาวิทยาลัยผู้ที่เป็นเจ้าของงบประมาณมิได้มีโอกาสชี้แจง เพราะฉะนั้นการเสนอสภาการศึกษาแห่งชาติก็จะเป็นเพียงเสนอเพื่อทราบ...

(ทม.0201.1.1.1/13(76) ; 17/2503, 10 ต.ค. 2503)

นอกจากนี้ กระบวนการจัดสรรงบประมาณของสำนักงบประมาณได้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์-วิจารณ์เป็นอย่างมาก ทั้งในด้านหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณางบประมาณว่ากระทำโดยผู้ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจลักษณะการบริหารและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ดังปรากฏในรายงานการสัมมนาปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย (พ.ศ. 2507) ดังนี้

...ตามระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยจะต้องเสนองบประมาณต่อสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณาเช่นเดียวกับกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ระเบียบปฏิบัติในการเสนอและพิจารณางบประมาณของมหาวิทยาลัย ก็เช่นเดียวกับระเบียบปฏิบัติที่ใช้กับกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ คือ เมื่อเสนอไปแล้ว ก็จะมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณพิจารณาตัดหรือเปลี่ยนแปลง... การปรึกษาระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณกับเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัย ถึงแม้จะมีอยู่ก็น้อยไม่กว้างขวางและแท้จริงอะไร ข้าราชการสำนักงบประมาณระดับต้น ๆ นี้ มีอำนาจตัดงบประมาณหรือให้คงไว้ตามที่เสนอก็คือเท่าที่ผู้เขียนทราบเหตุผลในการตัดของเจ้าหน้าที่บางคราว ส่อให้เห็นว่าไม่เข้าใจเรื่องการศึกษาในระดับสูง และบางครั้งความเห็นของเจ้าหน้าที่เหล่านี้ ต้องทำให้โครงการหรือนโยบายของมหาวิทยาลัยต้องล้มเลิกไป โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้เป็นผู้ตั้งนโยบายเสียเองตามความเห็นของตน... และปฏิบัติราวกับว่าตนเป็นคนดีหรืออธิการบดีเสียเอง... งบประมาณของมหาวิทยาลัยจึงอาจถูกตัดตามอารมณ์ของเจ้าหน้าที่ชั้นรอง ๆ ของสำนักงบประมาณ ดังนี้จึงเกิดการปฏิบัติที่เรียกว่า “วิ่ง” เราจะได้ยินเสมอ ๆ จากเจ้าหน้าที่การคลัง ว่า “คุณต้องไปวิ่งที่สำนักงบประมาณเอง” การวิ่ง คือการไปสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งของสำนักงบประมาณที่มีหน้าที่พิจารณางบประมาณ...

(เกษม สุวรรณกุล, 2507)

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ บุญวัฒน์ วิสกุล (2507) ที่วิจารณ์ ปัญหาการบริหารการเงินในมหาวิทยาลัยว่า

...หน่วยราชการต่าง ๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวกับเงินที่สำคัญ คือ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ รู้สึกว่าจะเป็นหน่วยงานที่สำคัญของมหาวิทยาลัย เพราะเป็นผู้ดลบันดาลให้มหาวิทยาลัย ได้รับเงินงบประมาณแผ่นดินมากน้อยได้ตามใจชอบ น่าสังเกตว่า เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นผู้อนุมัติเงินนี้ เป็นข้าราชการธรรมดา ซึ่งจะต้องพยายามรักษาผลประโยชน์ของสำนักงบประมาณมากที่สุด มิใช่ นักการศึกษาที่มีความรอบรู้ในปรัชญาการศึกษาชั้นอุดมศึกษา และไม่ทราบถึงความ

ต้องการอันแท้จริงของมหาวิทยาลัยไม่ทราบถึงโครงการ และนโยบายต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย... (ยิ่งกว่านั้น ในการพิจารณาให้งบประมาณมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ได้ใช้ความสัมพันธ์อันเป็นประโยชน์ส่วนตัว หรือความมีอคติอยู่ในใจ เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณาด้วย)...

อย่างไรก็ตามปัญหาด้านงบประมาณของมหาวิทยาลัยนั้นไม่น่าจะมีสาเหตุจากการดำเนินงานขององค์กรภายนอกมหาวิทยาลัยแต่เพียงฝ่ายเดียว การบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยเองก็เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณด้วย ดังข้อวิจารณ์ของอาจารย์มหาวิทยาลัยกลุ่มหนึ่งว่า

...ความยุ่งยากทางงบประมาณที่มหาวิทยาลัยประสบอยู่ในขณะนี้มิใช่เป็นเรื่องที่จะกล่าวหาระบบราชการแต่ฝ่ายเดียว มหาวิทยาลัยเองก็มีส่วนรับผิดชอบอยู่ กล่าวคือ ... ระบบการต่อรองงบประมาณของมหาวิทยาลัย.. จะเกิดความหมายและเป็นประโยชน์ ก็ต่อเมื่อมหาวิทยาลัย สามารถประสานนโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในสภาพปัจจุบัน เพียงแต่ภายในมหาวิทยาลัยหนึ่งนโยบายการศึกษา ก็ผันแปรและขาดการประสานงานภายใน แต่ละคณะมุ่งไปคนละทางสองทาง มหาวิทยาลัยเองก็ไม่สามารถประสานความต้องการและนโยบายของแต่ละคณะ สภาพก้าวก่ายเช่นนี้ ย่อมสะท้อนออกมาในข้อเสนขอของงบประมาณซึ่งสับสนขึ้นทุกที จนอาจกล่าวได้ว่า ทุกวันนี้งบประมาณด้านมหาวิทยาลัยเป็นงบประมาณของแต่ละคณะ แต่ละหน่วย มหาวิทยาลัยไม่อาจประสานความต้องการของคณะต่าง ๆ ได้ แต่ละคณะแต่ละหน่วย จึงพุ่งตรงไปต่อรองกับสำนักงบประมาณ ความสับสนเช่นนี้มิใช่เกิดจากรูปการบริหาร แต่เกิดจากทุกฝ่ายมิได้ดำเนินการตามบทบาทและกฎเกณฑ์อันพึงปฏิบัติมากกว่า ...

... การบริหารมหาวิทยาลัยขณะนี้ ไม่มีการวางแผนการศึกษาระยะยาว การศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในบ้านเราขณะนี้มิได้มีลักษณะเป็นเรื่อง "อุบัติเหตุ" มากกว่า "การวางแผน" การริเริ่ม หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในมหาวิทยาลัยมักเป็นเรื่องที่เกิดจากสาเหตุอันเกินความคาดฝัน เมื่อมหาวิทยาลัยขาดการวางแผนเช่นนี้ ก็เท่ากับมหาวิทยาลัยเองก็มิรู้ความต้องการของตน การเรียกร้องความสนับสนุนทางการเงินของมหาวิทยาลัยจึงเป็นเรื่องสับสน... (เกษม ศิริสัมพันธ์ และคณะ, 2511)

ข้อทักท้วงนี้ ยืนยันได้จากรายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 20/2512 วันที่ 27 ตุลาคม 2512 ดังนี้

...ในขณะนี้ คณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ได้รับหลักการให้มีการทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 3 ซึ่งมีการทำแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นส่วนหนึ่งของการทำแผนพัฒนานี้ และเนื่องจากมหาวิทยาลัยทุกแห่ง ยกเว้นมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ยังไม่มี master plan คณะกรรมการฯ จึงคิดว่าจำเป็นต้องนำวิธีการของ Institutional Self Study มาใช้เป็นแนวทางการวางแผนพัฒนาแต่ละสถาบัน...

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณนั้นมีสาเหตุมาจากการที่มหาวิทยาลัยไม่มีแผนพัฒนามหาวิทยาลัยเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินงานเป็นประการสำคัญ อันนำไปสู่ปัญหาที่เป็นข้อถกเถียงดังกล่าว

4. ปัญหาการบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยประสบปัญหา มาก เนื่องจากต้องขึ้นกับหน่วยงานหลายหน่วยทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จากการศึกษาของ ประณต นันทิยะกุล (2513) เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย พบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย มีดังนี้

4.1 หน่วยงานภายใน ได้แก่

4.1.1 ที่ประชุมคณบดี ประกอบด้วย ผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัย ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี และหัวหน้าแผนกอิสระ ที่ประชุมคณบดีเป็นแหล่งกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานชั้นสูงสุดภายในมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติไม่มีบทบัญญัติไว้ แต่ที่ประชุมคณบดีกำเนิดขึ้นโดยความจำเป็นเพราะการบริหารมหาวิทยาลัยแยกเป็นคณะต่างๆ คณะเหล่านั้นมีการดำเนินงานค่อนข้างเป็นอิสระของตนเองทั้งด้านวิชาการและการบริหารงาน เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งที่มีผู้แทนจากคณะต่าง ๆ ทำหน้าที่เป็นกรรมการประสานงาน เพื่อให้การบริหารงานของคณะต่าง ๆ ดำเนินไปในระดับเดียวกัน มาตรฐานเดียวกันสอดคล้องกันและเป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยและคณะต่าง ๆ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมคณบดีไว้ อำนาจหน้าที่ของที่ประชุมคณบดีจึงกว้างขวาง รวมทั้งการพิจารณานโยบายมหาวิทยาลัย การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าของมหาวิทยาลัย และเป็นในที่ที่คณบดีสามารถเสนอความเห็นได้

4.1.2 อนุกรรมการ ก.ม. ประจำทุกมหาวิทยาลัย เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ม. ประกอบด้วยอธิการบดี เป็นประธาน รองอธิการบดี (ถ้ามี) เป็นรองประธาน คณบดีและเลขาธิการมหาวิทยาลัย (ถ้ามี) เป็นอนุกรรมการ

4.1.3 สภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งภายในมหาวิทยาลัย ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าแผนก และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก

4.1.4 สำนักงานอธิการบดี

4.1.5 สำนักคณบดี

4.1.6 คณะกรรมการประจำคณะ

4.2 หน่วยงานภายนอก ได้แก่

4.2.1 สำนักนายกรัฐมนตรีน ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด

4.2.2 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ควบคุมโควตาของอาจารย์ ในการไปศึกษาต่อต่างประเทศด้วยทุนส่วนตัว และหนังสือที่มหาวิทยาลัยติดต่อกับกระทรวง ทบวงกรมอื่นจะต้องผ่านปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจพิจารณาแก้ไขหรือยับยั้งได้และยังมีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานทั่วไปของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎระเบียบ กฎหมายและมติ คณะรัฐมนตรีทุกประการ

4.2.3 คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) เป็นหน่วยงานบริหารงาน บุคคลสูงสุด เช่นเดียวกับ ก.พ. ในกรณีข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป ก.ม. มีองค์ประกอบ ที่เป็น บุคคลภายนอกทั้งหมด คือ

นายกรัฐมนตรีน	เป็นประธาน
รองนายกรัฐมนตรีน (ถ้ามี)	เป็นรองประธาน
ประธานคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ	เป็นกรรมการ
ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีน	เป็นกรรมการ
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีน	เป็นกรรมการ
อธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย	เป็นกรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ	เป็นกรรมการ
อธิบดีกรมบัญชีกลาง	เป็นกรรมการ
เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	เป็นกรรมการ
เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ	เป็นกรรมการ

นอกจากนั้นก.ม. มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญ เพื่อทำการใด ๆ ที่ ก.ม.มอบหมายได้ เช่น อ.ก.ม. วิสามัญพิจารณาเลื่อนชั้น เลื่อนอันดับและเลื่อนชั้นเงินเดือน ประกอบด้วย ปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีน ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้อำนวยการกองเงินเดือน เลขาธิการ -

ก.พ. เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับ และเลื่อนเงินเดือนอาจารย์และข้าราชการอื่น ๆ ในมหาวิทยาลัย อ.ก.ม. วิสาลัญญ์ พิจารณาคุณวุฒิ เป็นชุดเดียวกับอ.ก.พ. พิจารณาคุณวุฒิ และ อ.ก.ม. วิสาลัญญ์เรื่องวินัย เป็นต้น ซึ่งการกำหนดองค์ประกอบของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยดังกล่าว ถูกมองว่าเป็นอุปสรรคขัดขวางความก้าวหน้าของอาจารย์ ดังมีข้อวิพากษ์เกี่ยวกับองค์ประกอบของ ก.ม.ว่า

...ส่วนประกอบของ ก.ม. และ อ.ก.ม. วิสาลัญญ์ไม่เหมาะสม เช่นใน ก.ม. มีกรรมการซึ่งประกอบด้วยบุคคลนอกวงวิชาการหลายท่าน ทำให้ยากแก่การที่จะทราบปัญหาของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง แม้อธิการบดีซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งในปัจจุบันก็เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกือบทั้งหมด แม้ส่วนประกอบของ อ.ก.ม. วิสาลัญญ์ ก็ประกอบด้วยบุคคลนอกวงวิชาการเป็นส่วนใหญ่ เช่นเดียวกันกรรมการเหล่านี้ ในการพิจารณาปัญหา จึงมักเน้นหนักในแง่ของกฎระเบียบ มากกว่าในแง่ของการที่จะหาหนทางแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่มหาวิทยาลัยกำลังเผชิญอยู่...(การศึกษาแห่งชาติ, สภา, 2510)

นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยอีกหลายหน่วยงาน เช่น กรมวิเทศสหการ ทำหน้าที่พิจารณาทุนการศึกษาของข้าราชการและอาจารย์ สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ บรรดาอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเห็นว่า “...เป็นอุปสรรคและเป็นการแทรกแซงความก้าวหน้าทางวิชาการของมหาวิทยาลัย...” มาโดยตลอด

นอกจากการกำหนดให้การบริหารงานบุคคลต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานหลายหน่วยดังกล่าวแล้ว การวางระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าว ยังทำให้เกิดความล่าช้าแก่มหาวิทยาลัยในการขออนุมัติเรื่องจากหน่วยงานดังกล่าวด้วย กล่าวคือ

...ส่วนระบบคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) และระบบการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ซึ่งดูตามตัวกฎหมายแล้ว ปรากฏว่ามีคนเห็นว่า ได้เปิดโอกาสสร้างความเจริญก้าวหน้า ร่ำรวยแก่บรรดาอาจารย์อย่างมาก ทั้ง ๆ ที่ที่จริงนั้น ปรากฏว่า ก.ม. และ อ.ก.ม. วิสาลัญญ์ (ซึ่งมีหน้าที่พิจารณารายละเอียดก่อนส่งเข้า ก.ม.อนุมัติ) นั้น ประชุมกันได้อย่างมากปีละสองครั้ง ตามระเบียบวาระ เรียงกันตามลำดับชื่อ

มหาวิทยาลัย ซึ่งปรากฏว่า ไม่ค่อยถึงเรื่องของมหาวิทยาลัยศิลปากรสักที (อมรรักษา สัตย์, 2507) ซึ่งในทางปฏิบัติ เมื่อเริ่มใช้กฎกระทรวงและตั้ง ก.ม. ใหม่ ๆ ดูเหมือนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแล้ว จะเป็นสาเหตุทำให้เหล่าอาจารย์ต้องเสียกำลังใจยิ่งขึ้นกว่าเมื่อใช้ระบบเก่า โดยเฉพาะในส่วนเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นโทเป็นชั้นเอก ชั้นเอกเป็นชั้นพิเศษและการเลื่อนเงินเดือนข้ามอันดับ เป็นต้น ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นอำนาจของ ก.ม. แต่เนื่องจากประธาน ก.ม. ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีงานอื่นอยู่มาก จึงทำให้ ก.ม. ไม่สามารถประชุมได้บ่อยครั้งเป็นสาเหตุให้ผู้เลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ ต้องรอ ประชุม ก.ม. เป็นระยะเวลา 6-9 เดือนก็มี และเมื่อมีการประชุมหลังจากปีงบประมาณแล้ว ทำให้อาจารย์ผู้ได้เลื่อนขั้นพลอยขาดสิทธิ์ในการขึ้นเงินเดือนสำหรับปีต่อไป เรื่องนี้ เป็นเหตุให้อาจารย์ผู้เกี่ยวข้องต้องเดือดร้อน และเสียกำลังใจเป็นอย่างมาก... (เกษม สุวรรณกุล, 2507)

นอกจากกฎกระทรวงดังกล่าวแล้ว ในพ.ศ. 2507 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งถึงแม้ว่าโดยสาระจะมีผลให้มีการแยกระเบียบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยออกมาเป็นการเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับ การโอนย้าย การสอบสวน ตลอดจนการรักษาวินัยของบุคลากรในมหาวิทยาลัย ก็ยังคงอาศัยระเบียบงานบุคคลตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ซึ่งใช้กับข้าราชการทั่วไป เช่น อัตราเงินเดือนของข้าราชการมหาวิทยาลัย ก็ให้เป็นไปในอัตราเดียวกับที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป และมีการระบุไว้ด้วยว่า

“...การใดที่มีได้กำหนดไว้ในกฎทบทวนนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม...” (กฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507)

นั่นหมายความว่าสำหรับระเบียบการบริหารงานบุคคลเรื่องใด ๆ ก็ตามที่พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไม่ได้บัญญัติไว้ ให้นำกฎหมายและระเบียบอื่น ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนมาอนุโลมใช้ แสดงว่า ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มีกฎหมายกำกับการบริหารงานบุคคลถึงอย่างน้อย 2 ฉบับ ซึ่งได้มีผู้ชี้ให้เห็นถึงความไม่เหมาะสมของการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย โดยอาศัยกฎระเบียบ ก.พ. ว่า

...การบรรจุแต่งตั้ง ถอดถอน ปู่นำเห็นจรางวัลตามแบบราชการทั่วไปนั้น ใ้กับ อาจารย์ไม่ได้ อาจารย์ที่ดีกับข้าราชการที่ดีไม่เหมือนกัน การที่มหาวิทยาลัยแห่งใด แห่งหนึ่งมีความประสงค์ที่จะบรรจุผู้มีอาวุโสและมีคุณวุฒิสองจากภายนอกเข้ามาเป็น ศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัย ท่านจะเห็นว่าทำไม่ได้ เพราะเหตุว่า บุคคลนี้ไม่เคยสอน เพราะฉะนั้นเป็นศาสตราจารย์ไม่ได้ บุคคลนี้ไม่เคยเป็นข้าราชการเพราะฉะนั้นเข้ามา ในมหาวิทยาลัยไม่ได้ ถ้าจะเข้ามา จะต้องเข้ามาเป็นขั้นตรี หรือถ้าจะเข้ามาเป็น ขั้นพิเศษจะต้องเป็นวิสามัญ เป็นศาสตราจารย์ธรรมดาไม่ได้...อีกกรณีหนึ่งเป็นกรณี การปู่นำเห็นจ สมมติว่าเราเกิดมาเปรียบเทียบอาจารย์มหาวิทยาลัย 2 คน อาจารย์ ก. ยังหนุ่มอยู่ ซึ่งสำเร็จมาใหม่ ๆ และสามารถที่จะคิดค้นอะไรมาเป็นพิเศษ ชนิดที่ เรียกกันว่า จีเนียส ที่เดียวที่จะเป็นประโยชน์แก่สังคมมาก กับอาจารย์อีกคนหนึ่ง อาจารย์ ข. ซึ่งปีแล้วปีเล่าสั่งสอนนักเรียนด้วยวิชาที่ตนได้มาเมื่อ 50 ปีก่อน สองคนนี้ เราจะเห็นได้ว่าตามระบบราชการปัจจุบันอาจารย์ ข. จะต้องเป็นศาสตราจารย์ ส่วนอาจารย์ ก. ถ้าหากว่ามาจากเมืองนอกใหม่ ๆ ถึงแม้ว่าจะคิดค้นอะไรได้ อย่างมากก็เป็นอาจารย์โท เราไม่สามารถปู่นำเห็นจรางวัลนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามลักษณะของมหาวิทยาลัยได้... (ป๊วย อึ้งภากรณ์, 2510)

และในการพิจารณาความดีความชอบสำหรับบุคลากรสายอาจารย์ ก็ใช้เกณฑ์เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป คือ เกณฑ์ความอาวุโสในการรับราชการมานาน แทนการพิจารณา ด้วยความรู้ความสามารถทางวิชาการ ดังนี้

...ค) ระบบเงินเดือนปัจจุบัน มีผลผูกมัดการจะได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งทางวิชาการ เป็นผลให้บุคคลที่ทำงานนาน (อย่างที่ชาวบ้านเรียกว่า "ไม่ออกเสียไว ตายเสียเร็ว") ก็มีหวังได้เป็นศาสตราจารย์ ไม่ว่าจะเคยสอนและหรือวิจัยหรือไม่ ตำแหน่งสูงๆใน มหาวิทยาลัยในปัจจุบัน มักได้แก่นักบริหารมากกว่าผู้สอนหรือวิจัยจริง ๆ ทำให้ผู้ที่อยากก้าวหน้าไม่อยากทำการสอนหรือวิจัย และทำให้ผู้มีความสามารถในการสอน หรือวิจัยหมดกำลังใจในที่สุด เพราะไม่ว่าจะทำดีหรือเหนื่อยยากเพียงใด ก็จะได้ รับผลตอบแทนเหมือนอาจารย์อื่น...(การศึกษาแห่งชาติ, สภา, 2510)

ดังปรากฏตัวอย่างในการพิจารณาการขอเลื่อนชั้นข้าราชการผู้หนึ่ง ดังนี้

...

(8) ขอเลื่อน...ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอก ชั้น 4,300 บาท ตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ในแผนกวิชาภาษาต่างประเทศ คณะอักษรศาสตร์ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษ อันดับ 1 ชั้น 4,300 บาท เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ศาสตราจารย์ในแผนกวิชาภาษาต่างประเทศ คณะอักษรศาสตร์ โดยขอกำหนดอัตรา ชั้นเอกที่ครองอยู่เป็นอัตราชั้นพิเศษ

เรื่องนี้ อ.ก.ม.วิสามัญฯ ได้พิจารณาปริมาณและคุณภาพของงานแล้ว เห็นว่า เข้าหลักเกณฑ์ แต่มีความข้องใจในเรื่องคุณสมบัติเกี่ยวกับเวลารับราชการ จึงมีมติให้ ก.ม.พิจารณา

ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นพ้องกับ อ.ก.ม.วิสามัญฯ ในเรื่องนับเวลารับราชการ ว่ายังไม่ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ ให้ระงับไว้ก่อน...(สบ. 5.10/5 รายงานการประชุมคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2/2504 วันพุธที่ 19 กรกฎาคม 2504)

จากมติดังกล่าว ทำให้มหาวิทยาลัยต้นสังกัด ต้องเก็บเรื่องการเลื่อนชั้นข้าราชการผู้นั้นไว้จนครบระยะเวลาที่รับราชการมานานตามระเบียบ ก.พ. จึงมีการเสนอเลื่อนชั้นอีกใน 2 ปีต่อมา ดังปรากฏในรายงานการประชุมคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย ครั้งที่ 1/2506 วันพุธที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2506 ดังนี้

...

ระเบียบวาระเพิ่มเติม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เสนอขอเลื่อน... ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอก อันดับ 2 ชั้น 4,300 บาท เลขที่ 3/2506 ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะอักษรศาสตร์ ขึ้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษ อันดับ 1 ชั้น 4,300 บาท เพื่อขอแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ในภาควิชาภาษาตะวันตก โดยขอให้กำหนดอัตราเงินเดือน ชั้นเอกที่ครองอยู่เป็นอัตราชั้นพิเศษ

เรื่อง นี้ เดิม ก.ม. ได้เคยพิจารณาปริมาณงานและคุณภาพของงานครั้งหนึ่งแล้ว เห็นว่า เข้าหลักเกณฑ์ที่จะเลื่อนเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษได้ แต่มีอายุราชการยังไม่ครบสิบห้าปีสำหรับผู้ได้ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ 20 (3) แห่ง กฎกระทรวง (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยฯ ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ก.ม. จึงให้ระงับไว้ก่อน

บัดนี้เวลาราชการครบ 15 ปีแล้ว จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงได้เสนอเรื่องมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ...

