

การขยายตัวทางด้านแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย :

มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

(พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2515)

สภาพการณ์ทั่วไป

ยุคการขยายตัวทางด้านแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย : มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล (พ.ศ. 2500 ถึง 2515) การเปลี่ยนแปลงเกิดจากการรัฐประหารของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ช่วยเร่งให้กระบวนการที่เกิดขึ้นในระยะ 10 ปีสุดท้ายของสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามสมัยหลังนั้นบรรลุผลเร็วยิ่งขึ้น ประเทศไทยถูกดึงกลับไปอยู่ในระบบทุนนิยมโลกอย่างเต็มตัวโดยผ่านนโยบาย "ส่งเสริมการลงทุน" และ "อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า" ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

การกลับเข้าไปพึ่งพิงจักรวรรดินิยมในครั้งหลัง โดยเปลี่ยนจากอังกฤษเป็นสหรัฐอเมริกา มีลักษณะที่ "กระชับและแน่นแฟ้น" กว่าในช่วงแรก พ.ศ. 2398 ถึง พ.ศ. 2475 อย่างมาก ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศจักรวรรดินิยมเองได้พัฒนาระดับทางเศรษฐกิจ และเทคโนโลยีของตนให้สูงขึ้นอย่างมาก ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นฐานสำคัญ ความสัมพันธ์แบบไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองศูนย์กลางกับส่วนประกอบ จึงเปลี่ยนจากความสัมพันธ์ในเชิงการค้า คือประเทศเมืองศูนย์กลางซื้อวัตถุดิบและขายสินค้าอุตสาหกรรม มาเป็นความสัมพันธ์ในเชิงการลงทุน จักรวรรดินิยมส่งทุนออกนอกประเทศสร้างกิจการอุตสาหกรรมในประเทศด้อยพัฒนาที่เป็นเมืองส่วนประกอบทั้งหลาย หมายความว่าระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีของประเทศส่วนประกอบจะถูกยกสูงขึ้นด้วย ประเทศเหล่านี้กลายเป็นแหล่งที่ตั้งของการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อตลาดโลก ประเทศไทยเป็นตัวอย่างที่ดี กล่าวคือ แม้จะเข้าร่วมในระบบเศรษฐกิจโลก ตั้งแต่ พ.ศ. 2398 แล้ว แต่การผลิตทางอุตสาหกรรมจริง ๆ เพิ่งปรากฏเด่นชัดหลัง พ.ศ. 2500 เท่านั้น

การปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างเมืองศูนย์กลางกับส่วนประกอบ ในช่วงหลัง ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบเมืองหนึ่ง มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนโครงสร้างของสังคมบางประการในสังคมไทย กล่าวคือ

1. ก่อน พ.ศ. 2500 ไม่ว่าจะเป็นช่วง พ.ศ. 2459 ถึง พ.ศ. 2475 หรือ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2500 ก็ตาม ระบบเศรษฐกิจของไทยยังผูกพันอยู่กับระบบราชการเป็นส่วนใหญ่ คือ ช่วงแรกผ่านพวกเจ้าของและนาซกน ช่วงหลังผ่านรัฐวิสาหกิจของคณะราษฎร ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีก่อน พ.ศ. 2500 ทำให้การดำเนินงานทางเศรษฐกิจที่อาศัยระบบราชการนี้ สามารถดำรงอยู่ได้ ซึ่งก็หมายความว่าโครงสร้างทางชนชั้นของสังคมจะไม่เกิดการ "ไหวตัว" หรือเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก

2. หลัง พ.ศ. 2500 ตั้งแต่หลังจาก พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ได้เกิดการผลิตอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ทำให้การบริหารงานเศรษฐกิจที่ผูกติดกับระบบราชการ ไม่สามารถรองรับได้อีกต่อไป เศรษฐกิจภาคเอกชนของประเทศไทยได้เกิดขึ้นและขยายตัวไปเป็นครั้งแรกในช่วงเวลานี้เอง การขยายตัวของเศรษฐกิจแบบนี้คือ เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง พาณิชยกรรมที่มีเครื่องจักรทันสมัย เกิดความต้องการนักบริหาร นักธุรกิจ และนักเทคนิคจำนวนมากมาสมมหาศาล มหาวิทยาลัย วิทยาลัย โรงเรียนพาณิชย์ โรงเรียนช่างกล ฯลฯ ถูกสร้างขึ้นมากมายในช่วงนี้ เพื่อผลิตนักเทคนิค นักบริหารออกไปตอบสนองการขยายตัวของเศรษฐกิจเอกชน การตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงในปี พ.ศ. 2514 ก็คือจุดสำคัญของการสร้างนักเทคนิคที่ว่ามี ตามตัวเลขปรากฏว่า หลัง พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา ผู้จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยและสถาบันอื่น ๆ กว่าร้อยละ 50 เข้าสู่ภาคเศรษฐกิจของเอกชน ก่อนหน้านั้นส่วนใหญ่เข้าสู่ระบบราชการ (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2522) ซึ่งตีความได้ว่า หลัง พ.ศ. 2500 ได้เกิดกองทัพของชนชั้นกลางที่อยู่นอกระบบราชการจำนวนมากขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

"ชนชั้นกลาง" เหล่านี้คือกลุ่มกำลังสำคัญที่มาขัดแย้งกับระบบการบริหารของรัฐบาลแบบผูกขาดอำนาจ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 เป็นต้นมา ระบอบรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญ ในการจรรโลงกระแสการเมืองไว้ในสังคมไทยก็สิ้นสุดลง โดยมีอุดมการณ์ใหม่อีก อุดมการณ์แห่งการพัฒนามาแทนที่ การที่กระแสใหม่นี้จะกลายเป็นกรอบอ้างอิง สำหรับความ

สัมพันธ์ทางอำนาจภายในสังคมได้ก็จำเป็นจะต้องมีอำนาจทางกฎหมายรองรับ และการได้รับความสนับสนุนจากผู้นำสูงสุด การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญซึ่งนำไปสู่การสร้างความเป็นสถาบันให้แก่กรอบอ้างอิงทางอำนาจใหม่นี้ก็คือ การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกขึ้นเป็นแผนระยะเวลา 6 ปี (พ.ศ.2504-2509)

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกมุ่งเน้นการเร่งรัดพัฒนาพื้นฐานทางด้านเศรษฐกิจเป็นสำคัญ จึงมิได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการศึกษา แต่เมื่อได้มีการตามดำเนินการตามแผนในระยะแรก พ.ศ.2504 ถึง พ.ศ.2506 พบว่า ประเทศไทยยังขาดผู้มีความรู้ระดับกลาง เช่น ช่างเทคนิคต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ส่วนในระดับอุดมศึกษานั้นยังขาดแคลนกำลังคนในสาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์ แพทย์ และสถาปัตยกรรมศาสตร์ จึงได้มีการศึกษาและสำรวจความต้องการกำลังคนเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศในระยะยาว 15 ปี (พ.ศ.2509-2524) เพื่อวางแผนพัฒนาการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศในด้านกำลังคน ดังนั้นในระยะที่สอง (พ.ศ.2507-2509) ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกนี้จึงมีการกำหนดนโยบายการพัฒนาการศึกษาขึ้น สำหรับระดับอุดมศึกษามีนโยบายที่จะส่งเสริมให้สามารถผลิตนักศึกษาในอาชีพแขนงต่าง ๆ ให้เพียงพอต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และมีนโยบายส่งเสริมการขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปยังส่วนภูมิภาคต่าง ๆ โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น

การจัดการอุดมศึกษาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง (พ.ศ. 2510-2514) ยังคงให้ความสำคัญต่อการผลิตกำลังคนในระดับสูงในสาขาที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ การยกระดับมาตรฐานการศึกษา การวิจัย และบริการสังคม ดังความตอนหนึ่งว่า

... ส่วนกำลังคนในระดับสูงนั้น จะมุ่งเน้นเฉพาะสาขาที่ประเทศมีความต้องการมาก นอกจากนั้นจะได้พิจารณาจัดศูนย์การศึกษา ระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ได้สัดส่วนกับประชากรด้วย โดยเร่งรัดด้านคุณภาพการศึกษาในส่วนภูมิภาคให้ใกล้เคียงกับส่วนกลางมากขึ้น ... ขยายการศึกษาในระดับอุดมศึกษาโดยเน้นสาขาวิชาต่าง ๆ ลดหลั่นไปตามความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

และสังคมของประเทศ ความต้องการกำลังคนระดับสูงในสาขา
วิชาต่าง ๆ ที่คิดว่าสำคัญ เช่น สาขาวิชาวิศวกรรมศาสตร์
เกษตรศาสตร์ แพทยศาสตร์ และวิทยาศาสตร์ เป็นต้น รัฐจะ
สนับสนุนในการยกระดับมาตรฐานการอุดมศึกษา ส่งเสริมให้
มีการวิจัยและสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยได้มีโอกาสให้บริการ
ทางวิชาการแก่สังคมมากขึ้น เพื่อที่จะให้บริการนั้นกระจาย
ไปได้ทั่วประเทศ...

(สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2510)

ดังนั้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับแรกและฉบับที่สองต่างช่วย
กำหนดทิศทางให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในช่วงเวลานั้นต้องมุ่งตอบสนองพัฒนาทรัพยากร
มนุษย์ในสาขาที่ขาดแคลน เพื่อเป็นกำลังพัฒนาประเทศ และมหาวิทยาลัยต่างมุ่งสร้างคุณภาพ
ทางวิชาการ แต่มีขีดจำกัดอันเนื่องมาจากบริบททางการเมืองที่อยู่ในปกครองแบบเผด็จการ
ทหารในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพล ถนอม กิตติขจร มีผลให้รัฐเป็นผู้กำหนด
ควบคุมและดำเนินการมหาวิทยาลัยเอง

การจัดระบบโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยไทย

รัฐได้เข้ามามีบทบาทต่อการจัดระบบโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยไทยใน
ลักษณะรวมอำนาจศูนย์กลางตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม และจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์
ดังนี้

1. โครงสร้างกระจายสังกัดภายใต้การควบคุมของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ
2. โครงสร้างรวมสังกัดภายใต้การควบคุมของสำนักนายกรัฐมนตรี

1. โครงสร้างกระจายสังกัดภายใต้การควบคุมของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ

ในช่วง จอมพล ป. พิบูลสงคราม สมัยที่ 2 (พ.ศ. 2490 ถึง พ.ศ. 2500)

นี้เป็นยุคฟื้นฟูภาวะเศรษฐกิจหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากต่าง
ประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจและกองทัพจากสหรัฐอเมริกา องค์การสหประชาชาติ และ

ธนาคารโลก ในปี พ.ศ. 2491 องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาสำรวจปัญหาเศรษฐกิจ การวางแผนทางการปรับปรุงทรัพยากรและป่าไม้ของไทย และหลังจากรัฐบาลไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกธนาคารโลก จึงได้ทำสัญญาข้อตกลงกับรัฐบาลสหรัฐอเมริกาเพื่อช่วยเหลือด้านการศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเกษตรและเทคโนโลยีการเกษตร ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล จอมพล ป.พิบูลสงคราม กับสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มความแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการให้ความช่วยเหลือตาม "Po1.4 Program" การให้ความช่วยทางเทคนิคแก่การศึกษาไทย ดำเนินการโดยคณะกรรมการบริหารวิเทศกิจประจำประเทศไทย (United States Operation Mission = USOM) มีโครงการความช่วยเหลือตั้งแต่ระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา อาชีวศึกษา การฝึกหัดครู มหาวิทยาลัยและการปรับปรุงการสอนภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิฟูลไบรต์ และการให้ความช่วยเหลือทางด้านความมั่นคงและทหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493

ความช่วยเหลือที่รัฐบาลของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้รับจากสหรัฐอเมริกา เริ่มต้นมาจากการที่รัฐบาลนี้ได้แสดงจุดยืนอยู่ข้างสหรัฐอเมริกาอย่างเด่นชัดในสงครามเกาหลี ประกอบกับต่างมีอุดมการณ์สอดคล้องที่จะร่วมกันต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์และการสร้างความมั่นคงในภูมิภาคแถบนี้ (ทักษ์ เจริญธรรม, 2526) จึงมีส่วนผลักดันให้สหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงของมหาวิทยาลัย โดยชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยขาดแคลนความรู้หรือเทคนิควิธีการบริหารและจัดการที่ถูกต้อง ระบบการจัดการบริหารของไทยทั้งในระบอบราชการและเอกชนยังล้าหลัง และไม่มีหลักเกณฑ์ในทางวิชาการดีพอ อาทิ ยังขาดการประสานงานที่ดี ขาดข้อมูลสถิติ สำหรับการตัดสินใจในการทำนโยบาย ดังนั้นจึงมีความเห็นว่าจะต้องพัฒนาระบบการจัดการบริหารของไทยเป็นอันดับแรก เพื่อให้ความช่วยเหลือที่ได้รับจากสหรัฐอเมริกาจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุด (Rostow, 1962)

ผลงานสำคัญชิ้นหนึ่งของความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่มีบทบาทต่อการปรับเปลี่ยนระบบโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยไทยก็คือ ข้อเสนอของเซอร์ ชาร์ลส์ คาร์วิน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้รับมอบหมายจากองค์การการศึกษาวิเทศ-

ศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งชาติ (UNESCO) ให้เข้ามาสำรวจสถานภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2496

จากข้อเสนอของ เซอร์ชาร์ลส์ คาร์วิน เป็นแรงกระตุ้นที่มีฐานสนับสนุนจากสหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจมากพอที่จะผลักดันให้รัฐบาลของ จอมพล ป.พิบูลสงคราม สอรับข้อเสนอข้างต้น ดังจะเห็นได้จากคณะรัฐมนตรีมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาการปรับปรุงระบบบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งผลการพิจารณาปรากฏว่า ให้มหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่งยังคงอยู่ในสภาพเดิม โดยได้จัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่ช่วยประสานนโยบายและการสร้างความร่วมมือในการพัฒนามาตรฐานทางวิชาการ การบริหารงบประมาณและบุคลากร (ทจช., สบ 5.8/1 บันทึกความเห็นของกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของ เซอร์ชาร์ลส์ คาร์วิน เรื่องมหาวิทยาลัยในการประชุมสำนักสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499) คณะกรรมการสภานี้ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนกรรมการได้แก่ รัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ อธิการบดีของทุกมหาวิทยาลัย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ (พระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 37 วันที่ 24 มกราคม 2499) มีดังนี้

โดยที่ขณะนั้นสมควรให้มีสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติขึ้น เพื่อพิจารณาให้
มาตรฐานการศึกษา ตลอดจนการจัดวางหลักสูตร การจัดตั้งคณะ
หรือแผนกวิชา และการแต่งตั้งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์
ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน และอยู่
ในระดับเดียวกับมาตรฐานของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ

2. โครงสร้างรวมสังกัดภายใต้การควบคุมของสำนักนายกรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ. 2502 มหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร มาอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี มหาวิทยาลัยเหล่านี้เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นกรม โดยมีกลไกกลางเกิดขึ้นคือ สภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งเป็นการปรับโครงสร้าง

นำเอาสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติมารวมกับสภาการศึกษาแห่งชาติที่ตั้งขึ้นใหม่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการบริหารสถานประกอบการด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วยอธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และกรรมการโดยการแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรรมการโดยการแต่งตั้งนี้จะอยู่ในวาระ 2 ปี การปฏิบัติงานแบ่งออกเป็น 4 คณะ คือ คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการฝ่ายวิจัย คณะกรรมการฝ่ายหาทุน และคณะกรรมการฝ่ายมหาวิทยาลัย

หน้าที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติ

1. ปรับปรุง วางแผน และจัดทำโครงการศึกษาแห่งชาติให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
2. พิจารณาปัญหาทางการศึกษา
3. พิจารณารายงานการศึกษาและวิจัยผลงานประจำปี
4. วางโครงการการหาทุนบำรุงการศึกษา และเสนอแนะรัฐบาลให้ได้มาซึ่งทุนการศึกษาระดับต่าง ๆ ตามความจำเป็น
5. พิจารณางบประมาณประจำปี
6. พิจารณายุบเลิกรวมมหาวิทยาลัย
7. พิจารณาเห็นชอบในการวางหลักสูตรมหาวิทยาลัย

การที่มหาวิทยาลัยทั้งห้าได้มารวมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น มีเหตุผลสำคัญมาจาก จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ รับข้อเสนอแนะของ เซอร์ ชาร์ลส์ ดาร์วิน ในบางส่วนโดยกล่าวว่า

...แต่อย่างไรก็ดีข้อเสนอแนะของ เซอร์ ชาร์ลส์ ดาร์วิน ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นก็ให้ความคิดแก่ข้าพเจ้า ถึงแม้เราจะไม่ยุบรวมมหาวิทยาลัยเข้าเป็นแห่งเดียวกัน ก็ควรจะให้มหาวิทยาลัยทั้งหลายเข้ามารวมอยู่ในสังกัดเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการรักษามาตรฐานและความเป็นระเบียบอันดี ข้าพเจ้าจึงตัดสินใจเดินทางไปพบ เซอร์ ชาร์ลส์ ดาร์วิน ครึ่งทางคือ เอา

มหาวิทยาลัยที่แยกสังกัดอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ มาไว้ใน
สังกัดเดียวกัน คือ สำนักนายกรัฐมนตรีดังปรากฏใน
พระราชบัญญัติที่ออกพร้อมกันเรื่องโอนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ
มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และนอกจากนั้นข้าพเจ้าใน
ฐานะนายกรัฐมนตรี ก็จะออกคำสั่งให้คณะกรรมการ
พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยต่าง ๆ
ให้มีระบบการปกครองมหาวิทยาลัยเป็นแบบเดียวกันหรือ
ให้คล้ายคลึงกันมากที่สุดที่จะเป็นได้... (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2507)

ต้องการสร้างระบบการปกครองมหาวิทยาลัยให้เอื้อต่อการบริหารราชการแผ่นดิน
ของตนที่มุ่งการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ ดังจะเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบ
ราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ซึ่งกฎหมายนี้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสามารถ
ควบคุมการบริหารราชการหน่วยงานต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นใหม่ และได้โอนหน่วยงานสำคัญ ๆ เข้า
สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สภาการศึกษา
แห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ และสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น รวมทั้งสามารถแต่งตั้ง
ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานเหล่านี้ได้ กลไกบริหารข้างต้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนา
ประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งการดึงให้หน่วยงานเหล่านี้มาอยู่ในสังกัด
นายกรัฐมนตรีก็เพื่อง่ายแก่การควบคุมและตรวจตราได้โดยตรง ทำให้สามารถควบคุมระบบ
ราชการฝ่ายพลเรือนได้ไปในตัว

จากคำกล่าวข้างต้นของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นเครื่องบ่งชี้อย่างเด่นชัดว่า
มหาวิทยาลัยมีอาจจะหลุดพ้นจากวงจรระบบราชการในรูปแบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการของ
จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ลิขิต ฮีร์เวคิน, 2525 และ ทักซ์ เจลิมเต็ยรณ, 2526) ไปได้
ดังจะเห็นได้จากจะใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะแก้ไขการปกครองของมหาวิทยาลัยให้
เป็นแบบฉบับเดียวกันหมดทุกมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นวิธีการคิดแบบราชการ โดยสวนทางกับ
กระแสความคิดของความเป็นมหาวิทยาลัยเพื่อสร้างความหลากหลาย (Ben-David, 1972)
และความเป็นอิสระจากอำนาจของรัฐที่จะมาปรับโครงสร้างการปกครองของมหาวิทยาลัย
(Kerr, 1991) แต่ก็นับว่ามหาวิทยาลัยยังไม่ชะตาตกเนื่องจากการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย

เป็นต้นว่าการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในช่วงเวลานั้น ที่จะผลิตกำลังคนสนองตอบการพัฒนา ประเทศเป็นผลสืบเนื่องมาจากหลังปี พ.ศ. 2500 เป็นต้นมา มหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และยุโรปตะวันตก ฯลฯ ต้องการเข้ามาลงทุนในประเทศไทยได้อย่าง เสรีและเต็มที่ เนื่องจากไทยมีทรัพยากรในการผลิตทั้งในรูปวัตถุดิบและแรงงานพร้อม และ เป็นตลาดสำหรับระบายสินค้า ดังนั้นธนาคารโลกซึ่งสหรัฐอเมริกามีบทบาทสำคัญในองค์การ จึงได้เสนอให้รัฐบาลไทยปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจเพื่อเอื้ออำนวย ต่อการลงทุนของต่างประเทศ โดยธนาคารโลกได้เสนอรายงานเพื่อการแนะนำโครงการ พัฒนาสำหรับประเทศไทยขึ้น ซึ่งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติรับข้อเสนอนี้มาจัดทำ แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2509 ขึ้น

กระบวนการพัฒนาประเทศของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นการปรับปรุงประเทศ ให้ทันสมัย (modernization) มิใช่การพัฒนา (development) ด้วยเหตุผลที่ว่ามุ่งแต่ ปริมาณการผลิตโดยมิได้คำนึงถึงผลที่จะเกิดขึ้น เช่น จอมพล สฤษดิ์ มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ทางวัตถุ ถนนหนทาง การชลประทาน ความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงทำให้ มีการสั่งซื้อเครื่องจักรกลและวัสดุในการก่อสร้างจากต่างประเทศมากขึ้น ในขณะที่มิได้มีการ พัฒนาทางด้านการเกษตรกรรมเพื่อให้มีผลผลิตทางการเกษตรที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เป็นต้น แนวทางพัฒนาเช่นนี้จึงเป็นการพัฒนาเพื่อให้มีเฉพาะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น แต่ มิได้ครอบคลุมถึงผลต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดประโยชน์ควบคู่ไปกับประโยชน์ที่จะได้รับจาก โครงสร้างพื้นฐาน จึงถือว่าการพัฒนาของ จอมพล สฤษดิ์ เป็นเพียงการปรับปรุงให้ทันสมัย เท่านั้น (เสน่ห์ จามริก, 2523, ทักซ์ เฉลิมเตียรณ, 2526; Chattip Nartsupha, 1970 และ Jacobs, 1971)

มหาวิทยาลัยในอุดมศึกษาจึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสร้างความทันสมัยของ จอมพล สฤษดิ์ มุ่งเน้นไปในทิศทางการขยายตัวทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ กล่าวคือ เชิง ปริมาณ รัฐบาลมีนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปสู่ภูมิภาค 3 แห่ง ด้วยกัน ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่เป็นมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งในสถานการณ์เร่งรัดพัฒนา ประเทศเป็นแห่งแรกตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2503 และเปิดเรียน ในปี พ.ศ. 2509 โดยให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งแล้วก็ส่งมอบให้สังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี มหาวิทยาลัยภูมิภาคแห่งที่สองคือ มหาวิทยาลัยขอนแก่น คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งเมื่อวันที่ 22 มกราคม พ.ศ. 2505 ให้เป็นสถาบันการศึกษาขั้นสูงทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเกษตรศาสตร์ และมีผลพ่วงให้มีจัดตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และสถาบันการศึกษาระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี คือ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในเวลาต่อมา

ส่วนในเชิงคุณภาพนั้น นับเป็นช่วงจังหวะหนึ่งที่ทุก ๆ มหาวิทยาลัยไม่ว่าเก่าหรือเพิ่งตั้งต่างมุ่งสู่การก่อสร้างตัวเพื่อความเป็นมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบตามข้อเสนอของ เซอร์ชาร์ลส์ ดาร์วิน ในทิศทางเดียวกันเหมือนกันหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยในสมัยนั้นมีหน้าที่ผลิตกำลังคนที่หลากหลายชั้นเพื่อป้อนตลาดแรงงานอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมในสาขาวิชาที่ขาดแคลนคือ สาขาวิชาวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ แพทยศาสตร์ บริหารธุรกิจและครู จึงมีความจำเป็นที่มหาวิทยาลัยต้องมีการปรับปรุงคุณภาพวิชาการ โดยสภาการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดมาตรฐานหลักสูตรตามข้อเสนอแนะจากนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศเป็นสำคัญ หรือในบางกรณีก็อาศัยต้นแบบหลักสูตรมาตรฐานของมหาวิทยาลัยไทยที่เปิดสอนอยู่แล้ว (ทจช. ทม 0201/1.1/1-19 รายงานการประชุมคณะกรรมการมหาวิทยาลัยฝ่ายบริหาร สภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502-พ.ศ. 2506) และหันมาให้ความสนใจต่อการวิจัย นอกจากนี้แล้ว สภาการศึกษาแห่งชาติยังทำหน้าที่ประมวลโครงการพัฒนามหาวิทยาลัยที่เสนอมาให้สอดคล้องกับเป้าหมายของแผนพัฒนาหลักเพื่อการจัดสรรงบประมาณให้สัมพันธ์กันก่อนที่จะส่งให้กับสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ การดำเนินการทุกอย่างของมหาวิทยาลัยจะอยู่ในสายตาของสภาการศึกษาแห่งชาติทุกกระเบียดนิ้วตามระเบียบของทางราชการอย่างเคร่งครัด

แนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล"

แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทยที่เกิดขึ้นในยุคการขยายตัวทางด้านแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยระหว่าง พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2515 นั้น ได้เกิดแนวความคิดหลักคือ "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ขึ้น

"มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาล" เป็นชื่อแรกของแนวความคิดต้นร่างที่นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ และคณะเป็นผู้เสนอต่อที่ประชุมในการสัมมนาการบริหารมหาวิทยาลัย

ครั้งที่ 2 เรื่อง การบริหารงานมหาวิทยาลัย ณ สว่างคนิवास พ.ศ. 2510 นายป๋วย อึ้งภากรณ์ เป็นหนึ่งในผู้ร่วมเข้าประชุมสัมมนาวิชาการเรื่อง ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 1 ถึง 5 มิถุนายน พ.ศ. 2507 โดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้จัดและเป็นประธานดำเนินการสัมมนาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 ณ สว่างคนิवास ระหว่างวันที่ 16 ถึง 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2509 ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีและสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้จัด ได้รวบรวมความคิดจากการประชุมทั้งสองครั้งเพื่อเสนอเป็นแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาล" เมื่อพิจารณาถึงต้นกำเนิดของแนวความคิดข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่ากลุ่มผู้สร้างแนวความคิดนี้ก็คือ ผู้เข้าร่วมในการประชุมทั้งสองโดยมีนายป๋วย อึ้งภากรณ์ ในฐานะเป็นประธานดำเนินการสัมมนาได้เป็นผู้ประสานความคิดและหยิบยกนำเสนอแนวความคิดต่อที่ประชุมในการสัมมนาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2510 ผู้วิจัยจึงขอเรียกแนวความคิดนี้ว่า "มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ. 2510"

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทยตามแนวความคิดมหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ. 2510 หมายถึง

1. การบริหารการเงินที่คล่องตัว
 - ก. รายจ่ายบริหาร รัฐบาลจ่ายเป็นพันธบัตรเปลี่ยนมือไม่ได้ ระยะ 5 ปี แก่มหาวิทยาลัย
 - ข. รายจ่ายลงทุน โดย University Grants Committee เป็นผู้จัดสรร
2. การบริหารงานของมหาวิทยาลัย
 - ก. การกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารชั้นสูงของมหาวิทยาลัย
 - ข. การให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้บริหารชั้นสูงของมหาวิทยาลัย
3. องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย
4. การส่งเสริมคุณภาพวิชาการ
 - ก. การจัดตั้งสภาอาจารย์
 - ข. การสนับสนุนด้านต่าง ๆ

5. การบริหารงานบุคคล
 - ก. ถ้ามหาวิทยาลัยอยู่ในระบบราชการ
 - ข. ถ้ามหาวิทยาลัยไม่อยู่ในระบบราชการ
6. มหาวิทยาลัยของรัฐที่แยกออกจากระบบราชการ

1. การบริหารการเงิน เนื่องจากการประชุมสัมมนาการบริหารมหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 เรื่องการบริหารงานมหาวิทยาลัย ณ สว่างคนิवास พ.ศ.2510 ได้มีการอภิปรายถึงปัญหาที่ทำให้เกิดผลเสียจากสถานภาพมหาวิทยาลัยไทยในยุคนั้น ปรากฏว่า การบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยขาดความคล่องตัวเป็นปัญหาหนึ่ง ดังความว่า

...ที่ประชุมอภิปรายเกี่ยวกับสถานะของมหาวิทยาลัยไทยปัจจุบัน มีข้อเสียปรากฏในการอภิปราย พอสรุปได้ดังนี้...

11. การบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยขาดความคล่องตัว เป็นผลเสียหายแก่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2510)

นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ (2510) ในฐานะประธานดำเนินการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 พ.ศ.2510 ได้ชี้แจงว่า "...ถ้ามหาวิทยาลัยแยกออกมาเป็นอิสระ ปัญหาการเงินนั้นอาจแก้ไขได้โดยรัฐบาลออกพันธบัตรให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อนำดอกผลไปใช้ในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยตามงบประมาณที่ต้องการได้..." (สภาการศึกษา, 2510)

ประกอบกับมติที่ประชุมในครั้งนั้น เรื่องข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหาร มหาวิทยาลัยต่างเห็นพ้องต้องกันว่า ควรมีการเปลี่ยนแปลงระบบมหาวิทยาลัยในขณะนั้น และควรเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้อย่างเป็นขั้นตอน เช่น เริ่มต้นโดยการเปลี่ยนแปลงทางการเงิน ดังการสรุปประเด็นสำคัญของการประชุม ความว่า

...ประเด็นที่หยิบยกขึ้นพิจารณา

1. ที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่า ควรมีการเปลี่ยนแปลงระบบปัจจุบัน

2. การเปลี่ยนแปลงนี้ควรเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ได้วางแผนไว้
ซึ่งอาจทำได้เป็นขั้น ๆ ไป เช่น เริ่มต้นโดย...

