

ความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาไทยและการบริหาร

ความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาไทย

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530 : ก) ได้กล่าวถึงความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาไทยไว้ว่า

การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาไทย เริ่มต้นจากการจัดตั้งสถาบันสอนวิชาชีพชั้นสูง เพื่อผลิตบุคลากรเข้ารับราชการ ต่อมา วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาได้ขยายกว้างขึ้น เป็นการจัดตั้งสถาบันเพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ การเมือง การปกครอง การจัดตั้งสถาบันเพื่อส่งเสริมการผลิตบัณฑิตบางสาขาวิชา เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยมีใจจำกัที่ว่าเพื่อผลิตเขาทำงานในภาครัฐเท่านั้น และต่อมาการจัดตั้งสถาบันได้เป็นไปเพื่อกระจายโอกาสและบริการการศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น การขยายตัวของสถาบันที่เปิดสอนระดับอุดมศึกษาได้เพิ่มขึ้นอย่างมากนับตั้งแต่มีการนำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้กำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ ซึ่งในการนี้รัฐได้ใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่ง มีการจัดตั้งสถาบันทั้งในรูปมหาวิทยาลัย สถาบัน และวิทยาลัยทั้งของรัฐและเอกชน ซึ่งสถาบันเหล่านี้ต่อมาได้ขยายตัวในรูปของการจัดตั้งวิทยาเขตเพิ่มขึ้น การยกระดับขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย การจัดตั้งเป็นวิทยาลัยชุมชน การรวมตัวกันเป็นสหวิทยาลัย ตลอดจนการขยายการเปิดสอนในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงและประกาศนียบัตรวิชาชีพเทคนิค ซึ่งจัดว่าเป็นระดับอุดมศึกษา . . .

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันการขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาที่ผ่านมาจะได้ออกให้เกิดปัญหาหลายประการ . . . แต่ก็ยังมีความเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันให้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นอีก ซึ่งส่วนใหญ่จะมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากแรงผลักดันทางการเมืองของหน่วยงาน กลุ่มบุคคล สถาบันการศึกษา และพรรคการเมือง ลักษณะดังกล่าวจะมีผลให้การขยายตัวของสถาบันอุดมศึกษาชาติทิศทางและจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน และไม่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาไทยนั้น มีความเป็นมาโดยสรุปดังนี้

สถาบันอุดมศึกษาไทยแต่ละสถาบันมักจะมีกำเนิดมาจากแรงกระตุ้นและมูลเหตุต่าง ๆ แยกต่างกันไปตามยุคตามสมัย บางสถาบันเกิดขึ้นเพราะอิทธิพลของแนวคิดจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศตะวันตก ซึ่งพ่อค้าและหมอสอนศาสนาเข้ามาเผยแพร่หรือจากแนวคิดของคนไทย อาทิเช่น จากการเสด็จต่างประเทศของพระมหากษัตริย์ไทย (พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า ฯ เสด็จสิงคโปร์ ในปี พ.ศ. 2414 เสด็จอินเดีย ในปี พ.ศ. 2415 เสด็จยุโรปในปี พ.ศ. 2440 และ 2450) จากการศึกษาของข้าราชการและนักศึกษาไทย บางสถาบันเกิดขึ้นเพราะความต้องการกำลังคนของหน่วยราชการ บางสถาบันเกิดขึ้นเพราะต้องการพัฒนาการทางการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย บางสถาบันเกิดขึ้นเพราะการเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาออกสู่ชนบท บางสถาบันเกิดจากการเรียกร้องสิทธิและความเสมอภาคทางการศึกษาในระบบมหาวิทยาลัยเปิด และการเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ดังมีรายละเอียดของสถาบันต่าง ๆ โดยย่อ ดังนี้

สมัยแรกตั้งสถาบันอุดมศึกษา สมัยนี้สถาบันอุดมศึกษาเกิดมาจากอิทธิพลและแนวคิดจากประเทศตะวันตกประกอบกับความต้องการกำลังคนของทางราชการ จึงได้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรีในลักษณะ "วิชาเฉพาะทาง" เช่น โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ (2435) โรงเรียนราชแพทยาลัย (2437) โรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม (2440 โอนไปรวมกับคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2476) โรงเรียนการปกครองของกระทรวงมหาดไทย (2442 โอนไปรวมกับโรงเรียนมหาดเล็กในปี พ.ศ. 2445) โรงเรียนมหาดเล็ก (2442) และโรงเรียนข้าราชการพลเรือน (2453 ยกฐานะเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อ 26 มีนาคม 2459)

สมัยประชาธิปไตยแรกเริ่ม ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยคณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติยึดอำนาจได้สำเร็จเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แล้ว ทางกรมมีความจำเป็นต้องพัฒนาประชาชนคนไทยในด้าน

การเมืองและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงได้ตั้ง "มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง" ขึ้นเมื่อ 27 มิถุนายน 2477 ต่อมาตัดชื่อเหลือเพียง "มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์" เมื่อ พ.ศ. 2495

ในปี พ.ศ. 2486 ตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นสามแห่งพร้อมกัน เพื่อสนองความต้องการผลิตกำลังคนของกระทรวงเจ้าสังกัดในสาขาวิชาชีพชั้นสูงเฉพาะทาง คือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ของกระทรวงเกษตร ฯ (โดยรวมกิจการของวิทยาลัย - เกษตรกรรมบางเขนกับโรงเรียนวนศาสตร์ของกรมป่าไม้ที่จังหวัดแพร่) มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ของ กระทรวงสาธารณสุข (โดยแยกกิจการแพทย์ของจุฬาลงกรณ์ ฯ - มาตั้งเป็นมหาวิทยาลัยใหม่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงสาธารณสุข) และมหาวิทยาลัยศิลปากร ของกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ (โดยยกฐานะโรงเรียนศิลปากรขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย)

จะเห็นได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาทั้งห้าแห่งที่กล่าวมาแล้วนั้น มีลักษณะเป็นสถาบันวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงเฉพาะทางที่ได้รับการยกฐานะขึ้นมาจากสถาบันอุดมศึกษาระดับโรงเรียนวิชาชีพที่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี และถ้าพิจารณาในด้านการจัดชื่อสถาบันก็จะพบว่า มีเพียง "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" แห่งเดียวเท่านั้นที่ตั้งชื่อเป็นเกียรติแก่บุคคล ส่วนอีก 4 แห่งนั้นตั้งชื่อตามศาสตร์หรือสาขาวิชาเฉพาะที่เปิดสอน ดังนั้นเมื่อมหาวิทยาลัยพัฒนาขยายสาขาวิชาออกไปจึงทำให้ชื่อเดิมไม่สามารถคลุมสาขาวิชาที่เปิดสอนจึงต้องเปลี่ยนแปลงชื่อภายหลัง อาทิ เช่น มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ เปลี่ยนเป็น "มหาวิทยาลัยมหิตล" และตัดคำว่า "การเมือง" ออกจาก "มหาวิทยาลัย - ธรรมศาสตร์และการเมือง" เหลือเพียง "มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์" เป็นต้น

สมัยเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับ การขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปสู่ชนบท สมัยนี้มีการตั้งองค์การบริหารสถาบันอุดมศึกษา และการตั้งสถาบันอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาค ได้แก่ การตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ (2499) เพื่อควบคุมมาตรฐานและหลักสูตรให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกับต่างประเทศ การโอนมหาวิทยาลัยทุกแห่งจากหน่วยงานอื่น ๆ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งหมด (2502) ตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ (2502) และเปลี่ยนเป็น "คณะกรรมการ - การศึกษาแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2521 การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคนั้น

คณะรัฐมนตรีลงมติอนุมัติให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้เมื่อ 29 มีนาคม 2503 โดยมอบหมายให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้ง เมื่อเสร็จแล้วจึงมอบให้สำนักนายกรัฐมนตรี เปิดเรียนได้ในปี 2507 มหาวิทยาลัยขอนแก่นเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งที่สองที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค คณะกรรมการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีมติให้จัดตั้งเมื่อ 22 มกราคม 2505 โดยครั้งแรกจัดตั้งเป็น "สถาบันการศึกษาชั้นสูงทางด้านวิศวกรรมศาสตร์และเกษตรศาสตร์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" และได้เปลี่ยนชื่อเป็น "มหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ" เมื่อเดือนพฤษภาคมปีเดียวกัน แต่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เปลี่ยนชื่อเป็น "มหาวิทยาลัยขอนแก่น" ตามชื่อเมืองเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่เมื่อเดือนสิงหาคม 2508 สถาบันอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาคแห่งที่สามคือ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ครั้งแรกคณะกรรมการจัดตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ลงความเห็นว่าเป็น "ควรเริ่มจากวิทยาลัยเทคนิคก่อน" แต่ในที่สุดก็ได้จัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2511 มีวิทยาเขตสองแห่ง คือ ที่จังหวัดปัตตานี และที่ตำบลคอหงษ์ หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

การเน้นความสำคัญในด้านการศึกษาที่สูงกว่าระดับปริญญาตรี ในระยะนี้ทางราชการต้องการกำลังคนระดับสูงไปปฏิบัติงานตามแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (2504 - 2509) จึงจำเป็นต้องขยายการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาให้กว้างขวางยิ่งขึ้นโดยสนับสนุนให้ "จัดตั้งบัณฑิตวิทยาลัย" ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และคณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2505 รับหลักการการจัดตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ตั้งคณะทำงาน ในที่สุดได้ ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 โดยโอนคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มาสังกัดอยู่ในสถาบันใหม่นี้

ในปี พ.ศ. 2512 ออกพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนในการจัดการศึกษาทั่วทั้งวงกว้างยิ่งขึ้น และได้แก้ไขเป็นพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ทำให้เอกชนสามารถขยายวิทยาลัยเอกชนเป็นมหาวิทยาลัยได้ในที่สุด นอกจากนั้นยังได้เปิด "มหาวิทยาลัยรามคำแหง" เป็นมหาวิทยาลัยเปิดแบบตลาดวิชาเมื่อ พ.ศ. 2514 ตั้งสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า (2514) โดยรวม วิทยาลัยเทคนิคพระนครเหนือ วิทยาลัยโทรคมนาคม และวิทยาลัย-

เทคนิคธนบุรี ของกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ และโอนไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2515 ( 29 กันยายน ) ตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐใน สำนักนายกรัฐมนตรีและโอนสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 ได้ปรับปรุงเป็น "ทบวงอิสระ ไม่สังกัดส่วนราชการอื่นและตัดชื่อเหลือเพียง "ทบวงมหาวิทยาลัย" มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน ตั้ง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2521) เป็นมหาวิทยาลัยเปิดที่ดำเนินการสอนโดยใช้ "ระบบการสอนทางไกล"

สมัยประชาธิปไตยเฟื่องฟู สมัยนี้เกิดขึ้นระหว่าง 14 ตุลาคม 2516 ถึง 6 ตุลาคม 2519 เป็นยุคที่นักเรียน นิสิต นักศึกษา มีอำนาจทางการเมืองสูง ได้เรียกร้องสิทธิและความเสมอภาคทางอุดมศึกษาด้วยการเดินขบวนประท้วง เรียกร้อง ขอให้ยกฐานะสถาบันของตนเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่สามารถประสาทปริญญาได้ เช่น การยกฐานะวิทยาลัยวิชาการศึกษาประสานมิตรและวิทยาเขตเป็น "มหาวิทยาลัย - ศรีนครินทรวิโรฒ" (2517) ยกฐานะวิทยาลัยเกษตรกรรมเชียงใหม่ (แม่โจ้) เป็น "สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ (2518) (ทั้งสองสถาบันโอนสังกัดมาขึ้นกับทบวงมหาวิทยาลัย) ขยายระดับการศึกษาในวิทยาลัยครูทั้ง 36 แห่ง ถึงปริญญาตรี ตาม พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2527 และรวม วิทยาลัยอาชีวศึกษาหลายแห่งในกรมอาชีวศึกษาเป็น "วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา" แยกสังกัดจากกรมอาชีวศึกษามามีฐานะเทียบเท่ากรมในกระทรวงศึกษาธิการ (2518)

อนึ่ง การเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาระดับ อุดมศึกษานั้น เริ่มเป็นทางการครั้งแรกในปี พ.ศ. 2512 ก่อนนั้นรัฐบาลไม่ยอมให้ เอกชนจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเลย รัฐเป็นผู้จัดแต่เพียงผู้เดียว รัฐยอมให้เอกชน มีส่วนร่วมรับภาระในระดับที่ต่ำกว่าระดับอุดมศึกษา คือ ระดับมัธยม ประถม และอนุบาล เท่านั้น แม้ว่าความจริงรัฐก็มีแนวคิดที่จะให้เอกชนมีส่วนรับภาระในการจัดการศึกษา ระดับอุดมศึกษามานานแล้ว แต่ยังมีอุปสรรคและปัญหาบางประการในเรื่อง ความพร้อม คุณภาพ ข้อดีข้อเสีย ฯลฯ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2508 ได้มีเอกชนกลุ่มหนึ่งแสดงความ ต้องการจะขอขยายโรงเรียนราษฎร์ประเภทอาชีวศึกษาให้สูงกว่าระดับมัธยมศึกษา

โดยร้องขอให้รัฐบาลพิจารณาเรื่องนี้ผ่านสภาการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้  
มีมติเมื่อ 28 กันยายน 2508 ให้สภาการศึกษาดำเนินการแก้ไขและวางระเบียบ  
รวมทั้งปรับปรุงพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง สภาการศึกษาแห่งชาติได้ยกร่างเสร็จในปี  
พ.ศ. 2510 และเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความ  
เห็นชอบแล้วจึงได้นำหลักการต่าง ๆ เหล่านั้นไปยกร่างเป็นพระราชบัญญัติ ในที่สุดก็  
สามารถออก "พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512" ได้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์  
พ.ศ. 2513 มีวิทยาลัยเอกชนขอจัดตั้งในระยะแรก 6 แห่ง คือ วิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
วิทยาลัยกรุงเทพ วิทยาลัยเกริก วิทยาลัยพายัพ วิทยาลัยศรีปทุม วิทยาลัยพัฒนา  
(เลิกกิจการ 2520) และ วิทยาลัยอัสสัมชัญบริหารธุรกิจ

ระยะแรก ระหว่าง พ.ศ. 2512 - 2514 วิทยาลัยเอกชนได้รับอนุมัติ  
ให้เปิดสอนหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง หลักสูตร 2 ปี หรือ หลักสูตรอนุปริญญา  
หลักสูตร 3 ปี รับผู้สำเร็จ มศ. 5 หรือ เทียบเท่า จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2515  
คณะรัฐมนตรีจึงอนุมัติให้วิทยาลัยเอกชนเปิดสอนถึงระดับปริญญาตรีได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่  
ภายในเงื่อนไข ข้อกำหนด ฯลฯ ที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด

ในด้าน การควบคุมการบริหารนั้น ระหว่างปี พ.ศ. 2512 - 2515 นั้น  
วิทยาลัยเอกชนอยู่ในความควบคุมของสภาการศึกษาแห่งชาติ ต่อมา มีประกาศคณะ-  
ปฏิบัติ ฉบับที่ 216 และ 217 ออกเมื่อเดือนกันยายน 2515 โอนวิทยาลัยเอกชน  
ไปสังกัด "สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน" กระทรวงศึกษาธิการ และใน  
ที่สุดก็โอนไปอยู่ในความดูแลของทบวงมหาวิทยาลัยเมื่อเดือนกรกฎาคม 2517 จนถึง  
ปัจจุบันนี้

ความก้าวหน้าในด้านจำนวนของวิทยาลัยเอกชนนั้น เริ่มจาก 6 สถาบัน  
ในปี พ.ศ. 2513 เป็น 24 สถาบันในปี 2530 โดยมี "วิทยาลัยบัณฑิตสกลนคร  
เป็นวิทยาลัยเอกชนอันดับที่ 24" ส่วนจำนวนนักศึกษาได้เพิ่มจาก 9,247 คนในปี  
พ.ศ. 2522 เป็น 15,163 คน ในปี พ.ศ. 2527 (ทบวงมหาวิทยาลัย 2527)  
ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512  
เป็น "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522" จึงเปิดโอกาสให้  
เอกชนเข้ามามีบทบาทร่วมรับภาระมากขึ้น ประกอบกับแผนพัฒนาการศึกษาระดับ-

อุดมศึกษาระยะที่ 5 (2525-2529) ได้กำหนดนโยบายไว้ว่า ". . . สนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนขยายการศึกษาในสาขาวิชาที่สถาบันมีความพร้อม . . . รวมทั้งจะได้กำหนดวิธีการสนับสนุนส่งเสริมให้ชัดเจน . . ." (กองวิชาการ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย 2525 : 66) ในปี พ.ศ. 2525 คณะรัฐมนตรีมีมติให้มหาวิทยาลัยของรัฐลดบทบาทการผลิตกำลังคนในสาขาวิชาที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถผลิตได้ที่มีคุณภาพแล้ว จึงส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถยกฐานะขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยได้ในปี พ.ศ. 2527 โดยมีวิทยาลัยแพทยภุชชานะเป็นมหาวิทยาลัยเป็นแห่งแรก และต่อมาในปลายปีเดียวกัน วิทยาลัยเอกชนอีก 3 แห่งก็ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย คือ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย มหาวิทยาลัยกรุงเทพ และมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ และในปีถัดมาก็มี มหาวิทยาลัยเทคนิคสยาม (2529) มหาวิทยาลัยศรีปทุม (2530) และสถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก) (2530) (ทบวงมหาวิทยาลัย 2530)

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีสถาบันอุดมศึกษาที่เป็น "สถาบันวิชาชีพเฉพาะกิจ" ของรัฐและของเอกชนอีกหลายแห่ง คือ สถาบันวิชาชีพเฉพาะกิจของรัฐ ได้แก่ โรงเรียนทหารตำรวจ (โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า ๗ โรงเรียนนายเรืออากาศ โรงเรียนนายเรือ และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ) ซึ่งสถาบันวิชาชีพเฉพาะกิจเหล่านี้รายละเอียดต่าง ๆ ยังถือเป็นความลับอยู่ เมื่อใดมีผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มักจะพบว่า "ไม่มีรายละเอียด" (เพ็ญอ้าง : 18) จึงสมควรศึกษาเฉพาะกรณีโดยอาศัยคนภายในวงการนั้น ๆ เพื่อจะได้้นำผลการวิจัยมาสรุปเป็นภาพรวมของสถาบันอุดมศึกษาไทย ส่วนสถาบันวิชาชีพเฉพาะกิจของเอกชนนั้น ได้แก่ มหาวิทยาลัยสงฆ์ วิทยาลัยสงฆ์-บางละมุง ชลบุรี สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (เอไอที) และ วิทยาลัยพยาบาล-มิสซัน เป็นต้น

ในด้านการศึกษาของคณะสงฆ์ไทยในระดับอุดมศึกษานั้น เป็นการศึกษาที่มีลักษณะเป็น "มหาวิทยาลัยแบบเบ็ดเสร็จ" กล่าวคือ รวมเอาการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และระดับอุดมศึกษาไว้ในสถาบันเดียวกัน (ชาย โภธิสิตา 2522 : 47) จัดการศึกษาทั้งในด้านวิชาการทางศาสนา และวิชาการทางโลกควบคู่กันไปทุกระดับ ทุกสาขาวิชา (เพ็ญอ้าง : 48)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาสำหรับพระภิกษุและสามเณรชั้นสองแห่งคือ มหาธาตุวิทยาลัย กับ มหามกุฏราชวิทยาลัย

มหาธาตุวิทยาลัยนั้นทรงสถาปนาเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2432 เพื่อให้เป็นที่ศึกษาเล่าเรียนทางปริยัติธรรมและวิชาการชั้นสูงของคณะสงฆ์ไทยฝ่ายมหานิกาย ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น "มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย" เมื่อ 13 กันยายน 2439 ซึ่งได้ถือเอาวันนี้เป็นวันคล้ายวันสถาปนามหาวิทยาลัย ในการดำเนินงานนั้นได้ดำเนินการในรูปของมหาวิทยาลัยสงฆ์อย่างแท้จริงเมื่อ 9 มกราคม 2490 โดยพระเถระชั้นผู้ใหญ่ 57 รูป ได้ประชุมปรึกษาหารือกัน ณ วัดมหาธาตุ ที่ประชุมลงมติเป็นเอกฉันท์ว่า "จะร่วมกันดำเนินการศึกษาของมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยในฐานะเป็นมหาวิทยาลัยแห่งคณะสงฆ์ไทย" โดยเปิดสอนเป็นทางการเมื่อ 18 กรกฎาคม 2490 โดยมีพระพิมลธรรม (ช้อย ฐานทัตตเถระ) เป็นองค์สภานายกมหาวิทยาลัยรูปแรก

มหามกุฏราชวิทยาลัยนั้นทรงสถาปนาเมื่อ 1 ตุลาคม 2436 ณ บริเวณวัดบวรนิเวศวิหาร "เพื่อให้เป็นที่ศึกษาเล่าเรียนทางปริยัติธรรมและวิชาการชั้นสูงของคณะสงฆ์ไทยฝ่ายธรรมยุติกนิกาย คู่กับ มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงฆ์ฝ่ายมหานิกาย" (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 10, 2436 : 526 - 528) สมเด็จพระวชิรญาณวงศ์ สมเด็จพระสังฆราชได้ยกฐานะมหามกุฏราชวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยพระพุทธศาสนา เมื่อ 30 ธันวาคม 2488 โดยอาศัยนามเดิมว่า "สภาการศึกษา มหามกุฏราชวิทยาลัย"

การบริหารการศึกษาของคณะสงฆ์ไทยนั้นไม่ได้ขึ้นสังกัดกับหน่วยราชการใด เพียงแต่อยู่ในความควบคุมดูแลของมหาเถรสมาคม ซึ่งเป็นองค์กรการบริหารสูงสุดของคณะสงฆ์ (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ 2484 : มาตรา 5, 12 - 20) โดยมีสภาการศึกษาของคณะสงฆ์เป็นองค์กรรับผิดชอบในด้านนโยบายการศึกษา มีอธิบดีกรมการศาสนาเป็นเลขาธิการ กรมการศาสนาเป็นสำนักงานเลขาธิการมหาเถรสมาคม ทำหน้าที่ด้านธุรการและประสานงานระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งในเรื่องงบประมาณ แม้ว่าทางคณะสงฆ์จะยอมรับมหาวิทยาลัยทั้งสองว่าเป็นมหาวิทยาลัยของสงฆ์ทางพฤตินัยมานานแล้ว แต่ยังไม่มีการรับรองสถานภาพของมหาวิทยาลัยทั้งสองทางนิตินัย จนกระทั่ง



วันที่ 16 พฤษภาคม 2512 มหาเถรสมาคมจึงได้ยอมรับเป็นทางการว่า "มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย กับ สภาการศึกษามหามกุฏราชวิทยาลัยเป็นการศึกษาของคณะสงฆ์" (พระราชวรมณี 2512 : 42) มหาวิทยาลัยของคณะสงฆ์ทั้งสองแห่งนั้น ผลิตบัณฑิตทางพุทธศาสตร์บัณฑิต (พธ.บ.) และ ศาสตราจารย์บัณฑิต (ศน.บ.) แต่ทางราชการก็ยังไม่รับรองสถานภาพของปริญญาดังกล่าว โดยเฉพาะคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ไม่ยอมรับรองวุฒิให้โดยอ้างว่า "ทบวงมหาวิทยาลัย หรือ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติยังไม่ได้รับรองหลักสูตร" (ชาย โพธิ์สีดา 2522 : 133) มีเพียงกระทรวงกลาโหมเพียงหน่วยงานเดียวที่ยอมรับปริญญานี้ แต่มหาวิทยาลัยในต่างประเทศยอมรับรองสถานภาพของปริญญาโดยการยอมรับให้ เข้าศึกษาต่อในระดับบัณฑิตศึกษาได้ ปัญหาเรื่องที่ทางราชการไม่ยอมรับรองสถานภาพของปริญญาจากมหาวิทยาลัยสงฆ์ ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาความสูญเปล่าทางการศึกษา ปัญหาในด้านขวัญและกำลังใจของผู้เรียน ปัญหาความไม่มั่นคงของสถานภาพในมหาวิทยาลัยสงฆ์ ปัญหาความขัดแย้งทางความคิดเห็นเรื่องสถานภาพของมหาวิทยาลัยสงฆ์ ฯลฯ ในที่สุดรัฐบาลก็ได้รับรองสถานภาพโดยการออกพระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2527 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 101 ตอนที่ 40 2527 : 4) จึงทำให้มหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้งสองแห่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานภาพสมบูรณ์เหมือนสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ของไทย

แนวนโยบายของรัฐในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น ปรากฏชัดเจนในมาตรา 60 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ว่า "การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ" ในสถานภาพปัจจุบันจะเห็นได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาไทยนั้นมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับด้วยกัน อาทิ เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารบุคลากร ได้แก่ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติสถาบันแต่ละแห่ง พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พระราชบัญญัติครู พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้น ความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดจะเป็นไปได้เพียงใด เพราะในเมื่อมีกฎหมายหลายฉบับบังคับอยู่

จำนวนสถาบันอุดมศึกษาไทยในปัจจุบันนั้น คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530 : 11,พ.1-25) ได้จำแนกไว้ทั้งสิ้น 517 แห่ง สรุปได้ดังนี้

1. สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มี 45 แห่ง ดังนี้
  - 1.1 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มี 21 แห่ง อยู่ในกรุงเทพ 15 แห่ง
  - 1.2 สถาบันอุดมศึกษาเอกชน มี 24 แห่ง อยู่ในกรุงเทพ 13 แห่ง
2. สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มี 462 แห่ง แยกประเภทต่าง ๆ ได้ดังนี้
  - 2.1 วิทยาลัยครู มี 36 แห่ง อยู่ในกรุงเทพ 6 แห่ง
  - 2.2 วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา มี 1 สถาบัน แต่มี 29 วิทยาเขต ตั้งอยู่ในกรุงเทพ 12 แห่ง
  - 2.3 วิทยาลัยเทคนิคสังกัดกรมอาชีวศึกษา มี 159 แห่ง ตั้งอยู่ในกรุงเทพ 13 แห่ง
  - 2.4 วิทยาลัยพลศึกษา มี 17 แห่ง อยู่ในกรุงเทพ 1 แห่ง
  - 2.5 วิทยาลัยนาฏศิลป์และช่างศิลป์ มี 12 แห่ง อยู่ในกรุงเทพ 3 แห่ง
  - 2.6 โรงเรียนอาชีวศึกษาเอกชน มี 209 แห่ง อยู่ในกรุงเทพ 50 แห่ง

นอกจากนี้ยังมีสถาบันเฉพาะกิจของทหารและตำรวจและของหน่วยงานอื่น ๆ อีกหลายแห่ง

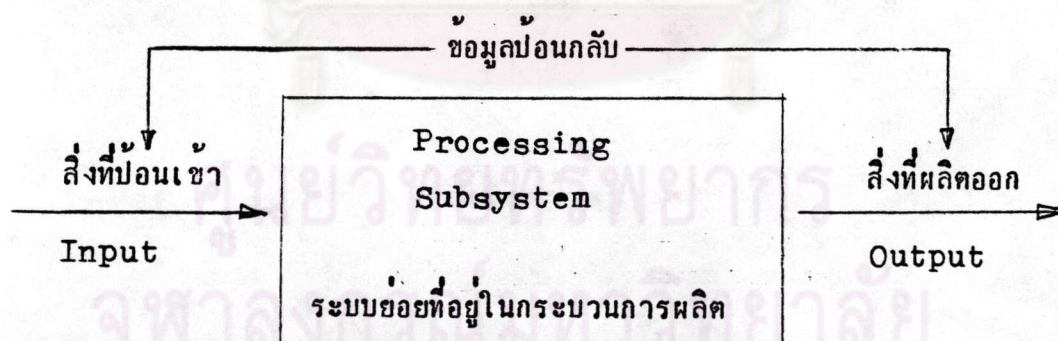
จะเห็นได้ว่า มีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย อาทิ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม ทบวงมหาวิทยาลัย องค์การทางศาสนาและมูลนิธิ ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้การบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยขาดเอกภาพทางการบริหาร ขาดการประสานงาน อีกทั้งองค์ประกอบของโครงสร้าง ผู้บริหาร ตลอดจนวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหาร แต่ละประเภท แต่ละสถาบัน ก็แตกต่างกัน นอกจากนี้ในปัจจุบันนี้ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดนั้นก็ลดน้อยลงไป จนเกือบจะเป็น "สภาตรายาง" หรือ "สภาสัญลักษณ์" เท่านั้น นับว่าเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการบริหาร ทำให้ไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้ดีเท่าที่ควร

### หลักการบริหารสถาบันอุดมศึกษา

หลักการบริหารสถาบันอุดมศึกษานั้น นักการศึกษาไทยมีความคิดเห็นกว้างไกล "การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ต้องอาศัยศิลปะในการบริหาร อาศัยความสัมพันธ์ ส่วนตัวตลอดจนอำนาจแฝงจากภายนอกอีกด้วย" (นิพนธ์ ศศิธร 2528 : สัมภาษณ์) การบริหารสถาบันอุดมศึกษานั้น "ต้องบริหารงานและบริหารคนเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย . . . สอดคล้องกับความเป็นจริงและความต้องการของสังคม โดยยึดมั่นในหลักสำคัญ 2 ประการคือ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) และเสรีภาพทาง - วิชาการ (Academic Freedom) (วิจิตร ศรีสอาด 2518 : 46)

เมืองทอง แคมมณี (ม.ป.ป. : 6-8) กล่าวถึงการบริหารมหาวิทยาลัย ให้มีประสิทธิภาพและประสพผลตามจุดหมายที่ตั้งไว้ จำเป็นต้องมีขั้นตอนการดำเนินงาน อย่าเป็นระบบ โดยเฉพาะการบริหารมหาวิทยาลัยระบบ The "Black Box" Model ( Ashby ) เป็นระบบที่มีประโยชน์ในการใช้มากที่สุด เพราะมีองค์ประกอบง่าย ๆ ดังนี้

#### แผนภูมิที่ 3 การบริหารมหาวิทยาลัยระบบ The "Black Box" Model



สิ่งป้อนเข้า (Input) หมายถึง ทุกสิ่งทุกอย่างที่ป้อนเข้าสู่กระบวนการภายในระบบ เช่น นิสิตนักศึกษา บุคลากร งบประมาณ วัสดุ ข้อมูล โครงสร้างที่ควบคุมการทำงาน กระบวนการทำงาน รวมทั้งพฤติกรรมทั้งในแง่ของการกระทำและปฏิสัมพันธ์

สิ่งที่ผลิตออก (Output) หมายถึง ผลรวมที่เกิดจากกระบวนการภายในระบบ ได้แก่สิ่งที่ผลิตออกมาเห็นได้เป็นตัวตน เช่น บัณฑิต ผลงานวิจัย การบริการ-

วิชาการแก่งสังคม กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ การให้คำปรึกษา การทำงาน การ-  
 ตัดสินใจในการบริหาร ฯลฯ สิ่งที่เกิดออกมาไม่เป็นตัวคน เช่น ความรู้สึกของนิสิต-  
 นักศึกษา อาจารย์หรือประชาชนทั่วไปที่มีต่อผลผลิตที่เป็นตัวเป็นคน รวมทั้งข้อมูลป้อนกลับ  
 ที่เกี่ยวกับการประเมินผลกิจกรรมทั้งหมดของระบบซึ่งจะป้อนกลับเข้าสู่ส่วนต่าง ๆ ของ  
 ระบบต่อไป

กระบวนการของระบบย่อย (Processing Subsystems) หมายถึง  
 กระบวนการที่เกิดขึ้นภายในระบบที่มีผลต่อสิ่งที่ป้อนเข้าไปให้เปลี่ยนสภาพเป็นสิ่งที่ผลิตออก  
 ซึ่งแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งของสองสิ่ง ซึ่งจำแนกออกเป็นระบบย่อยได้หลาย-  
 ประเภท หลายกลุ่ม เช่น ระบบย่อยเกี่ยวกับบุคคล ได้แก่ผู้บริหาร คณาจารย์ เจ้าหน้าที่  
 ระบบย่อยเกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์การศึกษา ได้แก่ หนังสือ ระบบผลิตเกี่ยวกับเครื่องจักรกล  
 ได้แก่ ระบบคอมพิวเตอร์ ระบบผสมระหว่างคนกับเครื่องจักรกล เช่น การลงทะเบียน  
 การจัดการเรียนการสอน เป็นต้น

กระบวนการของระบบย่อยดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่ามีระบบย่อยผสมผสานกันอยู่  
 หลายระบบ บางระบบอาจซ้ำซ้อนกัน แยกกัน หรือ ปนกัน ก็ได้ แต่กระบวนการที่เกิดขึ้น  
 ในระบบย่อยทั้งหมดนี้ถ้าบกพร่องก็จะเป็นอุปสรรคในการทำงานของระบบ

การจัดระบบบริหารของสถาบันอุดมศึกษานั้นยังต้องคำนึงถึงลักษณะของ  
 โครงสร้างของสถาบันอีกด้วย ดังที่ โนลส์ (Asa S. Knowles 1977 : 1796)  
 กล่าวว่า "การบริหารมหาวิทยาลัยโดยทั่วไปมีทิศทางและการจัดที่เหมาะสมตามลักษณะ  
 โครงสร้างของสถาบัน กล่าวคือ ในมหาวิทยาลัยเล็ก ๆ ก็มีโครงสร้างที่ง่าย ๆ ไม่ซับซ้อน  
 ในมหาวิทยาลัยใหญ่ ๆ ก็มีโครงสร้างที่ยู่ยากซับซ้อนมากขึ้น " อย่างไรก็ตาม ไพทอร์ย  
 สินลาร์ตัน (2523 : 7-9) ก็มีความเห็นอีกแง่หนึ่งว่า ลักษณะการบริหารงานที่ดีที่สุด  
 ควรเป็น "การประสานงาน" โดยให้แต่ละคณะ แต่ละกลุ่ม แต่ละพวก มาร่วมกันปรึกษา  
 หารือ มาร่วมกันพิจารณาในรูปแบบการขอความร่วมมือ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็น  
 การทำงานร่วมกันมากกว่าการบังคับหรือสั่งการ เป็นการทำงานในลักษณะ "องค์คณะบุคคล"  
 ในการดำเนินงานควรใช้แบบ "การกระจายอำนาจ" โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและ  
 ความสามารถของกลุ่มโดยให้ "อิสระในการบริหารงาน" ได้แก่การวางนโยบาย การ  
 การตัดสินใจโดยให้งานเสร็จสิ้นในกลุ่มหรือในสถาบันไม่จำเป็นต้องขึ้นตรงต่อหน่วยงานอื่นอีก

## รูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย

ไพฑูรย์ สีนลารัตน์ (2523 : 9-14) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไว้หลายรูปแบบ อาทิ เช่น การบริหารตามสายของการบังคับบัญชา การบริหารแบบประสานงาน การบริหารแบบคานอำนาจ แต่ละรูปแบบมีสาระสำคัญดังนี้

1. การบริหารแบบตามสายของการบังคับบัญชา การบริหารในรูปแบบนี้ บางท่านเรียกว่า "แบบองค์กรและการบริหารในแนวตั้ง" (Vertical Organization) หรือ "การบริหารแบบราชการ" (Bureaucratic Model) หรือ การบริหารแบบสายการบังคับบัญชาสายเดียว ลักษณะสำคัญของการบริหารแบบนี้คือ จะมีผู้ตัดสินใจเพียงคนเดียว การทำงานมีสายการบังคับบัญชาขึ้นไปตามลำดับชั้น ดังนั้น ตำแหน่งในการบังคับบัญชาจึงเป็นเรื่องสำคัญกว่าตำแหน่งทางวิชาการ การเลือกบุคคลเข้าประจำตำแหน่งจะแต่งตั้งมาจากเบื้องสูง คำสั่งทางเบื้องสูงถือเป็นเด็ดขาดไม่มีการโต้แย้ง การบริหารในรูปแบบนี้ไม่เหมาะสมกับสถาบันอุดมศึกษา เพราะสถาบันอุดมศึกษามีความแตกต่างหลายอย่าง การที่จะมอบให้คนคนเดียวตัดสินใจหาข้อสรุปนั้นไม่เหมาะสม อาจารย์ผู้สอนเป็นผู้มีคุณวุฒิ เป็นผู้มีความสามารถ ดังนั้นการสั่งงานตามสายการบังคับบัญชาหรือสั่งโดยตรงจึงไม่ถูกต้องนัก สถาบันมีความรับผิดชอบหลายสิ่งหลายอย่าง ดังนั้น หลักการบริหาร การตัดสินใจควรเป็นกลุ่มประสานงาน

2. การบริหารแบบประสานงาน การบริหารในรูปแบบนี้บางท่านเรียกว่า "การจัดองค์การและการบริหารแบบแนวนอน" (Horizontal Organization) หรือ "การบริหารแบบมีส่วนร่วม" (Participative Administration) หรือ "การบริหารแบบเพื่อนร่วมงาน" (Collegial Model) ลักษณะสำคัญของการบริหารแบบนี้ คือการประสานงานเป็นหลักสำคัญ การตัดสินใจเป็นเรื่องของคณะบุคคล แต่ละกลุ่มควรมีตัวแทนอยู่ในคณะกรรมการที่วางนโยบายและการตัดสินใจ ตำแหน่งทางวิชาการจะมีความสำคัญกว่าตำแหน่งสายการบังคับบัญชา ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเป็นไปในแนวราบจึงจำเป็นต้องมีคนประสานงาน รูปแบบการบริหารแบบนี้จึงเหมาะสมกับสถาบันอุดมศึกษา เพราะเปิดโอกาสให้ความแตกต่างในสาขาวิชาและความคิดเกิดขึ้นได้ เปิดโอกาสให้ศึกษาอย่างลึกซึ้งในแต่ละสาขาวิชาเกิดขึ้นได้ เปิดโอกาสให้มีอิสระในแต่ละกลุ่มวิชาเกิดขึ้นได้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของการอุดมศึกษา

3. การบริหารแบบคานอำนาจ (Balance of Power) การบริหารในรูปแบบนี้บางท่านเรียกว่า "การบริหารแบบการเมือง" (Political Model) ลักษณะสำคัญของการบริหารแบบนี้คือ ถือว่าภายในสถาบันอุดมศึกษาต่างมีกลุ่มทางการเมืองหรือกลุ่มสนใจเฉพาะ (Interest Group) การดำเนินกิจการบริหารนับตั้งแต่การวางนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางของสถาบัน การกำหนดรายละเอียดจะต้องดำเนินไปในลักษณะที่แต่ละกลุ่มมีผลประโยชน์ร่วมกันโดยวิธีการทางการเมืองหรือวิธีการต่อรอง (Bargaining Method) เช่น การเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียง การบริหารแบบนี้ถือว่าความแตกต่างกันหรือความขัดแย้งกันเป็นเรื่องธรรมดา การแก้ไขข้อขัดแย้งต้องดำเนินไปในทิศทางของการตกลงร่วมกัน การคัดเลือกผู้บริหารใช้การเลือกตั้ง ผู้บริหาร อาจารย์ นิสิตนักศึกษา ข้าราชการ มีสิทธิ์เท่าเทียมกันในการบริหารบทบาทและอิทธิพลภายนอกสถาบันก็จะเข้ามามีส่วนด้วยอย่างมาก

ประกอบ คูปรัตน์ (ม.ป.ป. : 4-6) ได้กล่าวถึงรูปแบบของการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไว้ 4 รูปแบบ คือ รูปแบบราชการ (Bureaucratic Model) รูปแบบคณาจารย์ (Collegial Model) รูปแบบการเมือง (Political Model) และรูปแบบอนาธิปไตยที่เป็นระเบียบ (Organized Anarchy) ซึ่งหลักการและแนวคิดใน 3 รูปแบบแรกก็เหมือนกับที่กล่าวมาแล้ว ส่วนรูปแบบหลังมีรายละเอียดดังนี้

รูปแบบอนาธิปไตยที่เป็นระเบียบ (Organized Anarchy) เป็นรูปแบบที่โคเฮนและมาร์ช (Cohen and March 1974) ได้วิจัยการทำงานของอธิการบดี เจ้าหน้าที่บริหารต่าง ๆ หัวหน้านักศึกษาหรือบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ของนักศึกษาจำนวนหนึ่งโดยการสัมภาษณ์ พบว่า "สภาพการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไม่มีลักษณะใดเหมือนกับระบบทั้งสามข้างต้นเลย แต่มีลักษณะเป็น "อนาธิปไตย" กล่าวคือสถาบันอุดมศึกษามีวัตถุประสงค์และเป้าหมายไม่แน่นอน ไม่ชัดเจน และมีปัญหา มีเทคโนโลยีในการบริหารไม่ชัดเจน การมีส่วนร่วมในการบริหารมีลักษณะลมเพลมพัด มีสภาพของอำนาจและสายงานที่สับสน มีความสับสนของสถานการณ์ทำให้ประสิทธิภาพการบริหารไม่เป็นประโยชน์มากนัก และมีสภาพที่ไม่รู้ว่าอธิการบดีจะทำอะไรได้สำเร็จหรือไม่ เมื่อเป็นดังนี้ ประกอบ คูปรัตน์ จึงได้เสนอทางแก้โดยเสนอรูปแบบการบริหารแบบ "ไม่แน่นอน" (Contingency Model) ซึ่งมีลักษณะดังนี้

### รูปแบบการบริหาร "แบบไม่แน่นอน" (Contingency Model)

การบริหารแบบนี้บางท่านเรียกว่า "การบริหารงานตามแบบสถานการณ์" หรือ "แบบอุบัติเหตุ" โดยถือหลักที่ ฟิเลเลอร์ (Fieller 1974 :81) ได้ให้หลักเกณฑ์ไว้ว่า การเป็นผู้นำหรือผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพสูงสุดขึ้นอยู่กับการณ์ปฏิสัมพันธ์ของ 3 องค์ประกอบ คือ ลักษณะความเป็นผู้นำของผู้บริหาร สภาพของสมาชิกหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และ ลักษณะงานขององค์การในสถานการณ์นั้น ๆ

ลักษณะการบริหารสถาบันอุดมศึกษานั้น ผลการวิจัยพบว่า มีรูปแบบแตกต่างกันไม่มากนัก อาทิ เช่น

ลักษณะการบริหารของวิทยาลัยครู มีโครงสร้างการบริหารแบบสายการบังคับบัญชาสายเดียว (สุชาดา รัตนวิจิตร 2518, น้อย สุปิงคลัต 2519, สัญญา สุรพันธ์ 2518, ธงชัย มาศสุหงส์ 2519) และแบบสายการบังคับบัญชาสายเดียวประยุกต์ (น้อย สุปิงคลัต 2519) ปัจจุบันมีการวางแผนการบริหาร 3 ระดับ คือ ระดับวิทยาลัย ระดับคณะวิชาหรือสำนัก และระดับภาควิชาหรือแผนกงาน แต่เป็นการวางแผนระยะสั้น ๆ ไม่เกิน 1 ปี (ประพิศ นามกร 2525) ส่วนบทบาทของคณะกรรมการประจำวิทยาลัย (ก.ว.) มีบทบาทไม่สอดคล้องกับจุดหมายที่วางไว้ เพราะมีเวลาประชุมน้อย ขาดข้อมูลที่จะมาวินิจฉัย กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ไม่ชัดเจน นอกจากนั้นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็มักไม่มาประชุม (สตีชัย แก้งเชื้อ 2525)

สำหรับมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ผลการวิจัยที่น่าสนใจมีดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีระบบการบริหารงานบุคคลตามระบบราชการขาดความเป็นอิสระ (ประณต นันทะกุล 2512) นำอาจารย์ผู้สอนมาทำงานธุรการ และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายธุรการได้จำกัดความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีขวัญในการทำงาน (อุทร กลิ่นธูป 2514) การบริหารงานด้านทรัพย์สินจัดตั้งเป็นสำนักงานเมื่อ พ.ศ. 2511

มหาวิทยาลัยรามคำแหงจัดการบริหารงานบุคคลโดยการคัดเลือกและสอบ - คัดเลือก วิธีการสรรหาใช้ระบบคุณธรรม ส่งเสริมขวัญผู้ปฏิบัติงานโดยการสนับสนุนให้มีการพัฒนาศักยภาพ (เสถียร หอมขจร 2517) องค์ประกอบที่สำคัญของมหาวิทยาลัย

ได้แก่ "เงินงบประมาณ" ระบบย่อยต่าง ๆ อันเป็นองค์ประกอบภายในนั้นกลุ่มผู้บริหารระดับสูง เช่น อธิการบดี รองอธิการบดีและเจ้าหน้าที่ระดับสูงในสำนักงานอธิการบดี มีอำนาจสูงสุด ส่วนสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอยู่ในอันดับที่ 5 (รสสุคนธ์ พหลเทพ 2526)

สถาบันการศึกษาเอกชนมีโครงสร้างคล้ายมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ผู้บริหารให้ความสำคัญแก่งานกิจการนักศึกษามาก แต่อาจารย์เห็นว่า งานบริหารที่สำคัญคือ งานบริหารธุรการ การเงินและบริการค้ำอื่น ๆ (เอนก ศลโกสุม 2522) ส่วน ค้ำสวัสดิการ สถาบันให้ความสนใจสวัสดิการที่ไม่ต้องจ่ายเป็นเงินมากกว่าสวัสดิการที่ต้องจ่ายเป็นเงิน (สุตา จารุประกร 2522)

การบริหารในวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษานั้นผู้บริหารใช้วิธีการบริหารตามระบบราชการคณาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารน้อย (สิรินาม เม่งช่วย 2524)

สำหรับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒนั้น มีโครงสร้างการบริหารเป็นแบบมหาวิทยาลัยวิทยาเขตเดียว แต่ในทางปฏิบัติมีถึง 8 วิทยาเขต นับว่าเป็นอุปสรรคในการบริหารมาก ผู้บริหารระดับสูงและระดับรองมีส่วนร่วมในกิจกรรมการบริหารแตกต่างกันรูปแบบในการบริหารเป็นแบบ "สนับสนุน ผู้บริหารที่มีอายุมาก มีการศึกษาทางค้ำบริหารและมีประสบการณ์มากมีแนวโน้มว่าจะเป็นผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพสูง" (พัฒนา สวงนกล้าจิตต์ 2526)

สำหรับมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มีรูปแบบการบริหารเป็นแบบ "มหาวิทยาลัยแบบเบ็ดเสร็จ" คือ รวมเอาการศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจนถึงระดับปริญญาไว้ในสถาบันเดียวกัน (ชาย โทธิสิตา 2522 : 47) เดิมมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์สองสถาบันบริหารงานแบบเอกเทศในรูปของคณะกรรมการ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2512 คณะสงฆ์จึงยอมรับว่าเป็นมหาวิทยาลัยของคณะสงฆ์ การบริหารมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์จึงอยู่ในความควบคุมของมหาเถรสมาคม (มนัส เกิดปรากฏ 2527)

คณะกรรมการปฏิรูปมหาวิทยาลัยได้ประมวลความเห็นสรุปเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต เมื่อวันที่ 27-29 พฤษภาคม 2525 (กองแผนงาน ทบวงมหาวิทยาลัย 2525 : 232 - 247)



มีสาระสำคัญที่น่าสนใจ 4 ประการดังนี้

1. ควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวง ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ดังนี้

1.1 มาตรฐานหลักสูตร มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน

1.2 เพิ่มอำนาจ "วินิจฉัยสั่งการ" เพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินกิจกรรมของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ

2. สภามหาวิทยาลัย ควรประกอบด้วยบุคคลจำนวนทั้งสิ้นไม่เกิน 21 ท่าน ในสัดส่วนที่ก้ำกึ่งกันระหว่างฝ่ายบุคคลภายนอกกับบุคคลภายในของมหาวิทยาลัย และระหว่างฝ่ายบุคคลภายในของมหาวิทยาลัยเอง โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

2.1 นายกสภา ได้มาโดยตรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

2.2 อุปนายก (ถ้าจะมี) เห็นควรปรับปรุงให้กรรมการสภามหาวิทยาลัย เลือกลงจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยด้วยกันเอง

2.3 กรรมการโดยตำแหน่ง ควรมี ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัยและอธิการบดี

2.4 ผู้แทนฝ่ายบริหาร ควรเลือกจาก รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าแผนกอิสระ ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน/ศูนย์ หรือเทียบเท่า ไม่เกิน 4 ท่าน

2.5 ผู้แทนคณาจารย์ประจำ มีจำนวนไม่เกินผู้แทนฝ่ายบริหาร

2.6 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก จำนวนไม่เกิน 9 คน

2.7 เลขานุการสภา ให้สภาแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่งเป็นเลขานุการตามคำแนะนำของอธิการบดี

2.8 วาระ ควรเป็น 2 ปี

### 3. การแต่งตั้งผู้บริหาร ควรเป็นดังนี้

3.1 ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติ เพื่อให้ได้ผู้บริหารที่มีความสามารถ และมีคุณสมบัติที่เหมาะสม เห็นควรงดเว้น การหยั่งเสียงหรือการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไปทุกกรณี

3.2 อธิการบดี ให้ใช้วิธีแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัยและเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

3.3 การแต่งตั้งรองอธิการบดี ให้อธิการบดีเป็นผู้พิจารณา เสนอ สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง

3.4 การแต่งตั้งคณบดีหรือเทียบเท่า ให้อธิการบดีเป็นผู้คัดเลือก โดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการประจำคณะหรือหน่วยงานนั้น ๆ

### 4. สภาคณาจารย์ เสนอแนวคิดไว้ 3 ประการ ดังนี้

4.1 จะมีหรือไม่แล้วแต่มหาวิทยาลัยจะพิจารณาตามความเหมาะสม โดยถือความพร้อมและสภาพของมหาวิทยาลัยเป็นเกณฑ์ เพราะหากดำเนินการไปในทางที่ถูกต้องเหมาะสมก็จะเกิดประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัย

4.2 ฐานะ ควรเป็นองค์กรภายในของมหาวิทยาลัยโดยให้ดำเนินการ ในกรอบและหลักเกณฑ์ที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดเป็นข้อบังคับ และไม่ให้มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการเมือง

4.3 หน้าที่ ควรมีหน้าที่เพียงในฐานะเป็นที่ปรึกษาของอธิการบดี ในเรื่องกิจการของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับงานวิชาการ สวัสดิการ และจริยธรรม จรรยาบรรณของคณาจารย์

## โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษา

คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา (2518 : 163-164) ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1. รักษารูปแบบของการบริหารโดยคณะบุคคล
2. วางมาตรฐานการแบ่งส่วนราชการภายในให้มีลักษณะสอดคล้องกันและสื่อความหมายเข้าใจได้ตรงกัน ในระหว่างสถาบันอุดมศึกษาด้วยกันเองและหน่วยงานภายนอก เช่น คณะวิชา ภาควิชา สถาบัน ศูนย์ สำนัก และวิทยาลัย เป็นต้น
3. องค์การสูงสุดคือ สภาสถาบัน ควรประกอบด้วยบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาหลายฝ่าย ทั้งภายในและภายนอก กลุ่มที่ควรมีตัวแทนในสภาสถาบัน ได้แก่ กลุ่มผู้บริหาร คณาจารย์ ศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิจากวงการภายนอกและกลุ่มวิชาการต่าง ๆ โดยมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน
4. ควรเปิดโอกาสให้บุคลากรหลัก เช่น คณาจารย์ประจำ ได้มีส่วนร่วมในการบริหารภายในมากยิ่งขึ้น โดยอาจจัดในรูป สภาคณาจารย์ โดยให้มีฐานะเป็นอนุกรรมการของสถาบัน ทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทางด้านมาตรฐานทางวิชาการ จรรยาบรรณและจริยธรรมของอาจารย์ มาตรฐานตำแหน่งทางวิชาการ และกิจกรรมนิสิตนักศึกษา เป็นต้น
5. ควรเปิดโอกาสให้คณาจารย์ประจำ ได้ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันทำหน้าที่ทางด้านบริหารในระดับหัวหน้าภาควิชา คณบดี รองอธิการบดี และอธิการบดี โดยกำหนดให้ตำแหน่งบริหารเป็นตำแหน่งที่มีวาระ
6. ระบบงานธุรการและงานวิชาการ ควรจะได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ โดยการแบ่งส่วนงานและการจัดวางอัตรากำลังให้เหมาะสมกับลักษณะงานในระดับอุดมศึกษามากขึ้น

โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยนั้น จะได้ศึกษาถึง สภาสถาบันผู้บริหารและการได้มา ระบบคณะกรรมการบริหารสถาบัน สภาคณาจารย์ และองค์การบริหารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังรายละเอียดจะได้เสนอในบทต่อไป

## แนวคิด เรื่องการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยปัจจุบัน

ปัจจุบันนักการศึกษา นักบริหารและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอุดมศึกษาไทยได้เสนอแนวคิดในการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยไว้หลายท่าน หลายลักษณะ หลายรูปแบบ แต่ที่สำคัญนำมาพิจารณา มีดังนี้

นิพนธ์ ศศิธร (2527 : 222 - 226) ได้กล่าวถึง "หลักการบริหารงานมหาวิทยาลัย" แก่นิสิตปริญญาโทอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ ภาคแรก ปีการศึกษา 2527 สรุปได้ว่า การบริหารงานมหาวิทยาลัยนั้นต้องคำนึงถึงหลักการเป็นไปโดยอิสระ มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกำหนดให้ สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์การบริหารสูงสุด มีสมาชิกสภาที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง (ผู้บริหาร) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก มีที่ประชุมคณบดี หรือ คณะกรรมการบริหาร เป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร (อธิการบดี)

ในทางปฏิบัตินั้น แม้ว่าอำนาจต่าง ๆ จะอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยแต่ก็เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด ซึ่งมีขั้นตอนมากมายและล่าช้า ทำให้อำนาจอิสระนั้นมีเพียงตามตัวอักษร ตามกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่มีอย่างแท้จริงในการปฏิบัติต้องอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ศิลปะการบริหาร ตลอดจน อารมณ์ อำนาจ ของผู้ที่เกี่ยวข้องภายนอกมหาวิทยาลัยอีกด้วย

การบริหารมหาวิทยาลัยไทยมีรูปแบบคล้ายกับต่างประเทศ มีลักษณะบางอย่างเป็นอังกฤษ มีลักษณะบางอย่างเป็นอเมริกาซึ่งมุ่งหวังให้อาจารย์มีอิสระในทางวิชาการ การศึกษา การสอน การค้นคว้า การวิจัย ล้วนแต่เน้นความชำนาญเฉพาะสาขาวิชา

วิธีบริหารมหาวิทยาลัยไทยนั้น เนื่องจากแต่ละแห่งมีปรัชญา มีประเพณี มีโครงสร้าง ฯลฯ แตกต่างกันมาก การบริหารจึงน่าจะทำได้โดย การจัดหลักสูตรต้องมุ่งความรู้สู่ปัญญา การจัดการเรียนการสอนควรมีคาบเกี่ยวระหว่างอาจารย์และนิสิต-นักศึกษาทั้งมหาวิทยาลัย การบริหารก็เป็นไปในรูปแบบการประชุมปรึกษาหารือกันอยู่เนือง ๆ โดยพยายามลดหน่วยการบริหารที่เป็นทางให้แตกแยกลง จัดกลุ่มสร้างคุณภาพ (Q.C. Circles) การสร้างสหพันธ์มหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพในด้าน ระเบียบวินัย ความรับผิดชอบ และการพัฒนามหาวิทยาลัยทั้งหมด

การวางรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยนั้น กลุ่มสร้างคุณภาพมหาวิทยาลัย จะใช้การได้ดีที่สุด แต่ควรระมัดระวังนักวิชาการประเภท "หัวนอก นักวิชาการวิ่งเต้น และขายตัว พวกปากประชาธิปไตยโดยหัวใจเหี้ยมฉกรรจ์" ควรเน้นวิชาการที่เป็นสากลและ ใช้ได้จริงในสังคมไทยโดยตรงมากกว่าที่จะหันเหียงออกนอกประเทศไทย (นิพนธ์ ศศิธร 2527 : 222-226)

ทรงศักดิ์ ศรีภาพสินธ์ (2527 : 227 - 233) ได้กล่าวถึง "แนวโน้ม การบริหารสถาบันอุดมศึกษา" แก่นิสิตปริญญาโทอุดมศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อภาคแรก ปีการศึกษา 2527 สรุปได้ว่า

อุดมศึกษาเป็นการศึกษาที่มุ่งเฉพาะด้าน เน้นความเชี่ยวชาญวิชาชีพเป็นพิเศษ เพื่อเตรียมตัวไปประกอบอาชีพ ดังนั้นการบริหารสถาบันอุดมศึกษาจึงควรคำนึงถึงความมีอิสระคล่องตัวในการดำเนินงานมากที่สุด มุ่งสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ และต้องถ่ายทอดความรู้สู่ชุมชนด้วย

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาควรเป็นหน้าที่ของรัฐและเอกชนควบคู่กันไป แต่ในอนาคตเอกชนจะรับภาระมากกว่า เพราะปัจจุบันอัตราเพิ่มของสถาบันอุดมศึกษา-เอกชนเป็นไปในอัตราที่ค่อนข้างสูง แต่ขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยของรัฐกลับถูกตัดงบประมาณลงไปเรื่อย ๆ จากเดิมได้ 100 เปอร์เซ็นต์ เหลือเพียง 12 เปอร์เซ็นต์ ในปี 2528 คาดว่าในปลายแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (2529) จะเหลือ 10 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณมหาวิทยาลัย ประกอบกับคณะรัฐมนตรีมีมติให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ "งคผลิตปริญญาตรีในสาขาวิชาที่เอกชนสามารถจัดได้ดี"

ระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยนั้น ต้องคำนึงถึงหลักการที่ว่า "มหาวิทยาลัย ต้องมีอิสระในการดำเนินงาน คือ ต้องมี คณะกรรมการบริหารและสภามหาวิทยาลัย ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารที่ทันสมัย

องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยนั้น ส่วนใหญ่ประกอบด้วยฝ่ายบริหารกับ ผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก จึงมีข้อบกพร่องที่เสี่ยงส่วนใหญ่เป็นฝ่ายบริหารไม่เป็น ประชาธิปไตย แต่ถาสภามหาวิทยาลัยมีองค์ประกอบเป็นลักษณะไตรภาคี คือ ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายบริหาร ตัวแทนคณาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก ในอัตราส่วน ใกล้เคียงกันแล้วก็เชื่อกันว่าจะมีความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารสูง แต่สภามหาวิทยาลัย

บางแห่งอาจเป็นบุคคลภายนอกทั้งหมดจะมีเพียงอธิการบดีเท่านั้นที่เป็นกรรมการสภา-มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นลักษณะของสภามหาวิทยาลัยแบบ "Lay Boards"

สำหรับสภามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒนั้นจำเป็นต้องมีฝ่ายบริหารจากวิทยาเขตต่าง ๆ มาเป็นกรรมการทั้งหมด เพราะการตัดสินใจของสภามหาวิทยาลัยจะไม่ให้วิทยาเขตแสดงความคิดเห็นเลยย่อมเป็นไปได้ ดังนั้นจึงเป็นกรณีจำเป็น

ปัญหาที่ว่าองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยควรจะเป็นอย่างไรนั้น น่าจะพิจารณาถึงพื้นฐานความเป็นมาของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นหลักในการกำหนดองค์ประกอบ อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็พยายามขอแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันของตนให้ทันสมัย แต่ก็มีปัญหาที่ต้องใช้เวลาอันยาวนานมากในการดำเนินการ นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงสถานติบัญญัติและการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อย ๆ ก็เป็นอุปสรรคในการแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันมิใช่บ่อย ปัจจุบันทราบว่าทบวงมหาวิทยาลัยกำลังดำเนินการร่าง "พระราชบัญญัติแม่บทของมหาวิทยาลัย" ซึ่งจะกำหนดหลักการสำคัญ ๆ ไว้ เช่น องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยจะเป็นแบบไตรภาคี การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การมีอำนาจในการบริหารทรัพย์สินของตนเอง ฯลฯ เป็นต้น

ปัญหาเรื่องผู้บริหารสูงสุด คือ อธิการบดี นั้นควรเป็นบุคคลภายนอกหรือภายในมหาวิทยาลัย วิธีการได้มาจะใช้วิธีการสรรหา หรือ เลือกตั้ง หรือ แต่งตั้ง มหาวิทยาลัยของไทยเคยใช้มาทุกแบบ ต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมของบ้านเมืองด้วย แต่แนวโน้มในอนาคตน่าจะใช้วิธีการสรรหามากกว่าวิธีอื่น

สำหรับวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น วาระ 2 ปี ได้แนวคิดมาจากอธิการบดีเป็นบุคคลภายนอกตามแบบยุโรป เพื่ออาศัยอิทธิพลทางการเมืองมาสนับสนุนมหาวิทยาลัย ส่วนผู้บริหารจริง ๆ กลายเป็นรองอธิการบดี ปัจจุบันวาระ 2 ปีอาจไม่เพียงพอต่อการบริหาร เพราะในปีแรกเป็นระยะเวลาที่อธิการบดีต้องเรียนรู้งานและบริหารตามงบประมาณและแผนงานซึ่งอธิการบดีคนก่อนทำไว้ พอเข้าปีที่ 2 พอจะเริ่มทำงานตามนโยบายของตนเป็นปีแรกก็ต้องเริ่มหาเสียงเพื่อการดำรงตำแหน่งต่อไป จึงควรกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานกว่า 2 ปี และเห็นว่าระยะเวลาตามวาระ 4 ปี นั้นมีความเหมาะสมมากที่สุดและสอดคล้องกับหลักการบริหารทั่วไป ทำให้อธิการบดีมีเวลาทุ่มเทเพื่อการบริหารมหาวิทยาลัยให้ก้าวหน้าและเป็นผู้นำชุมชนได้ด้วย

แนวคิดและความเคลื่อนไหวเพื่อแสวงหารูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย นั้น มีมาอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อแสวงหารูปแบบการบริหารที่เหมาะสม โดยจัดให้มีการประชุมบ้าง การสัมมนาบ้าง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 จนถึงปัจจุบัน มีสาระที่สำคัญและน่าสนใจดังนี้

ครั้งแรกในปี 2507 โดยบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการบริหารมหาวิทยาลัย เอกชน และผู้ที่สนใจจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องประมาณ 80 คน ได้จัดสัมมนาเรื่อง "ปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย" ณ ห้องประชุมคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นการจัดงานทางวิชาการครั้งแรกของเอกชน ผลของการสัมมนาพบว่า มหาวิทยาลัยมีปัญหาหลายประการ เช่น จุดมุ่งหมายหลักของมหาวิทยาลัยคืออะไร ใครเป็นผู้ตั้งจุดมุ่งหมายและวางแผนการพัฒนามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยควรเป็นหน่วยราชการหรือไม่ หากไม่ควรจะหาเงินอุดหนุน สนับสนุน ด้วยวิธีใด ผู้บริหารวางแผนงานไม่รอบครอบเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวกมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม นอกจากนี้ อาจารย์บางคนยังเอาแต่อารมณ์ไม่ยึดหลักการและวิชาการอย่างเพียงพอ (กมล สม-วิเชียร และ คณะ 2507 : 201 - 212)

ในปี 2509 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกับสภาการศึกษาแห่งชาติได้จัดสัมมนา เรื่อง "รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยที่เหมาะสม" ระหว่างวันที่ 16 - 18 กรกฎาคม 2509 ณ สว่างคนิवास สมุทรปราการ ได้ข้อสรุปว่า การบริหารมหาวิทยาลัยขณะนั้นมีปัญหาจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไข ปรับปรุงหลายประการ อาทิ เช่น ความอิสระในการบริหารมหาวิทยาลัยไม่ควรเป็นระบบราชการ ควรเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล สภามหาวิทยาลัยควรมีผู้แทนของคณาจารย์มากขึ้น ผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี คณบดี หัวหน้าแผนกวิชา ควรมีวาระและควรให้อาจารย์มีส่วนในการเสนอ การบริหารงานบุคคลควรจัดเป็นระบบจำแนกตำแหน่ง (พี.ซี.) สภาการศึกษาเห็นชอบด้วยจึงได้จัดสัมมนาร่วมกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เมื่อ 4 - 6 กันยายน 2513 เรื่อง "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" ณ สถานที่เดิม โดยแยกหัวข้อพิจารณาเป็น 4 ประเด็น คือ การประสานงานภายนอก องค์กรและการบริหารภายใน การบริหารงานบุคคล และ การเงิน ผลของการสัมมนายังไม่มีข้อยุติ ให้แต่ละคนเสนอแลกเปลี่ยนแนวความคิดกัน สรุปได้ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยไม่ควรเป็นหน่วยราชการ มีอิสระในการดำเนินงาน มีศูนย์ประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัย และ มหาวิทยาลัยกับรัฐบาล
2. การประสานงานภายนอกมหาวิทยาลัย ควรมีหน่วยประสานงานกลางระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐบาลคล้ายกับ UGC. (University Grant Committee) ของอังกฤษ และมีที่ประชุมอธิการบดีหรือสภาอธิการบดีเป็นแหล่งประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัย และดวงकुลออำนาจหน่วยกลาง
3. องค์กรและการบริหารภายใน ควรมีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล มีสภามหาวิทยาลัยที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเองประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิหลาย ๆ ฝ่าย และมีสภาคณาจารย์ทำหน้าที่เสนอแนะการแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารและตำแหน่งทางวิชาการ เสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและมาตรฐานทางวิชาการของมหาวิทยาลัย
4. การบริหารงานบุคคล อาจารย์ไม่ควรเป็นข้าราชการ ตำแหน่งบริหารควรมีเฉพาะ อธิการบดี คณบดี และ หัวหน้าแผนกวิชา ซึ่งควรสรรหาอย่างกว้างขวางและรัดกุม บางตำแหน่งอาจประกาศทั่วไปให้คนสมัคร ตำแหน่งบริหารมีวาระ อัตราเงินเดือน ใช้หลักการจำแนกตำแหน่งและเพียงพอแก่การครองชีพ
5. การเงิน รัฐบาลควรจ่ายเงินอุดหนุนเป็นเงินก้อน (Block Grant) เพื่อให้การใช้จ่ายมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นได้

ที่ประชุมได้เสนอแนะให้สภาการศึกษารวบรวมข้อเสนอแนะนี้เป็นหมวดหมู่ตั้งกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณารายละเอียดของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเพื่อเสนอให้รัฐบาลพิจารณา และให้ทุกมหาวิทยาลัยสำรวจโครงสร้างของตนและดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติของตนให้สอดคล้องกับความต้องการในขณะนั้น สภาการศึกษาแห่งชาติได้ยกร่างเสร็จในปี 2514 จึงได้เสนอให้รัฐบาลคณะปฏิวัติพิจารณาแต่ก็ถูกส่งกลับมาให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งในปี 2515 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้นำรูปแบบ "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" มาสอบถามความเห็นจากคณาจารย์ ข้าราชการ ผลปรากฏว่า "มีความเห็นก้ำกึ่งกัน" คือเห็นด้วยร้อยละ 41 ไม่แน่ใจร้อยละ 43 จึงซังกไป จนกระทั่งเอากลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้งในปี 2525



เมื่อคราวสัมมนาเรื่อง "รูปแบบที่เหมาะสมในอนาคต" และเสียงเรียกร้องของนักการศึกษา ในปี 2528

มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลซึ่งสภาการศึกษาแห่งชาติได้เสนอไว้เมื่อ 2514 ได้นำมาประกอบการสัมมนาของทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อ 27 - 29 พฤษภาคม 2525 ณ โรงแรมไฮแอท ออร์คิด จังหวัดเชียงใหม่ (ทบวงมหาวิทยาลัย 2525 : 230-231) กับข้อเสนอของ แจวทอง (นามแฝง) ในคอลัมน์ "คัดท้ายเรือจ้าง" ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (28 มิถุนายน 2528:8, 18 กรกฎาคม 2528:8, 26 กรกฎาคม 2528:8) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ลักษณะของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ถือว่ามหาวิทยาลัยไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการมีลักษณะคล้ายรัฐวิสาหกิจซึ่งแจวทองเรียกว่า "มหาวิทยาลัยวิสาหกิจ" (ไทยรัฐ 26 ก.ค. 28 : 8) มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ กล่าวคือ

อิสระในการบริหาร เมื่อมหาวิทยาลัยไม่ได้เป็นส่วนราชการก็สามารถที่จะกำหนดรูปแบบในการบริหารให้มีความสะดวก รวดเร็ว คล่องตัว ทันต่อสถานการณ์ของโลก ทันต่อตลาดแรงงาน เช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจใหญ่ในภาคเอกชน