ซึ่งในครั้งนี้ ก.ม. ได้มีมติอนุมัติตามที่มหาวิทยาลัยต้นสังกัดเสนอโดยมีเหตุผลในการอนุมัติ คือ ข้าราชการดังกล่าวมีอายุราชการนานครบตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (พ.ศ. 2503)

นอกจากนี้ การนำกฎระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้กำกับมหาวิทยาลัย ซึ่งมีลักษณะงานแตกต่างไปจากงานประจำ ยังทำให้เกิดปัญหาระหว่างอาจารย์กับฝ่ายธุรการ ดังที่มีผู้วิจารณ์ไว้ว่า

...เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ฝ่ายธุรการยังมีความรู้สึกว่าเป็นใหญ่เหนือกว่าฝ่ายอื่น ๆ ทั้งหมดจะทำอะไรจะต้องได้รับอนุมัติเห็นด้วยจากฝ่ายธุรการ งานทุกอย่างต้องถูกตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วน กินเวลานาน ๆ กว่าที่จะผ่านบางครั้งอาจารย์ที่ได้รับเชิญมาสอน ต้องรอถึง 4 - 6 เดือน กว่าจะได้รับเงินค่าสอน การปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยมักจะมีคอขวด ขมวดอยู่ ทำให้เสียกำลังใจ มีหลายครั้งที่คอขวดนั้นอยู่ในกำมือของคน ๆ เดียว จึงขยายไม่ทันกับเวลา...(เสนาะ ตันบุญยืน, 2507)

การมีระบบบริหารงานบุคคลดังกล่าว จึงไม่เป็นแต่เพียงอุปสรรคในการสร้างขวัญและกำลังใจต่อบุคลากรสายอาจารย์ในมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพและมาตรฐานทางวิชาการด้วย อย่างไรก็ตาม ใช่ว่าปัญหาการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย จะเกิดจากข้อจำกัดต่าง ๆ จากภายนอกมหาวิทยาลัยแต่เพียงฝ่ายเดียว การบริหารและดำเนินงานภายในมหาวิทยาลัย ก็เป็นส่วนหนึ่งของปัญหาด้วยเช่นกัน ดังที่กำแหง พลังกูร (2507) เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ ได้ได้ข้อกล่าวหาของอาจารย์มหาวิทยาลัย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นเงินเดือนของอาจารย์ว่า

...เกรงแต่ว่าอุปสรรคต่าง ๆ ในเรื่องการขึ้นเงินเดือนอะไรเหล่านี้ จะมีต้นต่อมาจากภายในมหาวิทยาลัยเองเสียเป็นส่วนใหญ่ บางทีไม่ส่งเรื่อง หรือลืมนำเรื่อง ข้าราชการเป็นปีก็มี หรือส่งเรื่องมาช้าหลังจากที่ ก.ม. พิจารณาไปแล้วก็มี ส่งเรื่องมาอย่างผิด ๆ ก็มี บางทีการบริหารงานภายในถึงกับมีการกลั่นแกล้ง ถ่วงคนอื่นไว้ให้คนของตัวเองกินตำแหน่งที่สูงกว่า ดั่งนี้ก็มี ปล่อยเรื่องไว้กับเสมียนพนักงาน จนอาจารย์ต้องไปประจบคนพวกนั้นก็มี...

ความเคลื่อนไหวของอาจารย์เพื่อมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย

จากการสะสมของปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น คณาจารย์บางกลุ่มรวมทั้งผู้บริหาร การศึกษาส่วนหนึ่ง ที่ต้องเผชิญกับปัญหาและข้อขัดข้องดังกล่าว ได้มีการเคลื่อนไหวรวมกลุ่มกัน เพื่อพิจารณาและหาทางแก้ไขปัญหาการศึกษาในมหาวิทยาลัยในขณะนั้น ความเคลื่อนไหวที่น่าสนใจและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมาอีกหลายครั้ง เริ่มต้นจาก การสัมมนาปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย พ.ศ. 2507 ระหว่างวันที่ 1 - 5 มิถุนายน พ.ศ. 2507 ได้มีการพบปะกันของอาจารย์มหาวิทยาลัยและบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ณ ห้องประชุมคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้ชื่อการสัมมนา เรื่อง **ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย** โดยให้เหตุผลในการสัมมนาเรื่องนี้ว่า

...การที่เลือกเอาเรื่องนี้เป็นอันดับแรก ก็เพราะเป็นปัญหาเรื้อรังอยู่ในความใส่ใจ
วิพากษ์วิจารณ์มากมายมาช้านานแล้ว แต่ความคิดความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็ยัง
หาได้เป็นที่แจ่มแจ้งกันตามสมควรไม่ทั้งในหมู่ประชาชนและสำหรับรัฐบาล เพราะ
ฉะนั้น จึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะนำมาเปิดเผยพูดกันเสียบ้าง อย่างน้อยพอเป็นทาง
ให้ได้ทราบถึงทัศนะและความคิดของผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจากหลายแห่งหลายมุมขึ้น ...

(ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย, 2507)

แต่ก่อนที่มีการจัดสัมมนาครั้งนี้ อาจารย์จากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้มีการพบปะกันมาก่อนแล้ว โดยมีการพูดคุยถึงปัญหาการศึกษาของไทยและมีความเห็นตรงกันว่า ถ้ายังคงสภาพที่อาจารย์มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งต่างคนต่างอยู่ไม่มีการร่วมมือประสานงานกัน ปัญหาที่เกิดขึ้นคงไม่ได้รับการแก้ไข ดังปรากฏเหตุผลในบันทึกแถลงของการสัมมนาปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย (2507) ว่า

...ย้อนหลังไปราวปีเศษ ในเดือนตุลาคม 2506 ได้มีการเคลื่อนไหวใหม่ ๆ ขึ้นใน
หมู่อาจารย์กลุ่มหนึ่งจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ จากการพบปะแลกเปลี่ยนทัศนะประสบการณ์ และหารือกันถึงภาวะ
เป็นอยู่ในวงการศึกษาของไทยต่างก็เป็นที่ยอมรับสอดคล้องต้องกันว่า เรายังขาดสื่อ
สัมพันธ์ ในทางที่จะส่งเสริมวิชาความรู้กันอย่างจริงจัง บรรดาครูอาจารย์แม้ในชั้น
มหาวิทยาลัย มักดำเนินชีวิตและปฏิบัติงานการแบบต่างคนต่างอยู่ ปราศจาก
ความกระตือรือร้นที่จะเสียเวลาประสานร่วมมือเท่าที่ควร สภาพบรรยากาศ

ทำนองนี้จะเนื่องมาจากสาเหตุใดก็ตาม ต้องนับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งต่อความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพอันทรงเกียรติด้านนี้ โดยลักษณะภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ ครูอาจารย์จะบำเพ็ญตนเพื่อยรุ่มหน้ารับใช้ หรือจำกัดตนงมกายอยู่กับผลประโยชน์เฉพาะตัวแคบๆ รั้าไปนั้น ย่อมเป็นการผิดวิสัยอย่าง ร้ายแรงสำหรับคนที่สังคมยกย่องว่า ยึดถือวิชาความรู้เป็นงานของชีวิต ... (ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย, 2507)

เมื่อมีความเห็นพ้องกันว่าควรมีความร่วมมือกันระหว่างมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ในขณะนั้น กลุ่มอาจารย์ดังกล่าวจึงได้ริเริ่มให้มีรายการสัมมนาประจำเดือนขึ้น โดยการ "...เชื้อเชิญผู้รู้แขนงวิชาต่างๆ มาเสนอเรื่องอภิปรายระหว่างกันเอง..." และใช้วิธีบอกต่อกันไปถึงอาจารย์กลุ่มอื่นๆ เนื่องจากไม่เคยมีการประชุมสัมมนาด้วยกันมาก่อน ทำให้การประชุมแต่ละครั้งประสบความสำเร็จมาก เพราะ

...ปรากฏว่าบรรดาผู้เข้าร่วมต่างแสดงความกระตือรือร้นต่อการประชุมสัมมนาทางวิชาการแบบทำกันเองเช่นนี้มาก และที่น่าสนใจเป็นพิเศษ ก็คือว่าการอภิปรายส่วนใหญ่ต่างได้พูดจาได้กันอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา แสดงหลักเหตุผลเสนอข้อคิดต่างๆ น่าฟัง นับเป็นภาพอันประทับใจอย่างยิ่งที่ได้เห็นผู้รักวิชาการจำนวนมากมาร่วมกันสร้างบรรยากาศให้เป็นตัวของตัวเองได้อย่างนั้น ฟังจากเสียงส่วนรวมแล้วพากันเห็นตรงกันว่า การสัมมนาแบบนี้ น่าจะมีต่อไปอีก... (ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย, 2507)

จากความสำเร็จดังกล่าว จึงนำมาสู่การสัมมนาปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ในปี 2507 อันอาจกล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นแห่งการรวมพลังทางความคิดของอาจารย์มหาวิทยาลัย เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารมหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการครั้งแรก

การสัมมนาเรื่องปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย จึงกำหนดจัดขึ้นระหว่างวันที่ 1-5 มิถุนายน 2507 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีผู้เข้าร่วมสัมมนาจำนวน 70 คน จากมหาวิทยาลัย สภาการศึกษาแห่งชาติ วิทยาลัยเทคนิค กระทรวงศึกษาธิการ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กระทรวงการคลัง วิทยาลัยวิชาการศึกษา สำนักพิมพ์ และมูลนิธิเอเชีย โดยแบ่งกลุ่มสัมมนาเป็น 5 กลุ่ม คือ หลักการและความมุ่งหมาย

ของการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยกับการพัฒนาประเทศ แขนงวิชา แนวหลักสูตรและวิธีการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย งานอาชีพสอน และการบริหารมหาวิทยาลัย ในบันทึกสรุปการสัมมนา ได้มีการเสนอให้มีการอภิปรายเพิ่มเติมเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้สอนในวิชาแขนงต่างๆ ซึ่งที่ประชุมได้อภิปรายชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการที่อาจารย์ต่างมหาวิทยาลัยจำเป็นต้องร่วมมือกันในการทำงาน เพื่อให้พลังอาจารย์มีความเข้มแข็งขึ้นเพราะสถานภาพของอาจารย์ในระบบบริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้ มีผู้วิจารณ์ว่า...

...อาจารย์ทำอะไรได้ไม่มากนัก เพราะอะไร ๆ ก็ขึ้นอยู่กับคนบด... ฐานะอย่างอาจารย์ ถ้าอยากเสนออะไร ถ้าเขาฟังก็ดี ถ้าไม่ฟังก็อาจกลายเป็นเสียคนไปได้ เพราะฉะนั้น ถ้าเขาไม่ได้เรียกอย่าขาน เขาไม่ได้วานอย่าเดิน ทางที่พอจะทำได้ก็ค่อยๆ พูดยเป็นส่วนตัว ส่วนจะเห็นด้วยหรือไม่ก็แล้วแต่ท่าน.. (ศักดิ์ ฆาตุนันทร, 2507)

จากการสัมมนาปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทยครั้งนั้น นับว่าประสบความสำเร็จตามที่ผู้จัดการสัมมนาตั้งใจไว้ ทั้งนี้พิจารณาได้จากบันทึกแถลงของผู้จัดการสัมมนาที่ว่า

...พิจารณาจากตัวบุคคลที่สละเวลามาร่วมด้วย เป็นเครื่องยืนยันได้อย่างดีว่าการสัมมนา ได้รับความสนใจสนับสนุนกว้างขวางตามสมควรทีเดียว...บรรดาสมาชิกส่วนใหญ่ รวมทั้งบุคคลที่มีตำแหน่งทางราชการสูง ๆ ต่างพยายามมาร่วมวงด้วยอย่างสม่ำเสมอ ที่ไม่เคยขาดเลยก็มีหลายท่าน และทุก ๆ ครั้ง การอภิปรายได้กระทำกันอย่างคึกคักนำดูตลอดเวลา ทุกคนต่างใช้โอกาสแสดงเหตุผลข้อคิดเห็นกันเต็มที่ตรงไปตรงมา ไม่ถือผู้ใหญ่ ผู้น้อย...ความกระตือรือร้น ความสนใจในระดับที่ได้พบได้เห็นกันในการสัมมนาคราวนี้ นับว่าฉายแสงแห่งความหวังอยู่บ้างสำหรับอนาคตของวงวิทยาการของไทยเรา สิ่งที่น่ายินดียิ่งไปกว่านี้ คือ บรรดาสมาชิกทั้งหลายในที่ประชุมต่างให้ความหวังร่วมกันไว้ว่า จะต้องไม่เป็นครั้งสุดท้ายแน่นอน...

(ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย, 2507)

จากความสำเร็จดังกล่าว ประกอบกับการสัมมนาในครั้งนั้นเป็นการเสนอปัญหาของมหาวิทยาลัยอย่างเปิดเผยในวงกว้างเป็นครั้งแรก ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ จึงมีการนำแนวคิดดังกล่าวไปสานต่อเป็นการสัมมนาระดับชาติอีก 3 ครั้ง ในเวลาต่อมา โดยการสัมมนาครั้งที่ 1 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 16-18 กรกฎาคม พ.ศ. 2509 ณ สถานพักฟื้นสวางคนิวาส สมุทรปราการ ภายใต้ชื่อ การสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 จัดขึ้นเมื่อวันที่ 29-31

กรกฎาคม พ.ศ. 2510 ณ สถานที่เดิม ภายใต้ชื่อ การสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 เรื่อง การบริหารงานมหาวิทยาลัย ซึ่งครั้งนี้เป็นครั้งที่มีการนำเสนอปัญหาและแนวทางในการแก้ไข ปัญหาการบริหารมหาวิทยาลัยในทุก ๆ ด้าน และครั้งที่ 3 จัดขึ้นระหว่างวันที่ 4-6 กันยายน พ.ศ. 2513 ในชื่อ การสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 3 : มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล หน่วยงานที่เป็นแกนนำและให้การสนับสนุนการจัดสัมมนาทั้ง 3 ครั้ง คือ สภาการศึกษาแห่งชาติ และสำนักปลัดนายกรัฐมนตรี ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจปัญหามหาวิทยาลัยร่วมกันของผู้บริหารระดับสูง คือ เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ (กำแพง พลังกูร) และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (พล.อ.เนตร เขมะโยธิน) กับผู้บริหารและอาจารย์ในมหาวิทยาลัย เช่น ป๋วย อึ๊งภากรณ์; เกษม สุวรรณกุล; ระวี ภาวิไล; สดางค์ มงคลสุข; สวัสดิ์ สกุลไทย; ส้งเวียน อินทวิชัย; เสน่ห์ จามริก; อมร รักษาสัตย์; พัทยา สายชู; สิปปนนท์ เกตุทัต; อุดล วิเชียรเจริญ และวิจิตร ศรีสอ้าน เป็นต้น

ในการจัดสัมมนาทั้ง 4 ครั้ง ดังกล่าว นักการอุดมศึกษาไทยกล่าวว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดในการปฏิรูประบบอุดมศึกษาในประเทศไทยเลยทีเดียว (เกษม สุวรรณกุล, 2540) เพราะเป็นการนำเสนอปัญหาของมหาวิทยาลัยโดยตรงไปตรงมา ในด้านการบริหารทั่วไป โดยเฉพาะที่เกิดจากโครงสร้างการบริหาร การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานบุคคล และที่สำคัญคือ ได้นำเสนอแนวคิดหลัก เพื่อให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยอย่างจริงจัง และมีผลในทางปฏิบัติในเวลาต่อมา

แนวคิดเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์

จากการประมวลข้อเสนอแนะจากการสัมมนาทั้ง 4 ครั้ง ระหว่าง พ.ศ. 2507-2513 ที่ประชุมได้มีข้อเสนอหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในการให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ดังนี้

1. **ด้านการบริหารทั่วไป** เพื่อให้การบริหารภายในมหาวิทยาลัย พันสภาพของการบังคับบัญชาและการตัดสินใจโดยกลุ่มผู้บริหารเพียงกลุ่มเดียว มีข้อเสนอให้จัดรูปแบบการบริหารภายในองค์กรให้เน้นการปกครองตนเองเพื่อส่งเสริมเสรีภาพทางวิชาการ และส่งเสริมให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยโดยยึดหลักการบริหารโดยคณะบุคคล โดยได้มีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงระบบบริหารภายในดังนี้

1.1 ประกอบสภามหาวิทยาลัย มีข้อเสนอให้อาจารย์เป็นส่วนหนึ่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยการเลือกตั้งจากบรรดาอาจารย์ด้วยกันและการวางนโยบายและการควบคุมงานบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้น

“...รัฐบาลย่อมพึงเคารพในความรอบรู้และความรู้จักรับผิดชอบของคณาจารย์ ซึ่งเป็นปัญญาชนสามารถปกครองตนเองได้ตามหลักประชาธิปไตย... ฉะนั้นรัฐบาลควรสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยมีอิสระเสรีภาพในการบริหารงานมหาวิทยาลัยภายในขอบเขตอันกว้างขวางพอสมควร เพื่อให้เป็นไปตามหลักการข้างต้น กรรมการสภามหาวิทยาลัยจึงควรประกอบด้วยบุคคลประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐบาลแต่งตั้ง 1/4 ถึง 1/2 ของจำนวนทั้งสิ้น

(ข) อธิการบดีและคณบดีต่าง ๆ โดยตำแหน่ง

(ค) ศาสตราจารย์ ผู้ที่ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ เลือกตั้งขึ้น จำนวนอย่างน้อย 2 คน

(ง) อาจารย์ ซึ่งอาจารย์อื่น ๆ เลือกตั้งขึ้น อย่างน้อย 2 คน

(จ) ผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยเชิญมาเป็นกรรมการด้วย ...

ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้น นอกจากบริหารงานด้านนโยบายแล้วยังมีบทบาทในด้านการบริหารงานบุคคล โดยเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัย คือ อธิการบดี คณบดี และหัวหน้าภาควิชา อนุมัติการแต่งตั้งศาสตราจารย์โดยการเสนอแนะของสภาอาจารย์ แต่ไม่มีอำนาจถอดถอน และอนุมัติการเลื่อนขั้น ตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนของอาจารย์ และทำหน้าที่ตัดสินการคัดเลือกและบรรจุอาจารย์ องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารภายในมหาวิทยาลัยคือ อธิการบดีและคณะ ทั้งนี้ สภามหาวิทยาลัย เป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในด้านวิชาการ และดำเนินการโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาดด้วยตนเอง

เป็นที่น่าสังเกตว่า อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยที่คณะผู้เข้าสัมมนาเสนอในการสัมมนาช่วงนี้ ในอดีตเคยเป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการมหาวิทยาลัยในยุคที่มหาวิทยาลัยกระจายสังกัดอยู่กับกระทรวงต่าง ๆ ก่อนที่จะถูกโอนให้มารวมสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งนอกจากการบริหารงานบุคคลแล้ว สภามหาวิทยาลัยในยุคผ่านมามีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการบริหารงานทั่วไป การบริหารวิชาการ การกำหนด

มาตรฐานวิชาการตลอดจนการบริหารงบประมาณด้วย ดังปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับแรกของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2477 ดังนี้

ก. ด้านการบริหารงานทั่วไป สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณเงินประจำปีของมหาวิทยาลัย รักษา และจัดการเงินและทรัพย์สินอย่างอื่นของมหาวิทยาลัย รวมทั้งพิจารณาและให้ความเห็นใด ๆ อันเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยหรือเรื่องการศึกษาซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ หรือ อธิการบดีเสนอขึ้นมา

ข. ด้านการบริหารงานวิชาการ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการวางระเบียบภายในมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการรับผู้สมัครเข้าเรียน วินัย อัตราค่าธรรมเนียมมีอำนาจอนุมัติหลักสูตรได้เองทั้งในแง่การกำหนดหลักสูตร การปรับปรุงและแก้ไขรายละเอียดหลักสูตรของคณะต่าง ๆ การวางระเบียบให้ปริญญาและอนุปริญญา เป็นต้น

ค. ด้านการบริหารงานบุคคล สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการเลือกตั้งหรือถอดถอนคณบดี และหัวหน้าแผนกวิชา ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวงธรรมการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ในเรื่องเกี่ยวกับตำแหน่ง ศาสตราจารย์ อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเงินเดือนในงบประมาณแผ่นดินวางระเบียบการแต่งตั้งเลื่อนขึ้น ถอดถอน และควบคุม ศาสตราจารย์ อาจารย์ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับเงินเดือนจากรายได้ของมหาวิทยาลัย

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2497 ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม อำนาจในการบริหารงานบุคคลของสภามหาวิทยาลัยถูกกระจายไปยังหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัยที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ เช่น สำนักงานเลขาธิการ และคณะ มีฐานะเทียบเท่ากรม เลขาธิการหรือคณบดีมีอำนาจบังคับบัญชา ให้คุณให้โทษข้าราชการได้บังคับบัญชาได้เช่นเดียวกับอธิบดี เป็นต้น สภามหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจเพียงแต่งตั้ง เลื่อน และถอดถอนอาจารย์ระดับผู้ช่วยศาสตราจารย์และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ส่วนอำนาจไล่ออก ปลดออก ให้ออก อำนาจการแต่งตั้ง เลื่อน ถอดถอน ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ต้องเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติยังได้เพิ่มอำนาจนายกสภามหาวิทยาลัย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง) มีอำนาจกำหนดจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนคณาจารย์ และมีอำนาจเสนอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเหมือนในพระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ

จนกระทั่งเมื่อมหาวิทยาลัยมาอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อำนาจในการบริหาร มหาวิทยาลัยที่เคยสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ต้องมาขึ้นอยู่กับหน่วยงานภายนอกเกือบทั้งหมด ซึ่งมีผู้วิจารณ์ว่า ไม่เป็นผลดีต่อการบริหารมหาวิทยาลัย เพราะเป็นการตัดสินใจโดยบุคคลที่ขาดความรู้ความเข้าใจหลักการอุดมศึกษาที่แท้จริง (เกษม สุวรรณกุล, 2525) การมีข้อเสนอครั้งนี้ จึงเป็นการยืนยันถึงหลักการบริหารมหาวิทยาลัยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาคมในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้ที่รู้ดีในกิจการของตน และควรมีส่วนในการตัดสินใจเรื่องที่มีผลกระทบโดยตรงต่อวิชาชีพ

1.2 คณะกรรมการบริหารงานมหาวิทยาลัย นอกเหนือจากองค์การบริหารสูงสุดซึ่งทำหน้าที่ในระดับนโยบายแล้ว ได้มีการเสนอรูปแบบการบริหารที่เป็นองค์คณะบุคคลอีกหน่วยงานหนึ่ง (ซึ่งในปัจจุบันปรากฏอยู่ในโครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยหลายแห่ง เช่น สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นต้น) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านการบริหารแก่อธิการบดี ประกอบด้วยอธิการบดี เป็นประธาน รองอธิการบดี คณบดี และหัวหน้าหน่วยงานเทียบเท่าคณะ เป็นกรรมการ ซึ่งในการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 3 มีการเสนอชื่อคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยไว้ 4 ชื่อ คือ คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย คณะกรรมการประสานงานมหาวิทยาลัย คณะกรรมการที่ปรึกษาอธิการบดี และ คณะกรรมการประจำมหาวิทยาลัย

1.3 กรรมการประจำคณะ มีหน้าที่ในการบริหารกิจการภายในคณะทั้งในด้านนโยบายและแผน งานวิชาการ และการบริหารงานบุคคลของคณะ

1.4 สภาอาจารย์ องค์กัรสภาอาจารย์นี้ได้รับการเสนอให้มีขึ้นตั้งแต่การสัมมนาครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2507 ซึ่งการเสนอให้มีการจัดตั้งสภาอาจารย์เป็นครั้งแรกนี้ ประเด็นหลักอยู่ที่เพื่อให้เป็นองค์กรที่รักษาระดับมาตรฐาน และส่งเสริมสถานะของความเป็นอาจารย์ แต่ยังไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์อย่างชัดเจน ดังปรากฏในข้อเสนอจากการสัมมนาปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย พ.ศ. 2507 ดังนี้

... ให้มีการจัดตั้งองค์กัรลักษณะสภาอาจารย์ ให้สิทธิเฉพาะอาจารย์ชั้นโทและชั้นเอก สำหรับประชุมเพื่อปกป้องสถานะของตัวเอง มิให้ขัดกับกฎ ก.พ., ก.ม., สภาการศึกษา หรือกระทรวงการคลัง โดยเป็นสมาคมเพื่อรักษาระดับมาตรฐานและ

ส่งเสริมสถานะของความเป็นอาจารย์ แต่ไม่ควรทำถึงขนาดเป็นสหพันธ์กรรมกร...
(ประเสริฐ แย้มกลิ่นฟ้า, 2507)

ในการสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2509 จึงมีการเสนอให้สภาอาจารย์มีหน้าที่เกี่ยวกับคุณภาพและมาตรฐานทางวิชาการ กล่าวคือ

...

2. เพื่อสร้างบรรยากาศการควบคุมส่งเสริมอาจารย์ด้วยกันเอง ควรมีสภาอาจารย์ (Faculty Senate) ให้ทำหน้าที่วางมาตรฐานตำแหน่งทางวิชาการ เสนอแนะ หรือ ดำเนินอาจารย์และมหาวิทยาลัยได้... (การศึกษาแห่งชาติ, สภา, 2510)

เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อเสนอเกี่ยวกับหน้าที่ของสภาอาจารย์ในการสัมมนาครั้งนี้แตกต่างจากที่เสนอให้มีสภาอาจารย์ ในการสัมมนาปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2507 โดยการเสนอให้มีสภาอาจารย์ในครั้งแรกนั้นเพื่อปกป้องสถานะของอาจารย์ ส่วนการเสนอให้ก่อตั้งสภาอาจารย์ในครั้งนี้ เพื่อให้สภาอาจารย์ทำหน้าที่กว้างขวางขึ้น คือ กำหนดมาตรฐานตำแหน่งทางวิชาการ เสนอแนะหรือดำเนินอาจารย์และมหาวิทยาลัยได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึง แนวคิดที่ต้องการให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยในวงกว้างมากขึ้น โดยคาดหวังว่า อาจารย์ควรมีส่วนรับรู้และรับผิดชอบการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการภายในมหาวิทยาลัยร่วมกับผู้บริหาร

แนวคิดเกี่ยวกับสภาอาจารย์ ได้พัฒนาขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง โดยในการสัมมนา มหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2510 มีข้อเสนอให้มีสภาอาจารย์เพื่อเป็นองค์กรในการพัฒนาคุณภาพวิชาการ โดยเน้นการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายวิชาการของมหาวิทยาลัยในระดับสถาบัน ดังมีรายละเอียดดังนี้

..... 5. การสนับสนุนวิชาการ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารและนโยบายในด้านวิชาการ จำเป็นจะต้องมีสภาอาจารย์เป็นองค์กรเพื่อเปิดโอกาสและเป็นการสนับสนุนให้บรรยากาศทางวิชาการเจริญแพร่หลายขึ้น อาจารย์ผู้มิประสบการณ์โดยตรงในการปฏิบัติงานวิชาการ ควรมีส่วนเข้าร่วมในการกำหนดนโยบายวิชาการของมหาวิทยาลัย สภาอาจารย์ดังกล่าวเทียบได้กับที่ในต่างประเทศ เรียกว่า Academic Senate ประกอบด้วยคณาจารย์ทั้งด้านการสอนและการวิจัย ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้สภามหาวิทยาลัยเฉพาะในด้านวิชาการ และการพัฒนา

วิชาการ...หลักสูตรในคณะและแผนกวิชาต่าง ๆ โครงการวิจัยและแผนพัฒนา
มหาวิทยาลัยด้านวิชาการควรจะเป็นหน้าที่เบื้องต้นของสภาอาจารย์ดังกล่าว...