- การเปลี่ยนแปลงทางการเงิน...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2510)

ดังนั้น นายบ๊วย อิงภากรณ์ ผู้นำกลุ่มความคิดนี้ได้นำเสนอวิธีการแก้ไขปัญหา
การบริหารการเงินของมหาวิทยาลัย ซึ่งถือเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องได้รับการแก้ไขในอันดับ
ต้น ๆ ไว้ดังนี้

ก. ราชจ่ายบริหาร รัฐบาลควรเป็นผู้จัดสรรงบประมาณประเภทราชจ่าย
บริหารให้แก่มหาวิทยาลัยในรูปของพันธบัตรชนิดเปลี่ยนมือไม่ได้ ระยะ 5 ปี ให้แก่
มหาวิทยาลัยเพื่อการใช้จ่าย ถ้าหากดอกเบี้ยมีการเปลี่ยนแปลงไปให้มีการทดแทน

ข. ราชจ่ายลงทุน เสนอให้มีการจัดตั้ง University Grants
Committee ขึ้นในตอนที่ยังเสนอได้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษยังมิได้ตั้งชื่อเป็นภาษาไทย โดย
มหาวิทยาลัยจะต้องทำโครงการพัฒนาลงทุนระยะ 5 ปี เสนอต่อ University Grants
Committee พิจารณาและจัดสรรเงินลงทุนให้แก่มหาวิทยาลัย

2. การบริหารงานของมหาวิทยาลัย คณะผู้เสนอแนวความคิดได้กำหนดคุณสมบัติ
ของผู้จะมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารชั้นสูงของมหาวิทยาลัย คือ อธิการบดี คณบดี หัวหน้าแผนก
วิชา ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิสามารถทำงานได้เต็มเวลา มีวาระในการดำรงตำแหน่งและให้
คณาจารย์มีสิทธิเลือกผู้บริหารมหาวิทยาลัยโดยอาจจะผ่านตัวแทนในรูปของสภาคณาจารย์ได้
เนื่องจากข้อเสนอต้องการแก้ไขปัญหามหาวิทยาลัยกำลังเผชิญอยู่ ดังในที่ประชุมครั้งนี้สรุป
ถึงปัญหาที่มีผลต่อสถานะของมหาวิทยาลัยไทยในขณะนั้น คือ

...เปิดโอกาสให้นักการเมืองเข้ามามีส่วนในการปกครอง

โดยเหตุที่ไม่มีระบบให้คณาจารย์มีเสียงในการเลือกผู้บริหาร

เช่น มีสภาคณาจารย์ เป็นต้น...

ผู้บริหารชั้นสูง อธิการบดี คณบดี หัวหน้าแผนกวิชาและ

ก. เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทำงานได้เต็มเวลา

ข. ใ้คณาจารย์ (จะเป็นรปสภาอาจารย์ ฯลฯ) เป็น
ผู้เสนอให้รัฐบาลเห็นชอบ

ค. มีกำหนดเวลาออก...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2510)

3. สภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยตามแนวความคิดนี้ประกอบด้วยองค์คณะบุคคลลักษณะไตรภาคี คือ

3.1 ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐบาลแต่งตั้ง ซึ่งอาจรวมถึงผู้แทนสำนักงบประมาณ อีกประเภทหนึ่งคือ ผู้ทรงคุณวุฒิที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง เช่น อาจารย์พิเศษ ซึ่งอาจมีการจำกัดจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิประเภทนี้ไว้ก็ได้

3.2 ผู้บริหารมหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี และรองคณบดี

3.3 คณาจารย์ในมหาวิทยาลัย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นศาสตราจารย์อย่างน้อยจำนวน 2 คนได้จากการเลือกตั้ง และอีกประเภทหนึ่งผู้แทนอาจารย์ อย่างน้อยจำนวน 2 คน ได้จากการเลือกตั้งเช่นกัน

กลไกการทำงานของสภามหาวิทยาลัย ก็คือการตั้งคณะกรรมการเรื่องต่าง ๆ ได้เช่น คณะกรรมการการเงิน คณะกรรมการปูนบำเหน็จ ฯลฯ

ดังระบุไว้ในรายงานการประชุมนี้ว่า

...สภามหาวิทยาลัย : มีสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วย

ก. ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐบาลแต่งตั้ง (ซึ่งอาจจะรวมทั้งผู้แทนสำนัก

งบประมาณ)

ข. อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี

ค. ผู้ศาสตราจารย์ผู้ใหญ่ผู้น้อยเลือกตั้งอย่างน้อย 2 คน

ง. ผู้ที่อาจารย์อื่น ๆ เลือกตั้งอย่างน้อย 2 คน

จ. ผู้อื่น เช่น อาจารย์พิเศษ ตามที่สภามหาวิทยาลัยจะเชิญ

มาเป็นกรรมการ (จำกัดจำนวนก็ได้)

นอกจากนี้สภามหาวิทยาลัยอาจมีอนุกรรมการเรื่องต่าง ๆ ได้

เช่น กรรมการการเงิน การพยาบาลเห็นจ ฯลฯ...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2510)

4. การส่งเสริมคุณภาพทางวิชาการ คณะผู้เสนอแนวความคิดข้างต้นได้เสนอให้มีสภาอาจารย์ รวมทั้งมีการส่งเสริมประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายนอก จัดเตรียมเงินทุนส่งเสริมการวิจัย ห้องทดลอง ห้องสมุด และให้ความสนับสนุนแก่หัวหน้าแผนกวิชาอย่างเต็มที่ ดังความตอนหนึ่งของต้นร่างข้อเสนอนี้ว่า "...การส่งเสริมคุณภาพวิชาการ : มีสภาอาจารย์ มีการส่งเสริมประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายนอก มีเงินทุนส่งเสริมการวิจัย ห้องทดลอง ห้องสมุด ให้ความสำคัญแก่หัวหน้าแผนกวิชาอย่างพอเพียง..." (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2510)

คณะผู้เสนอแนวความคิดข้างต้นได้เสนอให้ตั้งสภาคณาจารย์ เนื่องจากที่ประชุมนี้มีความเห็นว่า สถานะของมหาวิทยาลัยไทยในขณะนั้น มีข้อเสียปรากฏให้เห็นคือ

...1. ขาดความจริงใจในการให้การศึกษ ไม่ส่งเสริมให้เกิด

academic community

2. หย่อนการสอดส่องในเรื่องมาตรฐานและประสิทธิภาพทางวิชาการ

3. มหาวิทยาลัยไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่อันแท้จริงของมหาวิทยาลัย

4. มีปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งบั่นทอนประสิทธิภาพของอาจารย์

5. การหย่อนประสิทธิภาพของอาจารย์ เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาเล่าเรียนของนิสิตนักศึกษา...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

ประกอบกับที่ประชุมในการสัมมนาหาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2509 ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ควรตั้งสภาอาจารย์ ซึ่งเป็นผลจากคณะกรรมการกลุ่มย่อยเรื่อง การบริหารงานบุคคลของการสัมมนาครั้งนั้น โดยมีนายแพทย์ สวัสดิ์ สกุลไทย เป็นประธานกลุ่มนี้ และมีสมาชิกกลุ่มประกอบด้วย นายแพทย์ อารี วิลละเสวี นายแพทย์ ภูเก็ท วาจานนท์ นายพนม สมิติานนท์ นายเทอด สุปรีชากร นายนิพนธ์ คันธเสวี นายนิพนธ์ เปาโรหิต นายสุวัฒน์ นิยมคำ นายแพทย์ ประยุทธ์ ฐิตะสุต นายเกษม ศิริสัมพันธ์ นายเสน่ห์ จามริก น.อ. สมภพ ภิรมย์ นายพนัส หันนาคินทร์ นายอมร รักษาสิทธิ์ นางอำไพ สุจริตกุล และนายเกษม สุวรรณกุล เลขานุการกลุ่ม ได้เสนอให้มีการจัดตั้งสภาอาจารย์ (Faculty Senate) เพื่อเป็นองค์กรควบคุมทางวิชาชีพวิชาการของมหาวิทยาลัย ดังความเห็นที่เสนอไว้ว่า

...อนึ่ง เพื่อสร้างบรรยากาศทางวิชาการอันเหมาะสมสำหรับการบริหารงานบุคคลฝ่ายวิชาการมหาวิทยาลัย ที่ประชุมกลุ่มได้พิจารณาเห็นว่า มหาวิทยาลัยควรตั้งสภาอาจารย์ (Faculty Senate) เพื่อเป็นองค์กรควบคุมทางวิชาชีพวิชาการของมหาวิทยาลัย สภาอาจารย์นี้ให้ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งเป็นอาจารย์หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการ โดยให้มีการเลือกตั้งจากบรรดาอาจารย์และนักวิชาการทุกระดับของมหาวิทยาลัย จุดประสงค์สำคัญคือ ให้อาจารย์และนักวิชาการทุกระดับได้มีผู้แทนของตนในสภาอาจารย์ในลักษณะที่สมดุลย์กัน สมาชิกของสภาอาจารย์ควรอยู่ในตำแหน่ง 2-3 ปี จึงให้มีการเลือกตั้งครั้งหนึ่งให้สมาชิกเลือกตั้งประธานสภาอาจารย์กันเอง และให้มีการประชุมสภาอาจารย์อย่างน้อยภาคการศึกษาละ 1 ครั้ง หรือสมาชิกเท่าที่จำนวนจะระบุไว้เช่น สองในสาม เข้าชื่อกันให้ประธานเรียกประชุมก็ได้

ให้สภาอาจารย์ (Faculty Senate) มีอำนาจดังต่อไปนี้

ก) สภาอาจารย์เป็นผู้กำหนดมาตรฐานสำหรับตำแหน่งทางวิชาการ (เช่น ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เป็นต้น)

ข) สภาอาจารย์มีหน้าที่เสนอแนะ (recommendation) และ
อำนาจตำหนิติเตียน (condemnation) ในกิจการทั่วไปของ
มหาวิทยาลัย

ค) สภาอาจารย์เป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาเรื่องราวอันกระทบ
กระเทือนในทางเสรีภาพวิชาการ (academic freedom)

...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

5. การบริหารงานบุคคล เนื่องจากการสัมมนาการบริหารมหาวิทยาลัยครั้งที่ 2
ณ สว่างคนิวาส พ.ศ. 2510 ที่ประชุมมีความคิดเห็นแยกเป็น 2 กระแส คือ

กระแสแรก มีผู้เข้าประชุมบางกลุ่มเห็นว่า การเป็นข้าราชการมีเกียรติ
และเป็นอาชีพที่มั่นคง รวมทั้งมีบำเหน็จ ดังความตอนหนึ่งของการสรุปรายงานเกี่ยวกับข้อดี
ของสถานะของมหาวิทยาลัยไทยในขณะนั้นว่า

...2. การเป็นข้าราชการ มีระบบการให้เหรียญตราซึ่งนับว่า
เป็นเกียรติอย่างยิ่ง

3. การเป็นข้าราชการนั้น นับได้ว่ามีฐานะมั่นคง นอกจากนี้
นี้ยังมีระบบการให้บำเหน็จบำนาญที่ดีด้วย...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2510)

กระแสที่สอง ผู้เข้าร่วมประชุมบางกลุ่มเห็นว่า การเป็นข้าราชการเป็น
อุปสรรคต่อความเจริญของมหาวิทยาลัย ดังปรากฏในความตอนหนึ่งของการสรุปรายงานการ
ประชุมครั้งนี้ว่า

...วินัยราชการเป็นอุปสรรคสำคัญอย่างหนึ่งของการวิจัย
ทางด้านสังคมศาสตร์ เพราะอาจกระทบกระเทือนนโยบาย
หรือตัวบุคคลในรัฐบาล... ระบบเงินเดือนปัจจุบันไม่
กำลังใจในการทำงานของอาจารย์ไม่จูงใจให้คนที่มีความรู้
ความสามารถเข้ามาเป็นอาจารย์...

(สภากาการศึกษาแห่งชาติ, 2510)

ดังนั้น คณะผู้เสนอแนวความคิดนี้จึงนำเสนอทางเลือกไว้ 2 ทางสำหรับการบริหารงานบุคคล คือ

ทางเลือกที่ 1 ถ้าอยู่ในระบบราชการ ได้เสนอให้ใช้วิธีการจำแนกตามงาน (job classification) โดยมีการเลื่อนขั้นตามผลงาน รวมทั้งต้องมีการแก้ไขให้มีอิสระจากวินัยปกติของราชการ

ทางเลือกที่ 2 ถ้าไม่อยู่ในระบบราชการ ต้องกำหนดอัตราเงินเดือนด้วยวิธีการจำแนกตามงาน (job classification) ในอัตราที่สูงกว่าข้าราชการ นอกจากนี้ยังต้องมีบำเหน็จบำนาญและการส่งเคราะห์ต่าง ๆ

6. มหาวิทยาลัยของรัฐที่แยกออกจากระบบราชการ คณะผู้เสนอแนวความคิดนี้ได้แสดงถึงจุดยืนของกลุ่มผู้คิดไว้ว่า "ควรให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของราชการที่แยกตัวออกจากวิธีการที่ใช้อยู่" (สภากาการศึกษาแห่งชาติ, 2509) คือความได้ว่า คณะผู้เสนอความคิดต้องการให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีระบบของมหาวิทยาลัยเองโดยแยกตัวออกจากระบบราชการที่ควบคุมมหาวิทยาลัยอยู่ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวว่าการเปิดการสัมมนาหาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2509 ของนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในฐานะประธานดำเนินการสัมมนาครั้งนี้ ความว่า

... หลักการที่สำคัญที่สุดที่กระผมใคร่จะเสนอต่อที่ประชุมนี้ คือ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไม่ควรจะเป็นหน่วยราชการ เพราะเหตุใด มหาวิทยาลัยจึงไม่ควรจะเป็นหน่วยราชการขอเสนอตอบว่าการบรรจุแต่งตั้งถอดถอนป็นบำเหน็จรางวัลตามแบบราชการทั่วไปนั้น ใช้กับอาจารย์ไม่ได้ อาจารย์ที่คิดกับข้าราชการที่คิดไม่เหมือนกัน การที่มหาวิทยาลัยแห่งใดแห่งหนึ่งมีความประสงค์ที่จะบรรจุผู้มีอาวุโสและมีคุณวุฒิจากภายนอกเข้ามาเป็นศาสตราจารย์ในมหาวิทยาลัยแห่งใดแห่งหนึ่งท่านจะเห็นได้ว่าจะทำไม่ได้ เพราะเหตุว่าบุคคลคนนั้นไม่เคยสอนเพราะฉะนั้นเป็นศาสตราจารย์ไม่ได้ บุคคลนี้ไม่เคยเป็นข้าราชการเพราะฉะนั้นเข้ามาในมหาวิทยาลัย

ไม่ได้ ถ้าจะเข้ามาจะต้องเข้ามาเป็นขั้นบันไดหรือถ้าจะเข้ามาเป็น
ขั้นพิเศษจะต้องเป็นวิสามัญเป็นศาสตราจารย์ธรรมดาไม่ได้ อีก
กรณีหนึ่งเป็นกรณีการป้อนบำเพ็ญ สมมติว่าเราเกิดมาเปรียบเทียบกับ
อาจารย์มหาวิทยาลัย 2 คน คนหนึ่งยังหนุ่มอยู่ซึ่งสำเร็จมาใหม่ ๆ
และสามารถที่จะคิดค้นอะไรมาเป็นพิเศษชนิดที่เรียกกันว่าจีเนียส
ที่เดียวที่จะเป็นประโยชน์แก่สังคมมากกับอาจารย์อีกคนหนึ่ง
อาจารย์ ข. ซึ่งป็นแล้วป็นเล่าสั่งสอนนักเรียนด้วยวิชาที่ตัวได้มา
เมื่อ 50 ปีก่อน สองคนนี้เราจะเห็นได้ว่าตามระบบราชการ
ปัจจุบัน อาจารย์ ข. จะต้องเป็นศาสตราจารย์ ส่วนอาจารย์ ก.
ถ้าหากว่ามาจากเมืองนอกใหม่ ๆ ถึงแม้ว่าจะคิดค้นอะไรได้
อย่างมากก็เป็นอาจารย์โท เราไม่สามารถที่จะทำให้การป้อน
บำเพ็ญรางวัลนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามลักษณะของ
มหาวิทยาลัยได้ วิธีการของมหาวิทยาลัยกับวิธีปฏิบัติราชการ
ปกติก็มีผิดกัน เวลาทำงานเวลาหยุดต่างกัน ที่สำคัญที่สุดก็คือ
หน่วยราชการทั่วไปนั้นต้องรับใช้รัฐบาลในขณะใดขณะหนึ่ง แต่
ส่วนมากมหาวิทยาลัยนั้นต้องรับใช้รัฐบาลเหมือนกัน แต่เป็น
รองลงไป มหาวิทยาลัยต้องบริการให้ชาติทั้งในปัจจุบันและอนาคต
และเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคต ข้อแตกต่างอีกข้อหนึ่งก็คือ ข้าราชการ
ต่าง ๆ ต้องปฏิบัติราชการตามวินัยของข้าราชการจะให้สัมภาษณ์
หนังสือพิมพ์ไม่ได้จะเขียนลงหนังสือพิมพ์ไม่ได้ ถ้าหากว่า
ผู้บังคับบัญชาไม่อนุญาต ส่วนอาจารย์มหาวิทยาลัยนั้นตรงกันข้าม
มีหน้าที่ ๆ จะเผยแพร่วิชาความรู้ของคนให้สาธารณชนทั่วไปทราบ
ถึงแม้ว่าจะขัดกับนโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันแต่ใดแห่งหนึ่ง
มีความจำเป็นที่จะต้องเสนอวิชาความรู้ มีสิ่งที่จะแสดงออกไป
ถ้าหากว่าอาจารย์ใดมัดแต่เก็บเงียบในสิ่งที่ตนเห็นว่าควรจะ

เผยแพร่ สิ่งที่คุณเห็นว่าเป็นวิชาการแล้วผู้นั้นจะถือว่าเป็นอาจารย์
ห้ามมิได้...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

สำหรับการนำเสนอแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับของรัฐบาลฉบับ
ต้นร่าง พ.ศ. 2510" นั้น ไม่ได้กล่าวถึงต้นสังกัดที่จะเข้ามากำกับดูแลมหาวิทยาลัยและ
สถานภาพของมหาวิทยาลัยไว้อย่างแจ่มชัดนัก ผู้วิจัยขอกล่าวแสดงให้เห็นความสัมพันธ์
เชื่อมโยงของความคิดที่ล่อหลอมให้เกิดแนวความคิดนี้ จากผลรายงานการประชุมในการ
สัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 1 สว่างคนิวาส พ.ศ. 2509 เพื่อให้เห็นถึงความคิดเห็นของ
กลุ่มผู้นำความคิดนี้ คือ มหาวิทยาลัยควรอยู่ภายใต้หน่วยงานระดับเทียบเท่ารัฐมนตรี ซึ่งอาจ
จะต้องเป็นทบวงหรือกระทรวงการศึกษาขึ้นสูงอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังความตอนหนึ่งว่า

...ประธานดำเนินการสัมมนา (นายป๋วย อึ๊งภากรณ์) เสนอต่อที่ประชุม
ว่า การจัดมหาวิทยาลัยไม่ว่าเป็นรูปราชการหรือไม่ก็ตาม จะต้องมีความ
ผูกพันกับคณะรัฐมนตรีนั้น ทั้งจำเป็นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรี
คนหนึ่งคนใดจึงควรพิจารณาว่า ถ้าอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวง
ศึกษาธิการจะดีหรือไม่ เพราะที่เป็นอยู่ในปัจจุบันการที่มหาวิทยาลัยแยก
ตัวมาขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรีก็ด้วยต้องการเงินและเกียรติภูมิ แต่
มหาวิทยาลัยไม่ได้รับทั้ง 2 อย่าง กลับก่อให้เกิดผลเสียอีกเพราะการ
จัดการศึกษาของประเทศจะต้องมีความต่อเนื่องกัน การที่การศึกษา
ระดับต่ำและสูงอยู่คนละสังกัด ทำให้ขาดความสัมพันธ์ กลายมาแข่งขัน
ในทางไม่ได้ ทั้งก่อให้เกิดอุปสรรคในการถ่ายเทแลกเปลี่ยนอาจารย์
เพราะอยู่คนละกระทรวง

ตามข้อเสนอนั้นผู้เข้าร่วมสัมมนาฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า การให้
มหาวิทยาลัยไปขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการจะก่อให้เกิดระบบ
bureaucratic ตามขนาดกระทรวง ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาอีก
มากมาย การจัดทำมีการประสานงานระหว่างการศึกษาทุกระดับ

อาจจะทำได้ในสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะมีรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวง
ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเป็นกรรมการอยู่ด้วย

ผู้เข้าร่วมสัมมนาอีกฝ่ายหนึ่งเห็นด้วยกับข้อที่ว่า ถ้ามหาวิทยาลัย
ขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ จะก่อให้เกิดปัญหามากมาย และ
เห็นด้วยกับประธานดำเนินการสัมมนาว่า ควรจะให้มหาวิทยาลัย
อยู่ภายใต้หน่วยงานในระดับเทียบเท่ารัฐมนตรี ซึ่งอาจจะตั้งเป็น
ทบวงหรือกระทรวงศึกษาธิการชั้นสูงอย่างใดอย่างหนึ่ง...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

จากผลการประชุมสัมมนาการบริหารมหาวิทยาลัยครั้งที่ 1 สว่างคนิวาส พ.ศ.
2509 นี้ แสดงให้เห็นว่าผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 68 คน ซึ่งเป็นผู้บริหารและอาจารย์
มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรมวิเทศสหการ สำนักงานปลัดสำนักนายก
รัฐมนตรี สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ ต่างก็มีความ
คิดเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องความสัมพันธ์ในการบริหาร พอจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่ม
แรกยังคงต้องการให้มหาวิทยาลัยอยู่ในระบบราชการ กับอีกกลุ่มหนึ่งต้องการให้มหาวิทยาลัย
ออกจากระบบราชการ แต่การประชุมครั้งนั้นก็ไม่สามารถหาข้อสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยควรอยู่
ในระบบราชการหรือไม่อยู่ในระบบราชการจึงมีมติให้มีการจัดสัมมนาในหัวข้อความสัมพันธ์ใน
การบริหารอีกครั้งหนึ่ง ความว่า

...เรื่องความสัมพันธ์ในการบริหาร มติให้มีการสัมมนาในหัวข้อนี้
อีกครั้งหนึ่ง เพื่อพิจารณาในหลักการสำคัญที่ว่า มหาวิทยาลัยควรจะ
อยู่ในระบบราชการหรืออยู่นอกระบบราชการเพราะจะเป็นหลักการ
สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัย
และเรื่องอื่น ๆ ทั้งหมด...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

เมื่อที่ประชุมข้างต้นยังไม่มิตีออกมาอย่างแจ่มชัดว่า มหาวิทยาลัยควรอยู่ในระบบราชการหรือออกจากระบบราชการ จึงมีผลต่อเนื่องมาถึงกลุ่มผู้นำความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับฉบับต้นร่าง พ.ศ. 2510" จึงต้องเพื่อทางเลือกไว้กับการบริหารงานบุคคล 2 ทางเลือก คือ เป็นข้าราชการหรือไม่เป็นข้าราชการ เพื่อให้ที่ประชุมในการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 เรื่อง การบริหารงานมหาวิทยาลัย ณ สว่างคนิवास พ.ศ. 2510 เป็นผู้ตัดสินใจต่อไป

แรงกระตุ้นที่ทำให้เกิดแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล"

"มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาล" เป็นแนวความคิดต้นร่างที่เกิดขึ้นจากแรงกระตุ้นสำคัญ 2 ประการ คือ

1. การรวมตัวของกลุ่มอาจารย์
2. ปัญหาของมหาวิทยาลัยไทย
3. แนวความคิดตะวันตก

1. การรวมตัวของกลุ่มอาจารย์ จุดเริ่มต้นเกิดจากการรวมกลุ่มของอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2506 เพื่อพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน พร้อมทั้งหารือภาวะเป็นอยู่ของการศึกษาของไทยต่างยอมรับว่า

... เรายังขาดสื่อสัมพันธ์ในทางที่จะส่งเสริมวิชาความรู้อย่างจริงจัง บรรดาครูอาจารย์ แม้ในชั้นมหาวิทยาลัยมักค่า เนินชีวิตและปฏิบัติงาน การต่างคนต่างอยู่ ปราศจากความกระตือรือร้นที่จะเหลียวแลประสานร่วมมือกันเท่าที่ควร สภาพบรรยากาศทำนองนี้เนื่องมาจากสาเหตุใดก็ตาม ต้องนับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งต่อความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพ อันทรงเกียรติค่านนี้ โดยลักษณะภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ ครูอาจารย์จะบำเพ็ญตนเพื่องมุ่งหน้ารับใช้หรือจำกัดตนงมงายอยู่กับผล

ประโยชน์เฉพาะตัวแคบ ๆ ทั่วไปนั้น ช่อมเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรง
สำหรับคนที่สังคมยกย่องว่าวิชาคือวิชาความรู้เป็นงานของชีวิต...

(บันทึกแถลง. 2507)

ลีปเปนท์ เกตุทัต (2537) ได้เรียกกลุ่มอาจารย์นี้ว่า "อาจารย์หัวก้าวหน้า"
ความว่า

...อาจารย์ที่รวมตัวกันเป็นอาจารย์ที่เพิ่งจบการศึกษามาจากต่างประเทศ
รุ่นสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รุ่นแรก เช่น อาจารย์เกษม สุวรรณกุล
อาจารย์ สมศักดิ์ ชูโต อาจารย์กมล สมวิเชียร อาจารย์ประชุม
โถมฉาย อาจารย์บุญวัฒน์ วิสกุล อาจารย์พิทยา สายหู อาจารย์
เสน่ห์ จามริก อาจารย์บัว อึ้งภากรณ์ อาจารย์อมร รักษาสิทธิ์
อาจารย์อัครชัย วิเชียรเจริญ เป็นต้น อาจารย์กลุ่มอาจารย์นี้เป็นกลุ่ม
อาจารย์หัวก้าวหน้าซึ่งต้องการเปลี่ยนมหาวิทยาลัยให้ดีขึ้น...

การรวมตัวของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้านี้ ต่างพยายามคิดหาหนทางที่จะ
สร้างสื่อสัมพันธ์ขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับผู้มีอาชีพสอนและผู้รักวิชาการทั้งหลาย ในเบื้องต้น
มีการจัดสัมมนาเป็นประจำทุกเดือน โดยเชิญผู้รู้ในแขนงวิชาต่าง ๆ มาเสนอเรื่องอภิปราย
ระหว่างกันเอง ต่างได้พูดจาโต้กันอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมาด้วยเหตุผล และภาษาในกลุ่ม
ต่าง ๆ เห็นพ้องต้องกันว่า ในปีหนึ่ง ๆ น่าจะมีการจัดสัมมนาใหญ่ 1 ถึง 2 ครั้ง เพื่อนำ
ประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ มาพูดกัน ใช้เวลาหลาย ๆ วัน มีผู้ร่วมในวงกว้างขึ้น ด้วยเป้าหมาย
นี้ของกลุ่มจึงนำสู่การจัดสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย
ไทยที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 1 ถึง 5 มิถุนายน พ.ศ. 2507
เป็นครั้งแรกในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

การรวมตัวของอาจารย์กลุ่มนี้ทำให้อาจารย์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เกิดการ
ตื่นตัวที่จะระดมความคิดพัฒนามหาวิทยาลัยของตนให้ดีขึ้น และขยายวงกว้างมากขึ้น
ดังจะเห็นได้จากสโมสรอาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดสัมมนาเรื่องอุดมคติและ
สถานการณ์ของการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ณ สว่างคนิवास ระหว่างวันที่ 10 ถึง 12

ธันวาคม พ.ศ.2508 ซึ่ง นายระวี ภาวิไล ในฐานะประธานกลุ่มกิจกรรมของสโมสรอาจารย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในขณะนั้นเล่าให้ฟังว่า "...มีโอกาสดำเนินการสัมมนา วิชาการที่จัดที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ทำให้เกิดความสนใจและ เป็นผู้ริเริ่มให้สโมสรอาจารย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจัดสัมมนาวิชาการทำนองนี้ขึ้นเป็น ครั้งแรก..." (ระวี ภาวิไล, 2537)

การขยายตัวทางความคิดของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้ามีพลังกระตุ้นให้สำนัก นายกรัฐมนตรีและสภาการศึกษาแห่งชาติร่วมกับมหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อระบบการบริหารมหาวิทยาลัย จึงทำให้มีการจัดสัมมนาการบริหารมหาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 16 ถึง 18 กรกฎาคม พ.ศ.2509 ณ สว่างคนิवास ทำให้เกิดการ หล่อหลอมทางความคิดของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าจากการสัมมนาวิชาการที่จัดที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 มาผสมผสานต่อเนื่องกับการสัมมนาการบริหาร มหาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 โดยมีนายบัว อิงกาภรณ์ เป็นประธานดำเนินการ สัมมนา ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นหนึ่งจนเกิดเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ที่เรียกว่า "มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ.2510" ขึ้น

2. ปัญหาของมหาวิทยาลัย จากการสัมมนาวิชาการเรื่องปัญหาและบทบาท มหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 1 ถึง 5 มิถุนายน พ.ศ.2507 และการสัมมนาบริหารมหาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 ณ สว่างคนิवास ระหว่าง วันที่ 16 ถึง 18 กรกฎาคม พ.ศ.2509 ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัย ในช่วงเวลานั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารการเงิน บุคคล และวิชาการได้มาเป็นแรง กระตุ้นสำคัญต่อการเกิดแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับ ต้นร่าง พ.ศ.2510" ซึ่งสาเหตุของปัญหาที่มหาวิทยาลัยเผชิญมาจากการจัดระเบียบ บริหารราชการในขณะนั้น กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรมและมีได้มอบ อำนาจหน้าที่ที่จำเป็นต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยอย่างเพียงพอ ดังความว่า

...กรณีมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรม และส่วนราชการ
ในระดับสูงที่ได้มอบอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัยเท่าที่

จำเป็นให้พอสมควร จึงเป็นสาเหตุให้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการของมหาวิทยาลัยจำกัดอยู่ภายในขอบเขตอำนาจเสมือนกรม ๆ หนึ่ง...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

เมื่อมหาวิทยาลัยมีฐานะเทียบเท่ากรม จึงมีผลให้หน่วยราชการภายนอกเข้ามาควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจนทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การบริหารการเงิน มีหน่วยงาน 2 แห่ง ที่ควบคุมการดำเนินการมหาวิทยาลัย คือ

2.1.1 สำนักงานประมาณ มีหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณและออกกระเป๋าสตางค์บังคับเกี่ยวกับการเงิน โดยมีการปฏิบัติต่อมหาวิทยาลัย ดังเช่น หน่วยราชการอื่น ๆ มิได้ตระหนักถึงคุณลักษณะของมหาวิทยาลัยที่มีความแตกต่างในประเด็นหนึ่งว่า มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งผลิตผู้มีความรู้ให้กับประเทศชาติ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานประมาณผู้พิจารณางบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยไม่เข้าใจเกี่ยวกับการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยและมีการวิ่งเต้น นายเกษม สุวรรณกุล ได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ต่อที่ประชุมการสัมมนาวิชาการเรื่อง ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่คณะรัฐศาสตร์ เมื่อ พ.ศ. 2507 ความว่า