อิสระทางวิชาการ คือมีความคล่องตัวในการกำหนดหลักสูตร การเปิดสาขาวิชา การกำหนดจำนวนรับนิสิตนักศึกษา การวางมาตรฐานการสอบคัดเลือก รวมทั้งสามารถกำหนดค่าหน่วยกิต ค่าบำรุง ให้อุปถัมภ์การลงทุนและมีเหลือสำหรับปรับปรุงขยายงานให้มีประสิทธิภาพ สามารถจัดสรรทุนการศึกษาแก่นิสิตนักศึกษาที่เรียนดีแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้อย่างพอเพียงและทั่วถึง

อิสระทางการบริหารบุคลากร ปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกำลังประสบปัญหาอาจารย์หลุดออกจากวงราชการไปสู่ภาคเอกชนมากขึ้น โดยเฉพาะคนที่ฝีมือภาคเอกชน จะหมายตาเสนอให้เงินเดือนสูงจนสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างมีความสุข ให้อิสระและความสะดวก ความรวดเร็วในการสร้างผลงาน รัฐจึงควรให้อิสระในการบริหารงานบุคคลโดยพ้นจากสภาพการเป็นข้าราชการและให้ค่าจ้างตอบแทนสูงเท่ากับหรือมากกว่าภาคเอกชน มหาวิทยาลัยสามารถสรรหาบุคลากรได้เหมือนกับภาคเอกชน สามารถกำหนดอัตราค่าจ้างได้ตามความเหมาะสมตามระบบที่ซี สามารถทำสัญญาว่าจ้างบุคลากรได้เป็นสมัย ๆ ใครทำงานไม่จริงเมื่อหมดสัญญาจ้างก็เลิกสัญญา

เลี้ยงคนดีมีฝีมือ จัดสวัสดิการให้ไม่น้อยกว่าเป็นข้าราชการ ถ้าทำได้ตั้งนี้แล้วก็เชื่อว่า อาจารย์จะทำงานกันอย่างถวายชีวิต มหาวิทยาลัยก็จะมีแต่อาจารย์ดีมีคุณภาพ

อิสระในทางงบประมาณ ในระยะแรกรัฐบาลต้องให้งบประมาณอุดหนุนเป็นเงินก้อน (Block Grant) งบละ 5 ปี มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดนโยบายระบบระเบียบข้อบังคับทางการเงินให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินที่รัดกุม เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุด มหาวิทยาลัยสามารถจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินของตนเอง สามารถใช้ความเป็นเลิศทางวิชาการแสวงหาผลประโยชน์จากภาคเอกชนได้ เพื่อหาผลกำไรมาใช้จ่ายในกิจการของมหาวิทยาลัย และในที่สุดก็สามารถพึ่งตัวเองได้ ไม่ต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินมาจุนเจือ (ไทยรัฐ 28 มิถุนายน 2528 : 8)

องค์กรการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมีสององค์กร คือ คณะกรรมการจัดสรรเงินทุนอุดหนุนมหาวิทยาลัย และ สภาอธิการบดี ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

คณะกรรมการจัดสรรเงินทุนอุดหนุนมหาวิทยาลัย มีลักษณะคล้ายกับ UGC (University Grant Committee) ของอังกฤษ มีหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานมหาวิทยาลัยและจัดสรรเงินทุนอุดหนุนเป็นเงินก้อน (Block Grant) งบละ 5 ปี ซึ่งสุขุม ศรีธัญรัตน์ (2510) ได้กล่าวไว้ในรายงานการปฏิบัติงานเรื่องการวางแผนและการพัฒนามหาวิทยาลัยของอังกฤษว่า คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ มีจำนวนพอที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่รองประธานนั้นไม่ใช่ นักวิชาการแต่เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในวงการธุรกิจและอุตสาหกรรม คณะกรรมการมีวาระ 5 ปี แต่ในครั้งแรกจะจับฉลากออกก่อนเป็นส่วน ๆ มีชื่อออกพร้อมกันทั้งหมด ทั้งนี้ก็เพื่อให้การดำเนินงานติดต่อกันไปไม่กระทบกระเทือน นอกจากนั้นคณะกรรมการดังกล่าวยังทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัย รายงานผลงาน ความก้าวหน้าและความต้องการของมหาวิทยาลัยให้รัฐบาลทราบ

องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดสรรเงินทุนอุดหนุน ประกอบด้วย

1. ประธานกรรมการ สภาอธิการบดีเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ โดยคณะกรรมการสรรหาเสนอชื่อผู้ที่สมควรให้สภาอธิการบดีคัดเลือกเป็นประธานคนหนึ่ง และรองประธานอีกคนหนึ่ง จากคณะกรรมการ

2. ผู้แทนรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลแต่งตั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา อาทิ เช่น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มหาวิทยาลัย สำนักงานประมาณ ฯลฯ

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกโดยคณะกรรมการสรรหาเสนอชื่อ นักธุรกิจ นักอุตสาหกรรม นักการศึกษา ให้สภาอธิการพิจารณาแต่งตั้ง

4. ผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัย เป็นตัวแทนจากสาขาวิชาต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยที่คณะกรรมการสรรหาเสนอให้สภาอธิการเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งมีจำนวนครึ่งหนึ่งของคณะกรรมการทั้งหมด แต่ไม่ใช่อธิการบดีและรองอธิการบดี

5. เลขาธิการ คณะกรรมการคัดเลือกกรรมการคนหนึ่งซึ่งมีความสามารถและทำงานได้เต็มเวลาเป็นเลขาธิการ

สภาอธิการบดี ประกอบด้วยอธิการบดีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และเลือกอธิการบดีคนหนึ่งผลัดเปลี่ยนกันเป็นประธานคนละ 1 ปี สภาอธิการแต่งตั้งอธิการคนหนึ่งเป็นเลขาธิการ ทำหน้าที่ธุรการและประสานงาน

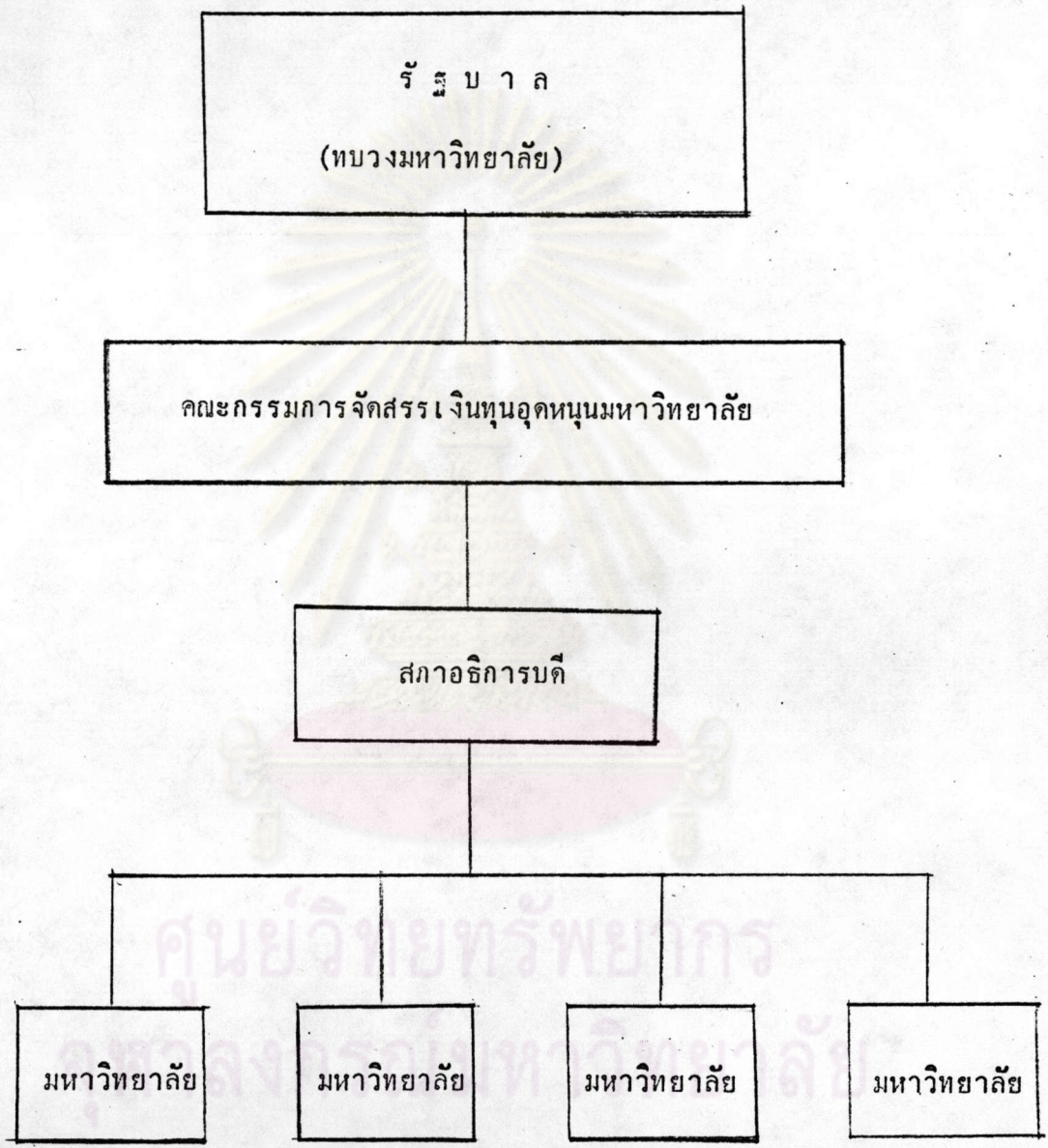
#### อำนาจหน้าที่ของสภาอธิการบดี

พิจารณาเสนอแนะและรับฟังข้อคิดเห็นจากคณะกรรมการจัดสรรเงินทุนอุดหนุนเกี่ยวกับกิจการอุดมศึกษาในด้านต่าง ๆ เช่น การร่วมมือ การประสานงาน การรับรองมาตรฐาน และคัดเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการจัดสรรเงินทุนอุดหนุน

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ตามโครงสร้างดังกล่าวข้างต้นนี้ไม่มี "สภามหาวิทยาลัย" เป็นองค์กรบริหารสูงสุดตามโครงสร้างมหาวิทยาลัยเดิม ไม่ทราบว่าแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีสภามหาวิทยาลัยของตัวเองด้วยหรือไม่ เพราะไม่ปรากฏรายละเอียดในเรื่องนี้ แต่ "แจวทอง" ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า "สภามหาวิทยาลัยจะเป็นหัวใจในการกำกับดูแลการแทนรัฐบาลได้อย่างดี การตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งควรที่รัฐบาลจะเข้ามากำกับดูแลอย่างเต็มที่มิใช่ปล่อยให้ต่างมหาวิทยาลัยต่างทำกันเป็นประจำเช่นปัจจุบัน" (แจวทอง 2528 : 8) ส่วนจำนวนคณะกรรมการจัดสรรเงินทุนอุดหนุนมหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนรัฐบาลและผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกรวมทั้งคณะกรรมการสรรหาที่ไม่ได้ระบุจำนวนที่แน่นอนไว้ จึงยากแก่การดำเนินงาน

จากแนวคิดข้างต้น สามารถเขียนโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย -  
ในกำกับรัฐบาลได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล



ในปี 2517 รัฐบาลได้มองเห็นปัญหาของการบริหารการศึกษาทุกระดับ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติแต่งตั้ง "คณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อปฏิรูปการศึกษา" โดยพิจารณาระบบการศึกษาทั้งระบบใหม่ทั้งหมดทุกระดับ

ในปี 2519 ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดสัมมนาเรื่อง "โครงสร้างของมหาวิทยาลัย" เมื่อ 18 - 19 มิถุนายน 2519 และที่ประชุมอธิการบดี เมื่อ 3 กรกฎาคม 2519 มีความเห็นตรงกันว่า "ให้ทุกมหาวิทยาลัยสำรวจโครงสร้างการบริหารของตนและดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันของตนให้สอดคล้องกับความต้องการในปัจจุบันของแต่ละมหาวิทยาลัยโดยเร็วที่สุด

ในปี 2525 มีการจัดสัมมนาที่เกี่ยวกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาสองครั้ง กล่าวคือ ครั้งแรกทบวงมหาวิทยาลัยจัดสัมมนาเรื่อง "การบริหารวิทยาลัยหลาย - วิทยาเขต" ณ ห้องประชุมชั้น 3 ของทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อ 18 - 20 กุมภาพันธ์ 2525 (ทบวงมหาวิทยาลัย 2527) เพื่อประมวลปัญหาอุปสรรคการบริหารมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขตที่เกิดจากโครงสร้างปัจจุบัน ร่วมกันพิจารณาหาหนทางปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารในปัจจุบันให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และนำผลที่ได้จากการสัมมนาเสนอทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อดำเนินการต่อไป

ผลของการสัมมนาสรุปได้ดังนี้

1. ที่ตั้งของสำนักงานอธิการบดีควรแยกออกจากวิทยาเขตหลักไปอยู่ตามวิทยาเขตอื่น ๆ หากยังแยกเป็นเอกเทศไม่ได้ควรแยกบุคลากรเฉพาะส่วนของแต่ละวิทยาเขตออกมาทำงานในวิทยาเขตของตนโดยเฉพาะ ไม่จำเป็นต้องผ่านวิทยาเขตหลัก
2. อำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร ควรกำหนดให้ชัดเจนทุกระดับ และควรมีการกระจายอำนาจโดยยึดหลัก "การดำเนินงานตามภารกิจให้เสร็จสิ้นภายในระดับวิทยาเขต ทั้งทางด้านวิชาการ งบประมาณ บุคลากร วัสดุ และการเงิน"
3. วิทยาเขตที่มีความพร้อม ควรอนุญาตให้ขยายเป็นมหาวิทยาลัยได้
4. หน่วยงานอิสระที่เทียบเท่าคณะ เช่น บัณฑิตวิทยาลัย สำนัก สถาบัน ควรสังกัดสำนักงานอธิการบดีวิทยาเขตหลักหรือส่วนกลางไปก่อน จนกว่าวิทยาเขตนั้น จะได้พัฒนาจนพร้อมแล้วจึงจัดตั้งที่วิทยาเขต

5. ควรรวมกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละภูมิภาค เพื่อให้มีพลัง ความสามารถสูงขึ้น มีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น

6. ระบบการสื่อสารไม่สะดวก เนื่องจากแต่ละวิทยาเขตอยู่ไกลกัน การติดต่อสื่อสารไม่สะดวก เสียเวลาในการเดินทางมาก ควรจัดหาระบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เช่น โทรพิมพ์ โทรภาพ ฯลฯ รวมทั้งเพิ่มงบประมาณในการเดินทางของบุคลากร

7. การสรรหาผู้บริหารควรหลีกเลี่ยงการเลือกตั้ง เพราะทำให้เกิดการแตกแยก เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก มีการเมืองเข้ามาแทรกในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะรองอธิการบดีนั้น ไม่ควรใช้ระบบสรรหาหรือเลือกตั้งโดยเด็ดขาด ควรให้เป็นเอกสิทธิ์ของอธิการบดีเลือกเอง เพื่อยึดหลักการทำงานเป็นทีม

8. จัดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาทั้งของอธิการบดี และรองอธิการบดี ประจำวิทยาเขต

9. องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ควรประกอบด้วยบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นควรมีจำนวนมากกว่าฝ่ายบริหารและบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย และควรแต่งตั้งบุคลากรในท้องถิ่นที่มีความรู้ ความสามารถและสนใจกิจการของมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

10. รูปแบบโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต จะกำหนดเป็นรูปแบบเดียวกันไม่ได้ เพราะบรรยากาศ สิ่งแวดล้อม ปรัชญาและปณิธานของมหาวิทยาลัยแตกต่างกัน

อนึ่ง ลี และ โบเวน (Lee and Bowen 1971) ได้ศึกษามหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขตในประเทศสหรัฐอเมริกา 9 แห่ง พบว่า มีรูปแบบในการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต 2 รูปแบบ คือ

1. รวมตัวกันเป็นมหาวิทยาลัย (The Consolidated System) เป็นมหาวิทยาลัยที่เกิดจากการรวมตัวของสถาบัน หรือ วิทยาเขต ที่มีอยู่แล้ว มาตั้งเป็นมหาวิทยาลัยใหม่ มีระบบบริหารใหม่ มีสภามหาวิทยาลัยเดียวกัน ผู้บริหารสูงสุดประจำวิทยาเขตหลักหรือวิทยาเขตกลางเรียกว่า "Chancellor" โดยมี

"President" เป็นผู้บริหารสูงสุดประจำวิทยาเขตแต่ละแห่ง ยกเว้น University of North Carolina ซึ่งเรียกชื่อผู้บริหารมหาวิทยาลัยหลัก กับ วิทยาเขต สลับกัน

ลักษณะโครงสร้างของมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขตรูปแบบนี้ คือ มีที่ตั้งของ หน่วยบริหารกลาง หรือ สำนักงานอธิการบดี แยกกันเป็นส่วนต่างหากของแต่ละแห่ง แต่ตั้งอยู่ที่วิทยาเขตหลักด้วยกันทั้งหมด มีคณะกรรมการบริหารของตัวเองในแต่ละ วิทยาเขต ทำหน้าที่เป็นกรรมการดำเนินงาน หรือ กรรมการประสานงานของแต่ละ วิทยาเขต คณะกรรมการบริหารส่วนใหญ่เป็นบุคคลในท้องถิ่น เนื่องจากแต่ละวิทยาเขต เคยปกครองตนเองมาแล้ว เมื่อมาถูกวิทยาเขตหลักกั้นกรงการอีกครั้งหนึ่ง หรือ งานต้องผ่านวิทยาเขตหลักก่อนทำให้แต่ละวิทยาเขตไม่พอใจ โดยเฉพาะการติดต่อกับ หน่วยงานของรัฐบาลนอกทั้งหมดวิทยาเขตหลักหรือหน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมด

2. ระบบขยายวิทยาเขตหลัก (Flagship System) เนื่องจากการพัฒนา ของมหาวิทยาลัยทำให้เกิดสาขาใหม่ ๆ เปิดมากขึ้นจำเป็นต้องขยายตัวออกจากวิทยาเขตเดิมไปตั้งเป็นวิทยาเขตใหม่ หรือ รับสถาบันอื่นเข้าสมทบ หรือ รับเอาวิทยาเขตที่มี อยู่เดิมมาเข้าอยู่ในระบบบริหารของตน โดยผู้บริหารคนเดิมซึ่งบริหารวิทยาเขตหลัก เรียกว่า "President" ส่วนผู้บริหารวิทยาเขตสาขาเรียกว่า "Chancellor" ยกเว้น University of Texas เรียกตำแหน่งผู้บริหารนี้สลับกัน โดยเฉพาะที่ วิทยาเขต Austin มหาวิทยาลัยประเภทนี้วิทยาเขตหลักจะมีอำนาจเหนือวิทยาเขตอื่น ๆ

#### รูปแบบของมหาวิทยาลัยหลายวิทยาเขต

1. ระบบขยายวิทยาเขตหลัก เกิดจากการขยายวิทยาเขตใหม่ สังกัด วิทยาเขตกลาง อาจแยกเป็นหลักสูตร 2 ปี หรือ 4 ปี ในระยะแรกผู้บริหารวิทยาเขต เป็น "Dean" แต่เมื่อวิทยาเขตนั้นขยายตัวขึ้น มีปริมาณงานมากขึ้น ผู้บริหารมีงาน มากขึ้น มีอำนาจมากขึ้น มีตำแหน่งสูงขึ้น จึงเรียกว่า "Chancellor" ส่วน วิทยาเขตหลักยังคงเรียกผู้บริหารว่า "President" คงเดิม

2. ระบบหลายวิทยาเขต เป็นระบบใหญ่ หรือ รัฐเป็นผู้จัดตั้งวิทยาเขตใหม่ ไม่ใช่วิทยาเขตขยายหรือตั้งขึ้น แต่ละวิทยาเขตมีฐานะเสมอกัน ผู้บริหารมีตำแหน่ง เท่ากัน มีสภามหาวิทยาลัยเดียวกัน (คล้ายกับวิทยาลัยครูของไทย)

3. ระบบรวมวิทยาเขต เกิดจากวิทยาเขตหลักได้รวมเอาวิทยาเขตเอกเทศของรัฐหรือของเอกชนที่มีอยู่เดิมมาเข้าระบบของตนกลายเป็นวิทยาเขตใหม่ มีสภามหาวิทยาลัยเดียวกัน แต่มีคณะกรรมการบริหารแยกกันเป็นเอกเทศ วิทยาเขตหลักมีอำนาจเหนือวิทยาเขตอื่น ๆ งานของวิทยาเขตอื่นต้องผ่านวิทยาเขตหลักทั้งหมด ผู้บริหารวิทยาเขตหลักเรียกว่า "Chancellor" แต่ผู้บริหารวิทยาเขตอื่น ๆ เรียกว่า "President"

การสัมมนาครั้งที่สองในปี 2525 คือ การสัมมนาเรื่อง "รูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต" ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยจัดขึ้น ณ โรงแรมไฮแอท ออร์คิด จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อ 27 - 29 พฤษภาคม 2525 (กองแผนงาน ทบวง - มหาวิทยาลัย 2525) มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

แม้ว่าจะมีการสัมมนาเรื่องการบริหารมหาวิทยาลัยมาหลายครั้งแล้วแต่ก็ยังประสบปัญหาเรื่องความอิสระทางการบริหารอยู่มากกว่าเรื่องอื่น จึงมี "ความพยายามในการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัย" (วิจิตร ศรีสอาน 2525 : 11) ผลของการสัมมนาสรุปได้ว่า

มหาวิทยาลัยในอนาคตควรมีรูปแบบและลักษณะที่สามารถรักษาความเป็นเลิศทางวิชาการ สามารถผลิตบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ ความชำนาญในแต่ละแขนงวิชา มีจรรยาบรรณและคุณธรรมในวิชาชีพของตนสูงขึ้น สามารถนำไปใช้พัฒนาประเทศและสังคม การผลิตบุคลากรไม่ควรเจาะจงให้ออกมารับราชการ แต่ควรมุ่งให้ออกมารับใช้ประเทศชาติตามแผนพัฒนา โดยเน้นสาขาวิชาที่ขาดแคลน เช่น แพทย์ สาธารณสุข วิศวกร นักวิทยาศาสตร์และนักวิชาการเทคนิค เป็นต้น

สถาบันอุดมศึกษายังคงเป็นศูนย์กลางทางวิชาการ จริยศึกษา รักษาขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรม เป็นหน่วยวิจัยเพื่อนำผลไปเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศและนำมาประยุกต์ในการเรียนการสอน แนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัย - ในกำกับรัฐบาลถึงเวลาที่จะนำมาพิจารณาประกอบกับแนวทางอื่น ๆ เพื่อที่จะได้รูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยต่อไป

รูปแบบของมหาวิทยาลัยในอนาคตควรเป็นรูปแบบ "มหาวิทยาลัยอาศรม" กล่าวคือ มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งรวมวิชาการชั้นสูง เป็นแหล่งที่มคนที่มีความรู้ -



ความเข้าใจ และสามารถถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจไปสู่บุคคลอีกจำนวนหนึ่งซึ่งจะเป็นผู้นำของสังคมในอนาคต

มหาวิทยาลัยในอนาคตควรเป็นระบบเปิดเสรี คือ จะต้องนำเอาร่างกายและจิตใจของมนุษย์มาผูกพันกันไว้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ควรจะเน้นเฉพาะด้านร่างกาย ด้านมันสมอง แต่ควรคำนึงถึงด้านจิตใจอีกด้วย

สถาบันอุดมศึกษาของไทยปัจจุบันมีสองประเภท คือ ประเภทจำกัดรับหรือมหาวิทยาลัยปิด และประเภทไม่จำกัดรับหรือมหาวิทยาลัยเปิด แนวโน้มในอนาคตของสถาบันจำกัดรับหรือมหาวิทยาลัยปิด คงจะหันมามุ่งทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติมากขึ้น

ผลของการประชุมกลุ่มและผลการสัมมนา ที่ประชุมส่วนใหญ่มีความเห็นว่า "มหาวิทยาลัยในอนาคตยังคงต้องอยู่ในระบบราชการต่อไป" การออกจากระบบราชการนั้นยังคงเป็นเพียงความฝันเท่านั้น เนื่องจากบุคลากรส่วนใหญ่ยังเห็นว่า การอยู่ในระบบราชการมีความมั่นคงในอาชีพ มีสวัสดิการให้ทั้งตัวเอง ครอบครัวและบิดามารดา มีเกียรติยศเกียรติศักดิ์ เป็นที่ยอมรับของสังคม มีเครื่องแบบ มีเหรียญตรา แม้จะได้เงินเดือนไม่มากเหมือนทำงานเอกชน แต่ก็สามารถจะดำรงชีวิตอยู่ได้ตามสมควรแก่สภาพของตน ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องหาหนทางปรับปรุงแก้ไข กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ในอนาคตมหาวิทยาลัยจะได้รับการงบประมาณสนับสนุนลดน้อยลง คงเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น มหาวิทยาลัยต้องหาหนทางหารายได้ของตนเองให้มากขึ้น เพื่อให้ผลการสัมมนาครั้งนี้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการสัมมนา จึงเห็นสมควรตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ติดตามผลของการสัมมนาต่อไป (ทบวงมหาวิทยาลัย รายงานการสัมมนา 27-29 พ.ค. 25)

ในปี 2527 สภาอาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้จัดประชุมทางวิชาการ เรื่อง "การบริหารการศึกษาของมหาวิทยาลัยไทย" เมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2527 ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่เป็นอาจารย์ บางส่วนเป็นฝ่ายบริหาร ได้กล่าวถึงปัญหาต่าง ๆ ที่พบในการบริหาร เช่น เสน่ห์ จามริก (2527) ได้บรรยายถึงเรื่อง ปัญหาการบริหารมหาวิทยาลัยในกระบวนการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย ตอนหนึ่งว่า ". . . จุดอ่อนของมหาวิทยาลัยไทยทุกวันนี้ เป็นปัญหาช่องว่างระหว่างกลุ่มผู้บริหาร กับอาจารย์ . . . เราจะทำอย่างไรกับการบริหารภายใต้ระบบการกำกับของรัฐบาล"

อนึ่ง ในปี 2527 ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดสัมมนาขึ้นอีก 3 ครั้ง คือ เมื่อ 15-16 กันยายน 2527 เรื่อง แนวทางการประเมินและพัฒนาระดับอุดมศึกษา ณ ทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน ถึง 2 ธันวาคม 2527 เรื่อง บทบาทของมหาวิทยาลัยในทศวรรษหน้า ณ โรงแรมแกรนด์ พาเลซ พัทยา ชลบุรี โดยการสนับสนุนของที่ประชุมอธิการบดี ซึ่งเนื้อหาส่วนใหญ่เกี่ยวกับการวางแผนมากกว่าการบริหาร และถัดมาเมื่อวันที่ 5-6 ตุลาคม 2527 ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์ ฯ ได้จัดประชุมสัมมนา เรื่อง มหาวิทยาลัยในแผน ฯ 6 ณ หาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

ในปี 2528 เป็นปีที่มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษา มากที่สุด มีการจัดประชุมสัมมนาบ่อย ๆ ที่สำคัญและเกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัยคือ 6-7 มีนาคม 2528 ทบวงมหาวิทยาลัยร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จัดสัมมนาเรื่อง การอุดมศึกษากับการพัฒนาเยาวชนในแผน 6 ณ ทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 20-31 พฤษภาคม 2528 ทบวงมหาวิทยาลัย จัดอบรมหลักสูตรการบริหารงานบุคคล รุ่นที่ 4 ณ ทบวงมหาวิทยาลัย

เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2528 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้จัดให้มีการอภิปราย เรื่อง ระบบบริหารราชการในความผันของนักธุรกิจ เนื่องในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนาคณะครบ 30 ปี สรุปผลการอภิปรายได้ว่า นักธุรกิจอยากให้การบริหารราชการทำแบบการบริหารธุรกิจ เพราะมีคุณภาพสูงกว่า ระบบราชการยังล้าหลังระบบธุรกิจเอกชนอยู่มาก อาจเป็นผลเสียแก่ประเทศได้ ถึงเวลาแล้วที่จะนำคนที่ม่ประสิทธิภาพเข้าไปบริหารราชการบ้าง การแก้ปัญหา ระบบราชการนั้นมีความจำเป็นต้องเอาคนรุ่นใหม่เข้าไปแก้ไข (ชนะ รุ่งแสง 2528) ระบบราชการไทยมีความเกี่ยวข้องกับระบบเจ้าขุนมูลนาย มีการแบ่งเป็น ทหาร ข้าราชการ นักธุรกิจ พ่อค้าส่วนใหญ่ใช้นักการเมือง นักการทหาร เป็นเครื่องมือในการบริหารธุรกิจ จึงทำให้เป็นที่รังเกียจของคนทั่วไป หน่วยราชการส่วนใหญ่มักมีความยุ่งยาก การโยนงาน เตะลูกกันไปตามเป็นประจำ (อนันต์ บันยารชุน 2528) ระบบราชการไทยมีทหารหนุนหลัง ทหารมีอำนาจต่อเนื่องมาก การบริหารราชการนั้นเมื่อมีการทุจริตเกิดขึ้นการลงโทษมีน้อยไม่สาสมกับความผิด (ศศิมา ศรีวิกรม์ 2528) ระบบราชการทำแบบเข้าขามเย็นขาม ผิดกับระบบธุรกิจที่ต้องคอยตรวจสอบว่างานที่ทำนั้นได้กำไรหรือไม่ มีอุปสรรคอะไร มีการติดตามงาน ประเมินผลงานตลอดเวลา

การบริหารราชการไม่ง้อประชาชน ในขณะที่ระบบธุรกิจถือว่าลูกค้าเป็นเจ้านายต้องคอยบริการ คอยเอาใจใส่ลูกค้า และที่สำคัญที่สุดก็คือ ระบบราชการขาดความต่อเนื่อง เมื่อคำ เนิ่นมาในสมัยหนึ่งแล้วหากมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารอาจจะไม่ทำต่อหรือล้มเลิกหรือเปลี่ยนใหม่ (สมเจตน์ วัฒนสินธุ์ 2528) อย่างไรก็ตามคณะผู้อภิปรายเห็นว่า ทางแก้ไขปัญหาระบบราชการในปัจจุบันก็คือ "ใช้นักวิชาการอึดฉัดข้างบน ประชาชนอึดฉัดข้างล่างแล้ว รัฐบาลจะไปรอดได้"

6 - 8 กันยายน 2528 ทบวงมหาวิทยาลัยจัดสัมมนาเรื่อง "การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย" ณ โรงแรมแกรนด์ พาเลซ พัทยา ชลบุรี เนื่องจากทางราชการได้ยกเลิกระบบชั้นยศมาใช้ระบบการจำแนกตำแหน่งตั้งแต่ปี 2519 เพื่อประมวลปัญหา ระบบโครงสร้าง หลักเกณฑ์และวิธีบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย มีผู้เข้าร่วมสัมมนา 125 คน จากอธิการบดี ผู้แทนข้าราชการพลเรือน ผู้แทนข้าราชการมหาวิทยาลัย และผู้ทรงคุณวุฒิ ผลของการสัมมนาเห็นว่า ควรแก้ไข โครงสร้างของสภามหาวิทยาลัยในด้าน องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ ตลอดจนเกณฑ์การคัดเลือกผู้ - ดำรงตำแหน่งบริหาร และ วาระในการดำรงตำแหน่งดังกล่าว

29 - 30 ตุลาคม 2528 ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ จัดสัมมนาเรื่อง "งบประมาณการอุดมศึกษากับการพัฒนาประเทศ" ณ จังหวัดเชียงใหม่ เห็นว่า "มหาวิทยาลัยควรหารายได้ทางอื่นมาเสริมงบประมาณที่ได้"

14 - 16 พฤศจิกายน 2528 เป็นการสัมมนาเรื่อง "การพึ่งตนเองของระบบมหาวิทยาลัยของรัฐ" ณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ผลของการสัมมนาเห็นว่า "มหาวิทยาลัยต้องขึ้นค่าธรรมเนียมการศึกษา" เพราะปัจจุบันนี้ ค่าธรรมเนียมที่เก็บอยู่ต่ำกว่าต้นทุนและต่ำกว่าสถาบันอุดมศึกษาเอกชนถึง 4 - 10 เท่า นอกจากนั้นมหาวิทยาลัยควรหารายได้เข้ามาวิทยาลัยทางอื่นด้วย เป็นต้นว่า สนับสนุนให้มหาวิทยาลัยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีอำนาจจัดการทรัพย์สินของตนเอง โดยการนำที่ดินของมหาวิทยาลัยไปพัฒนาทำผลประโยชน์ ก่อให้เกิดรายได้และนำรายได้นั้นไปใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาวิทยาลัย (ปรีดา พัฒนถาบุตร 2528) คึกฤทธิ์ ปราโมช กล่าวในการสัมมนาครั้งนี้ว่า "มหาวิทยาลัยจะพึ่งงบประมาณแผ่นดินอย่างเดียวไม่ได้" เพราะรัฐบาลยากจนและมีภาระมาก ประเทศไทยทุกวันนี้และในอนาคตอันใกล้จะยัง

ไม่มีความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นทางแก้ไขก็คือ จะต้องปรับค่าน่วยกิตเพิ่มขึ้น ส่วนเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ทางแก้ไขในเรื่องนี้ก็คือ จะต้องออกกฎหมายยกเว้น ถ้าใครไม่ทำตนจะทำเอง ถึงเวลาแล้วที่มหาวิทยาลัยจะต้องสร้างคนหนุ่มสาวให้ เป็นผู้นำของประเทศที่มีความสามารถ มีคุณธรรม มีความคิดริเริ่ม มีพลังที่จะทำงานต่อไป ไม่ได้เป็นพระอรหันต์อย่างที่เป็นอย่างอยู่ในทุกวันนี้ มหาวิทยาลัยจะต้องเป็นศูนย์กลางของศิลปวิทยาการ เทคโนโลยีและศิลปวัฒนธรรมต่าง ๆ ด้วย (ไทยรัฐ 17 มิถุนายน 2528 : 1, 20) การหารายได้อีกด้านหนึ่งก็คือ "การให้บริการด้านการวิจัยและบริการทางวิชาการ" (สิงหา เจียมศิริ 2528) วิจิตร ศรีสอาน กล่าวถึงรายได้ อีกทางหนึ่งของมหาวิทยาลัย คือ "การหารายได้จากการบริหาร รวมทั้งความช่วยเหลือแบบให้เปล่า ระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาลโดยผ่านกรมวิเทศสหการ" (ไทยรัฐ 28 พฤศจิกายน 2528 : 8) ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเห็นพ้องต้องกันในการสัมมนาครั้งนี้ว่า "ถึงเวลาแล้วที่สถาบันอุดมศึกษาของไทยที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จะร่วมมือกันหาแนวทางและความเป็นไปได้ ในการระดมทุนและการพัฒนากองทุน ตลอดจนการหารายได้อีกวิธีที่ที่เหมาะสม เพื่อให้มหาวิทยาลัยของรัฐสามารถพึ่งตนเองได้" (เกษม สุวรรณกุล เพิ่งอ้าง)

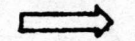
การประชุม การสัมมนา การอภิปราย ในรูปแบบต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า "หลายฝ่ายพยายามมุ่งแสวงหาข้อยุติในเรื่องรูปแบบของการบริหาร มหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ โดยหวังว่าจะพบรูปแบบที่ก่อให้เกิดความเป็นอิสระจากระบบราชการ มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพในการบริหารมากยิ่งขึ้น"

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ) ได้วางโครงสร้างระบบการศึกษาของไทยไว้ว่า มีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังแผนภูมิต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2524 : เอกสารเผยแพร่ ไม่ปรากฏหน้า)

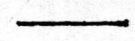
### แผนภูมิแสดงโครงสร้างระบบบริหารการศึกษาไทย

แผนภูมิที่ 5.

เครื่องหมาย

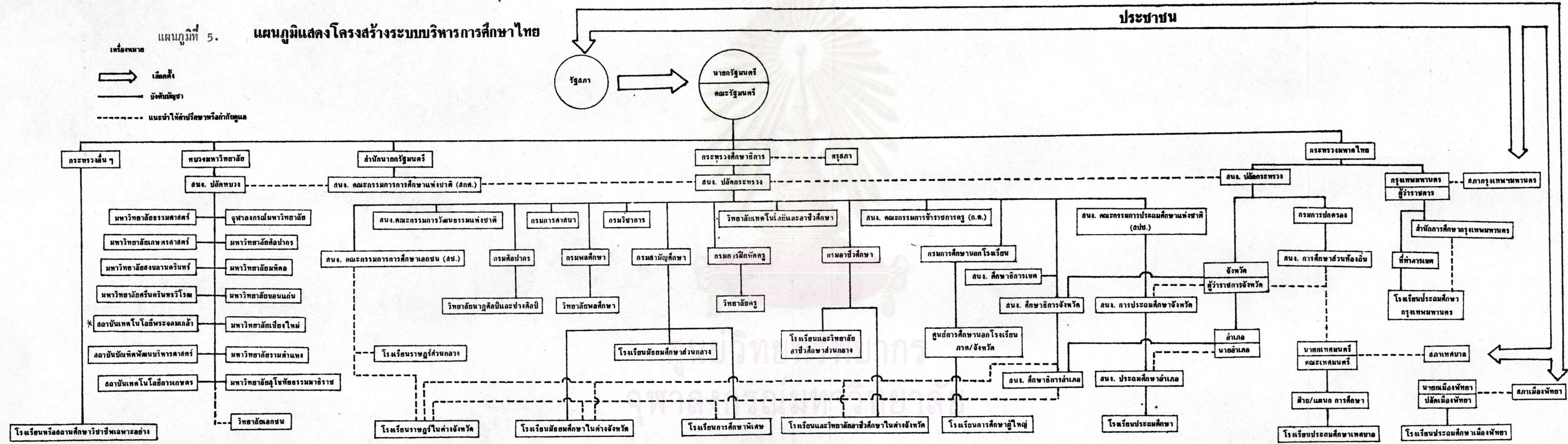


เลือกตั้ง



บังคับบัญชา

--- --- --- --- ---  
แนะนำให้ลาหรือพ้นจากตำแหน่ง



เอกสารแนบที่ ๑ กองส่งเสริมและเผยแพร่การศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี พ.ศ. 2524

## สรุป

ความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษาไทย เริ่มต้นจากการจัดตั้งสถาบันวิชาชีพ เฉพาะทางในระดับต่ำกว่าปริญญา เพื่อผลิตบุคลากรเข้ารับราชการ ต่อมาโดยฐานะ เป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกคือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2459) ต่อมาแนวการจัดตั้งก็ ขยายกว้างขวางขึ้น เช่น เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเมืองการปกครอง (ธรรมศาสตร์ -2477) เพื่อผลิตบุคลากรเฉพาะทางของเจ้าสังกัด (เกษตรศาสตร์, แพทยศาสตร์, ศิลปากร -2486) เพื่อเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับ การขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปสู่ชนบท (เชียงใหม่-2507, ขอนแก่น 2508 และสงขลา-2511) เพื่อผลิตบุคลากรทางการบริหารระดับสูง(นิต้า-2509) รับรองสถานภาพของสถาบันนานาชาติ(เอไอที-2510) เปิดโอกาสให้เอกชนจัด (วิทยาลัยเอกชน-2512) แก้ไขเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน(2522) เพื่อเปิดการศึกษา แบบตลาดวิชา (รามคำแหง-2514) เพื่อยกฐานะสถาบันวิชาชีพเฉพาะ (สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ฯ-2514, ศรีนครินทร์วิโรฒ-2517, สถาบันเทคโนโลยีการเกษตร แม่โจ้-2518, วิทยาลัยครู-2518 และวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา-2518) และเปิดการสอนระดับสื่อการสอนทางไกล (สุโขทัยธรรมมาธิราช-2521)

สำหรับการศึกษาของคณะสงฆ์นั้น เป็นการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จ คือจัดการ ศึกษาระดับมัธยมศึกษาและระดับอุดมศึกษาไว้ในสถาบันเดียวกัน โดยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงโปรดเกล้า ฯ จัดตั้งมหาธาตุวิทยาลัย(มหาจุฬาลงกรณ์- ราชวิทยาลัย)ให้เป็นสถาบันการศึกษาของสงฆ์ฝ่ายมหานิกายเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2432 และมหามกุฏราชวิทยาลัยให้เป็นสถาบันการศึกษาของสงฆ์ฝ่ายธรรมยุติ เมื่อ 1 ตุลาคม 2436 ซึ่งคณะสงฆ์ได้ยอมรับว่าเป็นมหาวิทยาลัยของคณะสงฆ์เมื่อ 16 พฤษภาคม 2512 การบริหารงานอยู่ในความรับผิดชอบของมหาเถรสมาคม มีสภาการศึกษาของคณะสงฆ์ เป็นผู้ดำเนินการผลิตบัณฑิตทางพุทธศาสตร์บัณฑิต (พธ.บ.)และศาสนศาสตร์บัณฑิต (ศน.บ.) แต่ทางราชการไม่รับรองปริญญาจนกระทั่งในปี พ.ศ. 2527 จึงได้รับรอง

ในด้านการบริหารสถาบันอุดมศึกษานั้น ในระยะแรกแยกสังกัดตามกระทรวง ต่าง ๆ จนกระทั่งในปี 2502 จึงโอนมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และโอนไปสังกัด ทบวงมหาวิทยาลัยในปี 2515 แต่ยังมีสังกัดหน่วยงานอื่นอีก มีสภาสถาบันเป็นองค์การ บริหารสูงสุด มีอธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาค เป็นผู้ดำเนินการและมีคณะกรรมการหลายคณะ