(การศึกษาแห่งชาติ, สภา, 2511)

และในการสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 3 พ.ศ. 2513 เป็นการบ่งชี้หน้าที่ของสภาอาจารย์
ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันรวมทั้งให้รายละเอียดเกี่ยวกับองค์ประกอบ และบทบาทที่พึง
ประสงค์ของสภาอาจารย์ โดยมีหลักการให้สภาอาจารย์ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่อธิการบดี ให้มี
กรรมการสภาอาจารย์โดยการเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน จากคณะหรือหน่วยงานเทียบ
เท่าคณะ และกรรมการโดยมีการเลือกตั้งทั่วไปจากอาจารย์ทั้งมหาวิทยาลัย นอกจากการทำ
หน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่อธิการบดีแล้ว สภาอาจารย์ได้รับการเสนอให้มีบทบาทสำคัญ เกี่ยวกับการ
การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ เช่น สภาอาจารย์เป็นผู้เสนอแนะการ
แต่งตั้ง ถอดถอน อาจารย์ ศาสตราจารย์ เสนอแนะการเลื่อนขั้น ตำแหน่ง อัตราเงินเดือน
ของอาจารย์ต่อสภามหาวิทยาลัย ให้ความเห็นชอบขั้นสุดท้ายในเรื่องการเลื่อนตำแหน่ง ขั้น
และเงินเดือน และการลงโทษอาจารย์ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา (nominating
committee) แล้วพิจารณาเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีต่อสภามหาวิทยาลัย เป็นผู้
กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่งของอาจารย์ และเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือน เป็นต้น
และบทบาทที่สำคัญทางวิชาการของสภาอาจารย์คือ ให้ความเห็นชอบนโยบายการศึกษาของ
มหาวิทยาลัย

ในตารางที่ 7 ซึ่งแสดงถึงพัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับการเสนอจัดตั้งสภาอาจารย์
และข้อเสนอเกี่ยวกับบทบาทของสภาอาจารย์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิชาการและ
วิชาชีพของอาจารย์โดยตรง โดยไม่ได้เน้นบทบาททางการควบคุมการบริหารแต่อย่างใด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 พัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับการเสนอจัดตั้งสภาอาจารย์

ประเด็น พ.ศ.	พระดำริกรมหลวงสงขลา นครินทร์ พ.ศ. 2471	พระดำริกรมขุนชัยนาท นเรนทร พ.ศ. 2474	การสัมมนาปัญหาและบทบาท มหาวิทยาลัยในประเทศไทย พ.ศ. 2507	การสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2509	การสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2510	การสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 3 พ.ศ. 2513
1. ชื่อ	สภาเสนาบดี	สภาศาสตราจารย์	สภาอาจารย์	สภาอาจารย์	สภาอาจารย์	สภาอาจารย์
2. วัตถุประสงค์	ช่วยอุปนายคักจัดการปกครอง ภายใน	เพื่อเป็นที่ปรึกษาทางการบริหาร แก่ผู้บัญชาการ	เพื่อรักษาระดับมาตรฐานและ ส่งเสริมสถานะความเป็นอาจารย์	เพื่อควบคุมและส่งเสริมสถานภาพ ของอาจารย์	เพื่อส่งเสริมบรรยากาศทาง วิชาการภายในมหาวิทยาลัย	เพื่อเป็นที่ปรึกษาให้ข้อเสนอแนะ การบริหารแก่อธิการบดี
3. องค์ประกอบ	1. ผู้แทนอาจารย์จากคณะต่าง ๆ 2. ผู้แทนคณะทรัพย์สินสมบัติ 3. ผู้แทนคณบดีนักเรียน	ศาสตราจารย์ประจำของ มหาวิทยาลัย	อาจารย์ชั้นโท และชั้นเอก	ไม่ระบุ	คณาจารย์ไม่ระบุจำนวน	1. กรรมการโดยการเลือกตั้งจาก คณะหรือหน่วยงานเทียบเท่า คณะ 15 คน 2. กรรมการจากการเลือกตั้งทั่วไป จากอาจารย์ประจำ
4. อำนาจหน้าที่	1. เสนอความเห็นแก่สภา- มหาวิทยาลัย 2. กำหนดข้อบังคับปกครอง ภายในเกี่ยวกับการเลือก- นักเรียนเข้า การปกครอง การกินอยู่ของนักเรียน การไล่นักเรียนออก การร่างกฎ ปรัญญา	พิจารณาเกี่ยวกับระเบียบการ ; งบประมาณ ; หลักสูตรของ มหาวิทยาลัย ; พิจารณาแก้ ปัญหาของมหาวิทยาลัย ทั้งด้าน ธุรการและวิชาการ และ ประสานงานระหว่างคณะต่าง ๆ	ไม่ระบุ	1. กำหนดมาตรฐานตำแหน่ง ทางวิชาการ 2. เสนอแนะ ตำแหน่งอาจารย์และ มหาวิทยาลัยได้	กำหนดนโยบายมหาวิทยาลัย ด้านวิชาการ ได้แก่ การสอน การวิจัยและการพัฒนาหลักสูตร	1. เสนอแนะการแต่งตั้ง ถอดถอน อาจารย์ ศาสตราจารย์ 2. เสนอแนะการเลื่อนขั้น ตำแหน่ง อัตราเงินเดือนของ อาจารย์ 3. ให้ความเห็นชอบขั้นสุดท้ายใน การพิจารณาตำแหน่ง อธิการบดี 6. กำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อน ตำแหน่งของอาจารย์ 6. ให้ความเห็นชอบนโยบายการ ศึกษาของมหาวิทยาลัย

2. **ด้านผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัย** สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัยมีข้อเสนอแนะในประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

2.1. **คุณสมบัติผู้บริหาร** ในส่วนคุณสมบัติของผู้บริหารนั้น มีข้อเสนอให้ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งบริหารต้องเป็นอาจารย์ประจำ ทำงานเต็มเวลา มีวาระในการดำรงตำแหน่ง และการแต่งตั้งนั้นควรพิจารณาจากความรู้ความสามารถทางวิชาการ แทนการพิจารณาจากความสามารถในการบริหารการมานานแต่เพียงอย่างเดียว ที่สำคัญคือต้องให้อาจารย์เป็นผู้มีส่วนในการเป็นผู้เลือก และเป็นผู้ได้รับการเลือกเป็นผู้บริหาร ดังนี้

...

3. **ตำแหน่งบริหารซึ่งแต่งตั้งจากฝ่ายวิชาการ**

ก. หัวหน้าแผนกหรือหัวหน้าภาควิชา ควรเป็นผู้ทำงานเต็มเวลา เป็นผู้ได้ศึกษาและวิจัยในสาขานั้น ๆ และต้องเป็นข้าราชการประจำแผนกวิชานั้น ๆ ด้วย เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัย มีกำหนด 4 ปี แต่อาจเลือกซ้ำอีกได้

ข. คณะกรรมการประจำคณะ ประกอบด้วยคณบดีและหัวหน้าแผนกวิชา และควรมีผู้แทนอาจารย์ในคณะจำนวนหนึ่งซึ่งจะอยู่ในตำแหน่งเพียง 2 ปีแต่อาจเลือกตั้งอีกได้

ค. คณบดี ควรเป็นผู้ทำงานเต็มเวลา ควรเลือกจากหัวหน้าแผนกวิชา และควรดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ วาระละ 4 ปี

ง. อธิการบดีควรเป็นผู้ทำงานเต็มเวลา และควรดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี แต่เลือกซ้ำได้

...

จ. การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งภายในมหาวิทยาลัยควรจะใช้ระบบอาวุโส ซึ่งเป็นอุปสรรคขัดขวางผู้ที่อ่อนอาวุโส ที่มีความรู้ความสามารถทางวิชาการ การแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งให้ดำรงตำแหน่งในมหาวิทยาลัย ควรยึดหลักความรู้ความสามารถทางวิชาการที่ปรากฏ มิใช่แต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่งเพราะเหตุที่บริหารการมานานโดยสมมติว่ามีความรู้และประสบการณ์ดีกว่า สูงกว่า คนใหม่ ทั้งนี้ ต้องคำนึงว่าตำแหน่งที่เกี่ยวกับการปกครองนั้น ควรจะแต่งตั้งจากผู้ที่มีความสามารถทั้งในด้านวิชาการและการปกครอง

ข. เพื่อให้ข้อเสนอในข้อ จ. บังเกิดผลจริงจัง จำเป็นต้องเลิกชั้นข้าราชการมหาวิทยาลัย คงให้มีตำแหน่ง เช่น ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ฯลฯ

ตามความรู้ความสามารถ โดยดูจากผลงานทางวิชาการ เช่น การสอน และการวิจัย เป็นต้น... (การศึกษาแห่งชาติ, สภา, 2510)

ในการเสนอแนวทางเกี่ยวกับผู้บริหารในการสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 2 มีเนื้อหาคล้ายกับข้อเสนอในการสัมมนาวิทยาลัยครั้งแรก และมีข้อเสนอเพิ่มเติมคือให้ผู้บริหารดำรงตำแหน่งบริหารเพียงตำแหน่งเดียว เป็นผู้ที่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มเวลา และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ดังมีรายละเอียด ดังนี้

...ระบบบริหารมหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพ ควรมีลักษณะดังนี้

1. ผู้บริหารในตำแหน่งสำคัญ มีคุณวุฒิและสามารถอุทิศเวลาปฏิบัติงานได้มากพอเน้นหมายความว่านอกจากจะเป็นผู้ มีคุณวุฒิที่เหมาะสมกับตำแหน่งแล้ว ตำแหน่งบริหารทุกตำแหน่งจำเป็นต้องเป็นตำแหน่งประจำเต็มเวลา และควรมีระเบียบป้องกันการรับหน้าที่หลายตำแหน่งในเวลาเดียวกัน

2. ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ไม่ควรดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเป็นเวลานานเกินสมควร เช่น ไม่ควรเกินสองรอบสัปดาห์เนื่องกัน เพราะในสภาพเช่นนี้เป็น การยากที่จะไม่ให้เกิดทัศนคติของการบริหารมหาวิทยาลัยตงผลลึกลับตัว อันก่อให้เกิดการหยุดนิ่ง หรือล่าช้าในพัฒนาการของมหาวิทยาลัย

3. เนื่องจากมหาวิทยาลัยได้พัฒนาระบบการบริหาร และเลือกตั้งผู้บริหารขึ้นในระบบอาวุโสในลักษณะที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีวุฒิและความสามารถ ในรุ่นหลัง ๆ ด้รับภาระหน้าที่อันควรมีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลภายนอกในระยะเวลาคงสมควร สภาพเช่นนี้เมื่อสืบเนื่องกันเป็นระยะเวลานาน ทำให้ทัศนคติของมหาวิทยาลัยคับแคบ มีความ เอาใจใส่ที่จะรักษาสภาพคงตัวมากกว่าที่สร้างสรรค์สิ่งใหม่ และรุดหน้า ในบรรยากาศเช่นนี้ อาจารย์รุ่นหลัง ๆ จะถูกบีบบังคับต่อ ๆ กันไป ให้มีแนวความคิด และความรู้ที่รับผิดชอบต่อมหาวิทยาลัยในวงจำกัด... (ระวี ภาวิไล, 2511)

ซึ่งการที่จำเป็นต้องมีการผลัดเปลี่ยนผู้บริหารมหาวิทยาลัยนั้น ได้มีผู้ให้เหตุผลไว้อย่าง น่าสนใจ ดังนี้

...สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งนั้นควรมีอย่างยิ่ง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิเช่น มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ในปัจจุบันมีผู้มีความสามารถมีคุณสมบัติอยู่มากพอ

สมควรที่จะมีการผลัดเปลี่ยนกันมาบริหารงาน เพราะงานบริหารมหาวิทยาลัยเป็นงานที่ต้องการความเปลี่ยนแปลงให้ก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา...ผู้ที่ปฏิบัติงานมานานมักมองไม่ใคร่เห็นปัญหา เห็นปัญหาเป็นของธรรมดาไป มองข้ามปัญหาไป ขาดความไว ความรู้สึกที่จะสนองครบความต้องการของสังคมมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ผู้ที่บริหารงานมักจะตั้งตัวเป็น “เจ้านาย” หรือบางครั้งเผด็จการ...เมื่อเป็นเจ้านายแล้วมักไม่ยอมฟังความเห็นของลูกน้อง เพราะคิดว่า ผู้อื่นเป็นลูกน้องซึ่งอ่อนด้อยปัญญาไม่ใช่เพื่อนร่วมงานที่อาจมีความคิด ความสามารถและปัญญาสูงกว่าตนก็ได้...การผลัดเปลี่ยนกันบริหาร จะเป็นโอกาสที่ดีจะทำให้มีอาจารย์มหาวิทยาลัยที่บริหารเป็นมีประสบการณ์ทางการบริหารมากพอที่จะคัดเลือกให้เป็นผู้บริหารระดับสูง...