...มหาวิทยาลัยเสนองบประมาณ การพิจารณาขั้นต้นของสำนักงานประมาณก็พิจารณาโดยข้าราชการของสำนักงานประมาณ... ข้าราชการสำนักงานประมาณระดับต้น ๆ นี้มีอำนาจจะตัดงบประมาณหรือให้คงไว้ตามที่เสนอก็ได้ ... เหตุผลในการตัดทอนเจ้าหน้าที่บางคราว ล้อให้เห็นว่าไม่เข้าใจเรื่องการศึกษาในระดับสูง และบางครั้งความเห็นของเจ้าหน้าที่เหล่านี้ต้องทำให้โครงการหรือนโยบายของมหาวิทยาลัยต้องเลิกล้มไปโดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้เป็นผู้ตั้งนโยบายเสียเองตามความเห็นของตน ... โดยเหตุที่งบประมาณของมหาวิทยาลัยอาจถูกตัดตามอารมณ์ของเจ้าหน้าที่ชั้นรอง ๆ ของสำนักงานประมาณแล้ว ดังนี้ จึงเกิดการปฏิบัติที่เรียกว่า "วิ่ง" ... การวิ่งคือการจะไปสร้างความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งของสำนักงานประมาณที่มีหน้าที่พิจารณา

งบประมาณ... (สมาคมสังคมศาสตร์, 2507)

แม้ว่าตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มาตรา 10(5) ได้ระบุว่าสภาการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นั้น ปรากฏว่าสภาการศึกษาไม่มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ เพราะอำนาจนี้สำนักงานงบประมาณยังคงดำเนินการเองดังกล่าวยังข้างต้น

2.1.2 กรมบัญชีกลาง มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัยในการจ่ายเงิน เช่น อัตราค่าสอนพิเศษ อัตราค่าจ้างอาจารย์ที่เป็นลูกจ้าง อัตราค่าตรวจกระดาษสอบ ตลอดจนการเบิกจ่ายงบประมาณอื่น ๆ กฎเกณฑ์ที่กรมบัญชีกลางออกมาไม่สนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เช่น กฎว่าด้วยอัตราค่าสอนพิเศษ เป็นต้น

ผลการประชุมทั้งสองครั้งคือ การสัมมนาวิชาการเรื่อง ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่คณะรัฐศาสตร์ พ.ศ. 2507 และการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 1 ณ สว่างคนิवास พ.ศ. 2509 มีผู้เข้าร่วมประชุมเสนอแก้ไขปัญหาการจัดสรรงบประมาณโดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grants Committee) ตามแบบประเทศอังกฤษ หรือจะใช้วิธีการของสหรัฐอเมริกาก็ได้ ดังความว่า

... เห็นสมควรให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการใช้งบประมาณ เท่าที่จะเป็นผลต่อมหาวิทยาลัยมากที่สุด การควบคุมควรมีแต่เป็นการควบคุมกว้าง ๆ ไม่ใช่ควบคุมละเอียดอย่างที่ปฏิบัติอยู่ ส่วนกลจักรที่จะพิจารณาอาจจะใช้ระบบอังกฤษที่มี University Grants Committee หรือจะใช้วิธีของสหรัฐอเมริกาก็ได้ ต้องมีการตกลงกันต่อไป... (เกษม สุวรรณกุล, 2507)

และ

... สำนักงานงบประมาณต้องรับภาระในการจัดสรรงบประมาณแต่ละโครงการให้แต่ละมหาวิทยาลัย และปรากฏว่ามีการจัดสรรนั้น ได้รับการกลั่นกรองมาไม่เท่ากัน ทั้งนี้ เพราะยังไม่มีแผนระยะยาวที่วางไว้สำหรับองค์การที่จะจัดสรรงบประมาณแก่มหาวิทยาลัย

อาจจัดตั้งสำนักงานหรือสถาบันหรือคณะกรรมการมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยแห่งชาติตามแบบ University Grants

Committee ของประเทศอังกฤษอันอาจจะเป็นผลดีแก่

อุดมศึกษาของประเทศ... (สแตงค์ มงคลสุข และคณะ, 2509)

2.2 การบริหารงานบุคคล จากการสัมมนาวิชาการเรื่องปัญหาและบทบาท มหาวิทยาลัยไทยที่คณะรัฐศาสตร์ พ.ศ. 2507 และการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 1 ณ สว่างคนิวาส พ.ศ. 2509 ได้หยิบยกปัญหาของการมีคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ขึ้นมาพิจารณา กล่าวคือ เมื่อมหาวิทยาลัยเป็นกรม ๆ หนึ่ง ระเบียบปฏิบัติที่ใช้ต่อ มหาวิทยาลัยจึงเหมือนกับระเบียบปฏิบัติที่ใช้กับกระทรวงทบวงกรมทั่ว ๆ ไป ข้าราชการของ มหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นฝ่ายวิชาการหรือฝ่ายบริหารมีฐานะเป็นข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ได้รับการเทียบเท่ากับชั้นข้าราชการพลเรือน เช่น ศาสตราจารย์เทียบชั้นพิเศษ และมี อาจารย์เอก อาจารย์โท และอาจารย์ตรี เป็นต้น ก่อนปี พ.ศ. 2502 การพิจารณาเรื่อง เกี่ยวกับงานบุคคลส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัย เช่น การเลื่อนชั้น การอนุมัติบรรจุทำโดยสภา มหาวิทยาลัย ซึ่งทำหน้าที่อนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) และคุรุสภา ซึ่งทำหน้าที่แทน ก.พ. กฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่ใช้ก็เป็นกฎหมายและระเบียบที่ใช้กับข้าราชการทั่ว ๆ ไป คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ. ต่าง ๆ ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 ได้มีกฎกระทรวงโอนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไปอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี และกฎกระทรวงนี้ได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการมหาวิทยาลัยชั้นใหม่ แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับข้าราชการทั่วไป หรือคุรุสภาซึ่งพิจารณาเรื่องของข้าราชการครู โดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้กฎกระทรวง พ.ศ. 2503 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ขึ้นเป็นครั้งแรกและการกำหนดระเบียบบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยไว้ด้วย แต่ไม่ละเอียดพร้อมกับการกำหนดให้ใช้กฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ โดยการอ้างจากระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. สำหรับมหาวิทยาลัยกำหนดให้มีอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการ มหาวิทยาลัยประจำทุกมหาวิทยาลัยเรียกโดยย่อว่า อ.ก.ม.

ต่อมารัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมาย เพื่อการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยขึ้นเป็นการเฉพาะเรียกว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2507 การบริหารงานบุคคลยังคงขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ เป็นสำนักงานเลขานุการ ก.ม. มาตลอด ดังมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ซึ่งมีเพียง 2 มาตราหลักนี้เท่านั้น ระบุว่า

...มาตรา 4 การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้...

(ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 81 ตอนที่ 7, 21 มกราคม 2507)

กลไกการทำงานเพื่อบริหารข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

2.2.1 คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี (ถ้ามี) เป็นรองประธาน ประธานคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติ ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เลขาธิการ ก.พ. และเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการ

2.2.2 อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.) ประกอบด้วย อธิการบดี เป็นประธาน รองอธิการบดี (ถ้ามี) เป็นรองประธาน คณบดี และเลขาธิการมหาวิทยาลัย (ถ้ามี) เป็นอนุกรรมการ

2.2.3 ก.ม. มีอำนาจตั้ง อ.ก.ม.วิสามัญ กำหนดให้มี อ.ม.ก. วิสามัญ มี 3 ชุด

(ก) อ.ก.ม. วิสามัญพิจารณาการเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ และเลื่อนขึ้นเงินเดือน ประกอบด้วย ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการกองเงินเดือน เลขาธิการ ก.พ. (สามท่านนี้มักส่งผู้แทนมาประชุม) และเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นอนุกรรมการ

(ข) อ.ก.ม. วิสามัญพิจารณาคุณวุฒิ เป็นชุดเดียวกับ อ.ก.พ. วิสามัญพิจารณาคุณวุฒิ

(ค) อ.ก.ม. วิสามัญเรื่องวินัย ที่ประชุมกลุ่มย่อยเรื่องการบริหารงานบุคคลโดยมีนายแพทย์ สวัสดิ์ สกุลไทย เป็นประธาน และนายเกษม สุวรรณกุล เป็นเลขานุการกลุ่มนั้น มีมติเห็นว่า

...ถึงแม้กฎกระทรวงจะกำหนดให้มี ก.ม. และ อ.ก.ม. ดังกล่าว

โดยแยกจาก ก.พ. แต่ทำให้ใช้กฎ ก.พ. โดยอนุโลม ประการสำคัญ

ก็คืออัตราเงินเดือนของอาจารย์เป็นอัตราเดียวกับข้าราชการพลเรือน

ทั่วไปซึ่งพอสรุปได้ว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยไม่ได้แตกต่างจาก

ข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ เท่าไรนัก... (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

นอกจากนี้ ที่ประชุมกลุ่มย่อยข้างต้นยังชี้ให้เห็นถึงคณะกรรมการ ข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ได้ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อมหาวิทยาลัยดังความว่า

...แม้ ก.ม. จะมีฐานะทางกฎหมายแตกต่างจาก ก.พ. แต่ก็ใช้

หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของ ก.พ. อยู่มาก โดยเฉพาะระบบเงินเดือน

เป็นไปตามระบบของ ก.พ. โดยสิ้นเชิง เป็นผลให้

(ก) ข้าราชการใน ก.ม. ซึ่งรับเงินเดือนน้อยกว่าระบบ เงินเดือนของข้าราชการใน ก.อ. ก.ค. รัฐวิสาหกิจ และ องค์การอื่น ๆ ของราชการทั้งสิ้น

(ข) ข้าราชการใน ก.ม. ไม่ได้ได้รับความเที่ยงธรรมจาก หลักการที่ว่า เงินเท่ากันในกรณีทำงานเท่ากัน (equal pay

for equal work) และยังคงทำงานที่มีคุณภาพสูงกว่า ผู้ที่อยู่ในอาชีพเดียวกันเพราะต้องเป็นผู้สอน ทำให้เกิดผลผลิต (productivity) เห็นได้ชัดจากกรณีอาจารย์ของแพทย์และอาจารย์ของผู้มีอาชีพทางกฎหมาย

(ค) ระบบเงินเดือนปัจจุบันมีผลผูกมัดการได้รับตำแหน่งทางวิชาการ เป็นผลให้ผู้ทำงานนานก็มีหวังได้เป็นศาสตราจารย์ ไม่ว่าจะเคยสอนและวิจัยหรือไม่ ผู้ที่อาศัยหรือเหนื่อยยากเพียงใดก็ได้รับผลตอบแทนเหมือนอาจารย์อื่น ทำให้หมดกำลังใจ

(ง) ข้าราชการในระบบ ก.ม. ทุกคนอยู่ในบัญชีเงินเดือนกันทั้งฝ่ายวิชาการและธุรการ... (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

2.3 การบริหารวิชาการ สภาการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่ควบคุมการบริหารวิชาการของมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิด ตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติไว้ดังนี้

...มาตรา 10 สภาการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาปรับปรุง วางแผนและโครงการการศึกษาแห่งชาติ ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย และให้สอดคล้องกับแผนการเศรษฐกิจและการปกครอง
- (2) พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในทางการศึกษาและเสนอวิธีการแก้ไข
- (3) พิจารณารายงานการศึกษา และวิจัยผลงานประจำปี
- (4) พิจารณาวางโครงการหาทุนบำรุงการศึกษา และเสนอแนะรัฐบาลให้ได้มาซึ่งทุนเพื่อการศึกษาในระดับต่าง ๆ ตามความจำเป็น
- (5) พิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ
- (6) พิจารณาการจัดตั้ง ยุบรวมและเลิกล้ม

(7) อนุมัติการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกล้มคณะหรือแผนกวิชา

ในมหาวิทยาลัย

(8) พิจารณาและให้ความเห็นชอบของการวางหลักสูตรใน

มหาวิทยาลัย...

(ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 76 ตอนที่ 85 ฉบับพิเศษ, 2 กันยายน 2502)

ด้วยอำนาจและหน้าที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติข้างต้น ได้กลายมาเป็น
อุปสรรคต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ดังสะท้อนเห็นจากบทความเรื่อง วิธีการกำหนด
นโยบายดำเนินงานมหาวิทยาลัยที่นายเกษม สุวรรณกุล ได้นำเสนอในการสัมมนาวิชาการ
เรื่อง ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ระหว่างวันที่ 1 ถึง 5 มิถุนายน พ.ศ. 2507 ความว่า

...ผู้เขียนยังไม่เห็นเลยว่าสภาการศึกษาแห่งชาติได้ทำอะไรให้
การศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยดีขึ้น นอกจากจะเป็นการสร้างเครื่อง
กีดขวางในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอีกชั้นหนึ่ง ขณะที่สภา
การศึกษาแห่งชาติควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และ
รักษามาตรฐานโดยวิธีต่าง ๆ ที่สำคัญคือ เมื่อมีการตั้งหลักสูตร
ใหม่หรือมีการเปลี่ยนแปลงหลักสูตร มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอให้สภา
การศึกษาแห่งชาติพิจารณาและจะเปลี่ยนแปลงได้ตามเสนอ ก็ต่อ
เมื่อสภาการศึกษาแห่งชาติได้อนุมัติ การตั้งแผนกวิชาชั้นใหม่ก็ค
จะต้องเสนอเพื่ออนุมัติเช่นกัน นอกจากนั้นสภาการศึกษาแห่งชาติ
ยังพิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาของชาติ
เช่น พิจารณาว่าสมควรให้มีการตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนหรือไม่
 เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นด้วยกับความจำเป็นที่จะมีการตั้งมาตรฐานของการ
ศึกษาชั้นในมหาวิทยาลัย การตั้งมหาวิทยาลัยนี้ควรเป็นการตั้ง
อย่างกว้าง ๆ ในรายละเอียดแล้ว ควรให้มหาวิทยาลัยแต่ละ
แห่งได้ดำเนินการเอง... แต่ในปัจจุบันสภาการศึกษาแห่งชาติ

ควบคุมในรายละเอียด การเปลี่ยนแปลงหลักสูตร แม้แต่วิชาเดียว
ก็ต้องเสนอเพื่อขออนุมัติและสภามหาวิทยาลัยจะพิจารณาตั้งแต่
ชื่อวิชา และสาระสำคัญของที่จะสอน การควบคุมในรายละเอียด
นี้เป็นการควบคุมอย่างไม่สมควร...

...นอกจากการตั้งมาตรฐานดังกล่าวแล้ว สภากาการศึกษาควร
จะพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย เช่น การขาดแคลน
แพทย์ ขกระดับอาจารย์ เป็นต้น และพยายามส่งเสริมทางที่
จะช่วยเหลื่อมมหาวิทยาลัยให้มีมาตรฐานดีขึ้น ทำนองสมาคมที่
ทำหน้าที่เกี่ยวกับ accreditation ในสหรัฐอเมริกา ถ้าสภา
การศึกษาแห่งชาติจะทำหน้าที่ในด้านส่งเสริมเช่นนี้แล้ว จะช่วย
ให้มหาวิทยาลัยเจริญมากกว่านี้...

...ขนาดของสภากาการศึกษาทำให้เกิดความสงสัยว่าสภากาการศึกษา
แห่งชาติจะพิจารณาปัญหาได้ถี่ถ้วน ในปัจจุบันสภากาการศึกษาแห่งชาติ
มีกรรมการและที่ปรึกษากว่า 70 คน กรรมการขนาดนี้ย่อมยากแก่
การที่สมาชิกจะแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ทุกคน และจะทำให้การ
ดำเนินงานของสภากาการศึกษาต้องล่าช้ากว่าที่ควร

(สภากาการศึกษาแห่งชาติ, 2507)

เมื่อมีการจัดสัมมนาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 ณ สว่างคนิवास พ.ศ. 2509
ที่ประชุมกลุ่มย่อยเรื่องความสัมพันธ์ในการบริหารเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์การและสถานภาพ
ของมหาวิทยาลัยโดยมีนายชูป กาญจนประกร เป็นประธานกลุ่มและประกอบด้วยสมาชิกคือ
นายประเสริฐ ณ นคร นายสง่า สรรพศรี นายพิมล กลกิจ นายธนกาญจน์ ภัทรากาญจน์
นางนวลนาถ อมาตยกุล นายจรูญ รัชตะนาวิน นางนิออน สนิทวงศ์ ณ อยุธยา นายแพทย์
กษาน จาติกวณิช นายแพทย์ เฉลี่ย วิชรพุกก์ ม.ร.ว.ทองใหญ่ ทองใหญ่ นางอุบล
หุวะนันท์ นางพนทรัพย์ นพวงศ์ ณ อยุธยา นายชัย มุกตพันธ์ นายบุญวัฒน์ วิสกุล เป็น
เลขานุการกลุ่มได้พิจารณาถึงอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากอยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมี
สภากาการศึกษาแห่งชาติควบคุมมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิด จึงทำให้ทางกลุ่มเสนอให้มหาวิทยาลัย

ไม่ขึ้นอยู่กับสาขาการบริหารของสำนักนายกรัฐมนตรี หากแต่จะมีสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติเป็นผู้กำหนดนโยบายและหลักการกว้าง ๆ เกี่ยวกับมาตรฐานของมหาวิทยาลัยแทนสภาการศึกษาแห่งชาติ แต่มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้สภามหาวิทยาลัยดำเนินการเอง ความว่า

...1. มหาวิทยาลัยทุกมหาวิทยาลัยจะไม่ขึ้นอยู่กับสาขาบริหารมหาวิทยาลัยของสำนักนายกรัฐมนตรี หากแต่จะมีสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานของมหาวิทยาลัยอันเป็นส่วนรวมของประเทศที่สำคัญ ๆ เช่น

(ก) การพิจารณา กำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการศึกษาระดับอุดมศึกษาของชาติ

(ข) แผนพัฒนามหาวิทยาลัยในระดับชาติ

(ค) การจัดสรรงบประมาณตามแผนพัฒนามหาวิทยาลัยแบบ

University Grants Committee

(ง) การดำเนินมาตรฐานทางวิชาการ

(จ) กำหนดมาตรฐานคุณวุฒิของศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์ ฯลฯ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ และมีรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายกิจการมหาวิทยาลัยเป็นรองนายกสภามหาวิทยาลัย ส่วนกรรมการสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติอื่น ๆ ก็ควรประกอบด้วยอธิการบดีและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ที่มีจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวนของอธิการบดีทุกมหาวิทยาลัยรวมกัน สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาจากบุคคลภายนอกได้ตามความจำเป็น

2. แต่ละมหาวิทยาลัยมีสภามหาวิทยาลัย โดยมีอธิการบดีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย รองอธิการบดี และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ เพื่อควบคุมในรายละเอียด เช่น การอนุมัติหลักสูตร การอนุมัติแต่งตั้งคณาจารย์ การจัดสรรงบประมาณให้แก่คณะต่าง ๆ ฯลฯ สภา

มหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเฉพาะกรณีก็ได้
อย่างไรก็ดี ประเด็นที่ว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหนึ่งนี้ มี
กรรมการบางท่านเห็นว่า ควรจะเป็นบุคคลภายนอก...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

นายชูป กาญจนประกร ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า รูปแบบของสภามหาวิทยาลัย
แห่งชาติแตกต่างจากสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ความว่า
... รูปของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติที่เสนอมานี้แตกต่างกว่าของเดิมอยู่บ้าง
คือ ก.ม.ลดให้เป็นหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ
เป็นแต่เพียงกำหนดนโยบาย ส่วนรายละเอียดการปฏิบัติเป็นของสภา
มหาวิทยาลัย และการเสนอมานี้ก็ได้พิจารณารูปของสภาการศึกษา
แห่งชาติ ที่เป็นอยู่อย่างในปัจจุบันอย่างละเอียดแล้ว...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

สำหรับในประเด็นดังกล่าวข้างต้น ที่ประชุมของการสัมมนาวิทยาลัย
ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2509 นี้ยังไม่มีความคิดว่าจะรับหลักการหรือไม่ แต่ขอให้มีการนำเสนอใหม่อีกครั้ง
ในการสัมมนาครั้งต่อไป ดังข้อสรุปของนายบ๊วย อิงภากรณ์ ประธานดำเนินการสัมมนา
ครั้งนี้ ว่า

... มีความเห็นว่าควรปรับปรุงแก้ไขมหาวิทยาลัย โดยการแยกจาก
ราชการโดยเด็ดขาด เหมือนกับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยทำมา
แต่ถ้าจะขอมติว่าจะอยู่ในราชการหรือไม่ก็คงลงมติไม่ได้ ดังนั้นจึง
ขอให้ทุกคนกลับไปคิดตรองดู และอาจนำมาสัมมนาอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม
ก็ตามที่ขอมติรับว่า ถ้าหากยังคงอยู่เป็นราชการอีก ข้อเสนอของกลุ่ม
4 (ความสัมพันธในการบริหาร) ก็นับว่ามีข้อแก้ไขหลายข้อที่จะ
ทำให้สภามหาวิทยาลัยดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

3. แนวความคิดตะวันตก ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวความคิดตะวันตกได้เผยแพร่มาถึงประเทศไทยพร้อมกับความช่วยเหลือจากต่างประเทศและการแพร่กระจายข่าวสารความรู้ ดังนี้

3.1 ข้อเสนองานของเซอร์ ชาร์ลส์ คาร์วิน ได้วิเคราะห์สถานภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัยไทย เมื่อ พ.ศ. 2496 และได้เสนอว่า (Darwin, 1954)

3.1.1 สถานภาพของมหาวิทยาลัยไทย เซอร์ ชาร์ลส์ คาร์วิน ได้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยใช้ทรัพยากรทางการศึกษาอย่างสิ้นเปลืองมากแต่ผลที่ได้รับออกมาไม่คุ้มค่าดังเห็นได้จากมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัยไทยอยู่ในระดับต่ำมาก

3.1.2. หลักเกณฑ์พิจารณาความเป็นมหาวิทยาลัย ได้เสนอหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็นมหาวิทยาลัยไว้ 3 ประการคือ ประการแรก มหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบ องค์ประกอบที่จะแสดงให้เห็นถึงความเป็นมหาวิทยาลัยสมบูรณ์แบบนั้น มหาวิทยาลัยต้องมีความหลากหลายสาขาวิชา ซึ่งเนื้อหาของหลักสูตรกับประโยชน์ต่อผู้เรียนมีความสัมพันธ์กันอย่างน้อยจะต้องมีหลักสูตรสาขาวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์ เป็นวิชาพื้นฐานสำคัญ และวิชาสำคัญรองลงมาได้แก่ ประวัติศาสตร์ ปรัชญา ภาษา และวิทยาศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยจึงควรมีคณะวิชาพื้นฐาน เช่น คณะวิทยาศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ และคณะที่สอนทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เช่น คณะแพทยศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ และคณะเกษตรศาสตร์ เป็นต้น ประการที่สอง มหาวิทยาลัยต้องมีบทบาทในการค้นคว้าวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ เจาะลึกสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยสร้างบรรยากาศของการวิจัยก็คือ มหาวิทยาลัยต้องมีอาจารย์และนักวิจัยในอัตราส่วน 1 ต่อ 10-15 คนเท่านั้น และประการสุดท้าย การวางแผนอุดมศึกษาต้องแยกออกจากแผนการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ซึ่งมหาวิทยาลัยจะต้องสร้างระบบการคัดเลือกที่สามารถคัดเลือกผู้ที่มีปัญญาให้มีโอกาสเข้าเรียนได้ การจัดการศึกษาระดับนี้จึงไม่จำเป็นต้องสัมพันธ์กับการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เซอร์ชาร์ลส์ คาร์วิน จึงเห็นว่า มหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องสังกัดในกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อเซอร์ชาร์ลส์ คาร์วิน ได้นำหลักเกณฑ์มาประเมินมหาวิทยาลัยทั้งห้าที่มีอยู่ในขณะนั้น ได้ข้อสรุปว่า

(1) มหาวิทยาลัยไทยที่มีอยู่ทั้งหมดยังไม่อยู่ในเกณฑ์ความเป็นมหาวิทยาลัยตามหลักสากลได้ อาจมีเพียงจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเท่านั้นที่ยังพออนุโลมว่ามีฐานะใกล้เคียงสากลมากที่สุด เพราะมีการเปิดหลักสูตรหลายคณะ ในขณะที่มหาวิทยาลัยอีก 4 แห่งมีฐานะเป็นเพียงวิทยาลัยหรือโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงเท่านั้น ที่เปิดสอนเฉพาะสาขาวิชาใดวิชาหนึ่ง ประกอบกับหลักสูตรของบางมหาวิทยาลัยไม่มีการกำหนดมาตรฐาน ดังจะเห็นได้จากมหาวิทยาลัยศิลปากร

(2) มหาวิทยาลัยอยู่ต่างสังกัดกระทรวงกันทำให้ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างมหาวิทยาลัยด้วยกัน มีผลให้เกิดปัญหาการแข่งขันทางอำนาจการต่อรองในการของบประมาณของกระทรวงต้นสังกัด เมื่อมีทรัพยากรจำกัดแต่ต้องถูกนำไปใช้อย่างไม่คุ้มค่าจึงทำให้มหาวิทยาลัยตกอยู่ในสภาพที่ยากแก่การขยายตัว และการสร้างมาตรฐานทางวิชาการที่ดีได้ รวมทั้งไม่มีบรรยากาศแห่งการวิจัยอยู่เลย

สำหรับประเด็นการขาดการประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยและมาตรฐานทางวิชาตานั้น เซอร์ ชาร์ลส์ คาร์วิน ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ดังนี้

(1) การปรับปรุงรูปแบบการเรียนมหาวิทยาลัย ได้เสนอทางเลือกไว้ 2 ทางคือ

ทางเลือกที่ 1 การรวมมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่งเข้าเป็นมหาวิทยาลัยเดียวกัน โดยเสนอชื่อว่าเป็นมหาวิทยาลัยแห่งกรุงเทพฯ (University of Bangkok) ให้แต่ละแห่งมีการบริหารที่อิสระในการปกครองตนเอง โดยมีสภามหาวิทยาลัย ศาสนศาสตร์จารย์และคณะกรรมการปกครอง

ทางเลือกที่ 2 มหาวิทยาลัยยังคงสภาพเดิมที่ต่างสังกัดกันอยู่ โดยเพิ่มระบบการประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยขึ้นเรียกว่า คณะกรรมการประสานการจัดสรรเงินทุนมหาวิทยาลัย (University Grants Committee)

(2) การยกวิทยฐานะของอาจารย์มหาวิทยาลัยให้สูงขึ้น เพื่อการสอนและการวิจัยในระดับสูง โดยมหาวิทยาลัยจะต้องเพิ่มจำนวนอาจารย์และจัดอาจารย์ต่อนักศึกษาในอัตราส่วน 1 ต่อ 10 ให้ได้ รวมทั้งมหาวิทยาลัยไม่ควรใช้ระบบการบริหารบุคคล

อย่างเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ เนื่องจากลักษณะงานในตำแหน่งอาจารย์ต้องศึกษาค้นคว้าเพิ่มเติมความรู้ตลอดเวลา ไม่เหมือนกับลักษณะงานของหัวหน้าหน่วยราชการอื่น ๆ ที่ควบคุมงานประจำและเป็นไปตามสายบังคับบัญชา และยังมีความเห็นต่อไปว่า การใช้ระบบการเลื่อนขั้นตำแหน่งแบบข้าราชการพลเรือนในระบบโควตาที่ใช้ผู้นั้นมีแต่จะสร้างความแตกแยกและการแข่งขันกันซึ่งไม่มีผลดีต่อการทำงานในมหาวิทยาลัย และอัตราเงินเดือนที่อาจารย์ได้รับอยู่ในระดับต่ำจนเกินไปไม่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถทางวิชาการมาเป็นอาจารย์ได้

3.2 บทความเรื่อง The University of Southeast Asia and Economic Development ของนายหลาเมียน ศาสตราจารย์ที่มีชื่อเสียงสัญชาติสิงคโปร์ แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ได้ชี้ให้เห็นว่ามีการเข้าใจผิดอยู่เสมอ ๆ ว่าถ้าจะขยายการศึกษาในด้านอุดมการณ์ โดยให้มีปริมาณเพิ่มขึ้นก็จะเป็นการเพิ่มกำลังคนไปโดยอัตโนมัติ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการทำเช่นนั้น โดยมุ่งแต่ในแง่ปริมาณมากเกินไป จะไม่ได้ผลดีเลย เพราะต้องสิ้นเปลืองเงินซึ่งมีจำนวนจำกัดอย่างมากมายและกลับจะเป็นผลเสียเพราะหากที่ จะผลิตคนให้ได้มาตรฐาน สำหรับดำเนินงานพัฒนาการเศรษฐกิจ ดังนั้นการศึกษาเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่สัมพันธ์ เป็นแรงโต้ตอบซึ่งกันและกันกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าการศึกษามีสถานะที่เหมาะสมซึ่งจะเอื้ออำนวยให้การพัฒนาเศรษฐกิจก้าวหน้าไปได้ และในทำนองกลับกันยิ่งเศรษฐกิจเจริญเติบโตก้าวหน้าไปเพียงใด การศึกษาของประชาชนก็จะก้าวหน้าตามไปด้วย ซึ่งควรจัดการศึกษาให้แก่คนในสายที่จำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างถึงจำนวนหนึ่งเท่านั้น โดยถือตามสัดส่วนแห่งความจำเป็นในด้านกำลังคนของระบบเศรษฐกิจเป็นเกณฑ์ และพร้อมกันนั้นก็จะต้องถือหลักการเรื่องมาตรฐานการศึกษาไว้เป็นรากฐานสำคัญ

จากแนวความคิดของนายหลาเมียนข้างต้นมีอิทธิพลต่อแนวความคิดของผู้บริหารการศึกษาไทย ดังจะเห็นได้จากนายกำแหง พลาวงกูร เลขาธิการสภาการศึกษา แห่งชาติ ได้นำแนวความคิดของนายหลาเมียนมาเสนอในบทความเรื่อง หลักการและความมุ่งหมายของการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยในการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง ปัญหาและบทบาท มหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นเสมือนเข็มทิศกำหนดทิศทางการดำเนินการของมหาวิทยาลัยไทยในด้านการผลิตกำลังคนให้

ได้ปริมาณและมาตรฐานสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นการลงทุนเพื่อการศึกษาสมควรมีความสัมพันธ์กับความต้องการในด้านกำลังคน จึงมีผลให้สภาการศึกษาแห่งชาติต้องปรับปรุงมหาวิทยาลัยให้มีมาตรฐานที่ดีขึ้น โดยจำนวนนิสิตนักศึกษาที่รับเข้ามหาวิทยาลัยแต่ละปี ไม่ควรรับมากจนเกินไปจนไม่สอดคล้องกับจำนวนอาจารย์และเครื่องอุปกรณ์การศึกษา จำนวนที่จะรับเพิ่มขึ้นแต่ละปีก็ควรค่อยทำค่อยไป ควรมีระบบการกลั่นกรองของนักเรียนที่จะเข้าศึกษาสายสามัญในมัธยมศึกษาตอนต้นและตอนปลาย ทั้งนี้เพื่อคัดเลือกผู้ที่มีสติปัญญาเหมาะสมเท่านั้น ที่เข้าศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายสายสามัญ เพื่อไปเรียนต่อในมหาวิทยาลัยได้ โดยการคัดเลือกกลั่นกรองเป็นชั้น ๆ นี้ พวกที่เหลือควรจะได้รับการดึงดูดให้ไปศึกษาทางอาชีวศึกษา เพื่อเป็นการระบายนักเรียนที่ไม่สามารถเข้ามหาวิทยาลัยได้

ลักษณะการเคลื่อนไหวเพื่อนำเสนอแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล"

แนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ. 2510"

มีลักษณะการเคลื่อนไหวเพื่อนำเสนอแนวความคิดข้างต้นเป็น 3 ลักษณะคือ

1. ต้นกำเนิดจากชาวมหาวิทยาลัย
2. การสร้างแนวร่วมความคิดระหว่างมหาวิทยาลัยกับสภาการศึกษาแห่งชาติ

สำนักนายกรัฐมนตรี

3. การพัฒนาแนวความคิดให้เป็นรูปธรรม

1. ต้นกำเนิดจากชาวมหาวิทยาลัย แนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ. 2510" ถือเป็นต้นร่างแรกของแนวความคิดนี้ ซึ่งมีต้นกำเนิดจากการรวมตัวของชาวมหาวิทยาลัยด้วยกันเอง กล่าวคือ อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้รวมกลุ่มกับอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ พ.ศ. 2506 เพื่อสร้างสื่อสัมพันธ์ขึ้นสำหรับผู้มีอาชีพสอนและผู้บริหารทั้งหลายในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการช่วยกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัย เป็นการรวมตัวอย่างสมัครใจทำกันเอง สิปปนนท์ เกตุทัต (2537) ได้เรียกกลุ่มอาจารย์เหล่านี้ว่า "กลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้า" ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

กลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้านี้ได้เริ่มกิจกรรมทางวิชาการให้มีการจัดการสัมมนาเป็นประจำทุกเดือน โดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิในแขนงวิชาต่าง ๆ มาร่วมอภิปรายกับสมาชิกในกลุ่มและผู้สนใจ แม้ว่าในระยะต้นการขยายตัวของกลุ่มยังอยู่ในวงแคบก็ตาม แต่ผู้ร่วมเข้าสัมมนาต่างให้ความสำคัญต่อการร่วมการคิดและอภิปรายปัญหาต่าง ๆ ในเชิงสร้างสรรค์สะท้อนให้เห็นได้จาก

... สำหรับสมาชิกร่วมสัมมนาก็อาศัยค่อย ๆ บอกกล่าวเชิญชวนในหมู่มิตรสหายต่อ ๆ กันไป เพื่อให้ขยายวงกว้างออกไปเรื่อย ๆ ส่วนสถานที่ทางคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เอื้อเพื่อให้ใช้ห้องประชุมของคณะฯ เสมอมา แต่ต้นการสัมมนาเท่าที่จัด ๆ ไป แม้จะยังอยู่ในวงแคบ ก็นับว่าได้ผลน่าพอใจ เพราะปรากฏว่าบรรดาผู้เข้าร่วมต่างแสดงความกระตือรือร้นต่อการประชุมสัมมนาทางวิชาการแบบทำกันเองเช่นนั้นมาก และที่น่าสนใจเป็นพิเศษ ก็คือว่า การอภิปรายส่วนใหญ่ ต่างได้พูดจาโต้กันอย่างเปิดเผยตรงไปตรงมา แสดงหลักเหตุผล เสนอข้อคิดต่าง ๆ น่าฟัง นับเป็นภาพอันประทับใจอย่างยิ่งที่ได้เห็นผู้รักวิชาการจำนวนมาก มาร่วมกันสร้างบรรยากาศให้เป็นตัวของตัวเองได้อย่างนั้น ฟังจากเสียงสนทนาแล้วพากันเห็นตรงกันว่า การสัมมนาแบบนี้ น่าจะให้มีต่อไปอีก... (สมาคมสังคมศาสตร์, 2507)

กลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้ามีเป้าหมายที่ต้องการขยายเครือข่ายความคิดออกไปสู่วงกว้างมากยิ่งขึ้น โดยจัดให้มีการสัมมนาขนาดใหญ่ใช้เวลาหลาย ๆ วัน จำนวนอย่างน้อย 1 ถึง 2 ครั้งต่อปี พร้อมทั้งมีการจัดพิมพ์บันทึกรายงานการประชุมเพื่อเผยแพร่เป็นความรู้แก่มหาชนทั่วไป ซึ่งจะเลือกประเด็นปัญหาสำคัญ ๆ ขึ้นมาเป็นหัวข้อการสัมมนา ปรากฏว่ากลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าได้จัดสัมมนาทางวิชาการขึ้นเป็นครั้งแรก เรื่องปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 1 ถึง 5 มิถุนายน พ.ศ. 2507 ด้วยเหตุผลดังนี้

...การที่เลือกเอาเรื่องนี้เป็นอันดับแรกก็เพราะเป็นปัญหาเรื้อรัง อยู่ในความใส่ใจวิพากษ์วิจารณ์มากมายมาช้านานแล้ว แต่ความคิด ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็ยังหาได้เป็นที่แจ่มแจ้งกันตามสมควร ไม่ ทั้งในหมู่ประชาชนและสำหรับรัฐบาล เพราะฉะนั้น จึงเห็นว่ ถึงเวลาแล้วที่จะได้นำมาเปิดเผย พูดกันเสียบ้างอย่างน้อยพอเป็น ทางให้ได้ทราบถึงธรรมชาติและความคิดของผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องจาก หลายแง่หลายมุมขึ้น... (สมาคมสังคมศาสตร์, 2507)

การสัมมนาครั้งนี้เป็นการรวมและการแสดงพลังความคิดของชาวมหาวิทยาลัย ที่มีต่อการตระหนักถึงปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีพัฒนาการสืบสานความคิดมาหลาย ชั่วคน ตลอด 4 ทศวรรษที่ผ่านมาการร่วมกันคิดของนักคิดในชุมชนวิชาการมหาวิทยาลัยมิได้ หนักตัวอย่างเด่นชัดเหมือนการสัมมนาครั้งนี้ กระแสความคิดหลักที่เกิดขึ้นนั้นบ่งชี้ว่า มหาวิทยาลัยที่ถูกกระบวนการกล่อมเกลาคความคิดโดยรัฐรูปแบบมหาวิทยาลัยในระบบราชการ ที่เป็นอยู่นั้นเริ่มฉายแววแห่งความวุ่นวายที่กลายมาเป็นปัญหาให้แก่การดำเนินงานของ มหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นการบริหารการเงิน บุคคล และวิชาการ ได้มีการกล่าวถึงความ เป็นอิสระของมหาวิทยาลัย และการให้มหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ

การเคลื่อนไหวของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าโดยการจัดสัมมนาในครั้งนี้ นับ เป็นการเปิดตัวสู่วงกว้างเป็นครั้งแรกที่มีผู้ร่วมเข้าสัมมนาจากหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ มหาวิทยาลัย สภาการศึกษาแห่งชาติ สภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งผู้สนใจภายนอก จำนวน ทั้งหมด 70 คน นอกจากนี้ยังเป็นการแสดงออกถึงหลักการของมหาวิทยาลัยด้วยความกล้าหาญ เเชิงวิชาการอย่างบริสุทธิ์ใจที่กำลังท้าทายอำนาจเผด็จการทหารในยุคจอมพล ถนอม กิตติขจร เพราะเป็นการจัดสัมมนาด้วยความสมัครใจทำกันเอง ไม่ได้เป็นทางราชการอย่างที่นิยมจัดกัน ทั้งนี้เพื่อให้การอภิปรายปัญหาประเด็นต่าง ๆ ได้เป็นไปอย่างอิสระบริสุทธิ์ใจ และด้วยความ สำนึกรับผิดชอบอย่างแท้จริงจากจิตวิญญาณของตนเอง แม้ว่าตอนต้นต่างก็มีความหวั่นใจอยู่ เหมือนกัน แต่ด้วยจิตสำนึกแห่งความเป็นชุมชนวิชาการ จึงทำให้ความกลัวนั้นค่อย ๆ หายไป ซึ่งคณะผู้จัดสัมมนานี้ได้ระบายความรู้สึกไว้อย่างน่าฟังว่า



...เมื่อนำมาปฏิบัติกับการสัมมนาขนาดใหญ่ มีผู้ร่วมกว้างขวางมากขึ้น
เช่นนี้ กลับกลายเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความรู้สึกหวาดระแวงไม่แน่ใจขึ้น
ตลอดจนกระทั่งเจตนาของผู้จัดเองก็อยู่ในข่ายสงสัย ปฏิบัติวิทยาของ
ผู้ได้รับเชิญชวนให้ร่วมต่างแสดงความรู้สึกกันว่า การสัมมนาโดย
ลำพังกันเองในเรื่องใหญ่อย่างนี้ อาจจะเสี่ยงเกินไป น่าจะให้มิ
องค์การบริหารหรือสถาบันที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จัด เพื่อจะได้ตัดปัญหา
ด้านความรับผิดชอบให้พ้นไปเสีย ทางเสี่ยงที่วิตกกังวลมีอยู่หลาย
ด้านเฉพาะอย่างยิ่งในด้านวินยราชการ รวมทั้งยังอาจเกิดเป็นผิด
กฎหมายบ้านเมืองในยามประเทศใช้กฎอัยการศึกขณะนี้ด้วย ความจริง
เมื่อคำนึงถึงสถานการณ์แวดล้อมแล้ว ปัญหาที่ยังยากทำนองนี้เป็นที่
เข้าใจกันดีอยู่ และก็ได้นำมาพิจารณาถกเถียงกันอย่างเปิดเผย
ตรงไปตรงมา ทำให้คณะผู้จัดทำได้มีโอกาสขยันทันทีแรงข้อข้องใจ
ในเรื่องหลักการให้เป็นที่ชัดเจนขึ้น คณะผู้จัดเชื่อว่าเมื่อเราเคยชิน
กับความเป็นตัวของตัวเองขึ้น ความรู้สึกหวาดเกรงทำนองนี้ก็จะ
ค่อย ๆ หายไปเองในที่สุด.. (สมาคมสังคมศาสตร์, 2507)

2. การสร้างแนวร่วมความคิดระหว่างมหาวิทยาลัยกับสภาการศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานกรรัฐมนตรี

หลังจากการสัมมนาวิชาเรื่องปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยไทยที่คณะ
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ได้สร้างความตื่นตัวให้แก่อาจารย์มหาวิทยาลัย
ระดมความคิดพัฒนามหาวิทยาลัยของตนให้ดีขึ้นและขยายวงกว้างมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก
ระวี ภาวิไล (2537) ได้เล่าถึงการเข้าร่วมความคิดกับกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้า

...หลังกลับจากต่างประเทศได้อ่านรายงานการประชุมของ
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ทำให้เกิด
ความสนใจในการสร้างสื่อกลางระหว่างอาจารย์ขึ้น ขณะนั้นผม
เป็นประธานกลุ่มกิจกรรมของสโมสรอาจารย์ อยู่จึงเป็นผู้ริเริ่ม

จัดการสัมมนาวิชาการเรื่อง อุดมคติและสภาพของการศึกษาระดับ
มหาวิทยาลัย ณ สว่างคนิवास ในปี พ.ศ. 2508 เป็นครั้งแรกของ
สโมสรอาจารย์ โดยเห็นว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีผู้ทรงคุณวุฒิ
ชั้นมันสมองเป็นอันมาก ถ้าได้มีการพบปะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
และประสบการณ์ต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยแล้ว ก็
น่าจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นอันมาก ทำให้เข้าใจในปัญหา
ของมหาวิทยาลัยดีขึ้น ทั้งยังจะเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไข
มหาวิทยาลัยอีกด้วย หลังจากนั้นผมก็ได้เข้าร่วมการประชุมที่สภา
การศึกษาแห่งชาติ จัดทั้ง 3 ครั้ง และก็มีอาจารย์อื่น ๆ
ทยอยเข้ามาช่วยอีก เช่น อาจารย์สิปพนนท์ เกตุทัต อาจารย์
วิจิตร ศรีสอ้าน...

การสัมมนาครั้งนี้สโมสรอาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เชิญนายกำแหง
พลางกูร เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติมากล่าวสุนทรพจน์ออกความเห็นเริ่มการสัมมนา
(สโมสรอาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508) มีผลต่อเนื้อให้หน่วยราชการที่รับผิดชอบ
โดยตรงต่อมหาวิทยาลัย คือ สำนักนายกรัฐมนตรีกับสภาการศึกษาแห่งชาติเล็งเห็นความ
สำคัญในเรื่องการบริหารงานมหาวิทยาลัย จึงได้เข้ามาร่วมดำเนินการจัดสัมมนาวิชาการขึ้น
ดังจะเห็นได้จากคำปราศรัยของพลเอก เนตร เขมะโยธิน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในพิธี
เปิดการสัมมนาทางการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย เรื่อง การบริหารงานมหาวิทยาลัย ณ
สว่างคนิवास วันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2509 ความตอนหนึ่งว่า

...ผมมีความยินดีเป็นอันมากที่ได้มีโอกาสมาเปิดสัมมนาทางการ
ศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย เรื่องการบริหารงานมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจ
นับได้ว่าเป็นการสัมมนาที่สำคัญมากครั้งหนึ่งในประวัติการศึกษา
ระดับอุดมศึกษาของประเทศไทย และโดยที่การสัมมนาครั้งนี้มี
ศาสตราจารย์ อาจารย์ ชำราชากรชั้นผู้ใหญ่จากหน่วยราชการ
ต่าง ๆ ที่มีบทบาทสำคัญในการศึกษาชั้นนี้มาร่วมชุมนุมกันเป็นอัน
มาก เพื่อคิดค้นหาทางที่จะส่งเสริมงานด้านการบริหารมหาวิทยาลัย

ของประเทศของเราให้อยู่ในระดับที่ยั่งยืน ความจริงการสัมมนา
เรื่องคล้ายคลึงกันนี้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดใหม่ขึ้นครั้งหนึ่ง
แล้วเมื่อกลางเดือนธันวาคม 2508 แต่เป็นการภายในมหาวิทยาลัย
ที่กล่าวแล้วโดยเฉพาะ และการสัมมนาครั้งนี้ได้ขยายตัวกว้างออกไป
โดยมีมหาวิทยาลัยทุกแห่งและหน่วยราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
กับมหาวิทยาลัยเข้าร่วมสัมมนาด้วย เพราะฉะนั้นจึงมั่นใจว่า
การสัมมนาครั้งนี้จะได้รับทราบทรรศนะที่กว้างขวางและสมบูรณ์
ยิ่งขึ้น... (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

การจัดสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 1 เรื่องการบริหารงานมหาวิทยาลัย ณ
สววงคนิวาส ระหว่างวันที่ 16 ถึง 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2509 นั้น โดยมี พลเอก เนตร
เชมะโยธิน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานการสัมมนา และนายบัว อึ้งภากรณ์ คณะบดี
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นประธานดำเนินการสัมมนา ได้กำหนด
ความมุ่งหมายการสัมมนาครั้งนี้ คือ

- ...1. จะให้เป็นแนวทางสำหรับกลุ่มผู้ที่จะไปปฏิบัติงานในต่างประเทศ
ได้เรียนรู้ถึงปัญหาต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย และเมื่อไปปฏิบัติงานจักได้
ศึกษาวิธีบริหารด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาดัดแปลงใช้แก้ปัญหาเหล่านั้นใน
มหาวิทยาลัยของเรา
2. จะนำผลงานของการสัมมนาเสนออธิการบดีมหาวิทยาลัยทุก
แห่งเพื่อทราบและพิจารณาสั่งการปรับปรุงภายในมหาวิทยาลัย
3. จะนำผลของการสัมมนาเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ซึ่งโดย
ปกติมักจะมีบัญชาให้นาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอไปยังหน่วยราชการ
ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อการแก้ไขปรับปรุง
4. เพื่อเป็นแนวทางที่สภาการศึกษาแห่งชาติจะปรับปรุงให้
มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีคุณลักษณะและมาตรฐานใกล้เคียงกัน
5. เพื่อทำให้อาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้สนิทสนม
คุ้นเคย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ปัญหา ประสบการณ์ต่าง ๆ

และก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัย...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

การเตรียมการจัดการสัมมนาครั้งนี้ นับเป็นความร่วมมือครั้งแรกระหว่าง คณะผู้แทนมหาวิทยาลัยและผู้แทนสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็น ผู้ประสานงาน ได้มีการเตรียมงานอย่างตั้งใจและเอาจริงเอาจังอย่างต่อเนื่องก่อนวันถึง สัมมนา ดังจะเห็นได้จาก

... ในวันที่ 24 มิถุนายน 2509 ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะ ประธานการสัมมนา ได้เรียกประชุมผู้ร่วมการสัมมนาที่มาจาก มหาวิทยาลัยเพื่อชี้แจงรายละเอียดต่าง ๆ ของการสัมมนาและจัด กลุ่มสัมมนาย่อยซึ่งจัดได้ทั้งหมด 4 กลุ่ม (การวางแผนและงบประมาณ การบริหารงานบุคคล นิสิตนักศึกษา การศึกษาและวิจัย และความ สัมพันธ์ในการบริหาร) นอกจากนั้นที่ประชุมยังได้ตกลงให้กลุ่มย่อยต่าง ๆ จัดการประชุมกลุ่มเพื่ออภิปรายในหัวข้อเรื่องที่ได้รับมอบหมายไปและ จัดทำการทำเอกสารเพื่อนำมาแจกในที่ประชุมใหญ่ กลุ่มย่อยเหล่านี้ได้ประชุม ในกรุงเทพฯ หลายครั้งก่อนที่จะประชุมเพื่อเตรียมการเสนอรายงานเป็น ครั้งสุดท้ายในวันเสาร์ที่ 16 กรกฎาคม 2509 ที่สถานพักผ่อนสววงคณิวาส ... (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

การขยายเครือข่ายทางความคิดของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าโดยมีสำนัก-
นายกรัฐมนตรีและสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นฐานสนับสนุน

การจัดสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 1 เรื่องการบริหารงานมหาวิทยาลัย ณ สววงคณิวาส พ.ศ. 2509 โดยสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับสภาการศึกษาแห่งชาติและ มหาวิทยาลัย ช่วยให้เครือข่ายทางความคิดของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าเมื่อครั้งการจัด สัมมนาทางวิชาการเรื่อง ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ขยายตัวในวงกว้างมากยิ่งขึ้น ดังตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อน ให้เห็นได้จาก

กลุ่มสัมมนาย่อยที่ 1 การวางแผนและงบประมาณ มีนายสดงค์ มงคลสุข จากมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ เป็นประธานกลุ่ม นายสุชุม ศรีชัยวัฒน์ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นเลขานุการกลุ่ม

กลุ่มสัมมนาครั้งที่ 2 การบริหารงานบุคคล มีนายแพทย์ สวัสดิ์ สกลุไทย จากมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ เป็นประธานกลุ่ม นายเกษม สุวรรณกุล จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นเลขานุการกลุ่ม

กลุ่มสัมมนาย่อยที่ 3 นิสิตนักศึกษา การศึกษาและการวิจัย มีนายแพทย์ อวย เกตุสิงห์ จากมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ เป็นประธานกลุ่ม นายสังเวียน อินทรวิชัย จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นเลขานุการกลุ่ม

กลุ่มสัมมนาย่อยที่ 4 ความสัมพันธ์ในการบริหาร มีนายชูป กาญจนประกร จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นประธานกลุ่ม นายบุญวัฒน์ วิสกุล เป็นเลขานุการกลุ่ม

จากตัวอย่างข้างต้นชี้ให้เห็นว่า มีอาจารย์จากมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์เป็นประธานกลุ่มถึง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 กลุ่มที่ 2 และกลุ่มที่ 3 ซึ่งมีนายแพทย์ สวัสดิ์ สกลุไทย เพียงท่านเดียวเท่านั้นที่เคยร่วมในการสัมมนาที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 สำหรับประธานกลุ่มที่ 4 คือนายชูป กาญจนประกร เพิ่งเข้ามามีบทบาทในการสัมมนาครั้งนี้ ส่วนเลขานุการกลุ่มทุกคนเป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมสำคัญจากการสัมมนาที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ยกเว้นนายสังเวียน อินทรวิชัย ที่เพิ่งเข้ามาร่วมประชุมในครั้งนี้ รวมถึงนายบัว อิงภากรัม ประธานดำเนินการสัมมนาครั้งนี้เป็นบุคคลหนึ่งที่เข้าร่วมสัมมนาที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มาแล้ว จากลักษณะองค์ประกอบของกลุ่มแกนหลักข้างต้นแสดงถึงการประสบความสำเร็จแบบลึก ๆ ของการสัมมนาที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ว่าสามารถกระจายความคิดสู่มวลชนของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะผู้บริหารมหาวิทยาลัยและอาจารย์ได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยกลไกของการจัดสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 1 เรื่องการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ณ สว่างคนิवास พ.ศ. 2509 ของสำนักนาสกัฐมนตรีและสภาการศึกษาแห่งชาติ ถึงความคิดมาสู่การคิดและการทำงานร่วมกันในวงกว้างมากยิ่งขึ้น มิใช่การกระจุกตัวอยู่เฉพาะกลุ่มแรกคิด และเป็นการประสานพลังความคิดใหม่ที่อยู่นอกกลุ่มมารวมกับพลัง

ความคิดอยู่ในกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าให้เป็นเนื้อเดียวกันเพื่อผนึกกำลังให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นในการเจรจาต่อรองกับฝ่ายรัฐบาล

เนื่องจากการสัมมนาหาวิทยาลัยครั้งที่ 1 สว่างคนิवास พ.ศ.2509 ในหัวข้อว่าด้วยความสัมพันธ์ในการบริหาร มีมติว่า

... ให้มีการสัมมนาในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อพิจารณาในหลักการสำคัญว่า มหาวิทยาลัยควรจะอยู่ในระบบราชการหรืออยู่นอกระบบราชการ เพราะจะเป็นหลักการสำคัญเกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ของมหาวิทยาลัยและเรื่องอื่น ๆ ทั้งหมด

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

ด้วยเหตุผลข้างต้นส่งผลให้สำนักนายกรัฐมนตรีกับสภาการศึกษาแห่งชาติ ร่วมกับมหาวิทยาลัยจัดการสัมมนาหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 การบริหารงานมหาวิทยาลัย ณ สว่างคนิवास ระหว่างวันที่ 29 ถึง 31 กรกฎาคม พ.ศ.2510 ขึ้น ดังสะท้อนให้เห็นจากคำกล่าวรายงานของ พลเอก เนตร เขมะโยธิน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อ ฯพณฯ จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เนื่องในพิธีเปิดการสัมมนาหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 ณ สว่างคนิवास ในวันเสาร์ที่ 29 กรกฎาคม 2510 ความตอนหนึ่งว่า

... ผลของการสัมมนาคั้งนั้น (การสัมมนาหาวิทยาลัยครั้งที่ 1 ณ สว่างคนิवास พ.ศ.2509) ได้เป็นเครื่องพิสูจน์เป็นอย่างดีถึงความร่วมมือร่วมใจของนักวิชาการที่ใคร่จะออกิศพล้างปัญหาและประสบการณ์ที่ทุกท่านมีมาแล้วในการบริหารงานมหาวิทยาลัยให้บังเกิดผลประโยชน์สูงสุดในการพัฒนาการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของชาติ การอภิปรายในแต่ละหัวข้อจึงได้เป็นไปอย่างละเอียดถี่ถ้วนถึงปัญหารายละเอียดต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันในเรื่องการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัย และถึงแม้จะมิได้มีข้อยุติกันลงไปเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าทุกท่านมีส่วนร่วมในการสัมมนาคั้งที่แล้ว ซึ่งเป็นนักวิชาการและนักบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยด้วยกันทั้งสิ้น ต่างมีความเห็นสอดคล้องต้องกัน

ว่า ในหัวข้อที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ในการบริหารนั้น เป็นหัวข้อที่สำคัญที่สุด เพราะความล่าช้าอันจะเกิดในแง่หัวข้ออื่น ๆ นั้น ขึ้นอยู่กับหัวข้อนี้ทั้งสิ้น ความสัมพันธ์ในการบริหารมหาวิทยาลัยในปัจจุบันควรได้รับการพิจารณาวิเคราะห์ถึงข้อดีข้อเสียกันให้ถึงแก่แก่ และพิจารณาหาทางเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงระบบการบริหารมหาวิทยาลัยในปัจจุบันให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวพอสมควร เพื่อบริหารงานวิชาการระดับสูง ซึ่งเป็นการบริหารงานที่มีลักษณะผิดแผกกับการบริหารงานอื่น ๆ ให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุดอันจะเป็นผลประโยชน์ยิ่งใหญ่มากในการพัฒนาประเทศ... โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อศึกษาให้ลึกซึ้งถึงระบบการบริหารที่หวังว่าจะเป็นผลจากการสัมมนาครั้งนี้ ในการสัมมนาครั้งนี้จึงได้เลือกหัวข้อสัมมนาที่จะโยงเกี่ยวข้องกับเรื่องความสัมพันธ์ในการบริหารแค่เพียงข้อเดียว และมุ่งหมายอภิปรายถึงข้อดีข้อเสียในการบริหารมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน ... และที่สำคัญที่สุดคือข้อเสนอแนะเรื่องการบริหารงานมหาวิทยาลัย...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2510)

นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้เป็นตัวแทนของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าเสนอแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ.2510" ต่อที่ประชุมในการสัมมนาบริหารมหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 ณ สว่างคนิवास พ.ศ.2510 ในครั้งนี้เพื่อให้ประชุมพิจารณาและลงมติ ผลปรากฏว่าที่ประชุมยอมรับหลักการสำคัญของแนวความคิดข้างต้นรวมทั้งยังบอกทิศทางที่แน่ชัดว่า มหาวิทยาลัยเลือกที่จะไม่อยู่ในระบบราชการ สะท้อนให้เห็นจากแนวความคิดต้นร่างฉบับต้นร่าง พ.ศ.2510 ได้เสนอแนวทางในการบริหารงานบุคคลไว้ 2 แนวทาง คือ แนวทางหนึ่งคือ ถ้าอยู่ในระบบราชการ กับอีกแนวทางหนึ่งคือ ถ้าไม่อยู่ในระบบราชการ และกลุ่มผู้นำแนวความคิดต้นร่างได้แสดงถึงหลักการของกลุ่มไว้ว่า มหาวิทยาลัยไม่ควรเป็นหน่วยงานราชการ หลังจากการประชุมได้พิจารณาแก้ไขแนวความคิดต้นร่างแล้ว ในประเด็นบริหารงานบุคคลได้เลือกแนวทางไม่อยู่ในระบบราชการและมีการ

ปรับปรุงมหาวิทยาลัย ตามเสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุมดังกล่าววิเคราะห์ผลการลงคะแนนเสียง
ของสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สรุปผลว่า

...ผู้เข้าประชุมส่วนใหญ่ (absolute majority) มีความเห็นให้
ปรับปรุงมหาวิทยาลัยขนานใหญ่โดยหวังว่าจะให้เป็นมหาวิทยาลัย
ในกำกับของรัฐบาลซึ่งกว่าครึ่งเป็นระบบราชการอย่างที่เป็นอยู่ใน
ปัจจุบัน ด้วยคะแนน 53 ต่อ 27 (ไม่ออกเสียง 6) ซึ่งหมายความว่า
ว่าเป็นคะแนนเสียงประมาณ 2 ใน 3 ของผู้มีสิทธิและออกเสียง
... (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2510)

ผู้วิจัยจึงขอเรียกแนวความคิดซึ่งที่ประชุมในการสัมมนานี้ได้พิจารณาแก้ไข
ปรับปรุงแล้วว่า "มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับการสัมมนาวิทยาลัย
ครั้งที่ 2 สว่างคนิวาส พ.ศ.2510" ต้องการให้รัฐบาลมีหน้าที่เพียงกำกับและสนับสนุน
มหาวิทยาลัยเท่านั้น จึงให้ความหมายของ "กำกับ" คือ Supervision (สภาการศึกษา
แห่งชาติ, 2510)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 การเปรียบเทียบแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ.2510" กับแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับการสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สว่างคนิवास พ.ศ.2510"

แนวความคิดต้นร่าง "มหาวิทยาลัยของรัฐในการ กำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ.2510"	มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับ ของรัฐบาลฉบับการสัมมนา วิทยาลัยครั้งที่ 2 สว่างคนิवास พ.ศ.2510	ผลพิจารณาจากการ สัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สว่างคนิवास พ.ศ.2510
<p>1. <u>การเงิน</u></p> <p>ก. ราชจ่ายบริหาร รัฐบาลจ่ายพันธบัตรชนิดเปลี่ยน มือไม่ได้ให้แก่วิทยาลัยนำ มาใช้จ่ายการค่านวณนั้นค่านวณ เพื่อเฉลี่ยห้าปีโดยประมาณ (ถ้าดอกเบี้ยเปลี่ยนแปลงไปให้ มีการทดแทน)</p>	<p>1. <u>การเงิน</u> ขอให้จัดระบบ บริหารการเงินของ มหาวิทยาลัยให้มีความ ยืดหยุ่นและคล่องตัว โดย คำนวณระยะเวลาพอสมควร เช่น 5 ปี โดยวิธีการ ต่าง ๆ เช่น</p> <p>1. ราชจ่ายประเภทงบ บริหาร ให้รัฐบาลจ่ายพันธบัตร ส่วนราชจ่ายประเภทลงทุนอาจ ใช้วิธีตั้งกรมวิชาการพิจารณา การเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (U.G.C.) พิจารณาโครงการ พัฒนาประเภทลงทุนที่ มหาวิทยาลัยทำเสนอ</p>	<p>เหมือนแนวความคิด ต้นร่าง</p> <p>มีการเรียกขาน UGC เป็นภาษาไทยว่ากรมมา ธิการพิจารณาการเงิน อุดหนุนมหาวิทยาลัย เพราะก่อนหน้านี้ยัง</p>

ตารางที่ 3 (ต่อ)

<p>แนวความคิดต้นร่าง "มหาวิทยาลัยของรัฐในการ กำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ. 2510"</p>	<p>มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับ ของรัฐบาลฉบับการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สว่างคนิวาส พ.ศ. 2510</p>	<p>ผลพิจารณาจากการ สัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ ที่ 2 สว่างคนิวาส พ.ศ. 2510</p>
	<p>2. อาจนำวิธีหารายได้วิธี อื่นมาใช้ประกอบด้วย เช่น รายได้จากทรัพย์สินต่าง ๆ ของ มหาวิทยาลัยที่รัฐหรือเอกชนให้ และค่าธรรมเนียม ฯลฯ</p>	<p>เรียกทับศัพท์ภาษา- อังกฤษอยู่ เพิ่มเติม</p>
<p>2. การบริหารงานของ มหาวิทยาลัย : ผู้บริหาร ชั้นสูง อธิการบดี คณบดี หัวหน้าแผนกวิชาควรจะ ก. เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ทำงานได้เต็มเวลา ข. ให้คณาจารย์ (จะเป็น รูปสภาอาจารย์ ฯลฯ) เป็นผู้ มีส่วนในการพิจารณาเสนอให้ รัฐบาลเห็นชอบ</p>	<p>2. การบริหารงานของ มหาวิทยาลัย : ผู้บริหาร งานระดับสูงของมหาวิทยาลัย เช่น อธิการบดี รองอธิการ บดี คณบดี เลขาธิการ ฯลฯ ควรจะ 1. เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ และไม่ ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก ตำแหน่งประจำมหาวิทยาลัย 2. เป็นผู้ที่คณาจารย์ (ซึ่ง</p>	<p>เหมือนแนวความคิด ต้นร่าง</p>

ตารางที่ 3 (ต่อ)

<p>แนวความคิดต้นร่าง</p> <p>"มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ.2510"</p>	<p>มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สว่างคนิवास พ.ศ.2510</p>	<p>ผลพิจารณาจากการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สว่างคนิवास พ.ศ.2510</p>
<p>ค. มีกำหนดเวลาออก</p>	<p>อาจจะเป็นรูปสภาอาจารย์หรือเรียกชื่ออย่างอื่น) พิจารณาเสนอแนะต่อสภามหาวิทยาลัย</p> <p>3. มีกำหนดเวลาดำรงตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่งบริหารแล้วยังคงดำรงตำแหน่งประจำตามเดิม</p>	
<p>3. สภามหาวิทยาลัย : มีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย</p> <p>ก. ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐบาลแต่งตั้ง (ซึ่งอาจจะรวมทั้งผู้แทนสำนักงบประมาณ)</p> <p>ข. อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี</p> <p>ค. ผู้ที่ศาสตราจารย์ผู้ใหญ่ผู้น้อยเลือกตั้งอย่างน้อย 2 คน</p>	<p>3. สภามหาวิทยาลัยให้มีสภามหาวิทยาลัย ซึ่งควรประกอบด้วย</p> <p>ก. ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐบาลแต่งตั้ง</p> <p>ข. อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี</p> <p>ค. ผู้ที่ศาสตราจารย์ทุกระดับเลือกตั้งอย่างน้อย 2 คน</p>	<p>เหมือนแนวความคิดต้นร่าง แต่ได้ตัดรองคณบดีออกจากการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย</p>

ตารางที่ 3 (ต่อ)

<p>แนวความคิดต้นร่าง</p> <p>"มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ. 2510"</p>	<p>มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สว่างคนิवास พ.ศ. 2510</p>	<p>ผลพิจารณาจากการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สว่างคนิवास พ.ศ. 2510</p>
<p>ง. ผู้ที่อาจารย์อื่น ๆ เลือกตั้งอย่างน้อย 2 คน</p> <p>จ. ผู้อื่น เช่น อาจารย์พิเศษ ตามแต่ที่สภา</p> <p>มหาวิทยาลัยจะเชิญมาเป็นกรรมการ (จำกัดจำนวนก็ได้)</p> <p>นอกจากนี้สภามหาวิทยาลัยอาจมีอนุกรรมการเรื่องต่าง ๆ ได้ เช่น กรรมการการเงิน การปูนบำเหน็จ ฯลฯ</p>	<p>ง. ผู้ที่อาจารย์เลือกตั้งอย่างน้อย 2 คน</p> <p>จ. ผู้ที่สภามหาวิทยาลัยจะเชิญมาเป็นกรรมการ เช่น อาจารย์พิเศษ</p> <p>สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการได้</p>	
<p>4. การส่งเสริมคุณภาพทางวิชาการ มีสภาอาจารย์ มีการส่งเสริมประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายนอก มีเงินทุนส่งเสริมการวิจัย ห้องทดลอง ห้องสมุด ฯลฯ ให้ความ</p>	<p>4. การส่งเสริมคุณภาพทางวิชาการ</p> <p>1. ให้มีสภาอาจารย์</p> <p>2. ให้มีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง</p> <p>3. ให้มีการส่งเสริมการวิจัย บริการห้องสมุด และให้มี</p>	<p>เหมือนแนวความคิดต้นร่าง</p>

ตารางที่ 3 (ต่อ)

<p>แนวความคิดต้นร่าง "มหาวิทยาลัยของรัฐในการ กำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ. 2510"</p>	<p>มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับ ของรัฐบาลฉบับการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สวางคนิวาส พ.ศ. 2510</p>	<p>ผลพิจารณาจากการ สัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สวางคนิวาส พ.ศ. 2510</p>
<p>สำคัญแก่หัวหน้าแผนกวิชา อย่างพอเพียง</p>	<p>อุปกรณ์การศึกษาครบครัน 4. ให้สิ่งเสริมฐานะและ ความสำคัญของแผนกวิชาให้ พอเพียง</p>	
<p>5. การบริหารงานบุคคล ก. ถ้าอยู่ในราชการต้อง จำแนกตามงาน (job classification) อย่าง ถูกต้องมีการเลื่อนขั้นตาม ผลงาน แก้ไขให้มีอิสระจาก วินัยปกติของราชการ ข. ถ้าไม่อยู่ในราชการก็ ควรให้มีอัตราเงินเดือนแบบ จำแนกตามงาน (job classification) แต่ต้อง สูงกว่าข้าราชการ มีบำเหน็จ</p>	<p>5. การบริหารงานบุคคล ควร จัดระบบการบริหารงาน ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น 1. จำแนกตำแหน่งหน้าที่ ของผู้ที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ตามระบบจำแนกตำแหน่ง (position classifica- tion) 2. มีการเลื่อนขั้นตาม ผลงาน 3. ให้มีวินัยที่เหมาะสมกับ ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย</p>	<p>เลือกการบริหารงาน บุคคล 1. ไม่อยู่ในระบบ ราชการ 2. ใช้ระบบจำแนก ตำแหน่ง (position classification)</p>

ตารางที่ 3 (ต่อ)

แนวความคิดต้นร่าง "มหาวิทยาลัยของรัฐในการ กำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ. 2510"	มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับ ของรัฐบาลฉบับการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สว่างคนิवास พ.ศ. 2510	ผลพิจารณาจากการ สัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ ที่ 2 สว่างคนิवास พ.ศ. 2510
บ้านาญและการสงเคราะห์ ต่าง ๆ ซึ่งจะต้องเพื่อไว้ใน เรื่องการคำนวณการเงินตาม ข้อ 1 6. มหาวิทยาลัยไม่ควรเป็น หน่วยราชการ	4. จัดระบบอัตราเงินเดือน ที่เหมาะสม 5. จัดระบบบำเหน็จบ้านาญ 6. จัดสวัสดิการ	ตัดข้อ 6 ทิ้งไป

แนวความคิดต้นร่าง "มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ. 2510" ได้รับการพัฒนาโดยผู้ร่วมประชุมในการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 ณ สว่างคนิवास พ.ศ. 2510 จนเป็นแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สว่างคนิवास พ.ศ. 2510" และที่ประชุมได้มติดังนี้

...3. ที่ประชุมเห็นพ้องต้องกันว่า ในด้านปฏิบัติเกี่ยวกับการแยกมหาวิทยาลัยออกเป็นอิสระนั้น ควรจะดำเนินได้เป็น 2 ตอนคือ

3.1 เสนอผ่านปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีถึงนายกรัฐมนตรี
ในฐานะนายกสภามหาวิทยาลัยให้ทราบถึงนโยบายการปรับปรุงงาน
บริหารภายในมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะการตั้งสภาอาจารย์ ประกอบ
ข้อเสนอนั้นของคณะคณาฯ และเมื่อสภาการศึกษาแห่งชาติได้ศึกษา
กรณีและเสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว คณะรัฐมนตรี

อาจแนะนำให้สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งดำเนินการของตนได้

3.2 เสนอเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งหมายถึง จะต้องเปลี่ยนแก๊กกฎหมายมหาวิทยาลัยทั้งหมด เป็นเรื่องที่จะต้องศึกษา โดยละเอียดต่อไป... (สภากการศึกษาแห่งชาติ, 2510)

พลเอก เนตร ชะเมโธสิน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวปิดการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 นี้ ถึงผลของการสัมมนาทำให้เกิดแนวความคิดค้นร่าง "มหาวิทยาลัย ของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับค้นร่าง พ.ศ.2510" จนพัฒนาสู่แนวความคิด "มหาวิทยาลัย ของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สว่างคนิวาส พ.ศ.2510" นั้น มหาวิทยาลัยจะดำเนินไปสู่เป้าหมายนี้ได้ต้องขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และ ผลของการสัมมนาที่สำนักนายกรัฐมนตรีจัดขึ้นทั้ง 2 ครั้ง ถือว่าเป็นการปฏิบัติทางการศึกษา ดังความตอนหนึ่งว่า

... วัฒนาการของการศึกษานอกระบบนั้น ได้เป็นมาเป็นขั้น ๆ อย่างไร และการทำงานอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นผมอยากจะขอเรียน และ ขอเรียนซ้ำต่อไปจนกว่าความเข้าใจจะถูกต้องว่า ไม่ต้องการที่จะให้อยู่ในสถานะนี้ต่อไป เพราะผมเข้าใจดีว่าสำนักนายกรัฐมนตรีเอง ไม่สามารถหรือยังไม่อยู่ในฐานะที่พร้อมที่จะสนับสนุนให้ท่านมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ ได้ แต่ผมเข้าใจว่าท่านผู้ใหญ่อีกหลายท่านในคณะรัฐบาลก็คงมีเจตนา ที่จะส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาของเราให้มีเสรีภาพและให้มี ออโตโนมี่ (autonomy) ตามที่ถูกต้อง

แต่ว่าการที่จะดำเนินไปสู่เป้าหมายอันนี้นั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจของ ผมโดยเฉพาะและไม่อยู่ในอำนาจของผู้อื่นผู้ใดอยู่ในที่นี้ แต่อยู่ใน อำนาจของความเหมาะสมหรือกาลเวลา ซึ่งท่านทั้งหลายย่อมรู้ดี อยู่แล้วว่าเป็น คณะรัฐมนตรี แต่ว่ากิจการที่เราทำกันในการสัมมนา 2 ครั้งนี้ ถ้าจะพูดกันอย่างตรงไปตรงมาแล้ว ในทรรศนะของผมรู้สึก ว่าเป็นกิจการซึ่งถ้าไม่เรียกว่าปฏิบัติก็เห็นจะน้อย ๆ เข้าไปที่เดียว ในเรื่องระบบการบริหารของมหาวิทยาลัย และเป็นการปฏิบัติหรือ

เป็นการวิวัฒนาการสุดแต่ทางจะเรียกซึ่งไปสู่สิ่งซึ่งดีกว่าและ
เจริญกว่า และเป็นสิ่งซึ่งผมเห็นด้วยอย่างยิ่งในการที่จะสนับสนุนให้
มติของที่ประชุมนี้ไปสู่เป้าหมายตามที่เห็นหรืออย่างน้อยส่วนมากได้
มีเอาไว้... (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2510)

3. การพัฒนาแนวความคิดให้เป็นรูปธรรม

จากผลการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 ณ สว่างคนิวาส พ.ศ. 2510 นาย
กำแหง พลากร เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติในขณะนั้นได้กล่าวถึงมติของที่ประชุมว่า
...การสัมมนาครั้งที่ 2 ซึ่งผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ดำรง
ตำแหน่งบริหารในระดับสูงของมหาวิทยาลัย และด้วยคะแนนเสียง
ส่วนมากที่ประชุมได้มีมติให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะของมหาวิทยาลัย
ในปัจจุบันให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยมีความเป็นอิสระ
และมีเสรีภาพทางวิชาการ และในขณะเดียวกันสนองความต้องการ
ของประเทศในการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

สภาการศึกษาแห่งชาติในฐานะผู้ดูแลมหาวิทยาลัยโดยตรงได้นำมติของการ
สัมมนาข้างต้น นำมาดำเนินการเป็นขั้นตอน (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513) ดังนี้

1. คณะกรรมการบริหาร สภาการศึกษาแห่งชาติได้ศึกษารายละเอียด
ประกอบข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ พร้อมทั้งได้นำเสนอต่อที่ประชุมของสภาการศึกษา
แห่งชาติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2513 ได้ลงมติรับหลักการที่จะปรับปรุง
มหาวิทยาลัยจากระบบเดิมให้เป็นระบบใหม่ซึ่ง นายกำแหง พลากร เรียกว่า ระบบ
มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล และคาดว่าจะนำมตินี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีใน
เวลาต่อไป

2. ก่อนนำมติระบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเข้าสู่การพิจารณาของคณะ
รัฐมนตรีนั้น คณะกรรมการบริหาร สภาการศึกษาแห่งชาติจะต้องดำเนินการในเรื่องกำหนด
รายละเอียด ระยะเวลาการปรับเปลี่ยนสู่ระบบใหม่ประมาณ 3-5 ปี และการนำเสนอเพื่อ

การพิจารณาเห็นชอบตามลำดับชั้น ดังความว่า "...ดำเนินการในด้านรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนระบบมหาวิทยาลัยในปัจจุบันให้เป็นมหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่โดยกำหนดว่าจะต้องใช้ เวลาประมาณ 3-5 ปี และจะดำเนินการเสนอรายละเอียดเพื่อขอความเห็นชอบเป็นขั้น ๆ ต่อไป..." (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

สำหรับการหารายละเอียดเกี่ยวกับระบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น สภาการศึกษาแห่งชาติโดย นายกำแหง พลาญกร เห็นว่า การจัดสัมมนาวิชาการจะเป็นวิธี ที่ดีที่สุด ซึ่งจะได้รับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการทั้งหลายอย่างกว้างขวาง ดังความว่า

...มีความเห็นพ้องต้องกันว่า วิธีที่ดีที่สุดคือการจัดสัมมนาวิชาการ อันจะเป็นวิธีที่จะได้รับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการทั้งหลายได้ อย่างกว้างขวางในช่วงระยะเวลาอันสั้นที่สุด ดังนั้นสภาการศึกษา แห่งชาติจึงได้จัดการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 3 เรื่องมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาลขึ้น โดยเชิญบุคคลที่มีประสบการณ์ต่าง ๆ กันคือ ศาสตราจารย์และอาจารย์จากมหาวิทยาลัย 14 คน นอกจากนี้ยังมีบุคคลที่อยู่ในวงการมหาวิทยาลัยที่สนใจในเรื่องนี้อีกจำนวนหนึ่ง ได้มาเข้าร่วมการสัมมนาในฐานะผู้สังเกตการณ์...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

ดังนั้น สภาการศึกษาแห่งชาติจึงได้จัดการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 3 เรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ณ สว่างคนิवास ระหว่างวันที่ 4 ถึง 6 กันยายน พ.ศ. 2513 ขึ้น โดย

1. การสนับสนุนจากรัฐบาล การสัมมนาครั้งนี้เป็นอีกครั้งหนึ่งที่จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีและนายกสภามหาวิทยาลัยทุกแห่งได้เป็นประธานในพิธีเปิด การสัมมนานี้ ได้แสดงท่าทีสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยสู่ระบบใหม่ แต่ถือเป็น งานหนักและต้องฟันฝ่าปัญหาอีกจำนวนมาก ดังสะท้อนให้เห็นได้จากคำกล่าวของจอมพล ถนอม กิตติขจร ที่ว่า

...ใคร่ขอเรียนย้ำแก่ท่านทั้งหลายอีกว่า การบริหารมหาวิทยาลัยนั้น มีลักษณะเฉพาะที่ย่างยากซับซ้อน ผิดกับส่วนราชการอื่น ๆ และควรจะ

ได้รับการพิจารณาเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับสภาพที่ถูกต้องควร ให้สมกับเป็นแหล่งวิชาการชั้นสูงของประเทศที่จะต้องดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระทางวิชาการ รัฐบาลตระหนักในเรื่องนี้ดี ไม่เคยคิดว่าระบบการบริหารมหาวิทยาลัยเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะเป็นระบบที่เหมาะสมที่สุดและคงอยู่ตลอดไป บัดนี้ถึงวาระและโอกาสอันสำคัญแล้ว ซึ่งท่ามกลางความหวังจะได้เห็นมหาวิทยาลัยของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบใหม่ที่มีอิสระและเจริญกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน... และในขณะเดียวกันในฐานะที่ข้าพเจ้าเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยทุกแห่งในปัจจุบัน ข้าพเจ้าย่อมมีหน้าที่โดยตรงที่จะให้ความสนับสนุนต่อกิจการอุดมศึกษาของเราให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงและเจริญรุ่งเรืองด้วย ข้าพเจ้ามีความยินดีและเต็มใจตลอดมาที่จะช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา การสร้างระบบมหาวิทยาลัยในรูปแบบนี้เป็นงานหนักและจะต้องฟันฝ่าอุปสรรคอีกมากมายหลายชนิด...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

2. การนำเสนอแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2513" คณะกรรมการบริหาร สภาการศึกษาแห่งชาติ ได้ศึกษาแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับรัฐบาลฉบับการสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 2 สว่างคนิवास พ.ศ. 2510" ประกอบข้อมูลและความเป็นไปได้ต่าง ๆ ที่รัฐบาลจะเอื้ออำนวยสนับสนุนให้ได้ จนพัฒนาออกมาเป็นแนวความคิดที่แจ่มชัดมากขึ้นภายในกรอบแนวความคิดข้างต้น ผู้วิจัยจึงขอเรียกแนวความคิดที่สภาการศึกษาแห่งชาติเสนอต่อที่ประชุมของการสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 3 ณ สว่างคนิवास พ.ศ. 2513 นี้ว่า "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2513"

3. วิธีดำเนินการสัมมนา สำหรับการสัมมนาในครั้งนี้แตกต่างจากการสัมมนาทั้งสองครั้ง คือ

... จะดำเนินการสัมมนาโดยไม่รวบรวมข้อยุติ แต่จะให้ผู้ร่วมสัมมนา

อภิปรายแลกเปลี่ยนทรรศนะ ความคิดเห็นในลักษณะของมหาวิทยาลัย
ระบบใหม่อย่างเต็มที่ ซึ่งอาจจะเป็นความคิดที่ตรงกันและขัดแย้งกัน
ก็ได้ ยิ่งมีการออกความคิดเห็นกว้างขวางกันมากเท่าไร ยิ่งจะเป็น
ประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่และคณะทำงาน... เพราะจะนำไปศึกษา
และประมวลข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ สำหรับระบบมหาวิทยาลัยระบบ
ใหม่ต่อไป เพื่อให้ตรงกับความต้องการของผู้ที่อยู่ในมหาวิทยาลัยให้
มากที่สุด เปรียบเสมือนปลูกเรือนก็ควรตามใจผู้อยู่...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

นายก้านทอง พลากร เป็นประธานการสัมมนา และนายประเสริฐ ณ นคร
เป็นรองประธานการสัมมนา ได้จัดแบ่งหัวข้อการสัมมนาออกเป็น 4 หัวข้อ คือ

1. การประสานงานภายนอก นายอดุล วิเชียรเจริญ เป็นประธานกลุ่ม
นายนิพนธ์ ศศิธร เป็นรองประธานกลุ่ม
2. องค์กรและการบริหารภายในมหาวิทยาลัย คุณหญิง พูนทรัพย์ นพวงศ์
ณ อุษงษา เป็นประธานกลุ่ม นายวิจิตร ศรีสีอาน เป็นรองประธานกลุ่ม
3. การบริหารงานบุคคล นายเกษม สุวรรณกุล เป็นประธานกลุ่ม นายอมร
รักษาสัตย์ เป็นรองประธานกลุ่ม
4. การบริหารการเงิน นายสังเวียน อินทรวิชัย เป็นประธานกลุ่ม นาย
พิทยา สาธุ เป็นรองประธานกลุ่ม

ผู้วิจัยขอเรียกผลของการประชุมเกี่ยวกับแนวความคิดมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลของสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 3 นี้ว่า เป็นแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลฉบับการสัมมนาวิทยาลัย ครั้งที่ 3 สว่างคนิवास พ.ศ. 2513"

ตารางที่ 4 การเปรียบเทียบแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2513" กับ "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 3 สว่างคนิवास พ.ศ.2513"

<p>มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ฉบับสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2513</p>	<p>มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับการ สัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 3 สว่างคนิवास พ.ศ.2513</p>
<p>1. หลักการ ให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการ ดำเนินการภายในให้มีประสิทธิภาพสูง โดยจะต้องมีศูนย์ประสานงาน มหาวิทยาลัย และรัฐบาลต้องให้เงิน อุดหนุนมหาวิทยาลัย</p> <p>2. การบริหารการเงิน</p> <p>2.1 การตั้งศูนย์ประสานงาน มหาวิทยาลัย ทำหน้าที่</p> <p>(ก) จัดสรรเงินอุดหนุนลักษณะเป็น ก้อนให้มหาวิทยาลัย งบละ 5 ปี</p> <p>(ข) รัฐบาลควบคุมการจัดสรรเงิน โดย</p> <p>ข.1 ศูนย์ประสานงาน มหาวิทยาลัย</p> <p>ข.2 คณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน</p>	<p>1. หลักการ มหาวิทยาลัยมีอิสระในการ ดำเนินการภายใน และรัฐบาลต้องให้ เงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยในจำนวนที่ พอเพียงกับการดำเนินการ</p> <p>2. การบริหารการเงิน</p> <p>2.1 ที่ประชุมอธิการบดี มาทำหน้าที่ ของศูนย์ประสานงานมหาวิทยาลัย</p>

<p>มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ฉบับสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2513</p>	<p>มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับการ สัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 3 สว่างคนิवास พ.ศ.2513</p>
<p>2.2 มีโครงสร้างการหารายได้ของ มหาวิทยาลัย</p> <p>2.3 การตรวจสอบภายหลัง (post- audit) โดยคณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน</p> <p>3. การบริหารงานบุคคล มีระบบบริหาร งานบุคคลของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ</p>	<p>2.2 มีโครงสร้างการหารายได้ของ มหาวิทยาลัย</p> <p><u>เพิ่มเติม</u> ที่ประชุมอธิการบดี ทำหน้าที่</p> <p>(1) ประสานงานทางวิชาการ</p> <p>(2) วางมาตรฐานการศึกษา</p> <p>(3) วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคล</p> <p>(4) เป็นแหล่งกลางแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับนิสิตนักศึกษา</p> <p>2.3 เหมือนกัน</p> <p>3. การบริหารงานบุคคล มีระบบบริหาร งานของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ</p> <p>4. องค์การและการบริหารภายใน มหาวิทยาลัย</p> <p>4.1 สภามหาวิทยาลัย</p> <p>4.2 สภาอาจารย์</p> <p>4.3 อธิการบดี</p>

เมื่อนายกำแหง พลากร เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ ได้เสนอแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลระดับสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2513" ให้ที่ประชุมในการสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 3 ณ สว่างคนิवास พ.ศ.2513 เพื่อพิจารณา (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513) ผลปรากฏดังนี้

1. หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ตามแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลระดับสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2513" ที่เสนอไว้ควรว่า

... ให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการดำเนินการภายในให้มีประสิทธิภาพสูงโดยต้องมีศูนย์ประสานงานมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยต่อมหาวิทยาลัย และระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล...

รัฐบาลยังคงให้เงินอุดหนุนในจำนวนใกล้เคียงกับที่ให้อยู่ในปัจจุบัน ยังคงกำกับมหาวิทยาลัยให้ดำเนินงานตามนโยบาย การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้โดยการกำกับผลผลิตในชั้นปลายเกี่ยวกับปริมาณและคุณภาพของบัณฑิตทางศูนย์ประสานงานฯ และยังคงควบคุมการเงินของมหาวิทยาลัย ได้โดยการตรวจบัญชีของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

"มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลระดับสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2513" มุ่งเน้นที่หลักการ

1. มหาวิทยาลัยมีอิสระในการดำเนินการภายในมหาวิทยาลัยของตนเองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ
2. มีศูนย์ประสานงานมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยต่อมหาวิทยาลัย และระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล
3. รัฐบาลยังคงมีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัยในจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนงบประมาณที่มหาวิทยาลัยเหลืออยู่ในขณะนั้น รัฐบาลเปลี่ยนบทบาทมาเป็นการกำกับมหาวิทยาลัยให้มหาวิทยาลัยดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ที่กำหนดไว้ โดยศูนย์ประสานงานมหาวิทยาลัยจะช่วยกำกับในเรื่องผลผลิตสุดท้ายในด้าน ปริมาณและคุณภาพของบัณฑิต รวมทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเข้ามาตรวจสอบบัญชี ของมหาวิทยาลัยในลักษณะหลังการใช้จ่าย (post-audit)

ในประเด็นนี้ที่ประชุมต่างเห็นด้วยกับหลักการนี้ เนื่องจากเป็นข้อ เรียกร้องของชาวมหาวิทยาลัยมาตลอด และที่ประชุมยังให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานะภาพ ของหน่วยงานกลางระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลว่า

...มีผู้เสนอเป็นแบบต่าง ๆ ดังนี้

(1) หน่วยงานกลางควรเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการจัดสรร งบประมาณ เพื่อให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยสอดคล้องกับ นโยบายของรัฐบาล

(2) หน่วยงานกลางควรเป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัย เพื่อให้ ทั้มหาวิทยาลัยมีความอิสระในการบริหารและเสรีภาพในทาง วิชาการ

(3) หน่วยงานนี้ควรวางตัวเป็นกลาง โดยคำนึงถึงงาน อุดมศึกษาของประเทศชาติ... มีลักษณะทำนอง University Grants Committee (UGC)...

ทั้งนี้ไม่ว่าหน่วยงานนี้จะ เป็นแบบใดความเป็นอิสระ แต่ เกี่ยวกับรัฐบาลโดยรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการหรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับ การอุดมศึกษา... (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

ที่ประชุมได้เสนอว่า ที่ประชุมอธิการบดี เป็นองค์กรใหม่ที่เพิ่ง เสนอขึ้น มาในการประชุมคราวนี้ อาจทำหน้าที่ของหน่วยงานนี้ได้ ซึ่งจะทำหน้าที่ของศูนย์ประสานงาน มหาวิทยาลัยดังที่กล่าวไว้ในแนวความคิดของสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่ง เน้นหนักด้าน การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัย นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้ เสนอเพิ่มเติมให้ที่ประชุม อธิการบดี ทำหน้าที่การประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยในด้าน

... มีผู้เห็นควรให้มหาวิทยาลัยเพื่อเป็นแหล่งประสานงาน
ระหว่างมหาวิทยาลัยและหน่วยงานของหน่วยงานกลางโดยมีหน้าที่
เช่น ประสานงานวิชาการ วางมาตรฐานการศึกษา วางหลักเกณฑ์
เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล อาทิ วิธีการกำหนดอัตราเงินเดือน
และอาจเป็นแหล่งกลางสำหรับพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับ
นักศึกษา... (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

2. การบริหารการเงิน การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้แก่
มหาวิทยาลัยนับเป็นหัวใจหลักของแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับสภาการ
ศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2513" โดยจัดตั้งศูนย์ประสานงานมหาวิทยาลัยขึ้น เป็นตัวกลางระหว่าง
มหาวิทยาลัยกับรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่ครอบคลุมถึง

2.1 ก่อนการจัดสรรเงินอุดหนุน ศูนย์ประสานงานมหาวิทยาลัยมี
หน้าที่ศึกษาและวิเคราะห์การขอรับดำเนินการประจำและงบประมาณงวดละ 5 ปี ของ
มหาวิทยาลัยโดยละเอียดร่วมกับมหาวิทยาลัย แล้วจึงเสนอให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุน
ลักษณะเป็นก้อนให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ

2.2 หลังการจัดสรรเงินอุดหนุน ศูนย์ประสานงานมหาวิทยาลัยมี
หน้าที่กำกับให้มหาวิทยาลัยดำเนินงานตามนโยบายของแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา
และแผนพัฒนาของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ได้รับการพิจารณาตกลงกันไว้แล้วระหว่างมหาวิทยาลัย
และศูนย์ประสานงานมหาวิทยาลัย รวมทั้งมหาวิทยาลัยต้องพร้อมให้คณะกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดินตรวจสอบในลักษณะหลังการใช้ (post-audit)

นอกจากมหาวิทยาลัยมีโครงสร้างการใช้เงิน (spending
structure) จากรัฐบาลในรูปเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเป็นก้อนในจำนวนที่ชัดเจน
ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเพื่อดำเนินการตามโครงการพัฒนามหาวิทยาลัยที่วางไว้ แนวความคิด
"มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2513" ได้เสนอแนวความคิด
กว้าง ๆ ให้มหาวิทยาลัยมีโครงสร้างการหาเงิน (earning structure) จากแหล่งอื่น ๆ
มาสนับสนุนการสอนและการวิจัยของมหาวิทยาลัยได้ สำหรับแนวความคิด "มหาวิทยาลัยใน
กำกับรัฐบาลฉบับการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 3 สว่างคนิवास พ.ศ. 2513" นั้น ซึ่งเป็น

ผลจากการประชุมครั้งนี้ได้เสนอวิธีการหารายได้ของมหาวิทยาลัยจากแหล่งอื่น ๆ ไว้ ดังนี้

... (1) การขึ้นค่าเล่าเรียน ควรจะพิจารณาตามความเหมาะสม

(2) การขึ้นภาษีและอากรบางประเภทเพื่อการศึกษา

(3) การยกเว้นภาษีเงินที่ผู้บริจาค

(4) ทหาทางให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการหารายได้เป็น

มหาวิทยาลัย

(5) ทหาทางสร้างอาจารย์ให้ผลงานที่มีคุณภาพสูงเพื่อ
สร้างความเชื่อถือจากภายนอกให้มหาวิทยาลัย อันจะเป็น
ทางให้ได้รับการสนับสนุนทางด้านรายได้จากทางหนึ่ง

(6) วิธีประกันผู้ที่เรียนดีแต่ยากจนได้มีโอกาสเข้ามา
ศึกษาในมหาวิทยาลัย เช่น การให้ทุนการศึกษาและเงินกู้
เพื่อการศึกษา... (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

ที่ประชุมได้เสนอดังกล่าวถึงการควบคุมการบริหารการเงินภายในมหาวิทยาลัย โดยทุกมหาวิทยาลัยต้องแสดงทรัพย์สิน งบดุล และบัญชีรายรับรายจ่ายของมหาวิทยาลัยในแต่ละปีต่อสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งมหาวิทยาลัยทุกแห่งวางระบบการตรวจสอบภายใน นอกเหนือจากการตรวจเงินแผ่นดินตามปกติแล้ว

3. การบริหารงานบุคคล ตามแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ฉบับสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2513" เสนอไว้ในลักษณะกว้าง ๆ ให้เป็นระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ ดังความว่า "... โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการแก้ปัญหา การขาดแคลนอาจารย์ เพราะมหาวิทยาลัยในระบบใหม่นี้จะมีระบบบริหารงานบุคคลของ มหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ เพื่อดึงดูดและยึดเหนี่ยวผู้มีความวิเศษและมีความเหมาะสมเป็น อาจารย์มหาวิทยาลัย..." (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

สำหรับแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับการสัมมนา มหาวิทยาลัยครั้งที่ 3 สว่างคนิवास พ.ศ. 2513" ที่ประชุมในการสัมมนาครั้งนี้เสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า

...ฐานะของอาจารย์ในระบบใหม่ มีผู้เสนอดังนี้

- 1) อาจารย์ไม่ควรเป็นข้าราชการ
- 2) อาจารย์ควรมีฐานะเฉพาะของตน อาจารย์นำ

กฎเกณฑ์ของข้าราชการบางอย่างมาใช้ได้บ้าง...

- 4) เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในมหาวิทยาลัย ก็ควรจะให้มีการเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกับฝ่ายวิชาการ...

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

พร้อมทั้งที่ประชุมเสนอให้สภาอาจารย์มีหน้าที่บริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้เกษม สุวรรณกุล (2537) ได้เล่าให้ฟังถึงการวางแผนทางสำหรับช่วงเวลานั้น คือช่วงการสัมมนาการบริหารมหาวิทยาลัยที่จัดขึ้นที่สว่างคนิวาสทั้ง 3 ครั้งในปี พ.ศ. 2509 พ.ศ. 2510 และ พ.ศ. 2513 เกี่ยวกับการสรรหาคัดเลือก สัญญา การทดลองปฏิบัติงานและการว่าจ้างถาวร อัตราเงินเดือน การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การยึดหลัก "เข้ายากออกง่าย" และการเปลี่ยนแปลงสถานะของอาจารย์จากระบบเก่าสู่ระบบใหม่ ดังความว่า

...ในการบริหารงานบุคคลมีหลักสำคัญหลายประการ แต่ละมหาวิทยาลัยอาจมีการวัดผลเลื่อนขึ้นตำแหน่งและมีการจำแนกตำแหน่งต่าง ๆ กันได้ตามความเหมาะสม แต่สามารถเทียบได้กับมาตรฐานที่ทุกมหาวิทยาลัยยอมรับการสรรหาคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการอาจเป็นไปในรูปของอนุกรรมการของสภามหาวิทยาลัยหรือสภาคณาจารย์ หลักการที่เปลี่ยนแปลงมากจะเกี่ยวกับบุคคลที่เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย กล่าวคือ ผู้ที่จะได้การบรรจุเป็นอาจารย์จะต้องทดลองปฏิบัติงานโดยมีกำหนดเวลาดทดลองต่างกัน คือ กำหนดวาระทดลองเป็นเวลา 2-4 ปี ให้มีสัญญาจ้างทุก 2 ปี เมื่อครบ 2 ปีแล้ว จะพิจารณาว่าสมควรจ้างโดยไม่มีกำหนดว่าจ้างถาวรหรือไม่ หรือให้ทดลองต่อไปอีก 2 ปี หรือสมควรให้ออก อาจกำหนดวาระทดลองอย่างสูง 3 ปี สัญญาทุกปีแล้วพิจารณาการว่าจ้างถาวร หรือกำหนดวาระทดลอง 3 ปี สัญญาจ้าง 3 ปี แล้วพิจารณาการว่าจ้างถาวรหรือไม่

กำหนดวาระทดลองเลข แต่ทำสัญญาจ้าง 2 ปี แล้วพิจารณา
การว่าจ้างถาวรก็ได้ คณะกรรมการจะเป็นผู้พิจารณากำหนด
เวลาทดลองปฏิบัติงาน

ข้อเสนอแนะอีกประการหนึ่ง คือ อัตราเงินเดือนต้องมี
อัตราสูงเหมาะสมกับสภาพการครองชีพและอัตราของอาจารย์
และต้องสูงพอที่จะแข่งขันกับอัตราเงินเดือนของผู้ทำงานใน
ธุรกิจเอกชนได้ การกำหนดอัตราเงินเดือนสูงจะทำให้ผู้สละสิทธิ์
พิเศษในระบบเดิมเข้ามาอยู่ในระบบใหม่ และต้องเสี่ยงต่อการ
เลิกจ้าง ถ้าทำงานไม่เหมาะสม ตลอดจนต้องทำงานเต็มเวลา
สัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง อาจารย์อาจได้รับสวัสดิการอื่น ๆ และ
อาจได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นซึ่งอาจไม่
ตรงตามระเบียบราชการ ส่วนบำเหน็จบำนาญยังไม่ได้กำหนด
หลักเกณฑ์ที่แน่นอน แต่อาจจัดในรูปแบบการสมทบสะสม (accumulated
participation) หรือในรูปแบบประกันชีวิต

การเลื่อนขั้นเงินเดือนมอบให้คณะกรรมการเลื่อนขั้นรับผิดชอบ
ซึ่งจะมีการเลื่อนขั้น 2 ประเภทคือ (1) การเลื่อนขั้นปกติทุกปี
1 ขั้น (ประมาณร้อยละ 5 ของเงินเดือน) กับ (2) การเลื่อนขั้น
เพราะความดีความชอบโดยการประเมินงานมีทุก 3 ปี

การให้ออกยัดหลัก "เข้ายากออกง่าย" กรณีที่ให้ออกมีหลาย
ประการ รวมทั้งกรณีไม่มีความสามารถก้าวหน้า กล่าวคือ เป็น
อาจารย์หรือบุคลากรอื่น ๆ ในตำแหน่งเดิมนานเกิน 12 ปี
แสดงว่าไม่สามารถพัฒนาตนเองต้องออกจากมหาวิทยาลัย

เรื่องที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงสถานะของ
อาจารย์จากระบบเก่าสู่ระบบใหม่ได้มีการเสนอให้ 2 ระบบ
พร้อมกันในระยะแรก และเปิดโอกาสให้ผู้ที่อยู่ในระบบเก่า
เลือกอยู่ในระบบเก่าหรือเข้าสู่ระบบใหม่ ถ้าเลือกระบบใหม่

ต้องทดลองปฏิบัติงานระหว่าง 6 เดือนถึง 3 ปี ถ้าเหมาะสม
จึงได้รับการบรรจุตามหลักเกณฑ์ของระบบใหม่ พวกที่เลือก
ระบบเก่าคงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบเก่า...

4. สภามหาวิทยาลัย สภาอาจารย์ และอธิการบดี เป็นกลไกบริหาร
ภายในมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้รับการกล่าวไว้ในแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับ
สภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2513" แต่แนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับ
การสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 3 สว่างคนิवास พ.ศ.2513" ได้กล่าวถึงสภามหาวิทยาลัย
สภาอาจารย์ และอธิการบดี ความว่า

...สภามหาวิทยาลัย

1. อำนาจและหน้าที่ มีผู้แสดงความคิดเห็นต่าง ๆ กันดังต่อไปนี้

- มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการ

หาทุน คณะกรรมการจัดการผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย

คณะกรรมการการศึกษาโดยทำหน้าที่ประมวลข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้

ความเห็นต่อสภามหาวิทยาลัย

- มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี คณบดี และ

หัวหน้าภาควิชา

- มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์ ศาสตราจารย์

โดยการเสนอแนะของสภาอาจารย์

- อนุมัติแต่งตั้งศาสตราจารย์โดยการเสนอแนะของ

สภาอาจารย์ แต่ไม่มีอำนาจถอดถอน

- อนุมัติการเลื่อนขั้น ตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนของ

อาจารย์

- มีหน้าที่วางนโยบายเกี่ยวกับการจัดหาเงินให้

มหาวิทยาลัย

- มีหน้าที่ประสานการปฏิบัติ

- การแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการโดยเสร็จเด็ดขาดด้วยตนเอง

2. องค์ประกอบ มีผู้เสนอต่าง ๆ กัน ซึ่งรวมแล้วมีบุคคล
ดังต่อไปนี้

- ผู้ทรงคุณวุฒิที่เลือกจากสถาบันต่าง ๆ
- ศิษย์เก่า
- ผู้แทนของอาจารย์ชั้นผู้ใหญ่และผู้新秀 (มีเสนอตั้งแบบ

จำนวนเท่ากันและแบบสัดส่วนเท่ากัน)

- ผู้แทนราษฎร
- ผู้แทนจากวงการต่าง ๆ
- ผู้แทนนักศึกษา
- ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐบาลแต่งตั้ง (ควรมีน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้)

สภาอาจารย์

อำนาจและหน้าที่ มีผู้เสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- เสนอแนะการแต่งตั้งและถอดถอน อธิการบดี คณบดี อาจารย์

ต่อสภามหาวิทยาลัย

- เสนอแนะการแต่งตั้งศาสตราจารย์ต่อสภามหาวิทยาลัย
- เสนอแนะการเลื่อนขั้น ตำแหน่ง อัตราเงินเดือนของอาจารย์

ต่อสภามหาวิทยาลัย

- ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบนโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัย
- มีอำนาจเชิญอธิการบดี คณบดี และอื่น ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง
และตอบปัญหาต่าง ๆ ได้

- ให้ความเห็นชอบขั้นสุดท้ายในเรื่องการเลื่อนตำแหน่ง ขั้น
และเงินเดือนและการลงโทษอาจารย์มหาวิทยาลัย

- ไม่ควรให้สภาอาจารย์มีอำนาจทางด้านบริหารมากเกินไป

นัก...

อธิการบดี การสรรหา มีผู้เสนอเป็น 3 แบบ

1. สมาคณาจารย์เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา
(nominating committee) แล้วพิจารณาเสนอชื่อต่อสภา
มหาวิทยาลัยพิจารณา

2. สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้สรรหาเอง

3. สมาคณาจารย์ เป็นผู้สรรหา

หลักเกณฑ์ในการเลือกและการคัดเลือก

- สภามหาวิทยาลัยตั้งคณะกรรมการเพื่อวางกฎเกณฑ์ใน
การพิจารณาคุณสมบัติของอธิการบดี

- อธิการบดีไม่จำเป็นจะต้องเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย

- อธิการบดีควรเลือกจากศาสตราจารย์ประจำและผลัด

เปลี่ยนกันอยู่ในตำแหน่งคราวละ 1 ปี

- การคัดเลือกไม่ควรเป็นแบบการออกเสียงเลือกตั้ง
ระยะเวลาอยู่ในตำแหน่ง

1. อยู่ในตำแหน่ง 1 ปี

2. อยู่ในตำแหน่ง 3 ปี และไม่เกิน 6 ปีต่อเนื่องกัน

3. อยู่ในตำแหน่งโดยไม่กำหนดเวลา แต่ให้ review

ผลงานเป็นครั้งคราว ถ้าไม่เหมาะสมสภามหาวิทยาลัยอาจให้
ออกได้ ... (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

ผู้บริหารวิชาการ ได้แก่ อธิการบดี คณบดี และหัวหน้าภาควิชา
สำหรับงานด้านธุรการมหาวิทยาลัยเสนอให้สำนักงานเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งมี
เลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาสาขางานและเป็นผู้ประสานงานภายในของมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ การสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 3 สว่างคนิवास พ.ศ. 2513
ได้กล่าวถึง การร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ที่ประชุมได้เสนอรูปแบบไว้
4 รูปแบบให้เลือกคือ

... (1) พระราชบัญญัติร่วมกำหนดรายละเอียดเป็นแบบเดียวกัน

(2) พระราชบัญญัติร่วมกำหนดลักษณะอย่างกว้าง ๆ ร่วมกับ

พระราชบัญญัติเฉพาะมหาวิทยาลัยนั้น ๆ

(3) พระราชบัญญัติร่วมกำหนดลักษณะอย่างกว้าง ๆ ร่วมกับ

พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง กำหนดลักษณะเฉพาะแต่ละ
มหาวิทยาลัย

(4) พระราชบัญญัติกำหนดลักษณะต่างกว้าง ๆ แต่รัฐธรรมนูญ

หรือข้อกำหนด ระเบียบนั้นแต่ละมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดเอง..."

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

การตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

หลังการสัมมนาหาวิทยาลัยครั้งที่ 3 ณ สว่างคนิवास พ.ศ.2513 แล้วสภาการศึกษาแห่งชาติได้ประมวลสรุปข้อคิดเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีและได้ลงมติเห็นด้วยในหลักการ เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2514 พร้อมทั้งมอบหมายให้คณะกรรมการบริหาร สภาการศึกษาแห่งชาติดำเนินการร่างรายละเอียดที่จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลโดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 4 ชุด คือ คณะทำงานการประสานงานภายนอก องค์การ และการบริหารงานภายใน การบริหารงานบุคคลและการเงินของมหาวิทยาลัย (ทจช. สบ. 5.9/240 รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหาร ครั้งที่ 4/2514)

จากการพิจารณาของคณะกรรมการข้างต้น ได้ร่างรูปแบบและโครงสร้างมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลออกมา ซึ่งผู้วิจัยขอเรียกว่าเป็นแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ฉบับต้นร่างพระราชบัญญัติ พ.ศ.2514" มีสาระสำคัญ (ทจช. สบ.5.9/261 สรุปรายงานเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยคณะกรรมการดำเนินการพิจารณา ร่างรายละเอียดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ วันที่ 9 กันยายน 2514 และเอกสารประกอบการประชุม ครั้งที่ 4/2515 วันที่ 3 มีนาคม 2515) โดยสรุป ดังนี้

1. การประสานงานภายนอก มีหน่วยงานที่ช่วยประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาล และระหว่างมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัย คือ

1.1 การประสานงานจัดสรรเงินอุดหนุน จัดตั้งคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยชั้น ทำหน้าที่จัดหาแหล่งเงินทุนภายนอกมหาวิทยาลัยและจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัย

1.2 การประสานงานวิชาการ เสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการอุดมศึกษา โดยสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่คอยให้การสนับสนุนและประสานงานด้านวิชาการให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ

1.3 การประสานงานนโยบายระหว่างมหาวิทยาลัย มีการจัดตั้งสภาอธิการบดีเพื่อประสานนโยบายระหว่างมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยอธิการบดีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

2. องค์การและการบริหารภายในมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยบุคคลภายนอกได้แก่ ตัวแทนแต่งตั้งจากรัฐบาล ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนจากศิษย์เก่ากับบุคคลภายใน ได้แก่ ผู้แทนจากสภาอาจารย์และผู้แทนจากฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่กำหนดนโยบายและการบริหารงานบุคคล อธิการบดีรับมอบอำนาจจากสภามหาวิทยาลัยเพื่อดำเนินการตามนโยบาย โดยมีสภาคณาจารย์และคณะกรรมการที่ปรึกษาการบริหารงานมหาวิทยาลัยเป็นผู้ช่วย เสนอแนะนโยบายทางวิชาการให้แก่อธิการบดี

3. การบริหารการเงิน เงินอุดหนุนที่มหาวิทยาลัยได้รับมานำไปฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย สภามหาวิทยาลัยจะต้องจัดคณะกรรมการตรวจบัญชีชั้นและชั้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย พร้อมทั้งจัดระบบบัญชีมหาวิทยาลัยให้เหมาะสม

4. การบริหารงานบุคคล สร้างระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยขึ้นมาโดยเฉพาะ เพื่อดึงดูดและรักษาบุคลากร

สำหรับประเด็น "ลักษณะพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" นั้น คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เลือกที่จะตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลในรูปแบบที่ 4 ตามข้อเสนอของที่ประชุมการสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 3 สว่างคนิवास พ.ศ. 2513 ที่ว่าเป็นพระราชบัญญัติรวมกำหนดลักษณะอย่างกว้าง ๆ แต่ธรรมนุญหรือข้อกำหนด ระเบียบนั้น แต่ละมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดเอง เกษม สุวรรณกุล (2537) ได้อธิบายถึงลักษณะพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลครั้งนั้นไว้ว่า

...ให้มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ เป็นกฎหมาย
กลางกำหนดโครงสร้างสถานภาพ อำนาจหน้าที่ พันธะ หลัก
ประกัน ฯลฯ กว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดแยกบัญญัติแต่ละ
มหาวิทยาลัยเป็นกฎหรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัย องค์ประกอบ
สภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9-11 คน
ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีเพียงอธิการบดีและผู้อื่นอีกหนึ่งคน
ที่เหลือเป็นบุคคลทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย อธิการบดี
ใช้วิธีการสรรหา ส่วนรองอธิการบดีแต่งตั้งโดยสภา
มหาวิทยาลัยเห็นชอบ มีการเสนอให้มีสภาคณาจารย์และ
กรรมการบริหารงานมหาวิทยาลัย (ที่ประชุมคณบดี)...

ในขณะที่คณะทำงานดำเนินร่างพระราชบัญญัติอยู่ได้เกิดการปฏิบัติเชิงบโคมผล
ถนอม กิตติขจร ขึ้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514

ความพยายามผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล"

การผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" สู่การปฏิบัติเกิด
จากความพยายามของชาวมหาวิทยาลัยที่รวมกลุ่มกันจากการสัมมนาวิชาการเรื่องปัญหาและ
บทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และ
การสัมมนาวิทยาลัยทั้งสามครั้ง ณ สว่างคนิवास พ.ศ. 2509 พ.ศ. 2510 และ พ.ศ.
2513 ตามลำดับนั้น เพื่อสร้างและขยายเครือข่ายทางความคิดอย่างต่อเนื่องจนมาสู่การ ถ่าย
โงงเป็นที่ประชุมอธิการบดี

ที่ประชุมอธิการบดี

หลังจากการสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 3 ณ สว่างคนิवास พ.ศ. 2513 ซึ่งที่ประชุม
ในครั้งนั้นมีความเห็นว่า ควรมีที่ประชุมอธิการบดีไว้เป็นสื่อกลางระหว่างมหาวิทยาลัยต่าง ๆ
นั้น ในปี พ.ศ. 2514 ได้มีการจัดการแข่งขันกีฬาวิทยาลัยที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ นับ
เป็นช่วงเวลาหนึ่งที่อธิการบดีจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้มีโอกาสพบปะกันและคิดที่จะรวมตัว

กันขึ้น ที่ประชุมจึงตั้งคณะกรรมการขึ้นประกอบด้วยนายชูป กาญจนประกร นายประเสริฐ ณ นคร นายแพทย์ สวัสดิ์ สกลไทย นายสังเวียน อินทรวิชัย และนายวิจิตร ศรีสอ้าน ไปร่วมกันยก ร่างจัดตั้งที่ประชุมอธิการบดีขึ้น โดยมอบหมายให้นายวิจิตร ศรีสอ้านเป็นผู้ร่างข้อตกลงเพื่อ เสนอที่ประชุมต่อไป (วิจิตร ศรีสอ้าน อ้างใน ไพฑูรย์ ลินลารัตน์, 2516)

ในขณะที่ดำเนินการอยู่นั้น ได้เกิดการปฏิวัติเงิยขึ้นในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 โดยจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ใช้กำลังทหารเข้ายึดอำนาจของตนเองและได้นำเอา กลไกทางการเมืองแบบจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ กลับมาใช้ใหม่ เช่น การประกาศ กฎอัยการศึก การจัดตั้งสภาปฏิวัติ เป็นต้น จึงทำให้การปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จกลับมา อีกครั้ง คณะปฏิวัติแถลงนโยบายออกมาอย่างชัดเจนว่าจะปรับปรุงระบบบริหารราชการ แผ่นดิน โดยจะดำเนินการใน 2 ประการคือ ยุบกระทรวงซึ่งไม่มีความจำเป็นหรือมีงาน ซ้ำซ้อนกับกระทรวงอื่น และให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกระทรวงนโยบายและแผนงานกับการ ติดตามผลงานมากกว่าเป็นกระทรวงปฏิบัติการ ซึ่งหมายความว่า มหาวิทยาลัยจะสังกัดอยู่ใน สำนักนายกรัฐมนตรีอีกต่อไปไม่ได้ พร้อมทั้งขณะนั้นได้มีข้อเสนอต่อคณะปฏิวัติว่า ควรนำ มหาวิทยาลัยกลับไปอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จากท่าทีของคณะปฏิวัติของจอมพล ถนอม ก็ยังคงให้ความสนใจที่จะปฏิรูประบบการศึกษาโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยได้มีการถกเถียงกัน มากในเรื่องต้นสังกัด

เกษม สุวรรณกุล (2537) ได้เล่าถึงเหตุการณ์ในช่วงเวลานั้นว่า

...ความเห็นของกลุ่มผู้ปรับปรุงการจัดองค์กรเป็นกระทรวง ทบวงกรม และการจัดการบริหารเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในช่วง พ.ศ. 2514 ถึง 2515 มีความ แตกต่างกันค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในด้านการศึกษา ฝ่ายหนึ่ง เห็นควรให้รวมการศึกษาทุกระดับตั้งแต่อนุบาล ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษารวมไว้ในกระทรวงเดียวกัน ก็คือ กระทรวงศึกษาธิการ จนถึงกับมีการร่างพระราชบัญญัติการ ศึกษาแห่งชาติขึ้น ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการประถมศึกษาควร จะเป็นเช่นเดิมเหมือนที่เป็นอยู่ คือให้องค์การบริหารส่วน

จังหวัดและเทศบาลเป็นผู้จัด สำหรับอุดมศึกษานั้นมีความคิดเห็น
ต่างกันเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งให้ยังคงรูปเดิม อีกฝ่ายหนึ่ง
ควรให้ดำเนินการตามแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาล"...

เมื่อเกิดเงื่อนไขทางการเมืองเข้ามากกระทบเช่นนี้ ได้ทำให้อาจารย์และผู้บริหาร
มหาวิทยาลัยไม่เห็นด้วยกับการที่จะนำมหาวิทยาลัยกลับไปสู่กระทรวงศึกษาธิการ เนื่องจาก
จะเป็นการเพิ่มปัญหาให้มากขึ้นกว่าเดิม และด้วยความไม่แน่นอนในท่าทีการสนับสนุนของ
รัฐบาลต่อแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" จึงเป็นแรงกระตุ้นให้ที่ประชุม
อธิการบดีถือกำเนิดขึ้นในวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2515 ได้มีการลงนามตามข้อตกลงว่าด้วย
การประชุมอธิการบดี พ.ศ. 2515 ดังความตอนหนึ่งว่า

... ด้วยอธิการบดีและหัวหน้าสถานศึกษาชั้นอุดมต่าง ๆ ได้พิจารณา
เห็นว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีสถานศึกษาที่มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัย
หรือเทียบเท่าอยู่ไม่น้อยกว่า 12 แห่ง ควรที่ผู้บริหารระดับหัวหน้า
สถานศึกษาดังกล่าวจะได้มีการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อ
ประโยชน์ในการร่วมมือและประสานงานเป็นระดับสถาบัน จึงได้มี
ความเห็นพ้องต้องกันในเรื่องที่จะจัดให้มีการประชุมผู้บริหารสถานศึกษา
ชั้นอุดม ระดับหัวหน้าชั้นเป็นการประจำ...

(ข้อตกลงว่าด้วยการประชุมอธิการบดี พ.ศ. 2515)

ในการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2515 นี้ได้มีการเลือกให้
นายอรุณ สรเทศน์ เป็นประธานที่ประชุมอธิการบดี และนายวิจิตร ศรีสีอาน เป็นเลขานุการ
ที่ประชุมอธิการบดี พร้อมกันนี้ที่ประชุมได้หยิบยกประเด็นการปฏิรูปการศึกษาของคณะปฏิวัติมา
พิจารณาคือ

... ประธานได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบเรื่องความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับ
การปฏิรูประบบบริหารการศึกษา ตามที่คณะปฏิวัติได้แต่งตั้งคณะ
กรรมการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาว่า
ฐานะของมหาวิทยาลัยในการปฏิรูปครั้งนี้ควรเป็นเช่นไร ที่ประชุม

พิจารณาแล้วเห็นว่า มหาวิทยาลัยควรมีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยแห่ง
รัฐตามหลักการที่คณะกรรมการพิจารณาเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลเสนอ แต่ถ้าหากทางรัฐบาลเห็นว่ายังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ
การให้เป็นมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ ก็เห็นสมควรให้มหาวิทยาลัยสังกัด
อยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีต่อไปก่อน เพื่อเตรียมการที่จะเข้าไปสู่
ระบบมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ ตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีชุดก่อนการ
ปฏิบัติได้รับหลักการแล้ว...

(รายงานการประชุมที่ประชุมอธิการบดี ครั้งที่ 1/2519, 29 มกราคม 2515)

ในขณะเดียวกัน คณะกรรมาธิการราชบัณฑิตยสถานมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลก็ยังทำงาน
ต่อไป จนในที่สุดคณะกรรมการบริหารสภาการศึกษาแห่งชาติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 3
มีนาคม 2515 ได้มีมติให้นำเรื่อง "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ที่คณะกรรมการทั้ง 4 ชุด
ได้พิจารณาอย่างเสร็จเรียบร้อยแล้ว เสนอสภาคณะปฏิบัติพิจารณาผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี
สำนักนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า หลักการและรายละเอียดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาลนี้จะมีผลเปลี่ยนแปลงการบริหาร และสถานะของมหาวิทยาลัยจากที่เป็นอยู่ในขณะนั้น
จึงได้ส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณารายละเอียด พร้อมทั้งเสนอความเห็นและ
ข้อสังเกตต่าง ๆ เพื่อที่ทางสำนักนายกรัฐมนตรีจะไปประมวลเสนอสภาบริหารคณะปฏิบัติ
ต่อไป

ผลการสำรวจการยอมรับในระบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลของชาวมหาวิทยาลัย
เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2515 ปรากฏว่า ยังต้องการ
อยู่ในระบบราชการต่อไป (วิจิตร ศรีสอาน, 2515) นอกจากนี้ นายเกษม สุวรรณกุล และ
นายลีปนันท์ เกตุทัต ได้ช่วยอธิบายถึงลักษณะของประชาคมมหาวิทยาลัยในช่วงเวลานั้น

เกษม สุวรรณกุล (2537) อธิบายว่า

... ได้มีการเสนอเรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเข้าสู่การ
พิจารณาของคณะรัฐมนตรี ผลของการพิจารณามีว่า รัฐบาลมีความ
ประสงค์จะทราบถึงความยอมรับของอาจารย์มหาวิทยาลัย จึงได้มี
การสอบถามความเห็นไปยังอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างกว้างขวาง

ผลก็ปรากฏว่า อาจารย์เป็นจำนวนมากยังประสงค์ที่จะเป็นข้าราชการต่อไป อันตรงกับความคาดหมายของรัฐบาล ความจริงแล้วกลุ่มนักวิชาการที่ต้องการเปลี่ยนแปลงก็ทราบว่า หากถามความเห็นของอาจารย์มหาวิทยาลัยโดยทั่วไป ผลก็คงออกมาเช่นนี้ เพราะอาจารย์ส่วนใหญ่มีความสะดวกสบายดีจากระบบเข้าง่ายออกยากที่ใช้อยู่ ความพยายามที่จะให้มหาวิทยาลัยเป็นอิสระจึงได้ยุติลง...

ลีปพนนท์ เกตุทัต (2537) ชี้ให้เห็นว่า ...กลุ่มอาจารย์ที่ต้องการอยู่ในระบบราชการยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นกลุ่มที่ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงเพราะยึดติดกับความพอใจในสภาพเดิม ๆ ที่เป็นอยู่ ส่วนกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าที่ต้องการเปลี่ยนแปลงให้มหาวิทยาลัยดีขึ้นมีอยู่เพียงจำนวนเล็กน้อยเมื่อเทียบกับกลุ่มที่ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง...

ความพยายามของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าเพื่อผลักดันแนวความคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลจึงต้องสลายเปลี่ยนแปลงรูปร่างซึ่งมีการถ่ายโอนและสร้างเครือข่ายทางความคิดให้แก่กลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้ารุ่นต่อมา ได้มีการรวมตัวเป็นกลุ่มพลังที่เรียกว่า ที่ประชุมอธิการบดีดังกล่าวข้างต้น

ขั้นตอนการผลักดันของที่ประชุมอธิการบดี

1. การส่งผู้แทนมหาวิทยาลัยเข้าพบหัวหน้าคณะปฏิวัติ ครั้งที่ 1 ที่ประชุมอธิการบดีได้แต่งตั้งผู้แทนมหาวิทยาลัยชุดหนึ่ง ประกอบด้วยนายอรุณ สรเทศน์ นายสัญญาธรรมศักดิ์ นายประเสริฐ วน นคร นายชูป กาญจนประกร และนายวิจิตร ศรีสอ้าน เพื่อเข้าพบหัวหน้าคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ.2515 ได้ชี้แจงในประเด็นต่าง ๆ (รายงานการประชุมที่ประชุมอธิการบดี ครั้งที่ 2/2515, 31 มีนาคม 2515) ดังนี้

1.1 ลักษณะการบริหารการศึกษาโดยทั่วไปและการจัดโครงสร้างองค์กรบริหารการศึกษาระดับประถม มัธยม และอุดมศึกษา

1.2 ปัญหาของมหาวิทยาลัย กล่าวถึง ปัญหาของมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นเมื่อ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และความเจริญก้าวหน้าเมื่อมหาวิทยาลัยโอนมาอยู่ในสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี

1.3 มหาวิทยาลัยแห่งรัฐ ที่ประชุมอธิการบดีมีมติว่า รูปแบบมหาวิทยาลัย แห่งรัฐหรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลจะช่วยให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการดำเนินการให้การศึกษาและค้นคว้าวิจัยยิ่งขึ้น ซึ่งถือเป็นหลักการสากลนิยม

1.4 การจัดรูปแบบการบริหารใหม่ เพื่อสร้างรากฐานความเป็นอิสระให้ แก่มหาวิทยาลัยจำเป็นจะต้องมีการจัดรูปแบบการบริหารใหม่ให้เหมาะสม

2. การทำบันทึกเรื่องมหาวิทยาลัยแห่งรัฐหรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเสนอ ต่อสภาคณะปฏิวัติ หลังจากการพบหัวหน้าคณะปฏิวัติครั้งที่ 1 แล้ว ผู้แทนคณะดังกล่าวได้แจ้ง ผลต่อที่ประชุม ความว่า

...หลังจากได้รับทราบคำชี้แจงแล้ว สังเกตว่าหัวหน้าคณะปฏิวัติ มีความสนใจและเข้าใจถึงเหตุผลต่าง ๆ ดีขึ้น และได้มอบให้ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งได้เข้าร่วมในการชี้แจงครั้งนี้ ได้ช่วย ติดต่อกับคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารเพื่อแจ้งให้ทราบ ถึงความต้องการของมหาวิทยาลัยต่อไป...

(รายงานการประชุมที่ประชุมอธิการบดี ครั้งที่ 2/2515, 31 มีนาคม 2515)

ดังนั้น ที่ประชุมจึงมีมติให้ทำบันทึกถึงสภาบริหารคณะปฏิวัติชั้นฉบับหนึ่ง คือ บันทึกเรื่องมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ (State University) หรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยมีนายอรุณ สรเทศน์ ประธานที่ประชุมอธิการบดีเป็นผู้ลงนาม เพื่อเสนอความคิดเห็นให้ แก่สภาบริหารคณะปฏิวัติว่าระบบบริหารงานมหาวิทยาลัยควรจะได้รับการพิจารณาปรับปรุงให้ สอดคล้องกับที่คณะปฏิวัติได้มีดำริที่จะปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้ก้าวหน้าเป็น ประโยชน์ต่อการบริหารงานพัฒนาประเทศยิ่งขึ้น โดยพยายามปรับปรุงเงื่อนไขบางอย่างให้ สอดคล้องกับบริบททางการเมืองขณะนั้น แต่ยังคงแนวความคิดหลักอยู่ ผู้วิจัยจึงขอเรียกแนว

ความคิดเห็นว่า "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยแห่งรัฐฉบับที่ประชุมอธิการบดี พ.ศ. 2515" มีสาระสำคัญดังนี้

2.1 สถานภาพ มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้การกำกับรัฐบาลโดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำกับมหาวิทยาลัย รองนายกรัฐมนตรียังมีหน้าที่ที่จะชักถามคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยในกิจการต่าง ๆ และสิ่งส่อบัญชีการเงินของคณะกรรมการนี้ และของมหาวิทยาลัยเมื่อใดก็ได้

2.2 การประสานงานภายนอก มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ

2.2.1 คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่รับนโยบาย รับเงินอุดหนุนเป็นก้อนจากรัฐบาล แล้วจึงจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยใช้จ่ายเงินอุดหนุนตามนโยบายและแผนพัฒนาของรัฐ รัฐบาลมีตัวแทนในคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย การตั้งคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยมีองค์ประกอบและภาระหน้าที่

...เทียบได้กับ *Commission of Higher Education* ในสหรัฐอเมริกา หรือใน *University Grants Committee (U.G.C.)* ของอังกฤษ โดยมีความมุ่งหมายดังต่อไปนี้

(1) มุ่งจะส่งเสริมให้การบริหารงานมหาวิทยาลัยเข้าลักษณะการปกครองตนเอง (*Self-Government*) ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย

(2) มุ่งจะส่งเสริมความเป็นอิสระในการบริหารงานทางวิชาการของมหาวิทยาลัย แต่มหาวิทยาลัยก็ยังอยู่ในระบบบริหารของชาติ ยังคงมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานตามนโยบายเพื่อความเจริญก้าวหน้าของชาติอยู่เสมอ

(บันทึกเรื่องมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ (*State University*) หรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลที่ประชุมอธิการบดี, 2515)

2.2.2 สภาอธิการบดี ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานทางวิชาการ การประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เช่น การบริหารงานวิชาการ หลักสูตรและงาน

ชุกการ เพื่อให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

2.2.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยงานของรัฐที่เข้ามา
มาตรฐานสอบบัญชีการเงินของมหาวิทยาลัย

2.3 องค์การและการประสานภายใน มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรสูงสุดใน
ในการบริหารงานมหาวิทยาลัย และมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดที่จะต้องทำหน้าที่รับผิดชอบ
การบริหารงานต่อสภามหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังมีคณะ ภาควิชา หรือศูนย์ทางวิชาการ
ตามความจำเป็น

2.4 การบริหารงานบุคคล แต่ละมหาวิทยาลัยเป็นผู้จัดดำเนินการตาม
หลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยสภาอธิการบดี และสภาคณาจารย์ของแต่ละมหาวิทยาลัย

3. การเสนอรูปแบบให้คณะปฏิบัติตัดสินใจเลือก เมื่อที่ประชุมอธิการบดีเสนอ
บันทึกเรื่องมหาวิทยาลัยแห่งรัฐหรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลต่อคณะปฏิบัติเพื่อพิจารณาแล้ว
นั้น ปรากฏว่าในการประชุมครั้งที่ 3/2515 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2515 นายวิจิตร
ศรีสีอาน ในฐานะเลขานุการที่ประชุมอธิการบดีได้แจ้งมติว่า "...เนื่องจากรูปแบบของ
มหาวิทยาลัยในขณะนั้นยังไม่เป็นที่ตกลงกันอย่างเด็ดขาด และอาจเป็นไปได้ที่มหาวิทยาลัยอาจมี
อิสระ โดยขึ้นอยู่กับทรวงการเมืองที่ทำหน้าที่ทางด้านมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ..."

(รายงานการประชุมที่ประชุมอธิการบดี ครั้งที่ 3/2515, 26 พฤษภาคม 2515)

วิจิตร ศรีสีอาน (2525) ได้กล่าวถึงความพยายามของที่ประชุมอธิการบดี
เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระมากที่สุด โดยได้เสนอรูปแบบและโครงสร้างอุดมศึกษา
3 รูปแบบคือ

รูปแบบที่ 1 มหาวิทยาลัยยังคงอยู่เป็นครอบครัวมหาวิทยาลัยเหมือนเดิม
โดยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ประสาน เพื่อเตรียมการให้
เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล คณะปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ เพราะขัดต่อนโยบายที่
คณะปฏิบัติประกาศไว้

รูปแบบที่ 2 การตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยโอนสภา
วิจัย สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ สำนักงานพลังงานต่าง ๆ ที่ต้องทำงานเกี่ยวข้องกับ
มหาวิทยาลัยอยู่แล้ว และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมเข้าไว้ด้วยกัน แล้วตั้งเป็นกระทรวงขึ้น

ใหม่ คณะปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายให้ยุบกระทรวงใหม่เป็นนโยบายจะตั้งกระทรวงใหม่

รูปแบบที่ 3 การขอตั้งเป็นทบวงในสังกัดกระทรวงแทนการตั้งเป็นทบวงอิสระ คณะปฏิบัติจึงเห็นชอบในข้อเสนอนี้ให้ตั้งเป็นทบวง ชื่อว่า ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่มีสำนักงานปลัดทบวงแยกออกมา เหตุผลที่เสนอตั้งเป็นทบวงนี้ เพราะ

- (1) ต้องการสร้างระบบครบครันมหาวิทยาลัย คือ ไม่กระจัดกระจายไปสังกัดกระทรวงต่าง ๆ เพราะจะได้ร่วมมือช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ ได้มาก
- (2) การที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จะได้อยู่ใกล้ชิดกับกระทรวงนโยบาย เพราะมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีบทบาทในการพัฒนาประเทศอยู่มาก
- (3) ต้องการให้มีผู้แทนมหาวิทยาลัยในคณะรัฐมนตรี เพราะถ้ามีผู้แทนในระดับรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี จะได้เป็นตัวกลางแทนคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยที่จะเสนอโดยตรงมายังมหาวิทยาลัยประมวลความต้องการของมหาวิทยาลัยเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะ เป็นผลดีและทำให้มีความเข้าใจในคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยมีมากขึ้น

ประธานที่ประชุมอธิการบดีได้แจ้งที่ประชุมรับทราบถึงผลการตัดสินใจของสภาบริหารคณะปฏิบัติเลือกรูปแบบที่ 3 ความว่า "...สภาบริหารคณะปฏิบัติได้มีมติรับหลักการที่จะให้จัดตั้งทบวงอุดมศึกษาขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อรวมมหาวิทยาลัยทั้งหมดขึ้นตรงต่อทบวงดังกล่าว..." (รายงานที่ประชุมอธิการบดี ครั้งที่ 4/2515, 14 สิงหาคม 2515)

ดังนั้นจึงมีประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐจึงรับหน้าที่ดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐแทนสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งตามการจัดรูปกระทรวง ทบวง กรมใหม่ในปี พ.ศ. 2515 เปลี่ยนชื่อมาเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ดังประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 320 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐมีอำนาจหน้าที่ (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89, ธันวาคม 2515) ดังนี้

1. ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ นับเป็นผลของความพยายามผลักดันของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าที่ขยายเครือข่ายทางความคิดอย่างต่อเนื่องมาสู่ที่ประชุมอธิการบดี ซึ่งเป็นกลุ่มพลังอีกรูปแบบหนึ่งมารับช่วงการผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ตามความผันผวนทางการเมือง กลุ่มพลังข้างต้นมีความพยายามอย่างยิ่งต่อการสร้างทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐให้ เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยตามแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" โดยพยายามเสนอสภาคณะปฏิบัติให้มีการจัดคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยอื่น แต่สภาคณะปฏิบัติไม่เห็นด้วยและได้ปรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นเพียงที่ปรึกษารัฐมนตรี วิจิตร ศรีสอ้าน (2525) ได้กล่าวถึงความตั้งใจของที่ประชุมอธิการบดีในการตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐไว้ว่า

... ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่าง รัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ไม่ให้รัฐบาลมีอิทธิพลต่อมหาวิทยาลัย โดยตรง การติดต่อต่าง ๆ ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยก็ต้อง ติดต่อผ่านทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ในฐานะผู้ขอการสนับสนุน ต่าง ๆ จากรัฐบาลให้มหาวิทยาลัย ขณะนั้นมีความตั้งใจที่จะให้ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นหน่วยงานกลางที่จะช่วยพัฒนา มหาวิทยาลัยให้เป็นระบบอิสระในแนวมหาวิทยาลัยในกำกับ รัฐบาลโดยอาศัยในรูปของทบวงแบบนี้ไปพลางก่อน ได้มีความ พยายามเสนอให้ตั้งคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยที่มีองค์อำนาจ เช่นเดียวกับคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย มิใช่ เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษา แต่ทางคณะปฏิบัติเห็นว่าทำไม่ได้เพราะ ในรูปแบบของกระทรวงหรือทบวงไม่มีใครมีอำนาจเห็นรัฐมนตรี ย่อมไม่สอดคล้องกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่ จึงทำให้ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐจึงมีคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยใน รูปองค์กรที่ปรึกษาของรัฐมนตรี ปรากฏอยู่ในประกาศคณะปฏิบัติ

ฉบับที่ 320 พ.ศ. 2515 เป็นรูปแบบเฉพาะของทบวง
มหาวิทยาลัย...

ดังนั้น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ว่าด้วยระเบียบการปฏิบัติราชการ
ของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ พ.ศ. 2515 จึงได้กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐมีคณะกรรมการ
ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะของทบวง
มหาวิทยาลัยของรัฐ ดังความว่า

... ให้มีคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นคณะหนึ่ง
ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งและ
ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง
คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ
ให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นกรรมการและ
เลขานุการ... ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็น
แก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐในเรื่องที่บัญญัติ
ไว้ในข้อ 2 (คืออำนาจหน้าที่ 9 ประการของทบวง
มหาวิทยาลัยของรัฐ) และตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย...

(ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89, ธันวาคม 2515)

ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐจึงเป็นผลเชิงประจักษ์ที่เกิดขึ้นจากความพยายาม
ผลักดันของที่ประชุมอธิการบดี เพื่อสร้างรากฐานการนำมหาวิทยาลัยสู่ระบบมหาวิทยาลัยใน
กำกับรัฐบาลเต็มรูปแบบในเวลาต่อมา นอกจากนี้ที่ประชุมอธิการบดีเป็นกลุ่มพลังสำคัญกลุ่ม
หนึ่งในช่วงเวลานั้น ซึ่งประกอบด้วยอธิการบดีหรือหัวหน้าสถาบันอุดมศึกษาและผู้ทำอธิการบดี
หรือหัวหน้าสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาแต่งตั้งจากรองอธิการบดี เลขาธิการ หรือบุคคลระ
ดับรองหัวหน้าสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษา แห่งละ 1 คน ที่ประชุมอธิการบดีเป็นศูนย์กลางใน
การแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และติดต่อประสานงานที่อยู่ในขอบข่ายความสนใจร่วมกัน
ระหว่างสถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาต่าง ๆ ที่เข้าร่วมในข้อตกลง ที่ประชุมนี้ไม่เป็นองค์กรทาง

การเมือง (ข้อตกลงว่าด้วยการประชุมอธิการบดี พ.ศ.2515) และยังคงเป็นกลุ่มพลังของ
 ชาวมหาวิทยาลัยสืบมาจนถึงปัจจุบันด้วยหน้าที่ขยายวงกว้างมากขึ้น ดังนี้

1. การเป็นหน่วยประสาน ส่งเสริมความช่วยเหลือร่วมมือในการพัฒนา
 ของมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาบุคลากร การร่วมมือพัฒนาคุณภาพ และคุณวุฒิ
 คณาจารย์ของมหาวิทยาลัย โดยไม่เข้าซ้อนกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงาน
 อื่น ๆ

2. การเป็นองค์กรกลางนอกระบบระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลช่วยใน
 การให้ข้อเสนอแนะ หรือให้คำปรึกษาแก่ทบวงมหาวิทยาลัย และรัฐบาลในการเน้นที่เกี่ยวกับ
 กิจการอุดมศึกษา

3. การเป็นองค์กรที่สะท้อนแนวคิด และทำทีใน เรื่องที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหรือ
 เป็นปัญหาาร่วมของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

2. สภาอาจารย์ เป็นองค์กรบริหารภายในมหาวิทยาลัยที่ได้รับการกล่าวถึงใน
 การสัมมนาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 ณ สว่างคนิवास พ.ศ.2509 โดยกลุ่มสัมมนาย่อยเรื่อง
 การบริหารงานบุคคล มีนายแพทย์ สวัสดิ์ สกลไทย เป็นประธาน และนายเกษม สุวรรณกุล
 เป็นเลขานุการกลุ่ม ได้เสนอต่อที่ประชุมถึงจุดมุ่งหมาย องค์กรประกอบและหน้าที่ของสภา
 อาจารย์

สภาอาจารย์จึงเป็นกลไกการบริหารหนึ่งที่ต้องการให้อาจารย์มีส่วนร่วมใน
 การบริหารมหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้ในแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" และมี
 พัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับสภาอาจารย์แตกต่างกันไป ดังสะท้อนให้เห็นได้จาก

1. สภาอาจารย์ในต้นร่างแนวความคิด "มหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับ
 รัฐบาลของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ.2510" และ "มหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับของรัฐบาล
 ฉบับการสัมมนาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 สว่างคนิवास พ.ศ.2510" จะเหมือนกัน ดังเสนอ
 ไว้ว่า

1.1 จุดมุ่งหมาย กลุ่มเสนอให้มีสภาอาจารย์เพื่อ "...สร้าง
 บรรยากาศทางวิชาการอันเหมาะสมสำหรับการบริหารงานบุคคลฝ่ายวิชาการของมหาวิทยาลัย

ที่ประชุมกลุ่มได้พิจารณาเห็นว่ามหาวิทยาลัยควรตั้งสภาอาจารย์ (Faculty Senate) เพื่อเป็นองค์กรควบคุมทางวิชาชีพของมหาวิทยาลัย ..." (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

1.2 องค์ประกอบของสภาอาจารย์ ประกอบด้วยอาจารย์และนักวิชาการทุกระดับโดยการเลือกตั้งในอัตราส่วนเท่า ๆ กัน เพื่อมีผู้แทนของตนในสภาอาจารย์ กลุ่มได้เสนอว่า "...สมาชิกของสภาอาจารย์ควรอยู่ในตำแหน่ง 2-3 ปี จึงให้มีการเลือกตั้งครั้งหนึ่ง ให้สมาชิกเลือกตั้งประธานสภาอาจารย์กันเอง..." (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509) ต่ความได้ว่า สมาชิกสภาและประธานสภาอาจารย์จะหมดอายุลงพร้อมกัน และมีการเลือกใหม่ทั้งชุด สำหรับการประชุมสภาอาจารย์กระทำได้อย่างน้อยภาคการศึกษาละ 1 ครั้ง หรือสมาชิกเท่าที่จำนวนระบุไว้ เช่น สองในสามเข้าชื่อกันให้ประธานเรียกประชุมก็ได้

1.3 อำนาจและหน้าที่ของสภาอาจารย์ ได้กำหนดไว้ว่า

- ก) สภาอาจารย์เป็นผู้กำหนดมาตรฐานสำหรับตำแหน่งทางวิชาการ (เช่น ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เป็นต้น)
- ข) สภาอาจารย์มีหน้าที่เสนอแนะ (recommendation) และอำนาจตำหนิติเตียน (condemnation) ในกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย
- ค) สภาอาจารย์เป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาเรื่องราวอันกระทบกระเทือนในทางเสรีภาพวิชาการ (academic freedom)..."

(สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509)

2. สภาอาจารย์ในแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับการสัมมนาวิทยาลัย ครั้งที่ 3 สว่างคนิวาส พ.ศ.2513" มิได้กล่าวถึงองค์ประกอบ แต่ได้เสนอเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของสภาอาจารย์ (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513) ไว้ดังนี้

2.1 การบริหารงานบุคคล สภาอาจารย์มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับ

2.1.1 เสนอแนะการแต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี คณบดี

อาจารย์ต่อสภามหาวิทยาลัย

2.1.2 เสนอแนะการแต่งตั้งศาสตราจารย์ต่อสภามหาวิทยาลัย

2.1.3 เสนอแนะการเลื่อนชั้น ตำแหน่ง อัตราเงินเดือนของ
อาจารย์ต่อสภามหาวิทยาลัย

2.1.4 ให้ความเห็นชอบขั้นสุดท้ายในเรื่องการเลื่อนตำแหน่ง
ชั้น เงินเดือน และการลงโทษอาจารย์มหาวิทยาลัย

2.2 การบริหารวิชาการ สภาอาจารย์มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับ
ให้ความเห็นชอบนโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัย

2.3 การตรวจสอบการบริหาร สภาอาจารย์มีอำนาจและหน้าที่เชิญ
อธิการบดี คณบดีและอื่น ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบปัญหาต่าง ๆ ได้

พร้อมกันนี้ยังได้เสนอว่า ไม่ควรให้สภาอาจารย์มีอำนาจด้าน
การบริหารมากเกินไปนัก (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2513)

3. สภาอาจารย์ในแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับยกร่าง
พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2514" ได้ปรับเปลี่ยนอำนาจและหน้าที่ของสภาอาจารย์ใหม่ (พจน.
สพ 5.9/261 สรุปรายงานเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยคณะกรรมการดำเนินการ
พิจารณาร่างรายละเอียดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล สำนักงานสภาการศึกษา
แห่งชาติ วันที่ 9 กันยายน 2514) ดังนี้

สภาอาจารย์เป็นผู้เสนอแนะทางวิชาการต่ออธิการบดี

4. สภาคณาจารย์ในนามใหม่ของสภาอาจารย์และบทบาทในทางปฏิบัติ ช่วง
ระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2507 ถึง พ.ศ. 2514 แนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับ
รัฐบาล" ได้แพร่กระจายความคิดสู่ชาวมหาวิทยาลัยและมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัย
ดังสะท้อนให้เห็นได้จากจุดเชื่อมต่อประสานแนวความคิด "สภาอาจารย์ของมหาวิทยาลัยใน
กำกับรัฐบาล" ที่เสนอไว้สู่ต้นกำเนิดสภาคณาจารย์ในบทบาทใหม่ คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ได้นำแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" มาเป็นแนวทางแก้ไขพระราชบัญญัติ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2497 โดยมีนายแพทย์ ทองจันทร์ หงส์ลดารมภ์
เป็นประธานคณะกรรมการชุดนี้และเป็นอุปนายก สโมสรอาจารย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
จึงได้จัดให้มีการสัมมนาเรื่องระบบบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุมคณะ

รัฐศาสตร์ ระหว่างวันที่ 27 ถึง 28 มีนาคม พ.ศ. 2514 ที่ประชุมได้มีมติให้มีการจัดตั้ง "สภาคณาจารย์" ขึ้น ซึ่งมีองค์ประกอบและหน้าที่ ดังความว่า

... 1. ที่ประชุมเห็นสมควรที่มหาวิทยาลัยจะได้จัดตั้งสภาคณาจารย์ขึ้น โดยให้สภาคณาจารย์ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนนโยบายทางวิชาการ กิจกรรมนิสิต และการบริหารมหาวิทยาลัยอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับคณาจารย์และนิสิต อธิการบดีไม่ควรเป็นประธานสภาคณาจารย์โดยตำแหน่ง

2. สภาคณาจารย์ควรประกอบด้วยคณาจารย์ประจำที่ไม่ดำรงตำแหน่งบริหารใด ๆ

3. เกี่ยวกับสมาชิกสภาคณาจารย์นั้น ที่ประชุมมีความเห็นแยกกันเป็นสองแนวคือ

(1) สมาชิกส่วนหนึ่งควรเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากคณาจารย์ภายในคณะ ส่วนหนึ่งเลือกตั้งจากอาจารย์ประจำโดยการเลือกตั้งทั่วไปทั้งมหาวิทยาลัย และอีกส่วนหนึ่งควรจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งบริหารสโมสรอาจารย์

(2) สมาชิกทั้งหมดของสภาคณาจารย์ควรเป็นผู้ที่ได้รับเลือกจากคณาจารย์ โดยการเลือกตั้งภายในแต่ละคณะเท่านั้น

4. สภาคณาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี...

(สโมสรอาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514)

จากมติของที่ประชุมข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะจัดตั้งสภาอาจารย์หรือสภาคณาจารย์ สอดคล้องกับความพยายามเดิมของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่จะสืบสานต่อแนวพระดำริของสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ (สมเด็จพระมหิตลาธิเบศร์ อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก) ทรงเสนอให้มีคณะสภาเสนาบดีให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารภายในมหาวิทยาลัย และสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ที่ทรงเสนอให้มี "สภาศาสตราจารย์" มาทดลองจัดตั้งสภาศาสตราจารย์

ขึ้นในปี พ.ศ. 2508 สมาชิกของสภานี้ประกอบด้วยอาจารย์ที่เป็นข้าราชการชั้นพิเศษทั้งหมด แต่ต้องเลิกล้มไป มีบางคนให้เหตุผลว่า เพราะมหาวิทยาลัยมิได้ให้ความสนับสนุนสภา ศาสตราจารย์อย่างจริงจังและสมาชิกขาดความสมดุลในการบริหารมหาวิทยาลัย หรือสมาชิก ที่ล้วนเป็นศาสตราจารย์นั้นยังไม่ถือเป็นตัวแทนอาจารย์ทั้งมหาวิทยาลัยได้ ดังความว่า

... ซึ่งขณะนั้นมีสมาชิกอยู่ประมาณ 40 กว่าคน สภานี้ต้องล้มเลิกไป หลังจากประชุมและร่วมรับประทานหน้าชาได้เพียง 3-4 ครั้งเท่านั้น ความล้มเหลวของสภาศาสตราจารย์เป็นเพราะมหาวิทยาลัยไม่ได้จริงจังกับสภานี้เท่าใดนัก อำนาจหน้าที่ก็ไม่มี มีแต่เพียงการรับทราบ การดำเนินงานบางเรื่องที่อยู่บริหารจะยกขึ้นมา "คุยให้ฟัง" เท่านั้น สมาชิกของสภาเองก็ไม่ค่อยจะสนใจหรือทราบความเป็นไปอย่าง เพียงพอในการบริหารงานมหาวิทยาลัย ยิ่งพูดถึงเรื่องอื่นก็ไม่มา ประชุม สภาศาสตราจารย์จึงต้องเลิกไปโดยปริยาย...

(บุญวัฒน์ วิสกุล, 2514)

ประกอบกับความคิดเห็นที่ว่า "... จวบจนกระทั่ง พ.ศ. 2508 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงได้ทดลองจัดตั้ง สภาศาสตราจารย์ แต่ก็ต้องล้มเลิกไปเพราะลำพัง ศาสตราจารย์ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสภานั้นไม่อาจจัดได้ว่าเป็นตัวแทนของอาจารย์ทั้งมหาวิทยาลัยได้..." (วสันต์ ตันติวิภาวิน, 2534)

ดังนั้น อำนาจและหน้าที่ของสภาอาจารย์หรือสภาคณาจารย์ตามมติของที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง ระบบบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2514 ของสโมสรอาจารย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยยังคงอยู่ในแนวความคิดสภาคณาจารย์เป็นผู้บริหารงานวิชาการโดยตรงและเป็นผู้เสนอแนะงานบริหารอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย แต่ได้ปรับเปลี่ยนไปสู่การจัดตั้งสภาคณาจารย์ที่มีอำนาจและหน้าที่เชิงเป็นที่ปรึกษาของอธิการบดีตามแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลฉบับยกร่างพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2514" โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่ได้ออก "ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยสภาคณาจารย์ พ.ศ. 2514" ตามการอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัยในการประชุมครั้งที่ 286

เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ.2514 ได้กำหนดหน้าที่ของสภาคณาจารย์คือ เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่ออธิการบดีในเรื่องดังต่อไปนี้

1. นโยบายและมาตรฐานทางวิชาการ
2. นโยบายเกี่ยวกับงานกิจการนิสิต
3. กฎเกณฑ์เกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ
4. มาตรฐานและจริยธรรมของอาจารย์
5. เรื่องที่อธิการบดีมอบหมาย
6. ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

สภาคณาจารย์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงเป็นต้นแบบของสภาคณาจารย์ที่ สืบทอดมาถึงปัจจุบันในรูปแบบมีอำนาจและหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้ข้อ เสนอแนะและให้คำปรึกษา ต่ออธิการบดีในเรื่องการบริหารวิชาการและบริหารด้านอื่น ๆ เท่านั้น

3. สมาคมอาจารย์อุดมศึกษาแห่งประเทศไทย จากการสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 สว่างคนิवास พ.ศ.2509 ในเรื่องการบริหารบุคคลได้มีมติให้ "...ควรจัดตั้ง สมาคมอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งชาติ..." (สภาการศึกษาแห่งชาติ, 2509) เพื่อป้องกัน เสรีภาพทางวิชาการ ดังในสหรัฐอเมริกาที่มีสมาคมชื่อ Association of American University Professor แม้ว่าสมาคมอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งชาติก็มิได้กล่าวถึงใน แนวความคิดต้นร่าง "มหาวิทยาลัยของรัฐในกำกับรัฐบาลฉบับนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ และคณะ" ก็ตาม แต่นับเป็นผลงานส่วนหนึ่งของความพยายามสร้างเสรีภาพทางวิชาการให้แก่อาจารย์ จากแนวความคิด "สมาคมอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งชาติ" ที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2509 ได้นำมาสู่การปฏิบัติโดยการจัดตั้ง "สมาคมอาจารย์อุดมศึกษาแห่งประเทศไทย" (Thailand Higher Education Teachers' Association)" เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ.2517 โดยยึดหลักการ 5 ประการ และมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

...(1) สมาชิกของสมาคมเข้าร่วมกันด้วยความสมัครใจ ในฐานะ อาจารย์และนักวิชาการในสถาบันอุดมศึกษาหรือเทียบเท่าทุกแห่งใน ประเทศไทย

(2) เป็นองค์กรเอกชน ดำเนินงานของตนโดยอิสระ

(3) เป็นองค์กรผู้ส่งเสริมมาตรฐานทางจริยธรรมของอาจารย์
และนักวิชาการ

(4) เป็นตัวแทนและเป็นผู้พิทักษ์สิทธิเสรีภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
เสรีภาพทางวิชาการ ตลอดจนผลประโยชน์ทางวิชาชีพและสวัสดิภาพ
ของสมาชิกและอาจารย์หรือนักวิชาการโดยทั่วไป

(5) ไม่เป็นพรรคการเมืองและไม่เป็นเครื่องมือเพื่อแสวงหา
อำนาจของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใด ๆ...

วัตถุประสงค์

(1) เพื่อส่งเสริมและพิทักษ์จรรยาบรรณ

(2) เพื่อเป็นสื่อสัมพันธ์ทางด้านวิชาการและเผยแพร่ความรู้

เพื่อประโยชน์ของปวงชน

(3) เพื่อส่งเสริมความรับผิดชอบของอาจารย์ต่อสังคม

(4) เพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพและส่งเสริมมาตรฐานวิชาชีพ

ของอาจารย์

(5) เพื่อส่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างมวลสมาชิก
ด้วยกันและระหว่างสมาชิกกับกลุ่มบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในวง
วิชาชีพ..."

(ข้อบังคับของสมาคมอาจารย์อุดมศึกษาแห่งประเทศไทย, 2517)

ระวี ภาวิไล (2537) ในฐานะนายกสมาคมอาจารย์อุดมศึกษาแห่งประเทศไทย
ไทยคนแรกได้เล่าให้ฟังว่า "...สมาคมอาจารย์อุดมศึกษาแห่งประเทศไทยนับเป็นองค์กร
อิสระที่มักมีการเคลื่อนไหวเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพทางวิชาการ และมาตรฐานของวิชาชีพ
อาจารย์ตั้งแต่เริ่มตั้ง พอช่วงหลังพ.ศ. 2519 สมาคมนักค้อย ๆ หยุดการเคลื่อนไหว แต่ก็ยัง
คงอยู่จนถึงปัจจุบัน..."

4. ความพยายามจัดตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ให้เป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2508 คณะรัฐมนตรีในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีมติรับหลักการในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ที่มีมาตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และอนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการก่อตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ มีพันเอก ถนัด คอมันตร์ เป็นประธาน และนายสอาด มงคลสุข หนึ่งในคณะผู้บุกเบิกและก่อตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้พยายามผลักดันแนวความคิดมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการสู่การยกร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย จึงทำให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนี้เป็น 2 ฉบับคือ

ฉบับแรก คือ ร่างพระราชบัญญัติสงขลานครินทร์ที่เป็นส่วนราชการ มีลักษณะคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่และมหาวิทยาลัยขอนแก่น แต่มีลักษณะพิเศษคือ มีทั้งสภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการทรัสต์ ที่ระบุนำที่อย่างเด่นชัดในการหาเงินผลประโยชน์เพื่อสร้างความเจริญต่าง ๆ ให้แก่มหาวิทยาลัย

ฉบับที่สอง คือ ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่ไม่เป็นส่วนราชการ โดยมีความคิดพื้นฐานว่า

...มหาวิทยาลัยจะมีลักษณะการบริหารงานทำนองเดียวกับรัฐวิสาหกิจ ในฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้หลักจากงบประมาณและมีผลประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยหามาได้เองผ่านคณะกรรมการทรัสต์ ร่างพระราชบัญญัตินี้มีส่วนดี คือ จะทำให้มีความคล่องตัวในเรื่องการใช้เงินผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย และอัตราเงินเดือนของอาจารย์ไม่ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ทางราชการ ในขณะที่เดียวกันก็มีส่วนเสีย ถ้ามหาวิทยาลัยไม่มทุนทรัพย์เพียงพอ ก็อาจบริหารงานได้ด้วยความลำบาก มหาวิทยาลัยระบบนี้จะมีความสัมพันธ์กับสภาการศึกษาแห่งชาติน้อยมาก คือจะเกี่ยวข้องกันแต่ในเรื่องมาตรฐานหลักสูตรเท่านั้น...

(อนสุรณ 20 ปี มอ., 2530)

เกษม สุวรรณกุล (2537) และระวี ภาวิไล (2537) ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า การสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 1 ณ สว่างคนิवास เมื่อ พ.ศ. 2509 ได้มีส่วนกระตุ้นแรงเร้าให้ชาวมหาวิทยาลัยต้นตัวที่จะปฏิรูปมหาวิทยาลัยในแนวมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในระบบ

ราชการ ดังสะท้อนให้เห็นได้จาก นายสตาจค์ มงคลสุข เป็นผู้นำความคิดคนสำคัญของ ผู้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ได้มีโอกาสเข้าร่วมในการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 1 นี้ โดยเป็นประธานสัมมนากลุ่มย่อยเรื่อง การวางแผนและงบประมาณ ได้มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ไม่เป็นส่วนราชการในตอนจัดตั้ง


เมื่อได้นำพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการระดับอุดมศึกษา สภาการศึกษาแห่งชาติ ครั้งที่ 3/2510 เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2510 ได้มีมติสนับสนุนให้มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ แต่เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการข้างต้น ครั้งที่ 5/2510 ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2510 ได้มีมติออกมาใหม่ว่า ให้ใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการดังเช่นมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่มีอยู่ ให้เหตุผลว่า เพื่อหลีกเลี่ยงอุปสรรคในการดำเนินงานระยะเริ่มต้น เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการจัดอาจารย์และเจ้าหน้าที่ซึ่งบางส่วนยังเชื่อมั่นในสถานภาพและความมั่นคงของการเป็นข้าราชการ (อนุสรณ์ 20 ปี มอ, 2530)

ดังนั้น ความพยายามผลักดันมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์สู่ระบบมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้สิ้นสุดลง และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2511 ในรูปแบบมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ

บทสรุปและการวิเคราะห์

ในขณะนี้ในช่วงเวลาของผู้นำทหารที่ได้มาเป็นผู้นำทางการเมือง 2 สมัยติดต่อกัน โดยการปฏิวัติ คือ สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2500 ถึง พ.ศ. 2506) และสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2506 ถึง พ.ศ. 2516) มหาวิทยาลัยมีสถานภาพเป็นกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางที่คอยควบคุมการทำงานของมหาวิทยาลัย แต่ด้วยการนำระบบราชการทั่วไปมาใช้กับมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะองค์การที่แตกต่างจากหน่วยราชการอื่น ๆ จึงได้ก่อให้เกิดปัญหาขัดข้องในการทำงาน มีส่วนกระตุ้นให้อาจารย์หัวก้าวหน้ากลุ่มหนึ่งร่วมระดมความคิดจนหล่อหลอมออกมาเป็นแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล"

1. แนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" เป็นแนวความคิดที่ได้รับการนำเสนอต่อการสัมมนาเรื่องการบริหารมหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 สว่างคนิवास พ.ศ.2510 ได้หล่อหลอมความคิดจากการสัมมนาเรื่องปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่คณะรัฐศาสตร์ พ.ศ. 2507 และการสัมมนาเรื่อง การบริหารมหาวิทยาลัย ครั้งที่ สว่างคนิवास พ.ศ. 2509 จัดโดยสำนักนายกรัฐมนตรื จึงเป็นต้นแบบของแนวความคิดที่เรียกขานตามต้นร่างที่เสนอว่า "มหาวิทยาลัยของรัฐในการกำกับของรัฐบาลฉบับต้นร่าง พ.ศ.2510" และภายในช่วงเวลาอันสั้นตั้งแต่ พ.ศ.2507 ถึง พ.ศ.2515 ได้มีพัฒนาการของแนวความคิดหลักนี้แตกขยายความคิดออกเป็น 6 ฉบับคือ

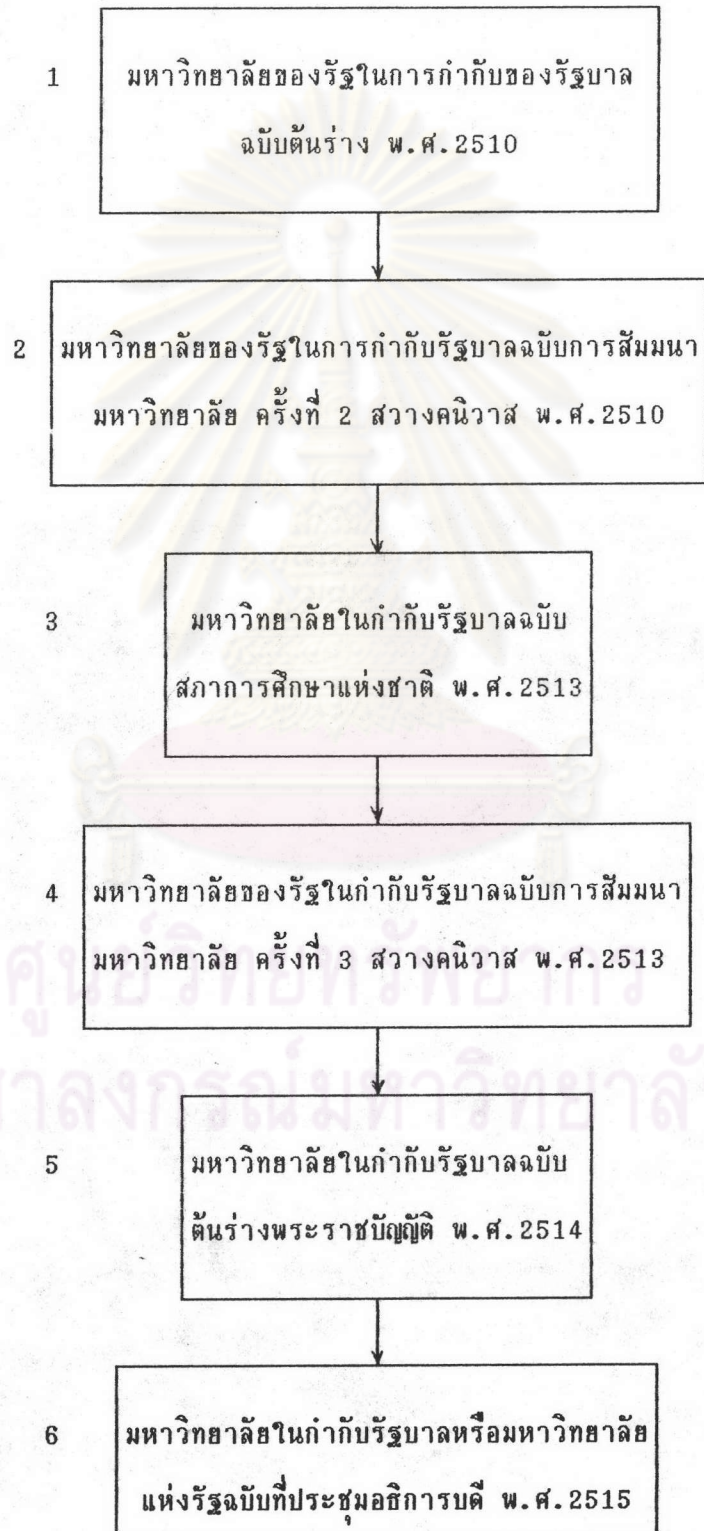


ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พัฒนาการของแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล"

ตั้งแต่ พ.ศ. 2507 ถึง พ.ศ. 2515

ต้นร่างแนวความคิด



แนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ในช่วงนี้มีพัฒนาการเจริญเติบโตทางความคิดอย่างต่อเนื่องและแตกแขนงในรูปความคิดที่หลากหลาย แต่แก่นสาระหลักของแนวความคิดยังคงอยู่ในกรอบความคิดของเลวี (Levy, 1980) มูลนิธิคาร์เนกี (The Carnegie Foundation, 1982) เคอร์ (Kerr, 1991) และวิจิตร ศรีสีอาน (2518) คือ

1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยยังคงเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยมีการจัดระบบมหาวิทยาลัยให้แยกจากระบบราชการทั่วไป ได้แก่ ไขสถานภาพของมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเป็นกรมหนึ่ง ๆ ต้องปฏิบัติตามระเบียบของราชการทั่วไป ซึ่งไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย มาเป็นมหาวิทยาลัยที่อยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานระดับรัฐมนตรีเป็นอย่างน้อยและรัฐมีหน้าที่จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัย ส่วนการดำเนินการนั้น รัฐได้มอบหมายอำนาจการดำเนินการทั้งหลายให้แก่สภามหาวิทยาลัย ตันกำเนิดใหม่ของมหาวิทยาลัยนี้จะช่วยให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวสูงขึ้นเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติการกิจการทางวิชาการสู่ความเป็นเลิศ

ดังนั้น แนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" จึงมุ่งสร้างความสัมพันธ์ภายนอกในรูปแบบใหม่ เนื่องจากในช่วงเวลานั้นมหาวิทยาลัยต่างประสบปัญหาอย่างหนักเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินของสำนักงบประมาณที่ไม่เข้าใจระบบการทำงานของมหาวิทยาลัย รวมทั้งรูปแบบการพิจารณาแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแสดงผลงาน ซึ่งไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย ทำให้กลุ่มหลักคณบดีได้พยายามสร้างกลไกใหม่ขึ้นมาแทนสำนักงบประมาณ ก็คือ คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยตามแนวความคิด University Grants Committee ของอังกฤษ ทำหน้าที่รับนโยบายนำไปปรึกษากับมหาวิทยาลัยเพื่อวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัยและจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นก้อนระยะ 5 ปี โดยกลุ่มหลักคณบดีได้เสนอให้จ่ายเป็นพันธบัตรชนิดเปลี่ยนมือไม่ได้ระยะ 5 ปี สำหรับราชจ่ายบริหาร ส่วนราชจ่ายลงทุนนั้น มหาวิทยาลัยจะต้องทำโครงการพัฒนาลงทุนระยะ 5 ปี เสนอต่อคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย การดำเนินงานของกลไกใหม่ที่เสนอนี้จะมีส่วนช่วยมหาวิทยาลัยมีความอิสระเพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการและความก้าวหน้าให้แก่มหาวิทยาลัยได้อย่างเต็มที่

คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยที่กลุ่มผู้นำความคิดนี้ พยายามผลักดันให้ตั้งขึ้นเพื่อช่วยให้มหาวิทยาลัยมีระบบการบริหารการเงินที่คล่องตัวขึ้น เนื่องจากการจัดสรรเงินทุนจะยึดหลักเงินอุดหนุนทั่วไป (principle of general grant) แทนเงินอุดหนุนเฉพาะจุดประสงค์ (grant for specific purpose) จึงทำให้ กลไกใหม่มีส่วนสร้างความอิสระในการบริหารการเงินให้แก่มหาวิทยาลัย

ผู้นำความคิดนี้ยังได้เสนอการสร้างระบบการควบคุมการใช้จ่ายของ มหาวิทยาลัยโดยเสนอให้คณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินได้เข้ามาตรวจสอบความถูกต้อง ของการบริหารการเงินในลักษณะการตรวจสอบหลังจ่าย (post-audit)

1.2 การปกครองตนเองของมหาวิทยาลัยมุ่งสร้างความสัมพันธ์ภายใน

โดยกลไกบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยก็คือ สภามหาวิทยาลัย ฯ ในแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" เป็นผู้กำหนดและออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารการเงิน วิชาการ และงานบุคคลโดยไม่ต้องอิงระเบียบราชการ รวมทั้งการตัดสินใจขั้นสุด ณ ระดับ สภามหาวิทยาลัย ได้เสนอให้สภามหาวิทยาลัยมีองค์ประกอบแบบไตรภาคี ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ผู้บริหารมหาวิทยาลัยและคณาจารย์ในมหาวิทยาลัย ส่วนการบริหาร การเงิน เมื่อสภามหาวิทยาลัยได้รับเงินอุดหนุนมาแล้วจะจัดสรรการใช้จ่ายตามแผนงานที่ วางไว้ ด้านการบริหารวิชาการ เสนอให้มีการจัดตั้งสภาอาจารย์ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ บริหารงานวิชาการโดยตรงในเรื่องการอนุมัติหลักสูตร การกำหนดเกณฑ์รับนักศึกษา และ มาตรฐานทางวิชาการต่าง ๆ และบุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่เป็นข้าราชการโดยสภา มหาวิทยาลัยสร้างระบบการว่าจ้างและการรักษาบุคลากรได้ตามเหมาะสมของแต่ละ มหาวิทยาลัยรวมทั้งมุ่งให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย

ดังนั้น เมื่อนำกรอบการวิเคราะห์ของเลวี (Levy, 1980) มูลนิธิคาร์เนกี (The Carnegie Foundation, 1982) เคอร์รี่ (Kerr, 1991) และวิจิตร ศรีส้าน (2518) ปรากฏว่า แนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" เป็นแนวความคิดหนึ่ง เกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย คือ

แนวความคิด "มหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาล"	กรอบการวิเคราะห์	
	Kerr	Levy, The Carnegie Foundation, Kerr และวิจิตร ศรีสอาด
<u>ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ มหาวิทยาลัย</u>	<p>มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับในระดับรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเพื่อสร้างความสัมพันธ์ของรัฐในฐานะเป็นผู้กำกับเชิงนโยบายและสนับสนุนการเงินให้แก่มหาวิทยาลัย เสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนในมหาวิทยาลัย ลักษณะคล้าย UGC ของอังกฤษ มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นเงินก้อนระยะ 5 ปี ในลักษณะเป็นพันธบัตร</p>	

แนวความคิด "มหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐบาล"	กรอบการวิเคราะห์	
	Kerr	Levy, The Carnegie Foundation, Kerr และวิจิตร ศรีสอาน
<p>การปกครองตนเอง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. การบริหารการเงิน 2. การบริหารงานบุคคล 3. การบริหารวิชาการ 		<p><u>สภามหาวิทยาลัย</u> เป็นองค์กรสูงสุดทาง การบริหารมหาวิทยาลัยที่สามารถออก ระเบียบข้อบังคับและสร้างระบบของ ตนเองได้ในการบริหารการเงิน งาน บุคคลและวิชาการเป็นสภาที่มีลักษณะเป็น ไตรภาคีประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ ภายนอก ผู้บริหารมหาวิทยาลัยและ คณาจารย์ เน้นการมีส่วนร่วมของ ประชาคมภายในมหาวิทยาลัย <u>สภาอาจารย์</u> มีหน้าที่ดูแลควบคุมการ บริหารงานวิชาการโดยเฉพาะทางการ เรียน การวิจัย การบริหารทางวิชาการ ควบคุมมาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการ ของหลักสูตรและคณาจารย์</p>

2. วิธีการปลุกต้นแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล"

จากการปลุกต้นแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ในยุคนี้สะท้อนให้เห็นถึงวิธีการปลุกต้นของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้า ดังนี้

2.1 การผนึกตัวของประชาคมภายในมหาวิทยาลัย ความพยายามปลุกต้นแนวความคิดดังกล่าว เกิดมาจากอาจารย์กลุ่มหนึ่งที่เรียกว่า กลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้า (สีปนนท์ เกตุทัต, 2537) ได้รวมตัวกันเนื่องจากตระหนักถึงปัญหาที่มหาวิทยาลัยเผชิญอยู่ และต้องการระดมความคิดร่วมกันเพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขจากกลุ่มอาจารย์ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ขยายวงกว้างสู่การจัดสัมมนาทางวิชาการเรื่องปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ทำให้ชาวมหาวิทยาลัยเกิดความตื่นตัวที่ต้องการพัฒนามหาวิทยาลัยของตนให้ดียิ่งขึ้น

การเคลื่อนไหวของอาจารย์ข้างต้น ช่วยสร้างการผนึกตัวของกลุ่มให้แน่นแฟ้นแข็งแกร่งและมีพลังมากยิ่งขึ้น เพราะมีเครือข่ายทางความคิดที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและการให้ความช่วยเหลือต่อกันและกัน จึงเป็นรากฐานสำคัญต่อการปลุกต้นแนวความคิดของกลุ่ม

2.2 ความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยกับสภาการศึกษาแห่งชาติ ด้วยการผนึกกำลังของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าข้างต้นได้มีส่วนกระตุ้นให้สภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ดูแลมหาวิทยาลัยอยู่ในขณะนั้นตระหนักถึงความสำคัญของการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มต่อการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างพยายามสร้างสายสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน ดังจะเห็นได้จากกลุ่มอาจารย์นี้ได้แสดงเจตนารมณ์อย่างแข็งขันว่า เป็นการแสดงความคิดเห็นเพื่อการสร้างสรรค์เพื่อความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัย ส่วน พลเอก เนตร ชเมวโยธิน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และนายกำแหง พลาญกร เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติต่างต้องการทราบความคิดเห็นของกลุ่มอาจารย์ต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางปรับปรุงมหาวิทยาลัย จึงเป็นผู้ดำเนินการจัดสัมมนาเรื่องการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่สว่างคนิवास ในปี พ.ศ. 2509 พ.ศ. 2510 และ พ.ศ. 2513 ตามลำดับ

การจัดสัมมนาที่สว่างคนิวาสทั้งสามครั้ง นับเป็นต้นกำเนิดแนว

ความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" เกิดจากการหล่อหลอมความคิดของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าที่เข้าร่วมการสัมมนาดังกล่าว โดยมีหน่วยงานหลักของรัฐเป็นผู้สนับสนุน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ช่วยให้การผลักดันแนวความคิดข้างต้นของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้ามีพลังแห่งการยอมรับมากยิ่งขึ้นจนพัฒนาออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารับหลักการ

2.3 ความพยายามหาจุดสมดุลระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย หลังจากการปฏิบัติเจ็บบของจอมพล ถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 คณะปฏิวัติของจอมพล ถนอม กิตติขจร จะเปลี่ยนแปลงระบบมหาวิทยาลัยไปในทิศทางที่จะไม่ใช่แนว "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" แต่มีแนวโน้มให้โอนมหาวิทยาลัยกลับไปอยู่กระทรวงศึกษาธิการ จึงมีผลทำให้กลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าที่มีส่วนหล่อหลอมแนวความคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล กลุ่มหนึ่ง ได้แก่ อธิการบดีมหาวิทยาลัยทุกมหาวิทยาลัย ได้ปรับกลยุทธ์การรวมตัวมาสู่รูปแบบใหม่ คือ "ที่ประชุมอธิการบดี" เป็นฐานผลักดันที่เกิดจากความเห็นพ้องร่วมกันของทุกมหาวิทยาลัยจึงมีส่วนช่วยเพิ่มอำนาจการต่อรองของกลุ่มให้มากขึ้นในการเจรจากับรัฐบาล เพื่อปรับมหาวิทยาลัยให้อยู่ในแนวของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

จุดเด่นของการผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ตั้งแต่แรกในด้านความสัมพันธ์ภายนอกของมหาวิทยาลัย จะมีหน่วยงานกลางคือ คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัยขึ้นโดยเฉพาะ แต่เมื่อมาถึงช่วงเวลานั้นที่ประชุมอธิการบดีได้พยายามหาจุดสมดุลแห่งการยอมรับได้ของการเกิดหน่วยงานดังกล่าวทั้งรัฐและมหาวิทยาลัย โดยเสนอทางเลือกให้ตั้งเป็นทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี บนพื้นฐานเป็นหน่วยงานกลางที่จะช่วยพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นระบบอิสระในแนวมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลโดยอาศัยในรูปของทบวงแบบนี้ไปพลางก่อน ซึ่งคณะปฏิวัติเลือกทางเลือกนี้และยอมให้จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2515 แต่ไม่อนุมัติให้มีการตั้งคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยที่มีองค์อำนาจเช่นเดียวกับคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย และได้ปรับให้มีคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยในรูปองค์กรที่ปรึกษาของรัฐมนตรีแทน

3. เงื่อนไขของช่วงเวลาการผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล"

เป็นเงื่อนไขที่เกิดจากกระบวนการเปลี่ยนแปลงของระบบมหาวิทยาลัยไทยอย่างน้อยเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมานับเป็นจุดเปลี่ยนแปลงสำคัญ กล่าวคือ

3.1 การสร้างระบบราชการมาครอบระบบมหาวิทยาลัย ตั้งแต่ปี พ.ศ.

2490 เป็นต้นมา โดยเฉพาะในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้สร้างรากฐานรัฐราชการไทยขึ้นโดยสร้างรัฐด้วยกลไกของระบบราชการที่มุ่งรวมอำนาจสู่ศูนย์กลาง จึงมีผลให้ระบบราชการได้เข้ามาเป็นโครงสร้างใหญ่ครอบระบบมหาวิทยาลัยไว้ภายใต้สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ และการปรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัย 2 แห่งคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองมาเป็นกรม สังกัดกระทรวงเหมือนมหาวิทยาลัยอื่นอีก 3 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร แต่ยังคงต่างสังกัดกระทรวงอยู่ และระบบราชการได้กลายมาเป็นสายเลือดใหญ่ที่ต่อเนื่องมายังสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้โอนมหาวิทยาลัยทั้งห้าให้อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และโดยเฉพาะในสมัยจอมพล ถนอม กิตติขจร ระบบราชการได้กลายมาเป็นอุปสรรคการทำงานของมหาวิทยาลัยจนเป็นเงื่อนไขกระตุ้นให้อาจารย์หัวก้าวหน้ากลุ่มหนึ่งเกิดการรวมตัวกันขึ้นเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

การรวมตัวของอาจารย์หัวก้าวหน้ากลุ่มนี้ถือเป็นการผนึกตัวที่เป็นกลุ่มเป็นก้อนของชาวมหาวิทยาลัยอย่างเหนียวแน่นมากที่สุดเท่าที่ผ่านมา และเป็นฐานเสียงที่กล้าหาญสะท้อนความคิดของกลุ่มที่แตกต่างจากผู้นำทางการเมืองขณะนั้น สมาชิกของกลุ่มต่างมีอุดมการณ์ร่วมกันที่ต้องการเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยให้ดีขึ้น ทุกคนแม้จะอยู่ต่างมหาวิทยาลัยกันแต่ก็พร้อมที่จะทุ่มเทกำลังกาย ความคิดและจิตใจอย่างเต็มที่ (เกษม สุวรรณกุล, วิจิตร ศรีสีอ้าน, ระวี ภาวิไล, ลิปพนนท์ เกตุทัต, เสน่ห์ จามริก และอดุลย์ วิเชียรเจริญ, 2537) จึงช่วยให้อำนาจกลุ่มมีพลังมากพอทำให้ฝ่ายรัฐบาลต้องให้ความสนใจต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มนี้ และกลุ่มได้พยายามสร้างความเห็นพ้องของกลุ่มเสนอแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" เป็นความต้องการที่มาจากรากฐานของชาวมหาวิทยาลัยกลุ่มหนึ่ง เพื่อช่วยเร่งเร้าให้รัฐบาลคำนึงถึงข้อเรียกร้องของชาวมหาวิทยาลัยใช้ประกอบการพิจารณาในการสร้างหรือเปลี่ยนแปลงระบบมหาวิทยาลัย

3.2 ความเป็นหนึ่งขององค์อำนาจทางการเมือง จากการเคลื่อนไหวของกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าในระยะต้นของการผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ได้รับการสนับสนุนจากสภาการศึกษาแห่งชาติ และสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างดี เป็นการผลักดันที่ถูกต้องตามขั้นตอนทางราชการและเป็นหลักการที่ยอมรับในระดับของต้นสังกัดของมหาวิทยาลัย แต่เมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ทำการปฏิวัติรัฐบาลของตนเองและคณะปฏิวัติของจอมพล ถนอม กิตติขจร มีนโยบายจะปฏิรูประบบบริหารการศึกษาไปในแนวเดิม คือ การนำระบบราชการทั่วไปมาใช้กับมหาวิทยาลัย เนื่องจากพื้นฐานของความคิดของผู้นำคณะปฏิวัติในเวลานั้นยังคงอยู่ในกรอบของความเชื่อที่ว่า การสร้างฐานอำนาจด้วยระบบราชการยังเป็นกลไกที่เอื้อต่อการสร้างคุณูปการให้ได้ และคณะปฏิวัตินี้สามารถควบคุมกลไกของรัฐได้ทุกระดับให้ดำเนินการตามความต้องการของคนได้ จึงมีผลทำให้แนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ไม่อาจเป็นที่ยอมรับของคณะปฏิวัติดังกล่าว และเป็นเงื่อนไขทางการเมืองที่ได้สร้างความลำบากมากยิ่งขึ้นต่อกลุ่มผลักดันแนวความคิดข้างต้น

ดังนั้นพื้นฐานทางความคิดของผู้นำรัฐบาล จึงเป็นรากฐานสำคัญต่อการสนับสนุนหรือคัดค้านการผลักดันแนวความคิดของกลุ่มเคลื่อนไหว ดังจะเห็นได้จากการผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ซึ่งมีพื้นฐานทางความคิดที่สวนกระแสกับผู้นำคณะปฏิวัติอย่างสิ้นเชิง ประกอบกับขอบเขตอำนาจคณะปฏิวัติครอบคลุมถึงคณะรัฐบาลได้ด้วยแล้ว จึงทำให้โอกาสการผลักดันแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" การประสบความสำเร็จเต็มรูปแบบมีความเป็นไปได้ที่ต่ำมาก แต่กลุ่มผลักดันแนวความคิดดังกล่าวก็ได้พยายามปรับกลยุทธ์การผลักดันใหม่มาสู่รูปแบบของการรวมกลุ่มผู้บริหารมหาวิทยาลัยทุกมหาวิทยาลัย คือ ที่ประชุมอธิการบดีดังที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งเป็นกลุ่มพลังที่สะท้อนความต้องการที่เห็นพ้องต้องกันของทุก ๆ มหาวิทยาลัยไม่ใช่เป็นเพียงส่วนหนึ่งของมหาวิทยาลัย แต่เป็นเสียงทั้งหมดของมหาวิทยาลัย จึงทำให้กลุ่มมีอำนาจการต่อรองกับคณะปฏิวัติมากขึ้น แต่ก็ยังต้องอยู่ภายในขอบเขตการยอมรับได้ของคณะปฏิวัตินั้นเอง

การสร้างเอกลักษณ์ทางการบริหารของมหาวิทยาลัยไทย

จากภาวะเงื่อนโซ่ที่รัฐสร้างระบบราชการมาครอบระบบมหาวิทยาลัย และความ เป็นหนึ่งขององค์อำนาจทางการเมืองเป็นบริบทสำคัญต่อพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับ ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทยที่รัฐต้องการเข้าควบคุมการดำเนินการของมหาวิทยาลัย มากขึ้น เพื่อสร้างมหาวิทยาลัยให้อยู่ในกรอบการปกครองเป็นสำคัญ ในขณะที่มหาวิทยาลัย โดยกลุ่มอาจารย์หัวก้าวหน้าพยายามที่จะพัฒนาระบบบริการให้เหมาะสมเื้อต่อความเป็น มหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น ดังจะสะท้อนให้เห็นได้จากการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ มหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่มุ่งสร้างหน่วยงานกลาง คือ คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุน มหาวิทยาลัยตามแนวความคิดของ University Grants Committee ของอังกฤษ รวมทั้ง ได้พัฒนาวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไประยะ 5 ปีเป็นพันธบัตรให้เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน ของมหาวิทยาลัยไทย และการจัดองค์การบริหารภายในมหาวิทยาลัยในลักษณะ 2 สภาคือ สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์การบริหารสูงสุดกับสภาอาจารย์เพื่อรับผิดชอบโดยตรงด้านวิชาการ ก็พยายามสร้างองค์ประกอบของสภาทั้งสองให้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองขณะนั้น โดย ขอมให้มีตัวแทนที่แต่งตั้งจากรัฐบาลอยู่ในสภามหาวิทยาลัย และคำนึงถึงการดำเนินงานใน ฐานะมหาวิทยาลัยเป็นหลัก

ดังนั้น พัฒนาการของแนวความคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ในช่วงเวลานี้ จึงมีลักษณะที่ต้องการแก้ไขปัญหามหาวิทยาลัยในระบบราชการเผชิญอยู่โดยพยายามสร้าง หลักการและแนวการปฏิบัติจากรากฐานของบริบททางการเมืองไทยกับแนวความคิดตะวันตก ให้ผสมผสานกันเพื่อให้รัฐบาลในช่วงเวลานั้นยอมรับได้และเป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัยมาก ที่สุด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย