

การวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย

นายเสนาะ เพียรธัญกรณ์



ศูนย์วิทยทรัพยากร
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ภาควิชาอุดมศึกษา

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2531

ISBN 974-569-075-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

014567

117408340

AN ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE STRUCTURES OF
THAI HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Mr. Sanoh Pearntunyakorn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Education

Department of Higher Education

Graduate School

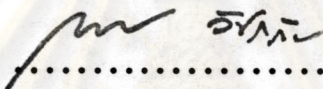
Chulalongkorn University

1988

ISBN 974-569-075-9

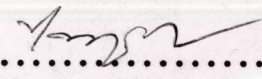
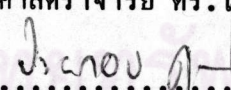
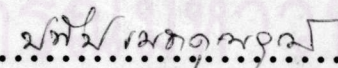
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย
โดย นายเสนาะ เพียรธัญกรณ์
ภาควิชา อุดมศึกษา
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประกอบ คุปรัตน์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต


.....
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรากัย)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์ สีนลารัตน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประกอบ คุปรัตน์)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปทีป เมธาคุณวุฒิ)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สื่อนาม เพียรธัญญ์ : การวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย

(AN ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE STRUCTURES OF THAI HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS) อ.ที่ปรึกษา : ผศ.ดร.ประกอบ คุปรัตน์, 274 หน้า

ผลการวิจัยพบว่า สถาบันอุดมศึกษาไทยส่วนใหญ่เป็นหน่วยราชการมีฐานะเทียบเท่ากรม มีหลายหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ มีโครงสร้างการบริหารหลักคล้ายกัน คือ มีพระราชบัญญัติซึ่งกำหนดโครงสร้าง องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่และบทบาทของแต่ละอย่างไว้ชัดเจน ได้แก่ สภาสถาบันผู้บริหาร และรูปแบบการบริหารภายใน สรุปได้ดังนี้

สภาสถาบันเป็นองค์การบริหารสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันโดยมีอธิการบดี(อธิการ) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบงานทั้งปวง มีคณบดี(หัวหน้าคณะวิชา) เป็นผู้บังคับบัญชาและผู้บริหารระดับกลาง มีหัวหน้าภาคเป็นผู้บริหารระดับกลาง หรือระดับปฏิบัติการ รูปแบบการบริหารภายในใช้รูปแบบราชการผสมผสานกับรูปแบบคณะกรรมการ ยกเว้นมหาวิทยาลัยสงฆ์ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนและสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย(เอไอที) ซึ่งมีลักษณะเฉพาะ

องค์ประกอบของสภาสถาบันมีแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย แต่ส่วนใหญ่จะประกอบด้วย นายกสภา อุปนายก ฝ่ายบริหาร(โดยตำแหน่งหรือผู้แทน) ผู้ทรงคุณวุฒิ(5-15 คน) และหรือผู้แทนคณาจารย์ หรือกรรมการโดยตำแหน่งจากภายนอกหรือภายในบางตำแหน่งที่เกี่ยวข้องโดยตรง และเลขานุการ จำนวนกรรมการสภาจะมีอยู่ระหว่าง 16-46 คน แต่จำนวนที่เหมาะสม คือ 30-36 คน สัดส่วนของกรรมการสภามีแนวโน้มจะเป็นแบบไตรภาคีมากขึ้น รูปแบบสภาผู้บริหารเริ่มลดลง ส่วนรูปแบบอื่น ๆ มีน้อย

อำนาจหน้าที่และบทบาทขององค์ประกอบแต่ละประเภทพบว่า สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่ และบทบาทลดลง กลายเป็นสภารับรู้ รับทราบ หรือ "สภาตรายาง" อธิการบดี ที่ประชุมคณบดี และทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ และบทบาทมากขึ้น กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ และบทบาทลดลงและไม่ชัดเจน

ถึงอย่างไรก็ตามในอนาคตโครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยส่วนใหญ่มักยังคงอยู่ในระบบราชการ เช่นทุกวันนี้ แต่จะปรับปรุงพระราชบัญญัติสถาบัน กฎหมายอื่น ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ให้มีความคล่องตัวและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากขึ้น.

ภาควิชา อุดมศึกษา
สาขาวิชา อุดมศึกษา
ปีการศึกษา 2530

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
Vic ou g

SANOH PEARNTUNYAKORN : AN ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE STRUCTURES OF THAI HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS. THESIS ADVISOR : ASST. PROF. PRACOB COOPARAT, Ph.D. 274 PP.

The study indicated that, most of Thai Higher Education Institutions were of a departmental equivalence in status and were the jurisdiction of various agencies. Their administrative structures were similar, that is, the institutional charters defined clearly the organizations, structures, functions as well as the responsibilities of its administrative body.

The board of trustees had the highest administrative power. It oversaw the general administration of the institution. The rectors were the chief executive officers and immediately under them were the deans of the faculties; while the heads of the departments were at the lowest in the administrative hierarchy. As to the internal administrative set-up, it was a mixture of bureaucratic organization and a committee framework. The exceptions were those of the Buddhist colleges, Private Institutions and the AIT.