(สีปพนนท์ เกตุทัต, 2514)

ดังนั้น จึงมีข้อเสนอว่า ควรมีระเบียบบัญญัติให้มีการมอบหมายภาวะการบริหารมหาวิทยาลัยในหน้าที่ต่าง ๆ สืบเนื่องกันอยู่เสมอ โดยการเปิดโอกาสให้คนรุ่นหนุ่มกว่าได้มีโอกาสรู้เห็นและเรียนงานในการบริหาร ไม่ควรให้มีการที่คนรุ่นเดียวรับผิดชอบภาวะในการบริหารและดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยผูกขาดเป็นระยะเวลายาวนาน จนถึงเกิดสภาพหยุดนิ่งขึ้นในการพัฒนาการของมหาวิทยาลัย (ระวี ภาวิไล, 2511)

3. ด้านการบริหารงานบุคคล ในการสัมมนาครั้งนี้ ด้านการบริหารงานบุคคลได้เน้นให้มีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับความก้าวหน้าในวิชาชีพของอาจารย์ ที่มีลักษณะแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ มีการเสนอให้อาจารย์เป็นผู้พิจารณาเกี่ยวกับความก้าวหน้าในวิชาชีพของตน ตลอดจนเสนอให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยแยกออกจากระเบียบบริหารงานบุคคลทั่วไป กล่าวคือ

...ค) ข้อเสนอแก้ไขและเพิ่มเติมปรับปรุง

1. ควรยกเลิกชั้น ของข้าราชการฝ่ายวิชาการของมหาวิทยาลัย (ตรี โท เอก พิเศษ) เสีย ให้ใช้ตำแหน่งทางวิชาการคือ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ฯลฯ แทน โดยใช้การตัดสินจากเหตุผลทางวิชาการ ซึ่งไม่สามารถทำได้ด้วย ก.ม. หรือ อ.ก.ม. วิสามันุในระบบปัจจุบัน จึงควรมีกลุ่มนักวิชาการชั้นในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นผู้ให้ professional approval กับบุคคลที่อยู่ในข่ายได้รับการแต่งตั้งและให้มีผลไปถึงอัตราเงินเดือนของผู้นั้นด้วย

...7. การบริหารงานบุคคล การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น อาจารย์มหาวิทยาลัยควรพิจารณาจากผลการปฏิบัติงาน มิใช่โดยหลักอาวุโสเป็นใหญ่ หรือโดยผลัดเปลี่ยนกันรับบำเหน็จความชอบพิเศษ ...

ซึ่ง ป่วย อึ้งภากรณ์ (2511) ได้ชี้ให้เห็นผลเสียของการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยอาศัยอายุราชการอย่างชัดเจน ดังนี้

...การแก้ปัญหาด้วยระบบ ก.ม. นี้มีข้อเสียหลายประการ คือ

(1) ทำให้การอุปถัมภ์รางวัลอาจารย์ไม่มีความสัมพันธ์กับผลงานหรือความสามารถใครคนหนึ่งเป็นอาจารย์อยู่ได้นานพอ ก็ต้องได้เป็นขั้นพิเศษและศาสตราจารย์เข้าสักวันหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่ไม่ต้องมีคุณวุฒิ ความสามารถ หรือความขยันขันแข็งแต่อย่างใด ส่วนอาจารย์ใหม่ ๆ นั้น แม้จะมีผลงานดีเด่นก็ยังคงเดินเตาะแตะ 1 ขั้นบ้าง 2 ขั้นบ้าง ตามบุญตามกรรม ล้าหลังอาจารย์เก่าที่อาจตายด้านแล้ว แต่เดินล่องหน้าไปไกล วิธีการเช่นนี้ไม่เป็นการชักจูงให้ใครจะหมกหม้มัน มีอุตสาหกรรมวิริยะทำงานให้ได้ผลงานดีเด่น (ที่หมกหม้มันเองโดยไม่ต้องชักจูงก็ยังมีบ้างเป็นธรรมดา) และนอกจากนั้นยังสนับสนุนให้นักเลงดีใช้วิธีลึงชิงหลัก คือ อยู่ในระบบ ก.พ. จนเกือบตันแล้วขอย้ายมาเข้าระบบ ก.ม. เพื่อเลื่อนขั้นพอเลื่อนได้ก็ย้ายกลับเข้าระบบ ก.พ. พอเกือบตันก็ย้ายมา ก.ม. ใหม่ ฯลฯ

(2) เมื่อเทียบตำแหน่งต่อตำแหน่ง ขึ้นต่อขั้นแล้ว ข้าราชการที่เป็นอาจารย์ก็ยิ่งด้อยกว่าข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมปกติ ในด้านอำนาจ ศักดิ์ศรี และลาภสักการะด้านอื่น ที่ไม่ใช่เงินเดือน อาจารย์ขั้นพิเศษไม่มีรถประจำตำแหน่ง มักจะไม่มีรายได้เพิ่มเติมในฐานะกรรมการหรือเงินรางวัลอย่างอื่น.....เมื่อสถานการณ์ที่เป็นอยู่เช่นนี้และเมื่อการพัฒนามหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับการผลิต และสงวนรักษาอาจารย์ที่ดีให้มากพอได้ส่วนกับนิสิตนักศึกษา ก็จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย..

ผู้เขียนจึงได้เสนอวิธีการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับอาจารย์มหาวิทยาลัย ว่า

...ระเบียบการแต่งตั้งอาจารย์ไม่ควรมีชั้นแบบข้าราชการพลเรือน แต่ควรมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามลักษณะของงาน กล่าวคือ มีลำดับเป็นอาจารย์ผู้ช่วย อาจารย์อาวุโส ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์

ศาสตราจารย์อาวุโส เป็นต้น การกำหนดอัตราเงินเดือน และขั้นวิงก็ควรกำหนดให้ตรงต่อหน้าที่และความรับผิดชอบ ตามหลักที่เรียกกันว่า position classification... ถ้าแยกอาจารย์ออกมาจัดเข้าระบบนี้ ก็จะกระทำได้รวดเร็วและได้ผลทันตา การพิจารณาบำเหน็จรางวัลเพื่อเลื่อนตำแหน่งอาจารย์ ก็ควรจะวางระบบการประเมินผลงานซึ่งประกอบด้วยงานสอน การควบคุมนิสิตนักศึกษา การช่วยบริหาร การวิจัย การเผยแพร่วิชาการ..ในการนี้ควรมีรายงานผลการปฏิบัติงานประจำตัวบุคคลเป็นรายปี... (เป๊วย อึ้งภากรณ์ และ ระวี ภาวิไล, 2511)

เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหามหาวิทยาลัย ในรายงานการสัมมนา มหาวิทยาลัยทั้ง 4 ครั้ง พบว่า แนวคิดของบรรดาผู้บริหารและอาจารย์มหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยมีความชัดเจนขึ้น มีข้อมูลสนับสนุนมากขึ้น ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการบริหารมหาวิทยาลัยไทยมีลักษณะเปิดมากขึ้น อาจารย์ที่มีบทบาทในเชิงความคิดขณะนั้นส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ ได้เห็นรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ ที่เน้นการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากมหาวิทยาลัยไทย จึงมีความกระตือรือร้นสนใจในการแก้ปัญหาเพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นสากลมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในที่คณะทำงานในการสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 3 กำลังดำเนินการร่างรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย ที่เน้นการบริหารโดยองค์คณะบุคคลภายในมหาวิทยาลัย และให้ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจภายนอก ซึ่งขณะนั้นใช้ชื่อว่า **มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล** ปรากฏว่า ได้เกิดเหตุผันผวนทางการเมืองทำให้มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา นั่นคือ ในเดือนพฤศจิกายน 2514 จอมพลถนอม กิตติขจร ทำการปฏิวัติและจัดตั้งรัฐบาลคณะปฏิวัติขึ้นบริหารประเทศ รัฐบาลได้แสดงเจตนาที่จะปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและการกำกับดูแลนโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการบริหารอุดมศึกษาในเวลาต่อมา แนวทางการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลขณะนั้น คือ การยุบกระทรวงที่ไม่มีความจำเป็นหรือมีงานซ้ำซ้อนกับกระทรวงอื่น และให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกระทรวงนโยบายและแผน ทำหน้าที่ติดตามผลงานมากกว่าเป็นกระทรวงปฏิบัติการ เพราะขณะนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีมีหน่วยงานระดับกรมปฏิบัติการมารวมทั้งมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่สังกัดสภาการศึกษาแห่งชาติด้วย

จากแนวทางดังกล่าว รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการของคณะกรรมการที่ปรึกษา
จัดระเบียบบริหารราชการ มีหน้าที่ในการพิจารณาเฉพาะเรื่องการจัดระบบการศึกษาของรัฐ
คณะกรรมการเห็นว่า ระบบการศึกษาขณะนั้น มีการบริหารงานกระจัดกระจายทำให้ขาด
ประสิทธิภาพ จึงเสนอแนวความคิดให้

...โอนการศึกษาทุกระดับให้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีหน่วยงานกลาง
ประสานงานภายในแต่ละระดับ ซึ่งในขณะนั้นระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาก็จะมีสภา-
สามัญศึกษา และระดับอุดมศึกษามีสภาอุดมศึกษา โดยมีหน่วยปฏิบัติการรองรับ
อยู่ภายในกระทรวงด้วย เพื่อแก้ปัญหาเดิมที่สภาการศึกษาแห่งชาติทำงานนโยบาย
ได้ไม่เต็มที่ เพราะต้องคอยประสานงานกับหัวหน้าบริหารของทั้งสองหน่วยงาน
คือ สำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งฐานะรัฐมนตรีใหญ่ทั้งสองแห่ง
ทำให้บทบาทด้านนโยบายของสภาฯ ดูด้อยลงไป... (ธีรารัง บัวศรี อ้างจาก

ทบทวนมหาวิทยาลัย, 2537)

ข้อเสนอดังกล่าว ทำให้เกิดปฏิกิริยาที่ไม่เห็นด้วยจากกลุ่มอธิการบดี และผู้บริหาร
มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะการให้มหาวิทยาลัยกลับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการนั้น มหาวิทยาลัย
อาจจะต้องประสบปัญหาในการบริหารงานมากขึ้น ทั้งในด้านนโยบาย การบริหารงานบุคคล
การเงิน และวิชาการ จึงได้เกิดการเจรจาต่อรองระหว่างที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย (ซึ่ง
เพิ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2515 มีมหาวิทยาลัยทั้งหมดในขณะนั้น 12 แห่ง
ลงนามร่วมกัน มีวัตถุประสงค์ให้เป็นแหล่งกลางในการพิจารณาปัญหาที่มีความสนใจร่วมกัน
โดยไม่ก้าวท้าวกิจการภายในของแต่ละแห่ง) กับรัฐบาลโดยขณะนั้นที่ประชุมอธิการบดีได้เสนอ
รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย 3 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 อยู่อย่างเดิม โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ประสานงาน

รูปแบบที่ 2 ตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยให้โอนสภาวิจัยแห่งชาติ
สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มาอยู่ด้วยกัน

รูปแบบที่ 3 ขอตั้งเป็นทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่มีสำนักงานปลัดทบวง
แยกออกมาต่างหาก

ซึ่งรูปแบบแรกนั้นมหาวิทยาลัยไม่ต้องการ ส่วนรูปแบบที่สองขัดกับหลักการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาล ในที่สุด “...สภาบริหารคณะปฏิวัติ ได้มีมติรับหลักการที่จะให้มีการจัดตั้งทบวงอุดมศึกษาขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อรวมมหาวิทยาลัยทั้งหมดขึ้นตรงต่อทบวงดังกล่าว...” (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2537) นี่คือการมาของการจัดตั้ง ทบวงมหาวิทยาลัยองค์การประสานงานกลางในระบบราชการแห่งใหม่ของมหาวิทยาลัย ในปี 2515

สรุป

มหาวิทยาลัยในยุครวมสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่า เป็นยุคที่มหาวิทยาลัยมีการขยายตัวทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ ในเชิงปริมาณ ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคทั้งในระดับปริญญาบัณฑิต และบัณฑิตศึกษา การก่อตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ในยุคนี้ ซึ่งได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อผลิตบุคลากรในสาขาที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ เช่น สาขาวิศวกรรมศาสตร์ เกษตรศาสตร์ ครุศาสตร์ การแพทย์และสาธารณสุขศาสตร์ พัฒนาการเศรษฐกิจ บริหารธุรกิจ และรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้น รวมทั้งการก่อตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงเป็นมหาวิทยาลัยเปิดเพื่อแก้ปัญหาการไม่มีที่เรียนของนักเรียนมัธยมศึกษา ซึ่งจบการศึกษาเป็นจำนวนมากในสมัยนี้

การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ในยุคนี้มีลักษณะขัดแย้งกันอยู่ในที่กล่าวคือ ในขณะที่มหาวิทยาลัยต้องกลายเป็นกลไกสำคัญในการผลิตกำลังคนระดับสูงให้รัฐบาล ทำให้มหาวิทยาลัยมีการขยายตัวทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยการขยายจำนวนมหาวิทยาลัยและสาขาวิชา ตลอดจนจนมีการสอนในระดับบัณฑิตศึกษาโดยเฉพาะ ซึ่งการขยายตัวดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยบุคลากรจำนวนมาก เพื่อการวางแผนและดำเนินงาน แต่ในทางปฏิบัติ องค์การระดับนโยบายของมหาวิทยาลัย คือ สภามหาวิทยาลัย ไม่มีอาจารย์เป็นกรรมการอยู่เลย การวางแผนพัฒนาเกิดขึ้นโดยกลุ่มผู้บริหารทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย อาจารย์จึงมีบทบาทในการดำเนินงานตามแผนที่กำหนดขึ้นโดยผู้บริหาร โดยยังไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการขยายตัวของมหาวิทยาลัยทั้งในแนวกว้างและแนวลึก มีการจัดตั้งหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย เช่น สถาบัน สำนัก ศูนย์ ขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อตอบสนองและสนับสนุนการเรียนการสอน การวิจัย และการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม

มากขึ้น อาจารย์ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ จึงมีบทบาทตามภารกิจที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นดังกล่าว โดยการบริหารและดำเนินงานในหน่วยงานทางวิชาการที่จัดตั้งขึ้นในยุคนี้เป็นหลัก ส่วนการบริหารทั่วไปและการบริหารงานบุคคลยังคงเป็นอำนาจของผู้บริหารทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยเช่นในยุคที่ผ่านมา

การที่มหาวิทยาลัยทั้งหมด ต้องอยู่ภายใต้ระบบบริหารราชการแบบรวมสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกระทรวงต้นสังกัด และต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น อย่างน้อยอีก 7 หน่วยงาน เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ สำนักงบประมาณ สภาการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย เป็นต้น ทำให้อำนาจในการตัดสินใจ ที่เคยสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยในยุคที่ผ่านมา ต้องขึ้นอยู่กับหน่วยงานภายนอกดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะทำให้การประสานงานโดยทั่วไปล่าช้าเกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เนื่องจากความไม่เข้าใจในลักษณะงานของมหาวิทยาลัยของหน่วยงานภายนอกดังกล่าวแล้ว ระบบบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยเอง ซึ่งก็คือ ระบบการบริหารราชการทั่วไป ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนามหาวิทยาลัยอีกส่วนหนึ่ง เช่น การเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย เข้าบริหารนโยบายโดยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง การพิจารณาความดีความชอบและการพิจารณาผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร โดยพิจารณาจากอาวุโสเป็นสำคัญ การรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ผู้บริหารแต่เพียงกลุ่มเดียว โดยไม่เปิดโอกาสให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย เช่น การดำรงตำแหน่งบริหารโดยไม่มีวาระ การคัดเลือกผู้บริหารโดยผู้บริหารด้วยกันเอง เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้มีผลกระทบต่อการพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของการอุดมศึกษา ประกอบกับในยุคนี้ อาจารย์มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นและผ่านการศึกษามาจากต่างประเทศภายใต้โครงการความช่วยเหลือต่างๆ ได้พบเห็นรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยที่ควรจะเป็นจึงมีการรวมกลุ่มกันเคลื่อนไหว เพื่อให้เกิดการปรับปรุงระบบบริหารมหาวิทยาลัยในระหว่างกลางยุคนี้ โดยผ่านการประชุมสัมมนาร่วมกันหลายครั้ง เช่น การสัมมนาปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย (2507) การสัมมนาวิทยาลัย 3 ครั้ง (2509 ; 2510 และ 2513)

นอกจากนี้ยังมีการประชุมสัมมนาภายในของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเช่น สโมสรอาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดสัมมนา เรื่อง อุดมคติและสภาพการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย (10-12 ธันวาคม พ.ศ. 2508) วิกฤตการทางวิชาการในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (17-18 มกราคม

พ.ศ. 2513) และระบบบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (27-28 มีนาคม พ.ศ. 2514) เป็นต้น ซึ่งเป้าหมายของการจัดสัมมนาต่าง ๆ เหล่านี้ คือ ความต้องการให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการปกครองตนเอง พ้นจากการควบคุมและกฎระเบียบของหน่วยงานภายนอก และปรับปรุงระบบบริหารภายในให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยมากขึ้น แต่จากความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เนื่องจากการปฏิวัติของรัฐบาล ในปี 2514 และการจัดระเบียบหน่วยราชการ ภายหลังจากการปฏิวัติที่มีแนวโน้มว่า มหาวิทยาลัยอาจถูกรวมให้ไปขึ้นสังกัดกับกระทรวงศึกษาธิการ จึงมีความเคลื่อนไหวในหมู่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ในขณะนั้น ผลักดันให้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานกลาง รับภาระการกำกับดูแลมหาวิทยาลัย แทนสภาการศึกษาแห่งชาติ อันนำไปสู่การมีสังกัดใหม่ของมหาวิทยาลัยในยุคต่อมา

วิเคราะห์

การบริหารมหาวิทยาลัยในยุคที่มหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงในระบบมากที่สุด เนื่องจากบริบทของมหาวิทยาลัยเปลี่ยนไป อาทิ การเปลี่ยนระบบบริหารนโยบายจากการอยู่ต่างสังกัด มีนโยบายบริหารที่แตกต่างกัน มาเป็นการรวมสังกัดภายใต้การบริหารนโยบายในทิศทางเดียวกัน โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นแผนแม่บทในการพัฒนามหาวิทยาลัย การเพิ่มขึ้นของมหาวิทยาลัยและความหลากหลายในหลักสูตรการเรียนการสอน ทำให้มีความต้องการอาจารย์ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ซึ่งส่งผลให้เกิดโครงการพัฒนาและเพิ่มจำนวนอาจารย์ทั้งโดยการเปิดหลักสูตรในระดับบัณฑิตศึกษาและการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ความเร่งรีบในการพัฒนาประเทศ ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมการบริหารมหาวิทยาลัย ให้ดำเนินภารกิจเพื่อตอบสนองต่อเป้าหมายในการพัฒนาประเทศ นอกจากการใช้ระบบราชการเข้ามากำกับควบคุมการบริหารมหาวิทยาลัยแล้ว รัฐบาลได้ส่งนักการเมืองระดับสูงเข้ามากำกับการบริหารภายในของมหาวิทยาลัย โดยขาดความเข้าใจที่แท้จริงในหลักการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งมีธรรมชาติและบทบาทภารกิจที่แตกต่างจากหน่วยราชการทั่วไป ผลที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมา คือ ภายได้แนวคิดการบริหารมหาวิทยาลัยแบบรวมสังกัดของรัฐบาล แม้ว่ามหาวิทยาลัยจะสามารถตอบสนองเป้าหมายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลโดยการผลิตบุคลากรและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ แต่ในขณะเดียวกัน โครงสร้างการบริหารดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่มหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับอาจารย์ ไม่ว่าจะเป็นอัตราค่าตอบแทนที่ไม่เหมาะสม

สมกับลักษณะงาน ซึ่งถูกทำลายจากอัตราเงินเดือนของเอกชน ระบบการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งที่ไม่สอดคล้องกับธรรมชาติของวิชาชีพ การพิจารณาความดีความชอบโดยไม่ใช้เหตุผลทางวิชาการ รวมทั้งการมีระเบียบปฏิบัติที่ส่งเสริมการรักษาสถานภาพเดิม (Status quo) แต่ไม่สนับสนุนให้สร้างสรรค์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะวิชาชีพผู้สอนในมหาวิทยาลัย เป็นต้น การสะสมของปัญหา ผนวกกับการรวมกลุ่มกันของอาจารย์จากต่างมหาวิทยาลัยที่รับรู้ปัญหาเช่นเดียวกัน ได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวเพื่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไขระบบบริหารที่มีอยู่เดิม แนวคิดหลักของการเคลื่อนไหว คือ ความต้องการให้มหาวิทยาลัยได้มีระบบบริหารที่ตอบสนองต่อการสร้างสรรค์ทางวิชาการ โดยอาจารย์ซึ่งเป็นบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง กระแสความเคลื่อนไหวดังกล่าวไม่ถูกต่อต้านจากรัฐบาล ทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งน่าจะสันนิษฐานได้ว่า ผู้มีอำนาจทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย ยอมรับ และเข้าใจถึงความจำเป็นที่ต้องมีการแก้ไขระบบบริหารมหาวิทยาลัยที่เป็นอยู่ รวมทั้งการยอมรับบทบาทและความสามารถของอาจารย์ เนื่องจากยุคนี้ รัฐบาลได้ระดมกำลังอาจารย์มหาวิทยาลัยไปช่วยในการวางแผนพัฒนาประเทศ โดยปฏิบัติงานในหน่วยงานระดับนโยบายของรัฐบาล เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ ฯลฯ จนปรากฏผลแห่งการพัฒนาในเชิงประจักษ์ นอกจากนี้ สภาพสังคมในขณะนั้น ได้ก่อให้เกิดกระแสการเรียกร้อง การต่อรองจากกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกลุ่มพลังในมหาวิทยาลัย คือ อาจารย์และนิสิตนักศึกษา ก็ไม่พ้นไปจากกระแสดังกล่าว จึงมีการรวมตัวของอาจารย์อย่างต่อเนื่องในยุคนี้ จากการรวมตัวของอาจารย์ดังกล่าว ทำให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ได้รับรู้ถึงพลังของอาจารย์ และได้เปลี่ยนแนวคิดเกี่ยวกับอาจารย์โดยได้พยายามหาวิธีการสร้างความเข้าใจระหว่างอาจารย์และมหาวิทยาลัยด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การออกสิ่งพิมพ์ การจัดการสัมมนา รวมทั้งการก่อตั้งองค์กรตัวแทนอาจารย์เพื่อลดการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้บริหารกับอาจารย์ ดังตัวอย่างของการดำเนินการมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งดังนี้

....
 การติดต่อเพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างมหาวิทยาลัยกับอาจารย์

ความพยายามของมหาวิทยาลัยที่จะสร้างความเข้าใจระหว่างมหาวิทยาลัยกับบรรดาอาจารย์ โดยพยายามให้อาจารย์ได้ทราบข่าวเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยว่า ขณะนี้ มหาวิทยาลัยกำลังทำอะไรอยู่ และมีโครงการที่จะทำอะไรต่อไป และให้อาจารย์ได้ทราบระเบียบ วิธีดำเนินงานในด้านบริหารของมหาวิทยาลัย ตลอดจนจนหาหนทางและให้โอกาสแก่อาจารย์ที่จะแสดงความคิดเห็นเพื่อจะได้นำมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงมหาวิทยาลัย เช่น

1. การออกจุฬาสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยได้จัดทำจุฬาสัมพันธ์เพื่อให้เป็นสื่อส่งข่าวเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยให้อาจารย์ได้ทราบตั้งแต่ พศ.2500 ในครั้งแรกออกเป็นรายสัปดาห์ ต่อมา ได้ออกฉบับข่าวประจำสัปดาห์ในจุฬาสัมพันธ์นั้น นอกจากจะออกข่าวต่าง ๆ เช่น การประชุมคณบดี การประชุมสภามหาวิทยาลัย และความเคลื่อนไหวของมหาวิทยาลัยใน ด้านอื่น ๆ แล้ว ยังเป็นที่ซึ่งอาจารย์จะได้แสดงความคิดเห็นของตนด้วย

2. การสัมมนาอาจารย์ใหม่ โดยเริ่มเมื่อ พศ.2505 เพื่อให้อาจารย์ได้มีโอกาสทราบเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย รวมทั้งระเบียบปฏิบัติ

3. สภาศาสตราจารย์ โดยที่มหาวิทยาลัยพิจารณาเห็นว่า ศาสตราจารย์ในด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านต่างๆ และได้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยมาเป็นเวลาช้านาน ควรที่จะหาวิธีที่จะให้ศาสตราจารย์ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงมหาวิทยาลัย จึงได้จัดตั้งสภาศาสตราจารย์ขึ้น เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พศ.2508 โดยมีรองอธิการบดีเป็นประธาน และมีศาสตราจารย์และรองศาสตราจารย์เป็นกรรมการ ในสภาศาสตราจารย์นี้ นอกจากจะให้โอกาสกรรมการได้แสดงความคิดเห็นแล้วยังเป็นการประชุมที่ทางมหาวิทยาลัยได้ชี้แจงเหตุการณ์และกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยต่อศาสตราจารย์อีกด้วย...

(รอง ศยามานนท์, 2510)

ความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดในยุคนี้ คือ การแก้ไขพระราชบัญญัติที่กำกับการบริหารและดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจากเดิม ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย ให้กระจายไปอยู่ในกลุ่มบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยมากขึ้นโดยเฉพาะอาจารย์ รวมทั้งการรวมกลุ่มของอาจารย์ เพื่อเคลื่อนไหวให้มีการเปลี่ยนแปลงภายในมหาวิทยาลัยที่ก่อตัวมานานและสะสมปัญหาไว้มาก แล้วขยายออกมาสู่การรวมกลุ่มระหว่างอาจารย์ต่างมหาวิทยาลัย การเปลี่ยนแปลงที่รับรู้ได้ในเชิงประจักษ์ เช่น การปรับปรุงคุณสมบัติวาระการดำรงตำแหน่งและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารให้มีความชัดเจน มีกำหนดวาระ และมีการพึงเสียงจากส่วนรวมมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้อาจารย์ซึ่งเคยมีบทบาทแต่เพียงเป็นผู้สอน ได้เข้าร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยในด้านการจัดทำแผน การบริหารงานวิชาการ รวมทั้งการมีโอกาสเลือก และได้รับเลือกเป็นผู้บริหาร ทั้งในระดับภาควิชา ระดับคณะ และระดับสถาบัน โดยการมีส่วนร่วมในการบริหารนั้น เป็นในลักษณะปัจเจกบุคคล เป็นคณะบุคคล และในปลายยุคนี้ ได้เกิดรูปแบบของการมีส่วนร่วมในรูปองค์กรของอาจารย์ คือ สภาอาจารย์ เพื่อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัยแก่อธิการบดี การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ในยุคนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ เกิดจากความจำเป็นในการพัฒนา มหาวิทยาลัยมากกว่าเกิดจากความเข้าใจในหลักการบริหารอุดมศึกษาของผู้บริหาร มหาวิทยาลัย ผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยในยุคนี้ ส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองที่มีอำนาจ อยู่ในขณะนั้น เช่น จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จอมพล ประภาส จารุเสถียร เป็นอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นายพจน์ สารสิน เป็นอธิการบดี มหาวิทยาลัยขอนแก่น เป็นต้น จึงเป็นการยากที่ผู้บริหารเหล่านั้นจะเข้าใจปรัชญาการบริหาร สถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง การให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้ จึง เป็นความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

2. อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย เนื่องจากความเชี่ยวชาญ (Expertise) ของอาจารย์มากกว่าความเป็นนักบริหาร ไม่ว่าจะเป็นการในคณะกรรมการจัดทำแผน คณะกรรมการวิชาการ คณะกรรมการวิจัย คณะกรรมการงบประมาณ ภายในมหาวิทยาลัย ดังปรากฏว่า

....

ในระหว่างปี 2500 มหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งศาสตราจารย์ศุภชัย วานิชวัฒนา หัวหน้า แผนกวิชาชีววิทยา คณะวิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นอาจารย์อาวุโสที่สุดท่านหนึ่ง เป็น เลขาธิการมหาวิทยาลัย พุดง่าย ๆ คือ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยนั่นเอง เพราะสมัยนั้น อธิการบดีท่านมิได้คลุกคลีกับงานบริหารนัก ท่านดูแลทางด้านนโยบายมากกว่า เมื่ออาจารย์ศุภชัย เข้ามาเป็นเลขาธิการ เมื่อปี 2499 หรือต้นปี 2500 นั้น ท่านก็ ต้องการปรับปรุงการบริหารให้ทันสมัยและมีความเจริญก้าวหน้า... ได้ระดมกำลัง อาจารย์จากคณะต่าง ๆ จำนวนหนึ่งไปช่วยเหลือท่านในการบริหารมหาวิทยาลัยใน ด้านต่าง ๆ ...(อาจารย์ผู้มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการนั้น คือ อาจารย์สุขุม ศรีธัญรัตน์ แห่งแผนกฟิสิกส์ คณะวิทยาศาสตร์ อาจารย์สุขุม ในฐานะผู้ช่วยก็มีหน้าที่กำกับ งานทุกด้านโดยทั่วไป)

ในระหว่างกึ่งพุทธศักราชนั้น สำนักงานเลขาธิการ จุฬาฯ แบ่งงานออกเป็น 4 แผนก คือ แผนกสารบรรณในความควบคุมดูแลของอาจารย์สุขุม (ศรีธัญรัตน์ จากแผนกวิชาฟิสิกส์ คณะวิทยาศาสตร์) แผนกบัญชีในความดูแลของอาจารย์เมือง (เสนีย์วงศ์ จากคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี) แผนกสถิติและทะเบียน ในความ รับผิดชอบของอาจารย์เกษม (สุวรรณกุล จากคณะรัฐศาสตร์) และแผนกเบ็ดเตล็ด ในความดูแลของอาจารย์แหลมฉาน (มรว.แหลมฉาน หัสตินทร จากคณะ สถาปัตยกรรมศาสตร์)... (วิจิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร, 2530)

นอกเหนือจากการมีบทบาทภายในมหาวิทยาลัยแล้ว อาจารย์ได้มีบทบาทและภารกิจกับหน่วยงานภายนอกมหาวิทยาลัยที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาประเทศหลายหน่วยงาน เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ เป็นต้น บทบาทของอาจารย์ในหน่วยงานภายนอกเหล่านั้น มีทั้งเป็นผู้บริหาร กรรมการ ที่ปรึกษา หรือนักวิจัย เป็นต้น

จากบทบาทของอาจารย์ที่มีต่อการบริหารมหาวิทยาลัย และต่อหน่วยงานภายนอกในยุคนี้ อาจกล่าวได้ว่า ความเป็นผู้เชี่ยวชาญ (expert) ของอาจารย์ ได้ทำประโยชน์ให้กับมหาวิทยาลัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน และมีความจำเป็นต่อการบริหารมหาวิทยาลัยอย่างปฏิเสธไม่ได้

3. ความเคลื่อนไหวเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์สำเร็จได้เนื่องจากการรวมกลุ่มของอาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มากกว่าการดำเนินการโดยลำพังเฉพาะมหาวิทยาลัยแห่งใดแห่งหนึ่ง ก่อนหน้านี้ การรวมตัวของอาจารย์มหาวิทยาลัยไม่เคยมีมาก่อน เนื่องจากมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอยู่ต่างสังกัด จำนวนอาจารย์ประจำมีน้อย อาจารย์พิเศษที่มาสอนก็เป็นข้าราชการของกระทรวง กรม กองต่าง ๆ ย่อมไม่คำนึงถึงปัญหาของมหาวิทยาลัยว่าเป็นปัญหาหลักที่ต้องได้รับการแก้ไข เมื่อมหาวิทยาลัยถูกโอนมาอยู่ในสังกัดเดียวกัน ทำให้อาจารย์จากต่างมหาวิทยาลัยซึ่งประสบปัญหาจากระบบบริหารมหาวิทยาลัยเช่นกัน ได้มีโอกาสทำงานร่วมกัน อันนำมาซึ่งการรวมกลุ่มเพื่อผลักดันให้เกิดการปรับปรุงระบบบริหารมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา และการผลักดันของกลุ่มอาจารย์และผู้บริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยที่สำคัญ ๆ หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการมีตัวแทนอาจารย์เป็นกรรมการในสภามหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยบางแห่ง การเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหาร เป็นต้น

4. อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารตามภารกิจที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นมากกว่าที่มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในยุคนี้ กำหนดให้อาจารย์เป็นกรรมการประจำคณะ บัณฑิตวิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์ ที่เริ่มมีการก่อตั้งขึ้นบ้างแล้วในยุคนี้ นอกจากนั้น อาจารย์ได้เป็นส่วนสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ซึ่งไม่ระบุว่าประธานเจ้าหน้าที่ของอาจารย์ แต่เป็นภารกิจเร่งด่วนของมหาวิทยาลัย เนื่องจากรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศนโยบายว่า "...งานพัฒนาเศรษฐกิจกับการศึกษาจะต้องเดินคู่

กันไป โดยประสานงานซึ่งกันและกัน...” ดังนั้น มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจึงต้องจัดทำแผนพัฒนา มหาวิทยาลัย เพื่อเป็นส่วนประกอบในแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่รัฐบาลประกาศใช้เป็นแผนแรก (พ.ศ. 2504-2509) และแผนที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) ในการจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยดังกล่าว ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องระดมอาจารย์เข้าช่วยในการจัดทำโครงการพัฒนามหาวิทยาลัยดังตัวอย่าง ในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ดังนี้

...ในเดือนสิงหาคม ปี 2501 นั้น มหาวิทยาลัยมีนโยบายที่จะพัฒนาขึ้นเป็นการใหญ่ให้ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติซึ่งกำลังจัดทำกันอยู่... มหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งอาจารย์จากคณะต่าง ๆ เป็นกรรมการวางโครงการพัฒนามหาวิทยาลัยขึ้น ...ดูเหมือนจะมีอาจารย์ประสม สถาปิตานนท์จากวิทยาศาสตร์ อาจารย์ไวกูณฐ์ ชลิตพันธุ์ จากวิศวกรรม อาจารย์สำเนา ๆ จากครุศาสตร์... (วิจิตรวงศ์ ณ ป้อมเพชร, 2530)

การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนของมหาวิทยาลัย และการเป็นกรรมการรับผิดชอบในงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย จึงเป็นการมีบทบาทไปตามภารกิจที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นโดยยังมีได้มีการบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของอาจารย์ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด

5. การรับแนวคิดตะวันตกของอาจารย์เกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัย ในยุคที่ 2 ซึ่งมหาวิทยาลัยโอนมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อาจารย์เริ่มมีบทบาทในการบริหารมหาวิทยาลัยมากขึ้น แม้จะไม่มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายมหาวิทยาลัย แต่การขยายตัวของมหาวิทยาลัยเพื่อรองรับภารกิจในการพัฒนาประเทศ ทำให้จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถของอาจารย์ในการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัยที่มีมากขึ้น ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้อาจารย์ในยุคนี้ ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น คือการที่อาจารย์ส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ มีคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญมากขึ้น รวมทั้งการได้รับแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัยตามอย่างสากลจากประเทศตะวันตก ดังประสบการณ์ของอาจารย์ท่านหนึ่งว่า

...ความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยเกิดจากคนเหล่านี้ทุกคนเคยไปต่างประเทศ เคยไปเห็นมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ แล้วทุกคนก็รู้ว่ามันแตกต่างกัน บรรยากาศมันแตกต่างกัน วิธีสอนและมาตรฐานก็รู้อยู่แก่ใจ ก็เลยอยากจะเปลี่ยนแปลง...คือคนยุคนั้นกระตือรือร้นพอใช้ ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงเฉพาะระบบวิชาการ มันเปลี่ยนการบริหารด้วย

จนมีการประท้วงว่าระบบเป็น (ผู้บริหาร) จนตายนี้ต้องเลิก... (ระวี ภาวิไล, อ้างจาก ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, 2539)

ทำให้ยุคนี้ อาจารย์ได้มีความเคลื่อนไหวเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย อย่างต่อเนื่องและหนักแน่นเป็นระบบมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ในยุคนี้ แม้ว่าส่วนหนึ่งจะเกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นที่ผู้บริหารต้องอาศัยความเป็นผู้เชี่ยวชาญ และความเป็นนักวิชาการของอาจารย์เพื่อช่วยในการบริหารก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับว่า แนวคิดของผู้บริหารทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยที่มีต่ออาจารย์เปลี่ยนแปลงไป บริบทของมหาวิทยาลัยตลอดจนสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดเจน และที่สำคัญคือ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับ “อาจารย์มหาวิทยาลัย” ทั้งในแง่จำนวน วิธีคิด ตลอดจนรูปแบบในการดำเนินชีวิตของอาจารย์ ล้วนส่งผลต่อความเคลื่อนไหวเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ทั้งสิ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย