

บทที่ 6

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย โดยศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์ครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสังเคราะห์พัฒนาการของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย ตั้งแต่การก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2459 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2539) โดยเน้นการศึกษาการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ใน 3 ประเด็นหลัก คือ ภาระงานที่อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหาร 3 ด้าน คือ การบริหารทั่วไป การบริหารวิชาการ และการบริหารบุคคล ระดับองค์การที่อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหาร 3 ระดับ คือ ระดับภาควิชา ระดับคณะ และระดับสถาบัน และรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหาร 2 รูปแบบ คือ การมีส่วนร่วมในการบริหารตามโครงสร้างทางกฎหมายที่ปรากฏในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย และการมีส่วนร่วมในการบริหารตามภารกิจที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดขึ้น

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ เป็นการสังเคราะห์พัฒนาการด้านการบริหารมหาวิทยาลัยของไทย จึงใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางประวัติศาสตร์ (Historical research) เพื่อให้เห็นความคลี่คลายของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีต โดยแบ่งยุคการศึกษาออกเป็น 3 ยุค ตามโครงสร้างการบริหารนโยบายมหาวิทยาลัยของไทย ซึ่งอยู่ในระบบราชการมาโดยตลอด คือ ยุคมหาวิทยาลัยกระจายสังกัดตามกระทรวงต่าง ๆ ระหว่าง พ.ศ. 2459 - 2502 ยุคที่มหาวิทยาลัยทั้งหมดมารวมสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี ระหว่าง พ.ศ. 2502 - 2515 และยุคที่มหาวิทยาลัยเปลี่ยนสังกัดมาอยู่ที่ทบวงมหาวิทยาลัย ระหว่าง พ.ศ. 2515 - ปัจจุบัน การวิจัยในครั้งนี้เน้นการรวบรวม วิเคราะห์ และสังเคราะห์เอกสารเป็นหลัก เพื่อให้ได้ภาพของเหตุการณ์ในอดีต ส่วนการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลเสริมเกี่ยวกับแนวคิด ทักษะคติ ค่านิยม และความเชื่อของผู้ให้สัมภาษณ์ รวมทั้งทำความเข้าใจกับข้อมูลจากเอกสารที่มีอยู่แล้ว เพื่อเป็นการเพิ่มเติมและยืนยันข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารหลักฐานด้วย

สรุปผลการวิจัย

จากการรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษเอกสาร การสัมภาษณ์ และการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการปรับข้อมูล วิเคราะห์ และสังเคราะห์ทางประวัติศาสตร์ สามารถสรุปผลการวิจัยในประเด็นต่าง ๆ ได้ ดังนี้

1. พัฒนาการการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย

มหาวิทยาลัยแห่งแรกของไทย ถือกำเนิดขึ้นในปี พ.ศ. 2459 โดยการยกฐานะโรงเรียนข้าราชการพลเรือนในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รูปแบบการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อแรกตั้งนั้น อยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารในระบบราชการ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2460 ได้มีการจัดตั้งกรมมหาวิทยาลัยขึ้นในกระทรวงธรรมการ แล้วโอนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาสังกัดกรมมหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นใหม่นั้น เพื่ออาศัยหลักสูตร และผู้สอนของกระทรวงธรรมการ โครงสร้างการบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แบ่งออกเป็นชั้น ลดหลั่นลงไปตามสายการบังคับบัญชา (Principles of Hierachy) กล่าวคือ เสนาบดีกระทรวงธรรมการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด “...ต้องพิจารณา วินิจฉัยและสั่งการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งทางธุรการและวิชาการ...” อธิบดีกรมมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้กำกับกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ส่วนภายในมหาวิทยาลัยนั้นมีผู้บัญชาการ ทำหน้าที่ควบคุมการจัดการศึกษา การบริหารงบประมาณ การปกครอง และการบริหารงานบุคคล เฉพาะสายธุรการของมหาวิทยาลัย และมีคณบดีทำหน้าที่จัดการศึกษาและปกครองภายในคณะนั้น ๆ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารที่เป็นระบบราชการชัดเจนดังกล่าว ทำให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารแต่ละระดับไว้ (อ่านเพิ่มเติมใน รอง ศยามานนท์, 2510) ส่วนอาจารย์นั้น ไม่มีการกำหนดอำนาจ แต่ได้ระบุให้ทำหน้าที่สอนวิชาของตนให้นักเรียน ได้รับความรู้ดีที่สุดเท่าที่จะสอนได้ และทำรายงานการสอนและการเล่าเรียนเสนอต่อหัวหน้าแผนกหรือคณบดีทุกเดือน ถ้ามีความเห็นหรือความประสงค์อย่างใดต้องบอกหัวหน้าแผนกหรือคณบดี อาจารย์ในยุคที่มีมหาวิทยาลัยเพียงแห่งเดียวนี้ จึงมีหน้าที่สอนเป็นหลัก ไม่ปรากฏว่าอาจารย์ต้องทำการวิจัยหรือให้บริการวิชาการ และมีบทบาทด้านการบริหารแต่อย่างใด

การดำเนินงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในระยะ 10 ปีแรก ประสบปัญหาค่อนข้างมาก ทั้งทางด้านการบริหารและด้านวิชาการ เนื่องจากการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย ความขาดแคลนผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการศึกษาใน

มหาวิทยาลัย น่าจะเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้มีปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกหลายประการ ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาความขาดแคลนอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ ความขาดแคลนงบประมาณเพื่อจัดการด้าน อุปกรณ์การเรียนการสอน รวมทั้งการตัดสินใจทั้งทางด้านธุรการและวิชาการของมหาวิทยาลัย ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลคือ เสนาบดีกระทรวงธรรมการเป็นหลัก ทำให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เป็นไปอย่างจำกัด ถึงขนาดที่หลักสูตรแผนกอักษรศาสตร์ (ภาษาต่างประเทศ) และแผนก วิทยาศาสตร์ (ฟิสิกส์ และ เคมี) ที่ทดลองเปิดสอนระหว่าง พ.ศ. 2466 - 2469 ก็ไม่ปรากฏว่ามี นักเรียนสมัครเข้าเรียน จนต้องระงับไปในที่สุด และในบางสาขาวิชา คือ รัฐประศาสนศาสตร์นั้น ผู้สมัครเข้าเรียนมีแนวโน้มลดต่ำลง (ฉลอง สุนทรวาทินิชย์, 2529)

จากปัญหาที่สะสมมาตลอดเวลาของการดำเนินงาน ทำให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในเวลา ต่อมา ได้เสนอแนวคิดเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเน้นการแก้ไขโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นจุดกำเนิดที่แท้จริงของปัญหา โดยใน พ.ศ. 2471 สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงสงขลานครินทร์ ทรงเสนอรายงานความเห็นเรื่องโครงการมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นต้นกำเนิด แนวคิดของการให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของไทย สาระสำคัญของ แนวคิดดังกล่าว คือ โครงสร้างการบริหารงานภายนอกนั้น ทรงเสนอให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์กร อิสระ ไม่สังกัดกระทรวงใดเลย เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถรับความช่วยเหลือจากทุกหน่วยงาน ได้ ส่วนการบริหารภายใน ทรงมีข้อเสนอที่สำคัญ คือ ให้มีสภาเสเนตขึ้นเพื่อช่วยอุปนายก (ผู้บัญชาการ หรือ อธิการบดี) จัดการปกครองภายใน สภาเสเนต ประกอบด้วยผู้รู้และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย คือ ผู้แทนอาจารย์จากทุกคณะ ผู้แทนคณะ ทรัพย์สินสมบัติ ผู้แทนนักเรียน มีหน้าที่ในการกำหนดระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษา และระเบียบภายในมหาวิทยาลัยเป็นหลัก

นอกจากการเป็นกรรมการในสภาเสเนต ซึ่งเน้นบทบาทด้านการบริหารวิชาการเป็นหลัก ดังกล่าว ในแบบโครงการของมหาวิทยาลัย สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงสงขลานครินทร์ ยังได้เสนอให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัย เช่น กรรมการหอ กรรมการโฆษณา กรรมการสโมสร ซึ่งเป็นกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตภายใน มหาวิทยาลัยของอาจารย์และนักเรียน จากข้อเสนอนี้ แสดงให้เห็นว่า ผู้เสนอมีความเข้าใจหลัก การบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย ที่ต้องให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบริหาร ได้มีส่วนในการ พิจารณากิจการนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหลวงสงขลานครินทร์ ทรงสิ้นพระชนม์ในปีต่อมา ข้อเสนอดังกล่าวจึงไม่มีผู้ผลักดันไปสู่การปฏิบัติ

ในปี พ.ศ. 2474 สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร องค์ประธานคณะกรรมการดำรงรูปการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2473 เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เสนอให้มืองค์คณะบุคคลเพื่อการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย 2 คณะ คือ **สภาศาสตราจารย์** ที่ประกอบด้วยศาสตราจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ช่วยผู้บัญชาการในการบริหารมหาวิทยาลัยด้วยการเสนอแนะ แก้ปัญหาการบริหารมหาวิทยาลัยทั้งด้านธุรการและวิชาการ และอีกคณะหนึ่ง คือ **สภามหาวิทยาลัย** ประกอบด้วยอาจารย์ผู้สอน ทั้งอาจารย์ประจำและอาจารย์พิเศษ และบุคคลภายนอกที่เป็นผู้แทนจากหน่วยราชการต่าง ๆ มีหน้าที่ในการตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย อันเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระทางการบริหารแก่ผู้บัญชาการ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารมหาวิทยาลัยด้วย

เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอของทั้งสองพระองค์ดังกล่าว พบว่า มีลักษณะร่วมกันอย่างสำคัญ คือ ทรงเสนอให้อาจารย์ซึ่งเป็นบุคลากรหลักในมหาวิทยาลัย ได้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย ทั้งในบทบาทของการบริหารและการตรวจสอบ โดยเฉพาะสภาศาสตราจารย์ ซึ่งประกอบด้วยศาสตราจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ ที่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร ทรงเสนอให้เป็นองค์การบริหารนั้น แสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยนั้นเป็นองค์กรทางวิชาการมิใช่องค์กรบริหารทั่วไป จึงควรให้ผู้ที่รู้ดีที่สุดในทางการเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการบริหารองค์กร

ในระหว่างการพิจารณาเพื่อแก้ไขปรับปรุงระบบบริหารมหาวิทยาลัยตามข้อเสนอดังกล่าว ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศขึ้น ในปี พ.ศ. 2475 และเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับระบบการปกครองใหม่แก่ประชาชน จึงมีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งที่สอง ในปี พ.ศ. 2476 คือ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เพื่อสอนวิชาธรรมศาสตร์ (การเมืองการปกครอง) ผู้ก่อตั้ง คือ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์) มีความพยายามนำรูปแบบของมหาวิทยาลัยตะวันตก มาเป็นแนวในการบริหารและจัดการ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งนั้นมีพระราชบัญญัติรองรับการจัดตั้งและการบริหารงาน (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476) องค์อำนาจในการบริหารสูงสุด อยู่ในรูปคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ประกอบด้วยบุคคลจากผู้บริหารมหาวิทยาลัยและผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก มีหน้าที่ในการบริหารนโยบายมหาวิทยาลัย แทนการตัดสินใจโดยตัวบุคคลเช่นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระจากสายการบังคับบัญชาของกรมมหาวิทยาลัย และในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยฉบับแรกของไทยนี้ ได้บัญญัติ

ให้ **ผู้สอน** เป็นกรรมการในคณะกรรมการประจำคณะ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานบุคคลในระดับคณะ จึงอาจกล่าวได้ว่า อาจารย์ได้รับการระบุให้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยตามกฎหมายเป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติฉบับนี้

จากโครงสร้างการบริหารงานที่ชัดเจน ของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ดังกล่าว ทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฉบับแรก ในปี พ.ศ. 2477 แต่เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดขึ้นภายใต้โครงสร้างการบริหารแบบราชการ ดังนั้น การบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่อยู่ในความควบคุมดูแลขององค์คณะบุคคล คือ สภามหาวิทยาลัยนั้น จึงมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ซึ่งเป็นกระทรวงต้นสังกัด เป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง และแนวการยกเว้นพระราชบัญญัติเช่นนี้ ก็ได้รับการปฏิบัติกับมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นอีก 3 แห่ง ในเวลาต่อมา คือ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยอีก 3 แห่งที่ก่อตั้งใหม่ในยุคนี้ แม้ในพระราชบัญญัติจะไม่กำหนดให้อาจารย์ได้เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย / คณะกรรมการมหาวิทยาลัย แต่ก็ได้กำหนดให้อาจารย์เป็นกรรมการประจำคณะหรือแผนกอิสระ (ยกเว้นมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ที่อาจารย์ไม่ได้เป็นกรรมการประจำคณะ) ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในยุคแรก คือ ยุคที่มหาวิทยาลัยกระจายสังกัดตามกระทรวงต่าง ๆ (พ.ศ. 2459 - 2502) อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติแล้ว โดยการเป็นตัวแทนจากแผนกวิชาเพื่อเป็นกรรมการประจำคณะ แต่เนื่องจากการอยู่ต่างสังกัดและอาจารย์ผู้สอนส่วนใหญ่เป็นข้าราชการที่มีงานประจำอยู่แล้ว ความสนใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยจึงยังไม่ปรากฏในยุคนี้

เมื่อมหาวิทยาลัยทั้งหมดต้องมาอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ระหว่าง พ.ศ. 2502 - 2515 แนวคิดเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยเริ่มก่อตัวขึ้นอย่างช้า ๆ ในระยะแรก และทวีความเข้มข้นขึ้นในตอนปลายยุคนี้ กล่าวคือ ในระยะปลายยุคแรก ซึ่งเป็นช่วงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศไทยซึ่งประกาศตัวเป็นพันธมิตรกับสหรัฐอเมริกา ได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาและฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเฉพาะด้านการศึกษา นั้น รัฐบาลได้ลงนามในความตกลงทางการศึกษาและวัฒนธรรม เพื่อส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนนักศึกษา อาจารย์และนักวิจัยระหว่างประเทศทั้งสอง ทำให้แนวคิดในการให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นวัฒนธรรมการบริหารสถาบันอุดมศึกษาของตะวันตก ปรากฏชัดเจนขึ้นในระบบอุดมศึกษาของไทยในเวลาต่อมา

ความจำเป็นในการเร่งฟื้นฟูและพัฒนาประเทศ ทำให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อรองรับภารกิจในการพัฒนาประเทศแบบตะวันตกเป็นจำนวนมาก เช่น สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สภาวิจัยแห่งชาติ เป็นต้น รวมทั้งการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคเพิ่มขึ้นอีก 3 แห่ง และสถาบันการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาอีก 1 แห่ง เพื่อเร่งผลิตบุคลากรวิชาชีพระดับสูงที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ และเพื่อให้นโยบายการพัฒนาประเทศมีผลในทางปฏิบัติอย่างรวดเร็วและชัดเจน รัฐบาลจึงรวมมหาวิทยาลัยทั้งหมดที่มีอยู่เดิมและที่ก่อตั้งใหม่มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นกลไกในการพัฒนาที่รัฐสามารถควบคุมได้ และจากการรวมมหาวิทยาลัยทั้งหมดมาสังกัดในหน่วยงานเดียวกันนี้เอง น่าจะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง ที่ทำให้อาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เคยมีสภาพต่างคนต่างอยู่ ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและทัศนะทางการบริหารมหาวิทยาลัย และร่วมกันผลักดันให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งน่าจะเกิดจากการที่ยุคนี้ พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง มีการปรับปรุงแก้ไขตามการโอนย้ายสังกัดของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยทุกแห่ง และไม่มีกำหนดคุณสมบัติผู้บริหารระดับต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยให้ชัดเจน ทำให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้ ประกอบด้วย นักการเมือง และข้าราชการจากภายนอกที่รัฐบาลส่งเข้ามาควบคุม กำกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนไม่น้อย แนวทางการบริหารโดยระบบราชการและวิธีคิดของนักการเมือง สวนทางกับแนวคิดทางการบริหารระบบอุดมศึกษาอย่างเห็นได้ชัด ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างการบริหารองค์กรระดับนโยบาย คือ สภามหาวิทยาลัย ที่ไม่มีอาจารย์เป็นองค์ประกอบอยู่เลย การบริหารงานบุคคลที่ยึดโยงอยู่กับระเบียบราชการ ไม่ส่งเสริมความก้าวหน้าในวิชาชีพอาจารย์มหาวิทยาลัย และถูกทำลายโดยเงินเดือนและสวัสดิการจากภาคเอกชนที่กำลังเติบโตอย่างมากในยุคการพัฒนาประเทศ การบริหารมหาวิทยาลัยโดยระบบราชการที่ยึดกฎระเบียบ ทำให้ข้าราชการสายธุรการมีอำนาจมาก ได้สร้างความขัดแย้งให้สะสมอยู่ในระบบบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยมาโดยตลอด รูปแบบการบริหารองค์กรที่ไม่เหมาะสมกับการบริหารวิชาการดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้อาจารย์มหาวิทยาลัยในขณะนั้น ได้รวมตัวกันแสวงหาแนวทางให้อาจารย์ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่สำคัญในองค์กรวิชาการ ได้เข้าไปมีบทบาทในการบริหารกิจการของตน

เริ่มจากการสัมมนาปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2507 และการสัมมนาวิทยาลัย 3 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2509, 2510 และ 2513 สาระสำคัญของการสัมมนาเน้นการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นหลัก โดยในระดับองค์กฤษฎานโยบายได้มีการ

เสนอให้อาจารย์เป็นองค์ประกอบในกรรมการสภามหาวิทยาลัย เสนอให้มีสภาอาจารย์เพื่อเป็นองค์กรเสนอแนะ ตรวจสอบการบริหาร ตลอดจนกำกับดูแลมาตรฐานทางวิชาการ โดยเฉพาะคุณภาพของหลักสูตรและคุณภาพของอาจารย์ รวมถึงการให้อาจารย์ได้มีโอกาสได้รับเลือกเป็นผู้บริหาร เพื่อเป็นการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการบริหารมหาวิทยาลัย ให้มีความเคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลา

แม้ว่า ความพยายามของอาจารย์ในการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้มีส่วนร่วมในการบริหาร จะยังไม่นำไปสู่การแก้ไขกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้เป็นไปตามข้อเสนอจากการสัมมนาหลาย ๆ ครั้งดังกล่าว แต่พลังของอาจารย์ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารอย่างไม่เป็นทางการในมหาวิทยาลัยหลาย ๆ แห่ง เช่น การเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารระดับภาควิชาและคณะ การแก้ไขพระราชบัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีนายกสภามหาวิทยาลัย แต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยจากศาสตราจารย์หรืออาจารย์ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นหัวหน้าแผนกวิชาเช่นในอดีต นอกจากนี้ สถานการณ์ในยุคนี้ ได้สร้างเงื่อนไขให้อาจารย์ต้องมีส่วนร่วมในการบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การขยายตัวของหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เพื่อรองรับภารกิจด้านการเรียนการสอน การวิจัย และการให้บริการทางวิชาการอย่างกว้างขวางในรูปของคณะวิชา สถาบัน สำนัก ศูนย์ ทั้งที่จัดการเรียนการสอนและสนับสนุนวิชาการ รวมทั้งการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและพัฒนาการวิจัยสถาบัน และคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งการขยายตัวของมหาวิทยาลัยดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความสามารถของอาจารย์ในการบริหารและจัดการภารกิจเหล่านั้นทั้งสิ้น

จากความจำเป็นดังกล่าว ทำให้อาจารย์ในยุคนี้ได้เริ่มเข้าไปมีบทบาทในการบริหารมหาวิทยาลัยอย่างชัดเจนตามภารกิจที่มีมากขึ้น แม้จะยังไม่มี การแก้ไขพระราชบัญญัติก็ตาม ภาระงานที่อาจารย์ได้มีบทบาทอย่างสำคัญ เช่น การจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัย ซึ่งมีเป็นครั้งแรก พร้อม ๆ กับการที่รัฐบาลประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแผนแม่บทในการพัฒนาประเทศแผนแรกใน พ.ศ. 2504 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน การพัฒนาหลักสูตร ซึ่งอาจารย์มีอิสระเป็นอย่างมาก (สุขุม ศรีบุญรัตน์, อังจาก ไพฑูรย์ สีนลรัตน์, 2539) ส่วนการบริหารงานบุคคลนั้น อยู่นอกเหนือการควบคุมของอาจารย์และมหาวิทยาลัย เนื่องจากโครงสร้างของมหาวิทยาลัยอยู่ในระบบราชการ การบริหารงานบุคคลจึงต้องอาศัยระเบียบปฏิบัติเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ แม้ว่าใน พ.ศ. 2503 จะได้กำหนดให้มี คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย และให้มี อ.ก.ม. วิสามัญคณะต่าง ๆ เพื่อช่วยปฏิบัติภารกิจตามที่ ก.ม. มอบหมาย

แต่ ก.ม. และ อ.ก.ม. สมัยนี้ ประกอบด้วยอธิการบดี และบุคคลภายนอกทั้งหมด ทำให้ยากที่จะเข้าใจปัญหาที่แท้จริงของมหาวิทยาลัยได้ (เกษม สุวรรณกุล, 2511) ส่วน อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยที่กำหนดให้มีขึ้นในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนั้น ก็ประกอบด้วยผู้บริหารทั้งหมดเช่นกัน คือ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี อธิการวิทยาลัย และเลขาธิการมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ กฎระเบียบที่ใช้กำกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นระเบียบการบริหารงานบุคคลกลางของประเทศ จึงเห็นได้ว่า การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยยุคนี้ เป็นภาระงานที่อยู่นอกเหนืออำนาจและบทบาทของอาจารย์ที่จะเข้าไปมีส่วนในการบริหารแม้จะไม่เป็นทางการก็ตาม

การบริหารมหาวิทยาลัยในยุคที่มหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปธรรมที่เห็นได้ค่อนข้างชัดเจน เช่น มีการขยายตัวของมหาวิทยาลัยในด้านปริมาณทั้งจำนวนที่ตั้ง และจำนวนนักศึกษา จำนวนอาจารย์ที่มีมากขึ้น หลักสูตร การเรียนการสอน ในระดับต่าง ๆ มีมากขึ้น และผลการพัฒนาประเทศก็ปรากฏในเชิงประจักษ์หลายด้าน แต่ในขณะเดียวกัน ผลพวงของการพัฒนาประเทศได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมาหลายประการ เช่น การอพยพแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง และสร้างปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา จำนวนที่นั่งในสถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่ในขณะนั้น ไม่เพียงพอต่อความต้องการของนักเรียนมัธยมศึกษาที่จบการศึกษาเป็นจำนวนมาก จนมีการตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยไม่จำกัดรับ เพื่อแก้ปัญหาการไม่มีที่เรียนของนักเรียน (และได้กลายเป็นแหล่งพลังของนิสิตนักศึกษาประชาชน ในการโค่นล้มรัฐบาลทหารในเวลาต่อมา) ความขัดแย้งทางแนวคิดและอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับนิสิตนักศึกษาและประชาชน รวมทั้งกระแสการต่อต้านรัฐบาลของนิสิตนักศึกษา ประชาชนในหลาย ๆ ประเทศเวลานั้น ส่งผลกระทบต่อท่าทีและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมในทิศทางที่ไม่ราบรื่นนัก ทำให้รัฐบาลเข้าควบคุมสถานการณ์ของประเทศด้วยการปฏิวัติในเดือนพฤศจิกายน 2514 และพยายามควบคุมพลังของนิสิตนักศึกษาโดยการเสนอให้การศึกษาทุกระดับมาอยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อรัฐบาลจะได้ควบคุมได้โดยง่าย ทำให้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในขณะนั้นต้องเสนอทางออกเพื่อผ่อนปรนความตึงเครียดดังกล่าว โดยการขอตั้งทบวงอุดมศึกษาขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อแยกมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่ในขณะนั้นมารวมอยู่กับทบวงที่ตั้งใหม่นี้ โดยไม่ต้องไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยจึงมีสังกัดใหม่ คือ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ เมื่อวันที่ 29 กันยายน 2515

การมีสังกัดใหม่ของมหาวิทยาลัย แม้จะยังคงอยู่ในร่มเงาของสำนักนายกรัฐมนตรี ในระยะ 5 ปีแรก แต่การบริหารนโยบายของมหาวิทยาลัยเริ่มแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในระบบอุดมศึกษาตามแบบสากล เนื่องจากการมีหน่วยประสานงาน คือ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ มหาวิทยาลัยกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และระหว่างมหาวิทยาลัยด้วยกัน ผู้บริหารระดับสูงของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้แก่ อาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่มีในขณะนั้น จึงมีความเข้าใจปัญหาและธรรมชาติของมหาวิทยาลัยได้ดี แม้จะมีกฎระเบียบราชการกำกับกับการบริหารและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย แต่ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ (ในขณะนั้น และแยกตัวเป็นทบวงอิสระในปี พ.ศ. 2520) ได้ดำเนินนโยบายการบริหารในลักษณะ กำกับ สนับสนุน และส่งเสริม แต่ไม่ควบคุม และโดยเฉพาะการสนับสนุนให้บุคลากรภายในมหาวิทยาลัย ได้มีส่วนในการบริหารและจัดการระบบบริหารภายในได้อย่างอิสระ ทบวงมหาวิทยาลัยเพียงแต่กำกับมาตรฐานการบริหารงานเท่านั้น ประกอบกับในปี พ.ศ. 2516 ได้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองที่ทำให้บรรยากาศทางการเมืองและสังคม เปลี่ยนแปลงไป ในทิศทางที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของกลุ่มพลังในสังคมอย่างมาก บรรยากาศภายในมหาวิทยาลัยเอง ก็ไม่ต่างไปจากสภาพสังคมภายนอก นอกจากความเคลื่อนไหวและคำถามของนิสิตนักศึกษาที่มีต่อมหาวิทยาลัยแล้ว อาจารย์เองก็มีปฏิบัติการต่อการบริหารมหาวิทยาลัยในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ซึ่งเป็นความต่อเนื่องมาจากปลายยุคที่ผ่านมาที่มีการประชุมสัมมนาอาจารย์มหาวิทยาลัยหลายครั้ง รวมทั้งการสัมมนาในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เพื่อผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารที่ผูกขาดอำนาจโดยกลุ่มผู้บริหารตลอดมากกว่า 50 ปี การสัมมนาเหล่านั้นแม้ไม่ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทันที แต่ผู้บริหารก็รับรู้ได้ว่า น่าจะถึงเวลาที่ต้องปรับปรุงระบบบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งแนวคิดนี้ผู้บริหารบางกลุ่มก็รับรู้ได้ ความอ่อนล้าของผู้บริหาร ความกระตือรือร้นของอาจารย์ผนวกกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายนอกมหาวิทยาลัย เป็นตัวเร่งที่ทำให้เกิดกระแสการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์เร็วขึ้น

ประเด็นแรก ระหว่าง พ.ศ. 2516 คือ ความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัย โดยมีความเชื่อว่า ผู้บริหารมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร และผู้บริหารที่จะประสบความสำเร็จได้ คือ ผู้บริหารที่ได้รับการยอมรับจากบุคลากรในองค์กร บุคลากรที่สำคัญในองค์กรมหาวิทยาลัย คือ อาจารย์ และหากอาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการเลือกสรรผู้บริหาร น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนามหาวิทยาลัยในด้านอื่น ๆ ต่อไป

นอกจากประเด็นของการได้มาซึ่งผู้บริหารมหาวิทยาลัยดังกล่าวแล้ว แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ได้ครอบคลุมไปถึงภารกิจหลักด้านอื่นของมหาวิทยาลัย และในที่สุด กระแสแห่งแนวคิดเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ ได้ผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนระบบบริหารภายในมหาวิทยาลัยครั้งสำคัญ คือ มีการแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารมหาวิทยาลัย ให้มีสาระสำคัญสอดคล้องกับแนวคิดแห่งการบริหารแบบมีส่วนร่วม เช่น การกำหนดให้อาจารย์เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ให้มีการจัดตั้งสภาอาจารย์เพื่อช่วยอธิการบดีในการบริหาร กำหนดคุณสมบัติและวาระ ตลอดจนวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารที่ตรวจสอบได้ กำหนดให้อาจารย์เป็นกรรมการประจำคณะ สถาบัน สำนัก ศูนย์ กำหนดให้การบริหารงานและการตัดสินใจในระดับต่าง ๆ ดำเนินไปในรูปคณะกรรมการที่มีอาจารย์เป็นกรรมการอยู่ด้วย แทนการตัดสินใจโดยผู้บริหารหรือกลุ่มผู้บริหารเช่นในอดีต ในด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งตลอดเวลาที่ผ่านมา มหาวิทยาลัยต้องใช้ระเบียบการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่น ในยุคนี้ แม้จะยังคงใช้บัญชีเงินเดือนเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป แต่ได้มีการแก้ไขกฎระเบียบให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาเกี่ยวกับความก้าวหน้าในวิชาชีพของตน โดยเริ่มจากองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง จำนวน คุณสมบัติ ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ เพื่อถือปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย มีอาจารย์เป็นกรรมการอยู่ด้วยถึงหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด อ.ก.ม. วิสัสมัญ และ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานตามที่ ก.ม. มอบหมาย ก็มีอาจารย์เป็นกรรมการอยู่ด้วยทุกชุด จึงอาจกล่าวได้ว่า ในยุคที่มหาวิทยาลัยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยนี้ อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยในภาระงานทุกด้าน คือ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานบุคคล ทั้งระดับภาควิชา ระดับคณะ และระดับสถาบัน โดยมีทั้งรูปแบบที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น และรูปแบบองค์กรและคณะกรรมการที่มหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยในการบริหารภารกิจของมหาวิทยาลัย ดังปรากฏในตารางที่ 22

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 22 ผู้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย จำแนกตามยุคและภาระงาน

ยุค ภาระงาน	มหาวิทยาลัยกระจายสังกัด (พ.ศ. 2459 - 2502)			มหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกฯ (พ.ศ. 2502 - 2515)			มหาวิทยาลัยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2515 - 2539)			หมายเหตุ
	ผู้บริหาร	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อาจารย์	ผู้บริหาร	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อาจารย์	ผู้บริหาร	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อาจารย์	
<p>การบริหารงานทั่วไป</p> <p>1. กรรมการสภามหาวิทยาลัย</p>	<p>ผู้บริหารระดับ คณบดีขึ้นไป ทุกคนและหัวหน้า แผนกบางคนตาม ที่สภาฯ วินิจฉัย</p>	<p>บุคคลภายนอกไม่ เกิน 2 ใน 3 ของ กรรมการผู้บริหาร</p>	-	<p>ผู้บริหารระดับ คณบดีขึ้นไป และเลขาธิการ มหาวิทยาลัย</p>	<p>บุคคลภายนอก 4 - 9 คน</p>	-	<p>เลือกตั้งผู้บริหาร ระดับคณบดีและ เทียบเท่าขึ้นไป จำนวน 3-26 คน</p>	<p>จำนวนเท่ากับหรือ ใกล้เคียงกรรมการ ผู้บริหารและ กรรมการประเภท อาจารย์</p>	<p>ประธานสภา- อาจารย์โดย ตำแหน่ง และ เลือกตั้งจาก อาจารย์ประจำ จำนวน 3-11 คน</p>	<p>- ในยุคแรก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไม่มี กรรมการที่เลือกตั้งจากหัวหน้าแผนก - ยุคที่ 3 มหาวิทยาลัยบางแห่งมี องค์ประกอบเป็นทวิภาคี คือ มก. มข. มร. มศว. สทป. มสธ</p>
<p>การบริหารงานวิชาการ</p> <p>2. คณะกรรมการประจำคณะ : แผนกอิสระ</p>	<p>คณบดี, หัวหน้าแผนกอิสระ</p>		<p>ผู้แทนแผนกวิชา เท่าที่คณะ กรรมการจะขอ อนุมัติจากสภา</p>	<p>- คณบดี - รองคณบดี - หัวหน้าภาควิชา</p>			<p>- คณบดี - รองคณบดี - หัวหน้าภาควิชา</p>		<p>จำนวนกึ่งหนึ่งของ กรรมการผู้บริหาร หรือรวมกันแล้วให้ ได้ 4 - 9 คน</p>	<p>- ในยุคแรก มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กำหนดให้คณะกรรมการประจำคณะ ประกอบด้วย คณบดีและหัวหน้า แผนกวิชา - ยุคที่ 2 ถ้าในคณะไม่มีภาควิชา วิชาหรือแบ่งไม่ถึง 4 ภาควิชา สภาฯ จะแต่งตั้งอาจารย์เป็นกรรมการ ประจำคณะ</p>

ตารางที่ 22 (ต่อ)

ยุค ภาระงาน	มหาวิทยาลัยกระจายสังกัด (พ.ศ. 2459 - 2502)			มหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกฯ (พ.ศ. 2502 - 2515)			มหาวิทยาลัยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2515 - 2539)			หมายเหตุ
	ผู้บริหาร	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อาจารย์	ผู้บริหาร	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อาจารย์	ผู้บริหาร	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อาจารย์	
- หัวหน้าภาควิชา - คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย - ผู้อำนวยการ 6. คณะกรรมการวิชาการ คณะกรรมการนโยบายวิชาการ คณะกรรมการบริหารวิชาการ สภาวิชาการ คณะอนุกรรมการสภามหา วิทยาลัยด้านวิชาการ									อาจารย์ - ผู้แทนกรรมการ ประจำคณะ ประเภทอาจารย์ ประจำ - อาจารย์ผู้แทน คณะ - อาจารย์ผู้แทน ภาควิชา - อาจารย์ทั่วไป - อธิการบดี - รองอธิการบดี - ผู้อำนวยการ สถาบัน สำนัก ศูนย์ - ศาสตราจารย์ - ประธานสภา- อาจารย์ - อาจารย์ผู้ทรง คุณวุฒิจากสาขา วิชาต่าง ๆ ภาย ในมหาวิทยาลัย - อาจารย์ตัวแทน คณะ	มหาวิทยาลัยมหิดล มีกรรมการผู้ทรง คุณวุฒิจากภายนอก จำนวน 4 คน

ตารางที่ 22 (ต่อ)

ยุค ภาระงาน	มหาวิทยาลัยกระจายสังกัด (พ.ศ. 2459 - 2502)			มหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกฯ (พ.ศ. 2502 - 2515)			มหาวิทยาลัยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2515 - 2539)			หมายเหตุ
	ผู้บริหาร	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อาจารย์	ผู้บริหาร	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อาจารย์	ผู้บริหาร	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อาจารย์	
7. คณะกรรมการวิจัย คณะกรรมการประจำสถาบัน วิจัยและพัฒนา คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย	-	-	-	-	-	-	- อธิการบดี - รองอธิการบดี ฝ่ายวิชาการ - ผู้อำนวยการ - คณบดี	- จากบุคคลภายนอก 3 - 10 คน	- อาจารย์ตัวแทน จากกลุ่มวิชาการ 3 - 8 คน - ผู้แทนสภา อาจารย์	- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงและมหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมมาธิราช ไม่มีกรรมการผู้ทรง คุณวุฒิจากภายนอก
8. คณะกรรมการบริการ วิชาการ	-	-	-	-	-	-	- อธิการบดีหรือ รองอธิการบดี - ผู้อำนวยการ - ผู้แทนสภา มหาวิทยาลัย	-	- ผู้แทนสภา อาจารย์ - อาจารย์ 3 - 9 คน	- มหาวิทยาลัยศิลปากรและมหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ภายนอก 2 - 4 คน
การบริหารงานบุคคล 9. ก.ม. (คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือนในมหาวิทยาลัย)	-	-	-	- อธิการบดีทุก มหาวิทยาลัย	- นายกรัฐมนตรี - รองนายกฯ - ประธานคณะ กรรมการบริหาร สภาการศึกษา แห่งชาติ - ปลัดบัญชาการ สำนักนายกฯ	-	- อธิการบดี 4 คน	- นายกรัฐมนตรี - ร.ม.ต. ทบวงฯ - ปลัดทบวงฯ - เลขาฯ ก.พ. - ปลัดกระทรวง การคลัง หรือ ผู้แทน - ผู้อำนวยการ	- ประธานสภา อาจารย์ 1 คน - ผู้ทรงคุณวุฒิ จากสาขาวิชา ต่าง ๆ 7 คน	- ยุคที่ 2 จำนวน ก.ม. ทั้งหมดประมาณ 19 คน ไม่มีอาจารย์เป็น ก.ม. - ยุคที่ 3 จำนวน ก.ม. 12 - 18 คน มี อาจารย์เป็น ก.ม. กึ่งหนึ่งของ ก.ม. ทั้งหมด (8 คน)

ตารางที่ 22 (ต่อ)

หมายเหตุ

อ.ก.ม. วิสามัญ 8 ชุด ได้แก่

1. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับการสรรหาและพัฒนา จำนวน อ.ก.ม. 16 คน (ศาสตราจารย์และอาจารย์ 7 คน)
2. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ จำนวน อ.ก.ม. 18 คน (ศาสตราจารย์ 14 คน)
3. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน จำนวน อ.ก.ม. 16 คน (ศาสตราจารย์และอาจารย์ 9 คน)
4. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับอัตรากำลังและระบบราชการ จำนวน อ.ก.ม. 17 คน (ศาสตราจารย์และอาจารย์ 9 คน)
5. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ จำนวน อ.ก.ม. 16 คน (ศาสตราจารย์และอาจารย์ 8 คน)
6. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ จำนวน อ.ก.ม. 15 คน (ศาสตราจารย์และอาจารย์ 8 คน)
7. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ จำนวน อ.ก.ม. 12 คน (ศาสตราจารย์และอาจารย์ 5 คน)
8. อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับคุณวุฒิ จำนวน อ.ก.ม. 23 คน (อธิการบดี 3 คน)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์เริ่มจากงานวิชาการแล้วพัฒนาสู่การบริหารงานทั่วไปและการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานวิชาการซึ่งได้แก่ การพัฒนาหลักสูตร การกำหนดมาตรฐานการศึกษา การบริหารงานวิจัย และงานบริการวิชาการ นั้น พบว่า อาจารย์มีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการพัฒนาหลักสูตรมาตั้งแต่ยุคแรก เนื่องจากการเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย คือ การผลิตบุคลากรเพื่อไปปฏิบัติงานในหน่วยราชการต่าง ๆ การจัดทำหลักสูตร จึงต้องศึกษาว่า ลักษณะงานแต่ละกรม กอง เป็นอย่างไร ผู้ปฏิบัติงานต้องรู้อะไรบ้าง และที่สำคัญ คือ อาจารย์ผู้สอนในมหาวิทยาลัยในอดีต คือ ข้าราชการจากกรม กองต่าง ๆ นั่นเอง จึงเป็นผู้ที่รู้ว่าจะต้องกำหนดเนื้อหาอย่างไร รายวิชาอะไรบ้างที่จำเป็นต่อการเรียนการสอนในหลักสูตรต่าง ๆ แม้ในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาหลักสูตรก็ยังคงเป็นของอาจารย์ เนื่องจาก “เป็นผู้ที่รู้ดีที่สุด”

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้การพัฒนาหลักสูตรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของอาจารย์มาโดยตลอด แต่การพัฒนาหลักสูตรในอดีตนั้น ส่วนใหญ่กระทำโดยตัวบุคคล คือ อาจารย์ผู้สอนสามารถปรับปรุง แก้ไข เพิ่ม - ลด เนื้อหา รายวิชาได้ตามที่เห็นสมควร โดยไม่ได้ทำเป็นหลักการของมหาวิทยาลัย แต่ในปัจจุบันการพัฒนาหลักสูตร มีกระบวนการ ขั้นตอนที่ชัดเจน เป็นระบบ และดำเนินการในรูปองค์คณะบุคคล เพื่อให้การพัฒนาหลักสูตร ตั้งอยู่บนมาตรฐานทางวิชาการอย่างแท้จริง โดยเริ่มตั้งแต่ระดับภาควิชา คณะ และสถาบัน จะมีคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ ทำหน้าที่พิจารณาหลักสูตรของมหาวิทยาลัยให้มีมาตรฐาน และคณะกรรมการเหล่านั้นจะมีอาจารย์เป็นกรรมการอยู่ด้วย

ส่วนการวิจัย และการให้บริการวิชาการนั้น ในสองยุคแรกยังไม่ปรากฏว่า เป็นภารกิจของมหาวิทยาลัยอย่างเด่นชัด เนื่องจากมหาวิทยาลัยต้องเน้นการสอนเพื่อผลิตกำลังคนออกสู่ตลาดงานเป็นหลัก การวิจัยที่พอมีบ้างในยุคที่ 2 เป็นวิทยานิพนธ์ในระดับบัณฑิตศึกษา ซึ่งยังไม่ถือเป็นงานวิจัยที่เป็นประโยชน์ในวงกว้างมากนัก จนกระทั่งในการประเมินแผนพัฒนา มหาวิทยาลัยระยะที่ 3 (พ.ศ. 2515 - 2519) พบว่า มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่ดำเนินการกิจด้านการวิจัยเท่าที่มหาวิทยาลัยพึงกระทำ อันเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ และสาเหตุหนึ่งคือ การไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบและประสานงานอย่างจริงจัง จึงปรากฏว่า ในการจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยระยะที่ 4 มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้จัดตั้งบุคคล และหน่วยงานขึ้นในโครงสร้างการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ทั้งในระดับสถาบันและระดับคณะ เพื่อรองรับงานวิจัยอย่างเป็นระบบ เช่น รองอธิการบดีฝ่ายวิจัย ฝ่ายวิจัย สถาบันวิจัย รวมทั้งหน่วยงานเพื่อให้บริการทาง

วิชาการอย่างเป็นทางการในลักษณะ ซึ่งการให้บริการทางวิชาการในระยะแรกของมหาวิทยาลัยเป็นการช่วยเหลือประชาชนและหน่วยราชการเป็นหลัก แต่ในปัจจุบันได้เพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการวิชาการแก่ภาคเอกชน และดำเนินการในเชิงธุรกิจมากขึ้น

สำหรับการบริหารงานบุคคล อาจารย์เพิ่งมีส่วนร่วมในการบริหารอย่างจริงจังเมื่อมีการประกาศกฎหมาย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) นี้เอง เนื่องจากมหาวิทยาลัยไทยเกิดขึ้นและดำรงอยู่ในระบบราชการมาโดยตลอด ดังนั้น การสรรหาและการคัดเลือก การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับตำแหน่งวิชาการของอาจารย์ จึงต้องอาศัยกฎระเบียบการบริหารงานบุคคล เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่นในสองยุคแรก แม้ว่าลักษณะงานของอาจารย์จะแตกต่างจากงานราชการอื่นก็ตาม โดยในยุคแรกที่มหาวิทยาลัยกระจายสังกัดอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ นั้น ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ ก็คือ ข้าราชการของกระทรวงนั้น อาศัยระเบียบปฏิบัติของกระทรวง ทบวง กรม นั้น จนกระทั่ง พ.ศ. 2503 ซึ่งมีการโอนมหาวิทยาลัยทั้งหมดมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และมีการตั้งคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ขึ้น ก.ม. ก็ประกอบด้วยบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ บุคลากรในมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นกลุ่มเดียวที่เป็น ก.ม. คือ อธิการบดี ในยุคนั้น ก็คือ นักการเมืองจากภายนอกมหาวิทยาลัย องค์การบริหารงานบุคคลสูงสุดของมหาวิทยาลัย จึงเป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น

นอกจาก ก.ม. แล้ว ในกฎหมายให้อำนาจ ก.ม. ในการแต่งตั้ง อนุกรรมการวิสามัญ (อ.ก.ม. วิสามัญ) คณะต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ตามที่ ก.ม. มอบหมาย อ.ก.ม. วิสามัญ ในขณะนั้น จำนวนประมาณ 5 ชุดซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าในวิชาชีพของอาจารย์มหาวิทยาลัย เช่น อ.ก.ม. วิสามัญพิจารณาคูณวุฒิ พิจารณาการเลื่อนขั้น อันดับ และขั้นเงินเดือน วินัย เป็นต้น ก็ประกอบด้วยข้าราชการจากหน่วยงานภายนอก โดยไม่มีบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการด้วยเช่นกัน เช่น ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกรมวิเทศสหการ เลขาธิการ ก.พ. ผู้แทนสำนักงบประมาณ เป็นต้น ส่วนในมหาวิทยาลัย กฎกระทรวง (พ.ศ. 2503) ได้กำหนดให้มี อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ที่ประกอบด้วยผู้บริหารในมหาวิทยาลัย คือ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี และเลขาธิการมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยนั้น ๆ เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการ ที่ทำหน้าที่ในการบริหารนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยทุกระดับ พบว่าไม่มีอาจารย์เป็นส่วนหนึ่งของกรรมการดังกล่าวเลย และที่สำคัญ คือ กฎหมายที่ใช้กำกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย ยังคงอาศัยแนวทางของระเบียบการบริหารงานข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ เป็นหลัก

จนกระทั่ง เมื่อมหาวิทยาลัยมาอยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ได้มีการแก้ไขกฎทรวง และระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยมาเป็นลำดับ โดยเริ่มต้นจากการปรับปรุงองค์ประกอบของ ก.ม. ซึ่งเป็นองค์กรกลางสูงสุดของการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย* ให้มีข้าราชการพลเรือน และประธานสภาคณาจารย์ในมหาวิทยาลัย ประมาณ 5 - 8 คน เป็น ก.ม. (ก.ม. ปัจจุบันมีอาจารย์เป็นกรรมการ 7 คน) ส่วน อ.ก.ม. วิสามัญ ซึ่งขณะนี้ มีทั้งหมด 8 ชุด ได้แก่ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับการสรรหาและพัฒนา เกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ เกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน เกี่ยวกับอัตรากำลังและระบบราชการ เกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ เกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ และเกี่ยวกับคุณวุฒิ มีอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นกรรมการด้วยทุกชุด สำหรับ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง นอกจากกฎหมาย จะกำหนดให้ผู้บริหารระดับคณบดีและเทียบเท่าขึ้นไป เป็นกรรมการโดยตำแหน่งแล้ว ยังกำหนดให้อธิการบดีโดยความเห็นชอบของกรรมการโดยตำแหน่ง สามารถแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น เป็นกรรมการได้อีกไม่เกิน 5 คน ซึ่งในปัจจุบัน อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยกลุ่มนี้ มักได้แก่ ประธานสภาคณาจารย์ อาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ เป็นหลัก

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. อ.ก.ม. วิสามัญ และ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยในปัจจุบัน ครอบคลุมการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยเกือบทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็น การจัดทำมาตรฐาน การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดหลักเกณฑ์การรับเงินประจำตำแหน่ง การเลื่อนขั้น อันดับ และเงินเดือน การกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการคัดเลือก การสอบคัดเลือก การสอบแข่งขัน การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาการโอน ย้าย ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ยกเว้นบัญชีเงินเดือน ซึ่งยังต้องใช้บัญชีเดียวกันกับข้าราชการพลเรือนสามัญอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาจากภาระงานที่อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหาร อาจกล่าวได้ว่าอาจารย์ เริ่มต้นการมีส่วนร่วมในการบริหารจากงานวิชาการ โดยมีบทบาทในการพัฒนาหลักสูตรมาตั้งแต่ ก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก และเป็นกรรมการในคณะกรรมการประจำคณะ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการบริหารงานวิชาการมา ตั้งแต่เมื่อมีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยฉบับแรก ในยุคที่สอง นอกจากบทบาทในการบริหารงานวิชาการแล้ว อาจารย์เริ่มมีส่วนร่วมในการบริหารทั่วไป โดย การจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยร่วมกับผู้บริหาร แต่ยังไม่มียบทบาทในการบริหารงานบุคคล จนกระทั่งเมื่อเข้าสู่ยุคที่สาม เมื่อมหาวิทยาลัยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย อาจารย์ได้มีบทบาท

ในการบริหารงานบุคคลโดยการเป็นกรรมการใน ก.ม. อ.ก.ม. วิสามัญ และอ.ก.ม. มหาวิทยาลัย จึงสรุปได้ว่า ปัจจุบันอาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยในทุกภาระงาน

3. อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารทุกระดับองค์กร

จากการศึกษา พบว่า ในยุคแรกอาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารในระดับแผนกวิชาเพียงด้านเดียว คือ การพัฒนาหลักสูตร ส่วนระดับคณะนั้น อาจารย์เป็นกรรมการในคณะกรรมการประจำคณะ ซึ่งก็ยังคงมีบทบาทเน้นหนักด้านวิชาการ ส่วนในระดับสถาบันนั้น ยังไม่ปรากฏว่า อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารแต่อย่างใด

ครั้นมาถึงในยุคที่สอง สภาพการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ยังคงไม่แตกต่างจากยุคแรกมากนัก โดยมีการขยายตัวในแนวราบ แต่ไม่มีการขยายตัวในแนวตั้ง กล่าวคือ อาจารย์ยังคงไม่มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยในระดับสถาบันในทุกภาระงาน ส่วนในระดับคณะ นอกเหนือจากการเป็นกรรมการในคณะกรรมการประจำคณะแล้ว ในยุคนี้ มหาวิทยาลัยหลายแห่งได้เริ่มมีการจัดตั้งหน่วยงานระดับคณะ เช่น สถาบัน สำนัก ศูนย์ วิทยาลัย วิทยาเขต รวมทั้งบัณฑิตวิทยาลัยขึ้น อาจารย์จึงมีบทบาทในการเป็นกรรมการประจำหน่วยงานเหล่านั้น ซึ่งเน้นหนักด้านวิชาการ คือ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย และการสนับสนุนวิชาการ สำหรับในระดับแผนกวิชานั้น อาจารย์ยังคงมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาหลักสูตรเป็นหลัก

บทบาทของอาจารย์เด่นชัดขึ้น เมื่อมหาวิทยาลัยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ภายใต้ นโยบายไม่ควบคุม แต่กำกับ สนับสนุน และส่งเสริมให้บุคลากรภายในมีส่วนร่วมในการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยมากที่สุด โครงสร้างของมหาวิทยาลัยในยุคนี้ ทำให้อาจารย์ได้มีบทบาทในการบริหารร่วมกับผู้บริหารในทุกระดับองค์กรภายในมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นในระดับภาควิชา ระดับคณะ และระดับสถาบัน กล่าวคือ ในระดับภาควิชา นอกจากการพัฒนาหลักสูตรแล้ว อาจารย์ยังมีส่วนในการจัดทำแผนพัฒนาภาควิชา ในระดับคณะ อาจารย์ได้เป็นกรรมการในคณะกรรมการประจำคณะ สถาบัน สำนัก ศูนย์ และคณะกรรมการต่าง ๆ ที่คณะแต่งตั้งขึ้น เพื่อรองรับการบริหารงานของคณะวิชา ส่วนในระดับสถาบันนั้น อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย กรรมการในคณะกรรมการระดับนโยบายที่มหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น มีองค์กรสภาอาจารย์ซึ่งมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะด้านการบริหารแก่ผู้บริหาร และอาจารย์มีโอกาสรับเลือกเป็นผู้บริหารทุกระดับของมหาวิทยาลัย

4. อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารตามภารกิจที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นควบคู่ไปกับบทบาทที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

ในยุคแรก อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติเพียงประการเดียว คือ การเป็นคณะกรรมการประจำคณะ ส่วนการพัฒนาหลักสูตรนั้น เป็นการมีส่วนร่วมตามภารกิจของมหาวิทยาลัย ที่มีมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก

ในยุคที่สอง การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเริ่มมีมากขึ้น โดยในยุคนี้ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย กำหนดให้อาจารย์เป็นแต่เพียงกรรมการประจำคณะ ในกรณีที่คณะนั้นมีการแบ่งภาควิชา น้อย (2 - 4 ภาควิชา) หรือไม่แบ่งภาควิชาเลย ส่วนข้อกำหนดอื่นที่แสดงถึงการมีส่วนร่วมของอาจารย์ยังไม่ปรากฏ ในขณะที่เดียวกัน เนื่องจากมหาวิทยาลัยยุคนี้ อยู่ในช่วงของการขยายตัวทั้งปริมาณและคุณภาพ ทำให้อาจารย์มีบทบาทอย่างไม่เป็นทางการหลายประการในการบริหารมหาวิทยาลัย เช่น คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัย คณะกรรมการวิจัย คณะกรรมการงบประมาณ คณะกรรมการวิชาการ คณะกรรมการควบคุมแบบและแผนผัง คณะกรรมการสวัสดิการข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งการที่อาจารย์ต้องเพิ่มบทบาทด้านการบริหารนอกเหนือจากการสอนเช่นในยุคแรก เป็นสัญญาณที่บ่งบอกถึงความเปลี่ยนแปลง และความสำคัญของอาจารย์ที่มีต่อการบริหารมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา กล่าวคือ เมื่อถึงยุคที่สามได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย กำหนดบทบาทและฐานะของอาจารย์ในการมีส่วนร่วมในการบริหารได้ชัดเจนขึ้น ทำให้รูปแบบของการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ตามโครงสร้างของกฎหมายมีมากขึ้น และชัดเจนยิ่งขึ้น โดยในพระราชบัญญัติกำหนดให้อาจารย์เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรบริหารนโยบายสูงสุดในมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการประจำคณะ บัณฑิตวิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์ วิทยาลัย วิทยาเขต ซึ่งเป็นองค์กรบริหารระดับกลางเน้นการบริหารวิชาการ และที่สำคัญ คือ ในพระราชบัญญัติกำหนดให้มีสภาอาจารย์ ซึ่งเป็นองค์กรตัวแทนอาจารย์ ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและเป็นที่ปรึกษาทางการบริหารแก่อธิการบดี รวมทั้งการกำหนดให้อาจารย์มีโอกาสได้รับเลือกเป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยได้ทุกระดับตามข้อบังคับที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะกำหนดขึ้นตามความเหมาะสมของสถาบัน จึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติในยุคนี้ เป็นการยอมรับความสำคัญของอาจารย์โดยกฎหมายที่กำกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า อาจารย์เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในระบบการบริหารมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง

ส่วนรูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ ตามภารกิจที่มหาวิทยาลัยกำหนด
 ขึ้นนั้น อาจกล่าวได้ว่า ยุคนี้ เป็นยุคที่เฟื่องฟูที่สุด เพราะในคณะกรรมการเกือบทั้งหมดที่
 มหาวิทยาลัยมีคำสั่งแต่งตั้งขึ้น ล้วนมีอาจารย์เป็นองค์ประกอบอยู่ด้วย เช่น คณะกรรมการบริหาร
 คณะกรรมการวางแผนและพัฒนา คณะกรรมการนโยบายวิชาการ คณะกรรมการวิชาการ คณะ
 กรรมการวิจัย คณะกรรมการบริการวิชาการ คณะกรรมการทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากคณะ
 กรรมการในระดับสถาบันดังกล่าวแล้ว ในระดับคณะ อาจารย์ได้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการ
 ต่าง ๆ ในระดับคณะ ซึ่งมีภารกิจคล้ายกับคณะกรรมการในระดับสถาบัน แต่รับผิดชอบขอบเขต
 ของงานในระดับคณะ การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ในยุคนี้จึงมีผู้กล่าวว่า
 'ไม่อาจแยกได้ว่า งานใดเป็นงานของผู้บริหารหรืออาจารย์ (วรวิทย์ ฤกษ์อำนวยโชค, 2540)
 เพราะโครงสร้างของการบริหารงานในมหาวิทยาลัยทุกระดับ ล้วนมีอาจารย์เป็นองค์ประกอบใน
 โครงสร้างดังกล่าวทั้งสิ้น ดังปรากฏในตารางที่ 23



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 23 การมีส่วนร่วมในการบริหารจำแนกตามยุคและรูปแบบการมีส่วนร่วม

ยุค รูปแบบการมีส่วนร่วม	มหาวิทยาลัยกระจายสังกัด (พ.ศ. 2459 - 2502)		มหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2502 - 2515)		มหาวิทยาลัยสังกัดทบวงฯ (พ.ศ. 2515 - 2539)	
	พระราชบัญญัติ	ภารกิจ	พระราชบัญญัติ	ภารกิจ	พระราชบัญญัติ	ภารกิจ
ภาระงาน						
1. การบริหารทั่วไป						
1.1 การกำหนดนโยบายและแผน	-	-	-	1. คณะกรรมการจัดทำแผน พัฒนามหาวิทยาลัย	1. กรรมการสภามหาวิทยาลัย	1. คณะกรรมการบริหาร
1.2 การเลือกผู้บริหาร	-	-	-	2. คณะกรรมการประสานงาน วางแผนและพัฒนา 3. คณะกรรมการวิจัย มหาวิทยาลัย	2. สภาอาจารย์ 3. มีสิทธิได้รับเลือกเป็น ผู้บริหาร	2. คณะกรรมการนโยบาย และแผน 3. คณะกรรมการจัดทำแผน 4. คณะกรรมการกลั่นกรอง แผน 5. คณะกรรมการสรรหา ผู้บริหาร
2. การบริหารงานวิชาการ						
2.1 การพัฒนาหลักสูตร	1. คณะกรรมการ ประจำคณะ	1. จัดทำ ปรับปรุง แก้ไข เนื้อหา รายวิชา	1. คณะกรรมการประจำคณะ สถาบัน สำนัก ศูนย์	1. กรรมการวิชาการ 2. กรรมการประสานงาน วิชาการ 3. กรรมการการวิชาการ 4. กรรมการประสานงาน สถาบันวิจัย	1. คณะกรรมการสภาวิชาการ 2. สภาอาจารย์ 3. กรรมการสภามหาวิทยาลัย 4. คณะกรรมการประจำคณะ สถาบัน สำนัก ศูนย์ วิทยาลัย วิทยาเขต บัณฑิตวิทยาลัย	1. คณะกรรมการนโยบายวิชาการ 2. คณะกรรมการบริหารวิชาการ 3. คณะกรรมการวิชาการ 4. คณะอนุกรรมการสภา- มหาวิทยาลัยด้านวิชาการ 5. คณะกรรมการวิจัย 6. คณะกรรมการส่งเสริม
2.2 การกำหนดมาตรฐาน การศึกษา	-	-	-	-	-	-

ตารางที่ 23 (ต่อ)

ยุค รูปแบบการมีส่วนร่วม	มหาวิทยาลัยกระจายสังกัด (พ.ศ. 2459 - 2502)		มหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายภาฯ (พ.ศ. 2502 - 2515)		มหาวิทยาลัยสังกัดทบวงฯ (พ.ศ. 2515 - 2539)	
	พระราชบัญญัติ	ภารกิจ	พระราชบัญญัติ	ภารกิจ	พระราชบัญญัติ	ภารกิจ
2.3 การบริหารงานวิจัย	-	-	-	-	-	งานวิจัย
2.4 การบริหารงานบริการวิชาการ	-	-	1. คณะกรรมการประจำสถาบัน สำนัก ศูนย์วิทยาลัย วิทยาเขต	-	-	7. คณะกรรมการประจำสถาบันวิจัยและพัฒนา 8. คณะกรรมการบริการวิชาการ
3. การบริหารงานบุคคล						
3.1 การสรรหาและการคัดเลือก	-	-	-	-	1. สภาอาจารย์	1. คณะกรรมการคัดเลือก
3.2 การกำหนดตำแหน่ง	-	-	-	-	2. ก.ม.	สอบคัดเลือก สอบแข่งขัน
3.3 การกำหนดอัตราเงินเดือน	-	-	-	-	3. อ.ก.ม. วิสามัญ	2. คณะกรรมการพิจารณา
3.4 การเลื่อนขั้นเงินเดือน	-	-	-	-	4. อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย	คุณสมบัติและผลงานทางวิชาการ สาขาวิชาต่าง ๆ
3.5 การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานทางวิชาการ	-	-	-	-	-	3. คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ 4. คณะกรรมการประเมินการทดลองปฏิบัติราชการ

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5. ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์

ความพยายามเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทยมีพัฒนาการที่ใช้เวลาดำเนินการยาวนาน จากการศึกษาพบว่าปัจจัยทั้งภายในและภายนอกหลายประการที่เป็นทั้งปัจจัยที่เกื้อกูล สนับสนุน และเป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ดังนี้

5.1 ปัจจัยภายใน (Intrinsic Factors) ในยุคแรก อาจารย์ยังไม่มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยมากไปกว่า การพัฒนาหลักสูตรในระดับภาควิชา และการเป็นกรรมการในคณะกรรมการประจำคณะ แต่ในยุคต่อ ๆ มาอาจารย์ได้มีบทบาทในการบริหารมหาวิทยาลัยมากขึ้น มีปัจจัยภายในหลายประการที่ทำให้เกิดสภาพการดังกล่าว ดังนี้

5.1.1 จำนวนและคุณวุฒิอาจารย์ประจำ เนื่องจากการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในยุคแรกเป็นการยกฐานะโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงที่สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย ลักษณะการเรียนการสอนจึงยังคงสภาพของโรงเรียนวิชาชีพเดิม ไม่ได้มีการเตรียมหลักสูตร และบุคลากรที่มีคุณวุฒิตามมาตรฐานการศึกษาระดับสูง ผู้สอนในมหาวิทยาลัยยุคแรกส่วนใหญ่ จึงได้แก่ข้าราชการจากกระทรวงต้นสังกัดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเป็นอาจารย์พิเศษ ส่วนอาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยมีจำนวนน้อย และมีคุณวุฒิยังไม่ต้องตามมาตรฐานของอาจารย์มหาวิทยาลัยนัก ประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ จึงไม่อยู่ในความสนใจ และไม่ปรากฏว่ามีความเคลื่อนไหวใด ๆ ที่แสดงให้เห็นบทบาทของอาจารย์ในการบริหารมหาวิทยาลัย

ในยุคที่สองมหาวิทยาลัยทั้งหมดที่มีอยู่ขณะนั้น ได้รับการพัฒนาให้เข้าสู่มาตรฐานมหาวิทยาลัยสากล นอกเหนือจากการเปิดสอนในสาขาวิชาที่หลากหลายและในหลายระดับการศึกษาแล้ว ได้มีการพัฒนาอาจารย์ทั้งด้านคุณวุฒิและจำนวน โดยการจัดให้มีทุนการศึกษาต่อในต่างประเทศ การเปิดสอนในระดับบัณฑิตศึกษา และการจัดตั้งโครงการพัฒนามหาวิทยาลัย ทำให้ตั้งแต่กลางยุคที่สองเป็นต้นมา อาจารย์มีจำนวนมากขึ้น มีคุณวุฒิสูงขึ้น รวมทั้งมีแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัยที่กว้างขวางขึ้น จึงพบว่า ในยุคที่สอง ได้มีความเคลื่อนไหวของอาจารย์เพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยอย่างเป็นทางการ และต่อเนื่องมาถึงยุคที่สาม

5.1.2 การรับแนวคิดตะวันตกในการบริหารมหาวิทยาลัยปรากฏชัดเจนตั้งแต่การก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก กล่าวคือ พระดำริในสมเด็จพระเจ้าฟ้างอกกรมหลวงสงขลานครินทร์ และ สมเด็จพระเจ้านั่งยาเธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร ที่ทรงเสนอให้มืองค์การบริหารภายในมหาวิทยาลัยและต้องมีอาจารย์เป็นกรรมการอยู่ด้วย ไม่ว่าจะ เป็นสภาเสนาบดี หรือสภามหาวิทยาลัย และเมื่อมีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งที่สอง คือ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ใน พ.ศ. 2476 แนวคิดทางการบริหารมหาวิทยาลัยแบบตะวันตกชัดเจนขึ้น กล่าวคือ มหาวิทยาลัยก่อตั้งโดยมีพระราชบัญญัติกำกับกับการบริหารและดำเนินงาน และในพระราชบัญญัติ กำหนดให้ **ผู้สอน** เป็นกรรมการประจำคณะ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวได้กลายมาเป็นแนวทางสำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา

นอกจากการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ของอาจารย์โดยผู้บริหารดังกล่าวแล้ว ในยุคที่สอง อาจารย์ส่วนใหญ่ซึ่งสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศได้รวมกลุ่มกันแสดงความคิดเห็นเพื่อการปรับเปลี่ยนระบบบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งขณะนั้นถูกควบคุมโดยนักการเมืองเป็นส่วนใหญ่ แนวคิดที่อาจารย์นำเสนอ นั้น คือ แนวคิดการบริหารมหาวิทยาลัยแบบตะวันตกที่ตั้งอยู่บนหลักการสำคัญคือ ให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับผู้บริหารนั่นเอง

5.1.3 การปรับปรุงพระราชบัญญัติให้เอื้อต่อการให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ในยุคที่ 3 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การใช้ระบบการบริหารแบบมีส่วนร่วม เฟื่องฟูมากในมหาวิทยาลัยไทย อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับภารกิจของมหาวิทยาลัยทุกด้านทั้งในระดับภาควิชา ระดับคณะ และระดับสถาบัน และในรูปแบบทั้งที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ และตามภารกิจที่มหาวิทยาลัยกำหนดขึ้น ปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดสภาพดังกล่าว ได้แก่ การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นผลพวงจากความเคลื่อนไหวของอาจารย์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารมหาวิทยาลัยในยุคที่ผ่านมาหลายครั้ง สาธารณของการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มีดังนี้

1) เกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัย มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจนดังนี้

1.1) การปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยให้มีลักษณะไตรภาคีอย่างแท้จริง อันประกอบด้วยผู้บริหารมหาวิทยาลัย อาจารย์ และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก โดยกำหนดให้ผู้บริหารและผู้แทนอาจารย์มีจำนวนใกล้เคียงกัน และการได้มาซึ่ง

กรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้แทนอาจารย์ และผู้แทนผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งแทน การแต่งตั้งเช่นในอดีต

1.2) การจำกัดจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้บริหารและ เพิ่มกรรมการประเภทผู้แทนคณาจารย์ ในอดีต หัวหน้าแผนกบางคน ผู้บริหารระดับคณบดี รองอธิการบดีทุกคน และอธิการบดี เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ซึ่งหากมีการ เพิ่มหน่วยงานเทียบเท่าคณะ หรือเพิ่มตำแหน่งรองอธิการบดี จำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัย ประเภทผู้บริหารก็จะมีจำนวนมากขึ้น ในยุคนี้ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติในส่วนนี้โดยมีการ จำกัดจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้บริหารไม่ให้มีจำนวนมากเกินไป และเพิ่ม กรรมการโดยตำแหน่ง คือ ประธานสภาคณาจารย์ และกรรมการประเภทผู้แทนคณาจารย์ให้มี จำนวนใกล้เคียงกับกรรมการประเภทผู้บริหารเพื่อให้มีการคานอำนาจในการตัดสินใจ และเป็น การกระจายอำนาจการตัดสินใจไปสู่ประชาคมกลุ่มอื่นในมหาวิทยาลัย นอกเหนือจากกลุ่มผู้ บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียว

2) เกี่ยวกับผู้บริหาร จากประสบการณ์การบริหารมหาวิทยาลัยในอดีตที่เปิด โอกาสให้บุคคลภายนอก ที่ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของสถาบันอุดมศึกษา เข้ามาเป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยได้ ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารมหาวิทยาลัยมาโดยตลอด เมื่อมหาวิทยาลัยมาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งได้พยายามจัดการบริหารในรูปแบบที่สอดคล้อง กับลักษณะองค์กรมมหาวิทยาลัยมากที่สุด ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง โดยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถภายในมหาวิทยาลัย การปรับปรุงพระราชบัญญัติในยุคนี้ จึงมีสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้บริหารดังนี้

2.1) การกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหาร พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยใน ยุคนี้ได้กำหนดคุณสมบัติผู้บริหารระดับต่างๆ ในมหาวิทยาลัยให้เน้นความรู้ความสามารถทาง วิชาการและตำแหน่งผู้บริหารวิชาการ คือ คณบดีและหัวหน้าภาควิชา กำหนดให้ต้องเป็นอาจารย์ ประจำในมหาวิทยาลัย เช่น

มาตรา 25 คณบดีและรองคณบดีจะต้องเป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัย และมี

คุณสมบัติได้ปริญญาชั้นใดชั้นหนึ่งหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบัน อุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปีในมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาอื่น ที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง.... (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ.

....
 มาตรา 30 หัวหน้าภาควิชา หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า
 ภาควิชา รองหัวหน้าภาควิชาหรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มี
 ฐานะเทียบเท่าภาควิชาชั้น ให้แต่งตั้งจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย ซึ่ง
 ได้ทำการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในมหาวิทยาลัย หรือในสถาบันอุดม-
 ศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง.....(พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

พ.ศ. 2530)

2.2) การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งบริหารติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ
 เพื่อเปิดโอกาสให้มีการผลัดเปลี่ยนบุคลากรขึ้นเป็นผู้บริหาร

2.3) การเปิดโอกาสให้อาจารย์ สามารถเป็นผู้บริหารในมหาวิทยาลัยได้ทุก
 ระดับ ในอดีตนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งบริหารจะได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งกันเองในหมู่ผู้บริหาร
 ด้วยกัน แต่การแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในยุคนี้ เปิดโอกาสให้อาจารย์สามารถเข้าสู่
 ตำแหน่งบริหารได้ทุกระดับ ตั้งแต่อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี หัวหน้า-
 หน่วยงานเทียบเท่าคณะ หัวหน้าภาควิชา และหัวหน้าหน่วยงานเทียบเท่าภาควิชา รวมทั้งการ
 การเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย เป็นต้น

2.4) การปรับปรุงวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร จากการแต่งตั้งโดยผู้บริหาร
 ในระดับที่สูงกว่า มาเป็นการสรรหาโดยการสอบถามความเห็นของบุคลากรกลุ่มต่างๆ ภายใน
 มหาวิทยาลัย

2.5) การกำหนดให้ผู้บริหารดำรงตำแหน่งบริหารเพียงตำแหน่งเดียวและต้อง
 เป็นผู้ปฏิบัติงานได้เต็มเวลา เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารงานในตำแหน่ง
 นั้น ๆ ดังปรากฏในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 ดังนี้

...มาตรา 31 ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการวิทยาลัย
 หัวหน้าแผนกอิสระ ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าหน่วยงานที่เรียก
 ชื่ออย่างอื่น และหัวหน้าภาควิชา ต้องสามารถปฏิบัติงานได้เต็มเวลา และจะดำรง-
 ตำแหน่งหรือรักษาราชการแทน หรือรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง
 ในขณะเดียวกันเกินหกเดือนไม่ได้...

ดังนั้น เมื่อพิจารณาการปรับปรุงพระราชบัญญัติเกี่ยวกับผู้บริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้นี้
 พบว่า เป็นความพยายามสร้างระบบบริหารวิชาการภายในมหาวิทยาลัย ให้มีประสิทธิภาพ
 มากที่สุดโดยให้ผู้รู้ในกิจการมหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

5.2 ปัจจัยภายนอก (Extrinsic Factors) นอกจากปัจจัยภายในมหาวิทยาลัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทยดังกล่าวแล้ว ปัจจัยภายนอกก็มีส่วนสำคัญ ที่เป็นผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ กล่าวคือ

5.2.1 การกระจายสังกัดตามกระทรวงต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยในยุคแรก ทำให้ไม่มีการร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัย และความเคลื่อนไหวเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์สำเร็จได้ในยุคต่อมา เนื่องจากการรวมกลุ่มของอาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มากกว่าการดำเนินการโดยลำพังเฉพาะมหาวิทยาลัยแห่งใดแห่งหนึ่ง ก่อนหน้านี้ การรวมตัวของอาจารย์มหาวิทยาลัยไม่เคยมีมาก่อน เนื่องจากมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอยู่ต่างสังกัด จำนวนอาจารย์ประจำมีน้อย อาจารย์พิเศษที่มาสอนก็เป็นข้าราชการของกระทรวงกรม กองต่าง ๆ ย่อมไม่คำนึงถึงปัญหาของมหาวิทยาลัยว่าเป็นปัญหาหลักที่ต้องได้รับการแก้ไข นอกจากนี้ ในยุคที่มหาวิทยาลัยกระจายสังกัดตามกระทรวงต่าง ๆ บรรดาครู อาจารย์มักดำเนินชีวิตและปฏิบัติงานแบบต่างคนต่างอยู่ ปราศจากความกระตือรือร้นที่จะเหลียวแลประสานร่วมมือกันเท่าที่ควร (ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย, 2507)

เมื่อมหาวิทยาลัยถูกโอนมาอยู่ในสังกัดเดียวกัน ทำให้อาจารย์จากต่างมหาวิทยาลัยซึ่งประสบปัญหาจากระบบบริหารมหาวิทยาลัยเช่นกัน ได้มีโอกาสทำงานร่วมกัน อันนำมาซึ่งการรวมกลุ่มเพื่อผลักดันให้เกิดการปรับปรุงระบบบริหารมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา และการผลักดันของกลุ่มอาจารย์และผู้บริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้ ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยที่สำคัญ ๆ หลายประการ

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ในยุคนี้ แม้ว่าส่วนหนึ่งจะเกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นที่ผู้บริหารจำเป็นต้องอาศัยความเป็นผู้เชี่ยวชาญ และความเป็นนักวิชาการของอาจารย์เพื่อช่วยในการบริหารก็ตาม แต่ก็ต้องยอมรับว่า แนวคิดของผู้บริหารทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัยที่มีต่ออาจารย์เปลี่ยนแปลงไป บริบทของมหาวิทยาลัยตลอดจนสภาพสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดเจน และที่สำคัญคือ ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับ “อาจารย์มหาวิทยาลัย” ทั้งในด้านจำนวน วิธีคิด ตลอดจนรูปแบบในการดำเนินชีวิตของอาจารย์ ได้ส่งผลต่อความเคลื่อนไหวเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ทั้งสิ้น

5.2.2 กระแสแห่งแนวคิดของการปกครองประเทศ ในระบอบประชาธิปไตยที่เฟื่องฟูในสังคมภายนอกมหาวิทยาลัย ทำให้มีการแสดงออกของกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคม อาจารย์และนิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัยก็ไม่พ้นไปจากกระแสเหล่านั้น ในส่วนของนิสิตนักศึกษา มีการเรียกร้องให้มหาวิทยาลัยทบทวนบทบาทและภารกิจของมหาวิทยาลัย และอาจารย์ผู้สอนได้รับผิดชอบต่อปัญหาสังคมมากขึ้น ส่วนอาจารย์ได้เรียกร้องต่อผู้บริหารให้ยอมรับความสำคัญและเปิดโอกาสให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยมากขึ้น

ในยุคที่ 3 ซึ่งอาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยมากที่สุด แม้ว่าโครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัยจะยังคงเป็นรูปแบบของระบบราชการตามกฎหมาย แต่การที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยยุคนี้ มีความเข้าใจระบบการบริหารมหาวิทยาลัยมากขึ้น โดยอาศัยหลักการบริหารแบบทฤษฎีนักวิชาชีพระมาปรับใช้ภายใต้เงื่อนไขของระบบราชการ ทำให้สภาพองค์กรมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการ มีลักษณะใกล้เคียงกับองค์กรวิชาชีพมากที่สุด และปัจจัยภายนอกที่สำคัญมากในยุคนี้ คือ การที่ระบบการเมืองของไทยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในต้นยุคนี้ คือ เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่ทำให้เกิดบรรยากาศของประชาธิปไตยไปในทุก ๆ องค์กรของสังคมมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันหนึ่งในสังคม และมีแนวโน้มของความเป็นประชาธิปไตยสูง จึงมีการปรับเปลี่ยนบรรยากาศในองค์กรไปในทิศทางที่เน้นการบริหารแบบประชาธิปไตย (Democratic management) ได้อย่างรวดเร็ว

6. ผลที่เกิดจากการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย

เมื่อวิเคราะห์จากพัฒนาการ ของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย ตั้งแต่ยุคแรกจนถึงปัจจุบัน พบว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มีผลต่อการบริหารมหาวิทยาลัย ดังนี้

6.1 ผลดี การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ทำให้เกิดผลดี ดังนี้

6.1.1 เป็นการระดมความรู้ความสามารถจากผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ มาเพื่อประโยชน์ในการพัฒนามหาวิทยาลัย

6.1.2 บรรยากาศในการทำงานดี มีความร่วมมือจากบุคลากรกลุ่มสำคัญในองค์กร ทำให้ประสิทธิภาพของงานดี เพราะมีการร่วมคิดร่วมทำ

6.1.3 บุคลากรมีความภักดีต่อองค์กรสูงเพราะมีความพึงพอใจในการทำงาน และมีความมุ่งมั่นต่อวิชาชีพ ดังปรากฏในการศึกษาของ มาณี ไชยธีรานุกัณฐศิริ (2537) ที่พบว่า การ

ที่คณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยมหิดลมีบรรยากาศการบริหารแบบปรึกษาหารือ เนื่องจากรูปแบบการบริหารของคณะในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 มาตรา 29 กำหนดให้มีคณะกรรมการประจำคณะ ซึ่งมีกรรมการประเภทคณาจารย์ประจำร่วมอยู่ในคณะกรรมการประจำคณะ การมีสภาอาจารย์ หรือสโมสรรอาจารย์ ทำให้มีการปรึกษาหารือกันระหว่างผู้บริหารและอาจารย์ บรรยากาศเช่นนี้มีส่วนส่งเสริมให้อาจารย์เกิดความพึงพอใจในการมีส่วนร่วมในการบริหาร และเกิดความรู้สึกถึงการได้รับการยอมรับจากผู้บริหาร ทำให้การทำงานมีความหมายยิ่งขึ้น จึงเป็นเหตุให้อาจารย์มีความมุ่งมั่นต่อการสอน และการผลิตผลงานทางวิชาการ

6.2 ผลเสีย อย่างไรก็ตาม การที่อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารก็ได้ก่อให้เกิดผลที่ไม่พึงประสงค์ ดังนี้

6.2.1 เสียเวลามาก เพราะต้องรับฟังความคิดเห็นจากหลายฝ่าย ทำให้การตัดสินใจบางกรณี ไม่ทันและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์

6.2.2 เกิดความแตกแยกในองค์กร เมื่อไม่สามารถประสานประโยชน์ระหว่างความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันได้

6.2.3 มาตรฐานการตัดสินใจลดลง เพราะมีการประนีประนอมผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย เพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันได้

อภิปรายผล

จากการศึกษาพัฒนาการของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย ของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย ตั้งแต่การก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2459 จนถึงปัจจุบัน ประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย พัฒนาการจากการเรียกร้องของอาจารย์มาเป็นความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้บริหารและอาจารย์ โดยเฉพาะในปลายยุคที่ 2 เพื่อเข้าสู่ยุคที่ 3

โดยหลักการบริหารมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นชุมชนวิชาการ (collegial community) ที่มีลักษณะแตกต่างจากองค์กรบริหารทั่วไป อาจารย์ซึ่งเป็นผู้ที่รู้ดีที่สุดในวิชาชีพของตน ควรเป็นผู้ตัดสินใจว่า จะสอนใคร สอนอะไร และสอนอย่างไร รวมทั้งต้องตัดสินใจด้านงบประมาณ และการวางแผนพัฒนาองค์กรวิชาการ แต่พัฒนาการของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของ

อาจารย์มหาวิทยาลัยไทย แสดงให้เห็นว่า หลักการดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยไทย มาตั้งแต่การก่อตั้งมหาวิทยาลัยครั้งแรก ตลอดเวลาที่ผ่านมา ผู้บริหารมหาวิทยาลัยเท่านั้นที่เป็นผู้ตัดสินใจในกิจการต่าง ๆ ภายในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะผู้บริหารใน 2 ยุคแรก ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัย ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมาโดยตลอด จนต้องกลายเป็นชนวนให้อาจารย์ต้องเรียกร้องเพื่อมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยในที่สุด

ในยุคที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มารวมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีการประชุม สัมมนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันหลายครั้ง รวมทั้งจัดสัมมนาภายในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป้าหมายหลักของการสัมมนาอยู่ที่การเรียกร้องให้มีการปรับปรุงระบบบริหารมหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดดุลยภาพทั้งทิศทางการบริหารระหว่างผู้บริหารและอาจารย์ นอกจากการจัดสัมมนาอย่างเป็นทางการแล้ว ในมหาวิทยาลัยบางแห่งที่มีความพยายามในการเคลื่อนไหว เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภายในด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การรวมกลุ่มกันสร้างเงื่อนไขเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนหัวหน้าภาควิชาเนื่องจากหัวหน้าภาควิชา เป็นตำแหน่งที่ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งไว้ กลยุทธ์ที่ใช้ คือ

...ทุกคนที่คณะก็บอกว่าเอาอย่างนี้ดีไหม ทุกคนลาออกจากหัวหน้าภาควิชาทั้งหมด แล้วมาเลือกกัน เขาใครก็ได้ถ้าใครได้คนนั้นจะถูกแต่งตั้งเป็นหัวหน้าภาควิชาทุกคนก็ทำตามนี้ ตอนหลังมาพบว่า เป็นแผนที่จะให้หัวหน้าภาควิชาออก เพื่อจะได้หาใหม่...
(ระบิล รัตนพานี อังจาก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531)

หรือแม้กระทั่งการใช้สิ่งพิมพ์ภายในมหาวิทยาลัย เป็นสื่อในการวิพากษ์วิจารณ์ผู้บริหารมหาวิทยาลัยในขณะนั้น กล่าวคือ

...แต่ก่อนเสียงที่เข้มแข็งที่สุดของอาจารย์จุฬาฯ คือ สโมสรอาจารย์ มีสารหรือข่าวสารของสโมสรออกมาดีผู้บริหาร พวกอาจารย์จะอ่านทันที จะไม่ตีได้อย่างไร เพราะผู้บริหารสมัยนั้น “นั่งแล้วไม่ยอมลุก” คือคนบดอายุตั้ง 72 ได้กระมัง แล้วอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ ท่านนั่งถึง 65 ปี พวกอาจารย์หนุ่ม ๆ ก็ทนไม่ไหว ก็เขียนบทความจะไล่ท่านออกจากเก้าอี้ ต่าง ๆ นานา ท่านก็ไม่ออกเพราะเงินเดือนของท่าน หมายถึงรวมเงินบำนาญ รวมแล้วมากกว่าที่คนธรรมดาได้รับ ในการเลือกคนบดสมัยนั้น เขาก็นั่งกันในโต๊ะ 12-13 คน ก็เลือกที่ใครที่มัน ช่วยกันเลือกสับกัน... ฉะนั้น พอข่าวสโมสรอาจารย์ออกมาจะเห็น

ว่าชายดีบชายดี แย่งกัน [อ่าน] รวมทั้งพวกผมก็เขียนหนังสือโจมตีไปด้วย คือ...
 อุตส่าห์เขียนว่า “ชราภาพ โดย ชราแพทย์” ชี้แจงว่า คนแก่ brian เสื่อมเป็นอย่างไร
 และมีความเห็นแก้ตัวอย่างไร ในที่สุด... ก็ค่อย ๆ ทอยยกันออกไป...

(ศรัพร วณิเกียรติ, อ้างจาก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530)

จากข้อเรียกร้องของอาจารย์ดังกล่าว ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ การ
 ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเพื่อให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย โดยในอดีต
 พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารภายในไว้
 คล้ายคลึงกัน เช่น กรรมการสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการ
 จากผู้บริหารทั้งหมด และกรรมการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัย คณบดี
 แต่งตั้งจากหัวหน้าแผนกวิชา และผู้บริหารดำรงตำแหน่งโดยไม่มีวาระ เป็นต้น เมื่อพิจารณา
 จากสาระของกฎหมายมหาวิทยาลัย อาจารย์จะมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยแต่เพียง
 ระดับแผนกวิชา โดยการคัดเลือกและแต่งตั้งของสภามหาวิทยาลัย ให้เป็นหัวหน้าแผนกวิชา
 และในระดับคณะโดยการเป็นกรรมการคณะที่ ถ้าในคณะไม่มีการแบ่งภาควิชา หรือไม่ถึงสัปดาห์
วิชา ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งคณาจารย์ในคณะนั้นเป็นกรรมการ หรือเป็นกรรมการเพิ่มเติมให้
ได้จำนวนสี่คน ดังนั้น ถ้าคณะใดที่มีการแบ่งภาควิชาตั้งแต่สัปดาห์วิชาขึ้นไป คณะนั้นจะมี
 เฉพาะกรรมการคณะที่เป็นหัวหน้าแผนกวิชา ไม่มีกรรมการตัวแทนอาจารย์ เป็นต้น

ในยุคนี้ มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติหลายแห่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารภายใน เช่น
 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2507 มาตรา 8(2) กำหนดให้
 กรรมการสภามหาวิทยาลัย ได้แก่ กรรมการซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากศาสตราจารย์ อาจารย์
 หรือหัวหน้าแผนกวิชาในคณะต่างๆ คณะละหนึ่งคน พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์
 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2508 มาตรา 25 ระบุให้คณบดีดำรงตำแหน่งโดยมีวาระเพื่อให้มีการผลัด
 เปลี่ยนผู้บริหารอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคณะกล่าวคือ...คณบดีนั้น สภามหาวิทยาลัยจะ
 ได้คัดเลือกและแต่งตั้งจากหัวหน้าแผนกวิชาคนหนึ่งในคณะนั้น และให้ดำรงตำแหน่งได้คราวละ
 สามปี...

นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขคุณสมบัติของคณบดีจากการที่จำกัดเฉพาะผู้ที่เป็นหัวหน้า
 แผนกมาเป็นอาจารย์หรือผู้ที่เคยเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย...คณบดีนั้น สภามหาวิทยาลัย
 จะได้แต่งตั้งจากคณาจารย์ หรือผู้ที่ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาแล้ว...”
 (มาตรา 22 ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2511 มหาวิทยาลัยศิลปากร

พ.ศ. 2511 มหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2512 และมาตรา 21 ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514)

จากการแก้ไขพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยบางแห่งในยุคนี้ ทำให้เห็นความคลี่คลายของการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับคณบดีในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นผลมาจากการเรียกร้องของอาจารย์เป็นหลัก

2. การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย พัฒนาการจากความจำเป็นที่ต้องให้อาจารย์มีบทบาทในการบริหาร มาเป็นการรับรู้ร่วมกันระหว่างผู้บริหารและอาจารย์

ผู้บริหารมหาวิทยาลัยใน 2 ยุคแรก ได้แก่ นักการเมืองจากภายนอกมหาวิทยาลัย เช่น รัฐมนตรีกระทรวงต้นสังกัดของมหาวิทยาลัย ในยุคที่มหาวิทยาลัยกระจายสังกัดตามกระทรวงต่าง ๆ นายกรัฐมนตรีและนักการเมืองผู้ใกล้ชิดในยุคที่มหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวมีอำนาจ แต่ขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์วิชาชีพและมีความแตกต่างจากการบริหารกระทรวง ทบวง กรม ทั่วไป การให้อาจารย์ได้มีบทบาทในภารกิจของมหาวิทยาลัยร่วมกับผู้บริหาร เป็นไปในลักษณะการสั่งการตามสายการบังคับบัญชาในระบบราชการ ให้เป็นไปตามที่ผู้บริหารต้องการ แต่ธรรมชาติของนักวิชาชีพจะเน้นการสร้างสรรค์ร่วมกัน มากกว่าการบังคับบัญชา ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของอาจารย์ในระยะแรก ๆ จึงเป็นไปตามที่ผู้บริหารกำหนดให้มากขึ้น แต่ในยุคของการบริหารแบบมีส่วนร่วมเพื่อฟื้นฟูในมหาวิทยาลัยภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 สาระของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์เปลี่ยนไป การมีจำนวนอาจารย์ประจำมากขึ้น การสนับสนุนให้บุคลากรภายในมหาวิทยาลัยบริหารงาน โดยปราศจากการแทรกแซงของนักการเมืองภายนอก น่าจะเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ผู้บริหารและอาจารย์มหาวิทยาลัยในยุคต่อมามีความเข้าใจถึงความจำเป็นที่ต้องให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหาร

การเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย โดยการเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีขึ้นอย่างมากมาย ในยุคปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้บริหารและอาจารย์ ดังปรากฏในข้อคิดของผู้บริหารท่านหนึ่งที่เคยมีประสบการณ์ได้ร่วมงานด้านการบริหารกับตัวแทนอาจารย์จากสภาคณาจารย์ ดังนี้

...ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขณะนี้ได้เปิดโอกาสให้อาจารย์เข้ามา มีบทบาทในการมีส่วนร่วมในหลายจุดที่สำคัญๆ ประธานสภาคณาจารย์ก็อยู่ในสภามหาวิทยาลัย และที่สำคัญ คือ กรรมการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยซึ่งมีค่อนข้างมากนั้น ส่วนใหญ่จะมีผู้แทนของสภาคณาจารย์อยู่ด้วย กรรมการใดสำคัญ ๆ ประธานสภาคณาจารย์ก็ไป represent สภาคณาจารย์ด้วยตนเอง กรรมการอื่น ๆ เช่น กรรมการงบประมาณ ทรัพย์สิน โรงพิมพ์ สวัสดิการ มีกรรมการสภาคณาจารย์ไปมีส่วนร่วมอยู่ด้วยแทบทั้งสิ้น ซึ่งก็ได้พิสูจน์ว่ามีส่วนดีเป็นอันมาก ความเข้าใจระหว่างอาจารย์กับฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างดีมากยิ่งขึ้นตัวอย่างเช่น กรรมการทรัพย์สินซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องระวังมาก ต้องแสดงให้เห็นว่าไม่มีอะไรเคลือบแคลง ไม่เป็นการล่อลวงใคร ตรงไปตรงมา ผู้แทนสภาคณาจารย์เข้ามาช่วยได้เป็นอย่างมาก มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ช่วยให้งานผ่านไปด้วยดีในเรื่องการเจรจากับคนภายนอก การกำหนดเงื่อนไขทางกฎหมายและผลประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยควรจะได้รับ ในแง่นี้ก็ประโยชน์อย่างมากทีเดียว... (เกษม สุวรรณกุล,

2525)

นอกจากการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้านนโยบายและการบริหารงานทั่วไปแล้ว ในการบริหารงานวิชาการย่อมปฏิเสธไม่ได้เลยที่ต้องมีอาจารย์เป็นองค์ประกอบสำคัญในคณะกรรมการที่เกี่ยวกับวิชาการ อาจกล่าวได้ว่าในคณะกรรมการดังกล่าว อาจารย์เป็นกลุ่มบุคลากรหลัก ดังปรากฏในการแสดงความพึงพอใจของผู้บริหาร เมื่อมีการปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการประจำ ซึ่งเป็นกรรมการสูงสุดในการบริหารบัณฑิตวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ดังนี้

...องค์ประกอบคณะกรรมการประจำมี 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มนักวิชาการซึ่งเป็นผู้แทนสาขาวิชา จำนวน 16 คน อีกกลุ่มหนึ่ง คือ กลุ่มคณบดี เป็นกลุ่มของประธานกรรมการบัณฑิตศึกษาประจำคณะ... ฉะนั้น ใน 2 กลุ่มนี้ก็มีฝ่ายบริหาร คือคณบดี 13 คน ฝ่ายวิชาการคือ ผู้แทนจากสาขาวิชาต่าง ๆ 16 คน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่ดีด้วยเหตุผลว่า นักบริหารกับนักวิชาการมีโลกทัศน์คนละอย่าง มองโลกคนละอย่าง ผู้บริหารนั้นตั้งแต่หัวหน้าแผนกวิชา หรือคณบดี หรืออธิการบดี จำเจอยู่กับข้อเท็จจริงในสิ่งที่เป็นอย่างอยู่ซึ่งมีปัญหามากมายเหลือเกิน มีทั้งปัญหาเรื่องคน ปัญหาเรื่องความขัดแย้งทางความคิด และปัญหาเรื่องเงิน ฉะนั้น จึงมักมีแนวโน้มที่จะคิดว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นเป็นของยาก เป็นไปไม่ได้ แต่นักวิชาการนั้น เนื่องจากไม่ได้คุ้นเคยอยู่กับความจำเจของปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งหยาบหยาบต่าง ๆ มากมาย ฉะนั้น นักวิชาการนี้ โลกทัศน์ของเขาเลิกลอย ต้องการ

จะได้สิ่งนั้น ต้องการจะได้สิ่งนี้ การมีฝ่ายบริหารกับฝ่ายวิชาการในจำนวนที่ค่อนข้างจะ ก้ำกึ่งกัน ทำให้นักวิชาการ ซึ่งใฝ่ฝันจะมี Ideal หรืออุดมคติอันสูงส่ง และนักบริหาร ผู้จำเจอยู่กับข้อเท็จจริงเกิดการออมชอมและสมดุลงค์ หมายความว่า การดึงไปและดึงมา สะดวกกว่าเท่าที่กรรมการบัณฑิตวิทยาลัยนั้นมีแต่คนบดี้ล้วน ๆ ก็จำเป็นอยู่เองที่ Idea ใหม่ ๆ จะเกิดขึ้นยาก...(วิทย์ วิศทเวทย์, 2518)

ซึ่งการมีตัวแทนองค์การของอาจารย์เข้าไปรับรู้กิจการของมหาวิทยาลัย นอกจากจะเป็น การร่วมรับผิดชอบในการตัดสินใจใด ๆ ของมหาวิทยาลัยร่วมกันแล้ว ยังเป็นการตรวจสอบการ ทำงานและให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้บริหารในเวลาเดียวกัน รวมทั้งเป็นการลดช่องว่างทางความคิด และช่วยให้การทำงานร่วมกันระหว่างผู้บริหารกับอาจารย์เป็นผลดียิ่งขึ้น

3. อาจารย์มีบทบาทอย่างสำคัญในการบริหารมหาวิทยาลัยเนื่องมาจากความเป็น นักวิชาชีพ หรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาเฉพาะมากกว่าความเป็นนักบริหาร

ลักษณะดังกล่าวปรากฏชัดเจนเมื่อรัฐบาลกำหนดให้ มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานหลัก หน่วยงานหนึ่งในการพัฒนาประเทศในยุคที่มหาวิทยาลัยทั้งหมด มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี การ จัดตั้งหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย เพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศของรัฐบาล ไม่ว่าจะ เป็น สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น รวมทั้งการปรับปรุงพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยเพื่อรองรับภารกิจด้านการสอน การวิจัย และการให้บริการวิชาการแก่สังคม ล้วนมีอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นองค์ประกอบสำคัญ โดยเฉพาะการคัดเลือกอาจารย์จากคณะ ต่าง ๆ เพื่อดำเนินการการจัดทำแผนพัฒนา ซึ่งเป็นการกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัย ก็ พิจารณาจากอาจารย์ในคณะและศาสตร์สาขาวิชาที่เกี่ยวข้องและจำเป็นในการจัดทำแผนพัฒนา มหาวิทยาลัย ดังตัวอย่างการจัดตั้งคณะกรรมการวางแผนและพัฒนาของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะประกอบด้วยผู้บริหารในงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังประกอบด้วยอาจารย์จากสาขาวิชา ต่าง ๆ ดังนี้

...ทางจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้กำหนดให้มีรองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนาขึ้น... มีคณะกรรมการสองชุดซึ่งเป็นกรรมการที่สำคัญ ชุดหนึ่งคือ คณะกรรมการวางแผน และพัฒนาซึ่งเป็นกรรมการที่มีท่านอธิการเป็นประธาน และคณะกรรมการชุดนี้เป็น กรรมการที่ประกอบด้วยบุคคล 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มาโดยตำแหน่ง ได้แก่รองอธิการบดี

ทุกฝ่าย และกลุ่มที่มาโดยคุณวุฒิเฉพาะตัว ได้แก่ ผู้ที่ตามหลักวิชาวางแผนแล้วจำเป็นต้องมีในกรรมการ เช่น นักเศรษฐศาสตร์ หรือผู้ที่รู้เกี่ยวกับการเงินและทรัพยากร และผู้แทนกลุ่มสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นักการศึกษา และนักปรัชญา เป็นต้น...และอีกชุดหนึ่งเรียกว่ากรรมการประสานงานวางแผนและพัฒนา...(วิจิตร ศรีสอ้าน, 2518)

ในยุคปัจจุบันยังเห็นได้ชัดเจนจากคณะกรรมการที่มหาวิทยาลัยแต่งตั้งขึ้น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของมหาวิทยาลัย ล้วนประกอบด้วยอาจารย์ผู้เชี่ยวชาญจากสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญ รวมทั้ง ก.ม. และ อ.ก.ม. วิสามัญ ทั้ง 8 ชุด ประกอบด้วยอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะ อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ ประกอบด้วยศาสตราจารย์จากมหาวิทยาลัยถึง 14 คน จาก อ.ก.ม. ทั้งหมด 18 คน

4. การที่อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารได้โดยปราศจากข้อโต้แย้ง ต้องมีการตราไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

จากหลักฐานในอดีตพบว่า ถ้าไม่มีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ไว้ในพระราชบัญญัติอย่างชัดเจนแล้ว อาจารย์จะไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจใด ๆ หากผู้บริหารไม่มีความประสงค์ให้มีขึ้น เพราะการตัดสินใจในอดีต เป็นอำนาจของผู้บริหารหรือกลุ่มผู้บริหารที่วนเวียนผลัดกันอยู่ในตำแหน่ง และแม้มีการกำหนดเงื่อนไขไว้ในกฎหมาย เช่น การกำหนดวาระของผู้บริหารไว้ แต่ก็ไม่ได้ถือปฏิบัติ เนื่องจากรู้กันเฉพาะในกลุ่มผู้บริหาร

...เพราะฉะนั้น สมัยนั้นจึงพูดจากันรู้เรื่อง หัวหน้าแผนกวิชาที่ยังไม่ได้เข้าไป ก็เข้าไปในโอกาสต่อไป คือ ผลัดเปลี่ยนกันเป็นคนบด การดูแลมหาวิทยาลัยในยุคนั้น เป็นการดูแลด้วยหัวหน้าแผนก เพราะหัวหน้าแผนกจะเวียนกันเข้าเป็นคนบดทุก 2 ปี และหัวหน้าแผนกวิชานี้ เมื่อตั้งแล้วก็อยู่จนกระทั่งเกษียณ หรือตายในตำแหน่ง หรือลาออกไปเสียก่อน... (ประสม สถาปิตานนท์, อ้างจาก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530)

การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2520 - 2530 รวมทั้งการมีมหาวิทยาลัยใหม่ ๆ เกิดขึ้นในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมามีการจำกัดอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารไว้ในระดับหนึ่งโดยเน้นการบริหารในรูปองค์คณะบุคคล ให้อาจารย์เป็นส่วนประกอบในองค์คณะบุคคลนั้น กำหนดให้การดำเนินการต่าง ๆ ของผู้บริหารต้องได้รับการตรวจสอบโดยกลไกที่

กำหนดขึ้นควบคู่กันไป เช่น การเข้าสู่ตำแหน่งโดยการสรรหา และมีคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่ง การกำหนดวาระการบริหารไม่ให้อยู่ในตำแหน่งนานเกินสมควร เป็นต้น นอกจากนี้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยยุคนี้ กำหนดให้มีองค์กฤษฎาจารย์ ซึ่งเป็นองค์กฤษฎาจารย์มหาวิทยาลัย ให้มีบทบาทในการบริหารภายในมหาวิทยาลัยได้ถูกต้องตามกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการบริหารที่มีประสิทธิภาพของอาจารย์ จึงต้องมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ

5. การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทยสามารถเกิดขึ้นได้ในระบบราชการ ภายใต้หลักการบริหารแบบนักวิชาชีพ

ความแตกต่างของระบบบริหารแบบราชการและแบบนักวิชาชีพค่อนข้างเด่นชัด ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานของงาน (Standardization) ความเฉพาะเจาะจงของงาน (Specification) และศูนย์กลางของการใช้อำนาจ (Authority) โดยการบริหารแบบราชการนั้น เน้นความเป็นระบบระเบียบ กฎเกณฑ์ อำนาจนั้นเกิดจากตำแหน่งหน้าที่ที่ครองอยู่ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการตัดสินใจ เพราะอยู่ในตำแหน่งที่สูงกว่า ไม่ได้เกิดจากบุคลิกภาพส่วนตัว หรือความรู้ความสามารถทางเทคนิคที่สูงกว่าผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนนักวิชาชีพเน้นการเปลี่ยนแปลง และเป้าหมายของงาน อำนาจในระบบวิชาชีพเกิดจากความรู้ในวิชาชีพ นักวิชาชีพจะสร้างกฎระเบียบขึ้นมาควบคุมตนเองในหมู่นักวิชาชีพด้วยกัน ดังนั้นผู้ที่อยู่ในระบบราชการจึงอยู่เพื่อทำตามคำสั่ง ในขณะที่นักวิชาชีพรู้แล้วว่าต้องทำอะไร และจะทำอย่างไร ความจงรักภักดีของนักวิชาชีพจึงมีต่อองค์กรและวิชาชีพของตน ในขณะที่ระบบราชการนั้น ความจงรักภักดีจะมีต่อองค์กรและอำนาจ ดังปรากฏในตารางที่ 24

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 24 ความแตกต่างระหว่างระบบราชการและระบบวิชาชีพ

คุณลักษณะองค์กร ระบบ	ระบบราชการ	ระบบวิชาชีพ
1. มาตรฐาน (Standardization) 1.1 ความเป็นกิจวัตรของงาน 1.2 ความต่อเนื่องของวิธีการ 1.3 กฎระเบียบ	1.1 เน้นรูปแบบเดิม ๆ ของปัญหา 1.2 เน้นการเก็บสถิติ 1.3 มีกฎเกณฑ์ไว้บังคับใช้	1.1 เน้นลักษณะเฉพาะของแต่ละปัญหา 1.2 เน้นการวิจัยและการเปลี่ยนแปลง 1.3 มีกฎระเบียบให้เป็นทางเลือก
2. ความเฉพาะของงาน (Specialization) 2.1 หลักการทำงาน 2.2 หลักของทักษะ	2.1 เน้นประสิทธิภาพของวิธีการ 2.2 ทักษะเกิดจากการฝึกปฏิบัติ	2.1 เน้นความสำเร็จตามเป้าหมาย 2.2 ทักษะเกิดจากการใช้ความรู้
3. อำนาจ (Authority) 3.1 ความรับผิดชอบในการตัดสินใจ 3.2 การใช้อำนาจ	3.1 การตัดสินใจยึดกฎระเบียบเป็นหลัก 3.2 ใช้กับสาธารณชน - มีความภักดีกับองค์กรและผู้มีอำนาจ - อำนาจเกิดจากตำแหน่งหน้าที่	3.1 การตัดสินใจขึ้นอยู่กับหลักการทางวิชาชีพและความเฉพาะของแต่ละปัญหา 3.2 ใช้กับวิชาชีพ - มีความภักดีต่อสมาคมวิชาชีพและต่อผู้รับบริการ - อำนาจเกิดจากความรู้ความสามารถส่วนบุคคล

ที่มา : Lane, Willard R., 1967.

และจากการศึกษาของ ซิฟฟิน (Siffin, 1966) พบว่าการบริหารราชการแบบดั้งเดิมของ สังกมไทยมีลักษณะที่เด่นชัด คือลักษณะเฉื่อยชา อยู่กับที่ (Inert) มีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาระบบ และสถานะเดิม (System maintenance and Status quo) และที่สำคัญคือ ไม่สนับสนุนให้มีการ ริเริ่มจากผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งการบริหารมหาวิทยาลัยของไทยก็มีสภาพดังกล่าวมาในระยะแรก เนื่องจากมหาวิทยาลัยไทยเกิดและเติบโตในระบบราชการ

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพัฒนาการของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของ อาจารย์มหาวิทยาลัยไทย พบว่า ในอดีต การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ เกิดจากการรวมพลัง เพื่อให้มีสิทธิ์มีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกับผู้บริหาร โดยใช้เวลาค่อนข้าง ยาวนาน จากหลักฐานที่ปรากฏ เริ่มต้นจากการเป็น แนวคิด เพื่อให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการ บริหารมหาวิทยาลัยในยุคแรก และก่อตัวเป็นความ เคลื่อนไหว เพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหาร ในยุคที่ 2 และมีผลในทางปฏิบัติชัดเจนในการบริหารมหาวิทยาลัยในยุคที่ 3 โดยจะเห็นความ อ่อนตัวของระบบราชการภายในมหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน เมื่อมหาวิทยาลัยมาสังกัดทบวง มหาวิทยาลัย การให้อำนาจการตัดสินใจแก่มหาวิทยาลัยหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการบริหาร ทั่วไป การบริหารงานบุคคล และโดยเฉพาะการบริหารงานวิชาการ ทำให้ประสิทธิภาพของงาน โดยส่วนรวม มีคุณภาพมากขึ้นในระยะแรก ที่สำคัญ คือ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย มีความเข้าใจ หลักการบริหารองค์การวิชาการ โดยเน้นการบริหารแบบนักวิชาชีพ ไม่เน้นการบังคับบัญชา เหมือนระบบราชการทั่วไป

แต่ในปัจจุบัน พบว่า อาจารย์ให้ความสนใจต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย น้อยลง (ประสิทธิ์ ไชววิไลกุล, 2540 ; พรชัย พัชรินทร์ตนะกุล, 2540 และคมสันต์ ลีตเมธ, 2540) สภาพการณ์ดังกล่าวอาจเกิดจากเงื่อนไขต่าง ๆ ได้แก่

1. ขวัญและกำลังใจของอาจารย์ลดลง เนื่องจากเงินเดือนและค่าตอบแทนของอาจารย์ มหาวิทยาลัยไม่เหมาะสม ทำให้อาจารย์ต้องแสวงหาหนทางเพื่อให้สามารถดำรงศักยภาพของ ความเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยไว้ให้ได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ นอกจากนั้น การพิจารณาความดีความ ชอบ พิจารณาจากผลงานทางวิชาการเป็นหลักแต่ไม่ได้ให้น้ำหนักกับการมีส่วนร่วมในการบริหาร

2. คุณลักษณะของอาจารย์เปลี่ยนไป สภาพวิกฤตในมหาวิทยาลัยไทย นอกจากความ ขาดแคลนผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว อาจารย์มหาวิทยาลัยในปัจจุบันซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาจารย์ใหม่ ต้อง ดิ้นรนเพื่อความก้าวหน้าส่วนตัว เพราะโอกาสของความก้าวหน้าในมหาวิทยาลัยส่งเสริมให้คนไม่

ทำงานเป็นทีมก็ก้าวหน้าได้ (ทองศรี กำภู ณ อยุธยา, 2531) และการเข้ามีส่วนร่วมในการบริหาร หมายถึง การถูกดึงเวลาไปจากการสอนและการสร้างผลงานทางวิชาการ ซึ่งเป็นหนทางแห่งความก้าวหน้า ส่วนอาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความสามารถ ก็มักทำงานในระดับชาติ ระดับนานาชาติ ตลอดจนการเป็นผู้เชี่ยวชาญให้กับองค์กรต่าง ๆ ทำให้ความสนใจเกี่ยวกับการบริหาร กลับไปเป็นบทบาทของผู้บริหารและอาจารย์บางกลุ่มในมหาวิทยาลัยเท่านั้น ไม่ได้เป็นกระแสหลักที่อยู่ในความสนใจของอาจารย์เท่าที่ควรเช่นในอดีต

3. อาจารย์บางส่วนคิดว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นรูปแบบหนึ่งของการเมืองภายในสถาบัน ที่อาจสร้างความแตกแยกในหมู่อาจารย์ด้วยกัน เพราะการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ย่อมต้องมีผู้ได้รับประโยชน์ และเสียประโยชน์ ซึ่งอาจทำให้เสียเพื่อน ยิ่งไปกว่านั้น อาจารย์บางส่วนรับรู้ว่า การบริหารมหาวิทยาลัยที่พบเห็นอยู่มีการเล่นการเมืองมากเกินไป (Strong Politicization) ทำให้มหาวิทยาลัยขาดประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในอุดมคติได้ครบถ้วน โดยเฉพาะความเป็นเลิศทางวิชาการ แม้กระทั่งจะรักษาตติกาและกฎระเบียบ (Law and order) ให้มหาวิทยาลัยมีบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการเรียนการสอนระดับอุดมศึกษา ก็ยังยาก (ปฐม มณีโรจน์, 2532 ; ประสิทธิ์ โสวิไลกุล, 2540)

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพัฒนาการ ของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทยดังกล่าว และเพื่อให้การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์เป็นประโยชน์ต่อสถาบันและวิชาชีพอย่างแท้จริง จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะเพื่อการบริหารสถาบัน

1.1 ควรปรับปรุงองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย/สถาบัน ให้มีลักษณะไตรภาคีที่แท้จริง สภามหาวิทยาลัย/สถาบันโดยทั่วไป มักกระทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย / สถาบันเท่านั้น แต่ในเวลาที่มิมีปัญหาต้องตัดสินใจ สภามหาวิทยาลัย/สถาบัน จะมีบทบาทอย่างสำคัญและเป็นที่พักพิงของผู้บริหารและอาจารย์ในสถาบันได้ จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ พบว่า สภามหาวิทยาลัย/สถาบัน 2 ยุคแรกไม่มีอาจารย์เป็นกรรมการอยู่ด้วย องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย/สถาบัน ประกอบด้วยผู้บริหาร ซึ่งนอกจากจะทำให้การตัดสินใจจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มแล้ว ในทางปฏิบัติผู้บริหารที่เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย/สถาบันระดับ

คนบดี หัวหน้าหน่วยงาน เป็นผู้ที่ถูกควบคุมการปฏิบัติงานตามระบบการบังคับบัญชาแบบราชการ แต่เมื่อเข้ามาอยู่ในสภามหาวิทยาลัย/สถาบันในฐานะผู้บริหารนโยบาย สิ่งที่มีปรากฏคือ ผู้บริหารเหล่านั้นจะไม่เห็นความสำคัญของกฎระเบียบ กลายเป็นเรื่องถ้อยที่ถ้อยอาศัยและประนีประนอมกันในที่สุด เมื่อมีการปรับปรุงองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย/สถาบันให้มีตัวแทนอาจารย์เป็นกรรมการอยู่ด้วย ก็เป็นที่ยอมรับจากผู้บริหารว่าการมีกรรมการสภามหาวิทยาลัย/สถาบันเป็นไตรภาคีมีประโยชน์ต่อการบริหาร ทำให้การตัดสินใจรอบคอบขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย/สถาบันหลายแห่ง ยังคงมีลักษณะเป็นทวิภาคี คือ ประกอบด้วยผู้บริหารและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ไม่มีตัวแทนอาจารย์เป็นกรรมการอยู่ด้วย ทำให้การตัดสินใจของสภามหาวิทยาลัย/สถาบันในบางเรื่องไม่ได้รับการยอมรับจากประชาคมภายในมหาวิทยาลัย โดยอ้างเหตุผลว่า สภามหาวิทยาลัย/สถาบันมีองค์ประกอบที่ไม่สมจึงขาดความชอบธรรมในการตัดสินใจ เช่น กรณีปัญหาความขัดแย้งในการสร้างศูนย์การแพทย์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มีข้ออ้างจากผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของสภามหาวิทยาลัยว่า องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยไม่เป็นไตรภาคี จึงขาดความชอบธรรมและขาดความน่าเชื่อถือในการตัดสินใจในครั้งนั้น อนึ่ง ในแผนระยะยาวของทบวงมหาวิทยาลัย ได้เน้นให้มีการปรับปรุงองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย/สถาบันในสังกัด ให้มีลักษณะเป็นไตรภาคีภายในระยะเวลาของแผนพัฒนามหาวิทยาลัยดังกล่าว และจากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องมีอาจารย์เป็นส่วนหนึ่งของการตัดสินใจในระดับนโยบายของสถาบัน จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย/สถาบันที่ยังคงเป็นทวิภาคีอยู่ ให้มีความสมดุลย์แห่งทัศนะในการบริหาร โดยการให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารนโยบายสถาบัน

1.2. ควรมีการแก้ไข ปรับปรุงกฎระเบียบ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัย/สถาบันให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารทั้งการมีส่วนร่วมในรูปแบบและการมีส่วนร่วมในวิธีการ เมื่อพิจารณาจากระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัย/สถาบันในปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าอาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยตามรูปแบบค่อนข้างชัดเจน เช่น การมีส่วนร่วมในคณะกรรมการต่าง ๆ การมีส่วนร่วมในการสรรหาผู้บริหาร เป็นต้น โดยแต่ละสถาบันต่างมีข้อกำหนดที่แตกต่างกันไปตามบริบทของสถาบันนั้น ๆ แต่การมีส่วนร่วมในวิธีการยังเป็นปัญหาอยู่แม้ว่ามหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบัน จะอยู่ในยุคที่เรียกว่าเป็นประชาธิปไตยมากกว่าทุกยุคที่ผ่านมามีวิธีการบริหารย่อมแตกต่างกัน บางแห่งอาจารย์ได้มีส่วนร่วมเพียงการเสนอ

ความเห็น แต่การตัดสินใจเป็นของผู้บริหาร หรือบางแห่งอาจารย์ได้มีส่วนร่วมตั้งแต่การเสนอแนวคิด มาตรการ ตลอดจนร่วมตัดสินใจกับผู้บริหาร เป็นต้น

ดังนั้นแต่ละสถาบันควรมีการทบทวนเป้าหมาย บทบาท ภารกิจของสถาบันแล้วกำหนดทิศทางของสถาบันให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถกำหนดวิธีการดำเนินงานของสถาบันได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและควรมีการปรับปรุงแนวทางในการดำเนินงานให้ทันต่อปัญหา และการเปลี่ยนแปลงของสังคมอยู่เสมอ

1.3 ผู้บริหารต้องมีทัศนคติที่ดีต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ ในอดีตผู้บริหารมักมีทัศนคติในเชิงบังคับบัญชาแบบราชการ โดยเฉพาะในยุคที่มหาวิทยาลัยกระจายสังกัดตามกระทรวง และยุคที่มหาวิทยาลัยสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้บริหารมักไม่ใส่ใจต่อความคิดของอาจารย์ โดยถือว่าอาจารย์คือผู้ใต้บังคับบัญชาในระบบราชการไม่ได้คิดว่าอาจารย์คือ เพื่อนร่วมงาน (colleague) แนวคิดดังกล่าวเริ่มคลี่คลายเมื่อมหาวิทยาลัยมาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งสนับสนุนให้บุคลากรภายในบริหารงานด้วยตนเองมากที่สุด ทำให้ระบบการบังคับบัญชาแบบราชการอ่อนตัวลง และอาจารย์เองก็ได้ใช้ความรู้ความสามารถในการพัฒนามหาวิทยาลัยจนเป็นที่ประจักษ์แก่ผู้บริหาร บรรยาการการบริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้จึงน่าจะแสดงให้เห็นความร่วมมือระหว่างผู้บริหารกับอาจารย์มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในทางบริหารนั้น ความขัดแย้งทางความคิดย่อมมีขึ้นเป็นปกติวิสัยอยู่แล้วระหว่างผู้บริหารกับบุคลากรในองค์กร แต่เป็นที่น่าแปลกใจที่ความคิดแบบเดิม ๆ ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย/สถาบันบางแห่งยังคงปรากฏอยู่ จากประสบการณ์ของผู้บริหารท่านหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัยมากกว่า 20 ปี เคยดำรงตำแหน่งบริหารในมหาวิทยาลัยมาแล้วเกือบทุกตำแหน่ง ยืนยันว่าผู้บริหารบางส่วน ยังคงไม่ชอบให้อาจารย์มีบทบาททางความคิดเกี่ยวกับการบริหารสถาบัน โดยผู้บริหารเห็นว่าอาจารย์ที่มีบทบาททางการบริหารทำให้เกิดความวุ่นวายสร้างความยุ่งยากให้แก่การบริหาร ในทางตรงกันข้าม อาจารย์มีความเห็นว่าตนควรได้ใช้ความรู้ความสามารถในการเสนอแนะการบริหารเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่สถาบัน เพื่อให้การตัดสินใจนั้นรอบคอบขึ้น และเป็นการตรวจสอบการบริหารในขณะเดียวกัน เมื่อมีความคิดขัดแย้งกันแต่ไม่มีการปรึกษาหารือกันทำให้เกิดผลเสียต่อการบริหารมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา กล่าวคือ ผู้บริหารตัดสินใจอย่างไม่รอบคอบโดยขาดการตรวจสอบในบางกรณี และผลพวงของการตัดสินใจนั้นมักทำให้เกิดปัญหาตามมาในภายหลังเมื่อผู้บริหารเหล่านั้นพ้นจากตำแหน่งหน้าที่แล้ว ส่วนอาจารย์นั้นเมื่อไม่มีโอกาสใช้ความรู้ความสามารถให้เป็นประโยชน์ต่อองค์กรได้ ก็ถือเป็นข้ออ้าง

ประการหนึ่งในการออกไปใช้ความรู้ความสามารถนั้นนอกสถาบัน ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหาร และอาจารย์ในเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น การรับฟังเหตุผลซึ่งกันและกันน่าจะเป็นทางออกที่ดีต่อการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้

1.4 ควรมีการเตรียมอาจารย์เพื่อให้มีส่วนร่วมในการบริหารอย่างมีคุณภาพ การบริหารแบบมีส่วนร่วม เป็นรูปแบบการบริหารที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกลุ่มทฤษฎีองค์การอีกแบบหนึ่ง จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่า อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยค่อนข้างมาก อาจารย์จึงควรเรียนรู้ทักษะในการบริหารอย่างเพียงพอที่จะดึงหลักการและแนวคิดทางการบริหารมาประยุกต์ใช้ร่วมกับความรู้ทางวิชาชีพที่อาจารย์มีอยู่อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะการบริหารมหาวิทยาลัยในอนาคต ที่ดูเหมือนจะต้องเผชิญกับสภาพความซับซ้อนและแรงกดดันจากสิ่งแวดล้อมภายนอกมากกว่าทุกยุคที่ผ่านมา อาจารย์ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญต่อความคงอยู่ ชื่อเสียง และคุณภาพของมหาวิทยาลัย ควรได้รับการเตรียมทักษะทางการบริหารและการจัดการยุคใหม่เพื่อให้สามารถตัดสินใจร่วมกับผู้บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การพัฒนาอาจารย์โดยการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับทักษะการบริหารและการจัดการ การพัฒนาระบบการสื่อสารภายในสถาบันให้มีความรวดเร็ว ชัดเจน การเปิดโอกาสให้อาจารย์ได้เป็นผู้บริหารและกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ มากขึ้น เป็นต้น

1.5 อาจารย์ต้องมีวินัยในตนเอง และมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อวิชาชีพและต่อสถาบัน โดยอาจารย์ต้องเข้าใจบทบาทที่แท้จริงของตน และต้องมีความรู้เพียงพอในเรื่องที่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจโดยเฉพาะระเบียบและข้อกฎหมาย เพราะการขาดข้อมูล หรือการมีข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์จะทำให้การตัดสินใจไม่มีคุณภาพ ขาดความน่าเชื่อถือ กลายเป็นการคาดคะเน ประเมินสถานการณ์ตามที่คิดว่าควรจะเป็นมากกว่าการใช้หลักการและเหตุผล ทำให้ผู้บริหารอาจใช้เป็นข้ออ้างในการสกัดกั้นการมีส่วนร่วมของอาจารย์

2. ข้อเสนอแนะเพื่อการวิจัยต่อไป มีดังนี้

2.1 ควรมีการศึกษาถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ โดยเน้นกระบวนการบริหารมหาวิทยาลัยในแต่ละด้าน

2.2 ควรมีการศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์อย่างละเอียด เกี่ยวกับพัฒนาการของสภาอาจารย์ ซึ่งเป็นองค์กรเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย

2.3 ควรมีการศึกษาสภาพ และความคาดหวังของผู้บริหารและอาจารย์ เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์