The composition of the board of trustees differed slightly from one institution to the others. The board consisted of representatives from the administration, outsiders and teachers. The members of board varied from 16-46 persons but the effective board seemed to have 30-36 persons. Many boards increasingly became a tri-party, while the board dominated mostly by administration gradually disappeared.

It was also indicated that, the authority and roles of the board of trustees were decreasing. Often it was known as the acknowledged board, or a "rubber-stamp board." Meanwhile the rectors, the inner cabinet of deans and vice rectors, and the Ministry of University Affairs assumed more and more power. The Ministry of Education and The National Education Commission had no clear-cut roles and possessed dismal authority.

However, in the future the Administrative Structures of Thai Higher Education Institutions will retain its bureaucratic posture as that of the present. Changes will come only in the reform of laws, and regulations to meet the current demands.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา อุดมศึกษา
สาขาวิชา อุดมศึกษา
ปีการศึกษา 2530

ลายมือชื่อนิติ Sanoh Pearntunyakorn
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา Pracob Cooparat

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้อย่างดี เพราะได้รับความร่วมมือและความอนุเคราะห์จากหลายฝ่าย กล่าวคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประกอบ คุปรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์ สีนลารัตน์ รองศาสตราจารย์ ดร.ปทีป เมธาคุณวุฒิ ที่ได้แนะนำ แก้ไข เพิ่มเติมเนื้อหาจนครบถ้วนสมบูรณ์ สถาบันต่าง ๆ ที่ได้เอื้อเฟื้อส่งข้อมูลมาให้ ผู้ทรงคุณวุฒิที่กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์ และบางท่านที่กรุณา เดินทางมาให้สัมภาษณ์ในกรุงเทพมหานคร

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุดและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐสภาที่ให้ความช่วยเหลือช่วยค้นหาเอกสารให้ สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หอสมุดมหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์ หอสมุดวิทยาลัยครูพระนคร หอสมุดและสภาข้าราชการมหาวิทยาลัย-เกษตรศาสตร์ หอสมุดแห่งชาติ หอสมุดคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และหอสมุดอื่น ๆ ที่ผู้วิจัยได้อาศัยค้นคว้าแต่มิได้เอ่ยนาม

ขอขอบคุณ อาจารย์สุตา เพียรธัญกรณ์ ที่ช่วยตรวจทานต้นฉบับ อาจารย์เพ็ญสิทธิ์ โภธิจินดา อาจารย์สุวรรณ กงทะสร อาจารย์ทรงศักดิ์ ทรงทอง ที่ช่วยแปลบทคัดย่อ นางสาวปาริชาติ น้อยกร นางสาวสุชาดา จันทระอาย นางสาวทิภาวรรณ นิ่มธานี ที่ช่วยพิมพ์ต้นฉบับ นักศึกษาวิชาเอกวารสารและการประชาสัมพันธ์ วิทยาลัยครูพระนคร ที่ช่วยถอดเทปการสัมภาษณ์ คณะวิชาวิทยาการจัดการวิทยาลัยครู-พระนครที่อนุเคราะห์ให้ใช้เครื่องพิมพ์ดีด และ เพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ที่ช่วยออก-ความคิดเห็น คำแนะนำ

ขอขอบคุณ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่สนับสนุนให้ทุนวิจัย คณาจารย์ทุกท่านและสถาบันทุกแห่งที่ให้ความรู้ ความคิด แก่ผู้วิจัย จนสามารถทำการวิจัยเรื่องนี้สำเร็จลง ขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนในการวิจัยครั้งนี้

เสนาะ เพียรธัญกรณ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฎ
สารบัญแผนภูมิ	ฏ
บทที่	
1. บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	3
ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย	3
คำนิยามที่ใช้ในการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	5
การวิเคราะห์ข้อมูล	9
การสรุปผลการวิจัย	9
2. เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	10
ประเภทของสถาบันอุดมศึกษาไทย	10
รูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษา	11
การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ	25
สรุป	31
3. ความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาไทยและการบริหาร	32
ความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาไทย	32
หลักการบริหารสถาบันอุดมศึกษา	42

รูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย	44
โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษา	50
แนวคิดเรื่องการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยในปัจจุบัน	51
รูปแบบของมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต	62
การประชุมสัมมนาเพื่อหารูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย	63
สรุป	69
4. สถาบัน	70
ความเป็นมา	70
อำนาจและหน้าที่ของสถาบัน	78
องค์ประกอบของสถาบันอุดมศึกษาไทย	80
รูปแบบสถาบันอุดมศึกษาไทย	87
รูปแบบสถาบันของรัฐ	87
รูปแบบสภามหาวิทยาลัยสงฆ์	92
รูปแบบสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	99
รูปแบบสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (เอไอที) ...	104
สรุป	108
5. ผู้บริหารสถาบันและการไต่มา	111
ความเป็นมา	111
อธิการบดี	116
คุณสมบัติ	116
อำนาจหน้าที่	120
วาระ	121
การไต่มา	124
คณบดีและหัวหน้าหน่วยงานเทียบเท่า	131
หัวหน้าภาควิชา	133
สรุป	135

บทที่ 6.	คณะกรรมการบริหารสถาบัน	136
	คณะกรรมการประจำวิทยาเขต	136
	คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย	137
	อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย(อ.ก.ม.) ..	139
	ที่ประชุมคณบดี	141
	คณะกรรมการประจำคณะ/บัณฑิตวิทยาลัย/สถาบัน/สำนัก/ศูนย์	142
	คณะกรรมการประจำวิทยาลัยครู	146
	คณะกรรมการประจำสหวิทยาลัย(ครู)	148
	สรุป	151
7.	สภาคณาจารย์	152
	ประวัติความเป็นมา	152
	รูปแบบของสภาคณาจารย์	157
	องค์ประกอบของสภาคณาจารย์	159
	วาระของสภาคณาจารย์	160
	อำนาจหน้าที่	160
	บทบาท	162
	จำนวนสมาชิก	166
	สรุป	167
8.	องค์การบริหารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	168
	สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.)	170
	ทบวงมหาวิทยาลัย	174
	ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย	181
	ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ	184
	กระทรวงศึกษาธิการ	186
	สรุป	189

บทที่ ๑. สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	190
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	190
วิธีดำเนินการวิจัย	190
สรุปผลการวิจัย	191
หน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดการอุดมศึกษา	191
องค์ประกอบภายนอกสถาบัน	193
องค์ประกอบภายในสถาบัน	195
พระราชบัญญัติสถาบัน	195
ความเป็นมาของสถาบัน	195
สภาสถาบัน	196
รูปแบบของสภาสถาบัน	196
อธิการบดีและผู้บริหารระดับรอง	202
คณะกรรมการบริหารสถาบัน	207
สภาคณาจารย์	207
อภิปรายผล	208
โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษา	208
โครงสร้างและบทบาทของสภาสถาบัน	209
ฝ่ายบริหารสถาบัน	210
คณะกรรมการบริหารสถาบัน	212
สภาคณาจารย์	213
ข้อเสนอแนะ	214
ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป	216
บรรณานุกรม	217
ภาคผนวก	239
ประวัติผู้เขียน	281

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. แสดงการเปรียบเทียบองค์ประกอบของสภาสถาบัน - อุดมศึกษาไทยปัจจุบัน (2530)	86
2. แสดงการเปรียบเทียบ ตำแหน่งผู้บริหาร จำนวน วาระ และองค์การบริหารภายในสถาบันอื่น ๆ ของสถาบัน - อุดมศึกษาไทย	115
3. แสดงการเปรียบเทียบขั้นตอนและวิธีการสรรหาอธิการบดี ของสถาบันอุดมศึกษาไทย	126
4. แสดงจำนวนและสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ	188
5. แสดงการเปรียบเทียบโครงสร้างของคณะกรรมการ- สภามหาวิทยาลัยแบบไตรภาคี	198
6. แสดงการเปรียบเทียบโครงสร้างกรรมการสภาสถาบัน แบบสภาผู้บริหาร สภาแบบไม่มีสัดส่วน และ สภามุคคลภายนอก	200
7. แสดงการเปรียบเทียบโครงสร้างและองค์ประกอบ ของสถาบันอุดมศึกษาไทยปัจจุบัน (2530)	206

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1.	แสดงระบบ เปิดในกิจการบริหารมหาวิทยาลัย	11
2.	รูปแบบโครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษา	14
3.	การบริหารมหาวิทยาลัยระบบ The "Black Box" Model	42
4.	โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล	59
5.	โครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไทย	68
6.	โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยสงฆ์	95
7.	โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	100
8.	โครงสร้างการบริหารสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (เอไอที)	107
9.	ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาไทยกับองค์กรอื่น	169
10.	โครงสร้างการบริหารงานของทบวงมหาวิทยาลัย	177
11.	โครงสร้างการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ	188
12.	โครงสร้างระเบียบบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย	189
13.	องค์กรที่รับผิดชอบการจัดการอุดมศึกษาไทย	192
14.	โครงสร้างองค์กรบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	239
15.	โครงสร้างองค์กรบริหารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	240
16.	โครงสร้างองค์กรบริหารมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	241
17.	โครงสร้างองค์กรบริหารมหาวิทยาลัยมหิดล	242
18.	โครงสร้างองค์กรบริหารมหาวิทยาลัยศิลปากร	243
19.	โครงสร้างองค์กรบริหารมหาวิทยาลัยเชียงใหม่	244
20.	โครงสร้างองค์กรบริหารมหาวิทยาลัยขอนแก่น	245
21.	โครงสร้างองค์กรบริหารมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์	246
22.	โครงสร้างองค์กรบริหารมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช	247
23.	โครงสร้างการบริหารวิทยาลัยครู	248
24.	โครงสร้างองค์กรการบริหารสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย ...	249
25.	โครงสร้างองค์กรการบริหารมหาวิทยาลัยกรุงเทพ	251
26.	โครงสร้างการจัดองค์กรบริหารมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ..	252