

### บทที่ 3

#### การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ในยุคมหาวิทยาลัย กระจายสังกัดตามกระทรวง (พ.ศ. 2459 - 2502)

มหาวิทยาลัยในยุคนี้ มีทั้งหมด 5 แห่ง ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัย  
วิชาธรรมศาสตร์และการเมือง มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ  
มหาวิทยาลัยศิลปากร โดยการก่อตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เป็นการยกฐานะโรงเรียนวิชาชีพ  
ชั้นสูงที่มีอยู่ในขณะนั้นขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย การก่อตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2459  
นั้น เป็นการยกฐานะของโรงเรียนข้าราชการพลเรือนที่มีอยู่เดิมขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย รูปแบบ  
การบริหารในระบบราชการดำเนินไปโดยไม่มีพระราชบัญญัติรองรับ จนกระทั่งมีการก่อตั้ง  
มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นใน พ.ศ. 2476 มหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งได้พัฒนา  
โครงสร้างการบริหารภายใน ด้วยการมีองค์กรเพื่อการปกครองตนเอง คือ สภามหาวิทยาลัย  
(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และคณะกรรมการมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และ  
การเมือง) แทนการถูกปกครองโดยองค์กรภายนอกมหาวิทยาลัยเช่นเมื่อเริ่มก่อตั้งมหาวิทยาลัย  
แห่งแรก อย่างไรก็ตามองค์ประกอบขององค์กรเพื่อการบริหารภายในมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่ง  
กำหนดให้ผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัย อันได้แก่อธิการบดี (ผู้ประศาสน์การ) คณบดีและ  
หัวหน้าแผนกเป็นกรรมการในองค์กรบริหารสูงสุดในมหาวิทยาลัย ส่วนอาจารย์ได้มีส่วนร่วมใน  
การบริหารมหาวิทยาลัยในระดับแผนกวิชาและคณะ โดยพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้ง  
สองแห่งกำหนดให้มี คณะกรรมการประจำคณะประกอบด้วยคณบดีและอาจารย์ในคณะนั้นเป็น  
กรรมการ นอกจากนั้นอาจารย์ยังมีบทบาทในการกำหนดหลักสูตร และการเรียนการสอน  
ในระดับแผนก แต่ยังไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายในระดับสถาบัน หรือการได้มา  
ซึ่งผู้บริหาร รวมทั้งการบริหารงานบุคคล เนื่องการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในยุคนี้  
อยู่ในระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนกลางของประเทศ คือ ระเบียบข้าราชการพลเรือน  
เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น แม้กระทั่งใน 10 ปีต่อมา เมื่อมีการยกฐานะ  
โรงเรียนวิชาชีพขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยอีก 3 แห่ง ในปี พ.ศ. 2486 คือมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยใหม่ก็มี  
ความคล้ายคลึงกับมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งมาก่อน คือ ให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอยู่ในสังกัด  
หน่วยงานที่รับผิดชอบโรงเรียนวิชาชีพเดิม เพื่อความสะดวกในการบริหารและดำเนินงานอย่าง

ต่อเนื่องภายใต้ระบบบริหารแบบราชการ  
มหาวิทยาลัยมากนัก

โดยที่อาจารย์ยังไม่มีบทบาทในการบริหาร

### การก่อตั้งมหาวิทยาลัยในยุคมหาวิทยาลัยกระจายสังกัดตามกระทรวง

ในยุคนี้มีมหาวิทยาลัย 5 แห่ง ถือกำเนิดขึ้นจากการยกฐานะโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงของ  
กระทรวงต่าง ๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้น ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย และมีการบริหารงานโดยอยู่ภายใต้  
สังกัดกระทรวงนั้น ๆ ดังมีรายละเอียดการก่อตั้ง ดังนี้

#### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : กำเนิดมหาวิทยาลัยไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถือว่าเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในประเทศไทยกำเนิดขึ้นเมื่อ  
พ.ศ.2459 โดยมีพัฒนาการมาจากโรงเรียนข้าราชการพลเรือนในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว (ซึ่งสถาปนาขึ้นใน พ.ศ. 2453) โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจาก  
ที่ทรงสถาปนาโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้นได้ประมาณ 6 ปี ก็ทรงขยายเป็นมหาวิทยาลัย

ลักษณะการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในระยะก่อตั้งนั้น อาศัยต้นแบบการบริหาร  
มาจากโรงเรียนมหาดเล็กเดิม กล่าวคือเมื่อสำนักฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนได้รับการยกฐานะ  
เป็นโรงเรียนมหาดเล็กในปี 2445 นั้น ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้บริหารในรูปแบบ “กรรมการ” โดยคณะ  
กรรมการประกอบด้วย พระเจ้าน้องยาเธอกรมหลวงดำรงราชานุภาพ พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์  
และเจ้าหมื่นสรรเพ็ชรภักดี (วารุณี โอสถารมย์, 2533) คณะกรรมการมีหน้าที่ตรวจตราและอำนวยการ  
โรงเรียน และถวายรายงานกิจการของโรงเรียนโดยตรงต่อองค์พระมหากษัตริย์ เมื่อมีการ  
สถาปนาโรงเรียนมหาดเล็กขึ้นเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนในปี พ.ศ. 2453 รูปแบบการ  
บริหารยังคงเดิม แต่มีการยกฐานะกรรมการขึ้นเป็น “สภาจัดการ” มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่  
“ผู้บัญชาการโรงเรียน” กรรมการสภาจัดการโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ซึ่งทรงพระกรุณา  
โปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้นเป็นชุดแรก คือ

- |   |                         |
|---|-------------------------|
| 1. พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ         | เป็นสภานายก             |
| 2. พระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนพิษณุโลกประชานาถ | เป็นกรรมการ             |
| 3. พระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์                        | เป็นกรรมการ             |
| 4. พระยาไพศาลศิลปศาสตร์                           | เป็นกรรมการ             |
| 5. พระยาศรีวรวงศ์                                 | เป็นกรรมการและเลขานุการ |



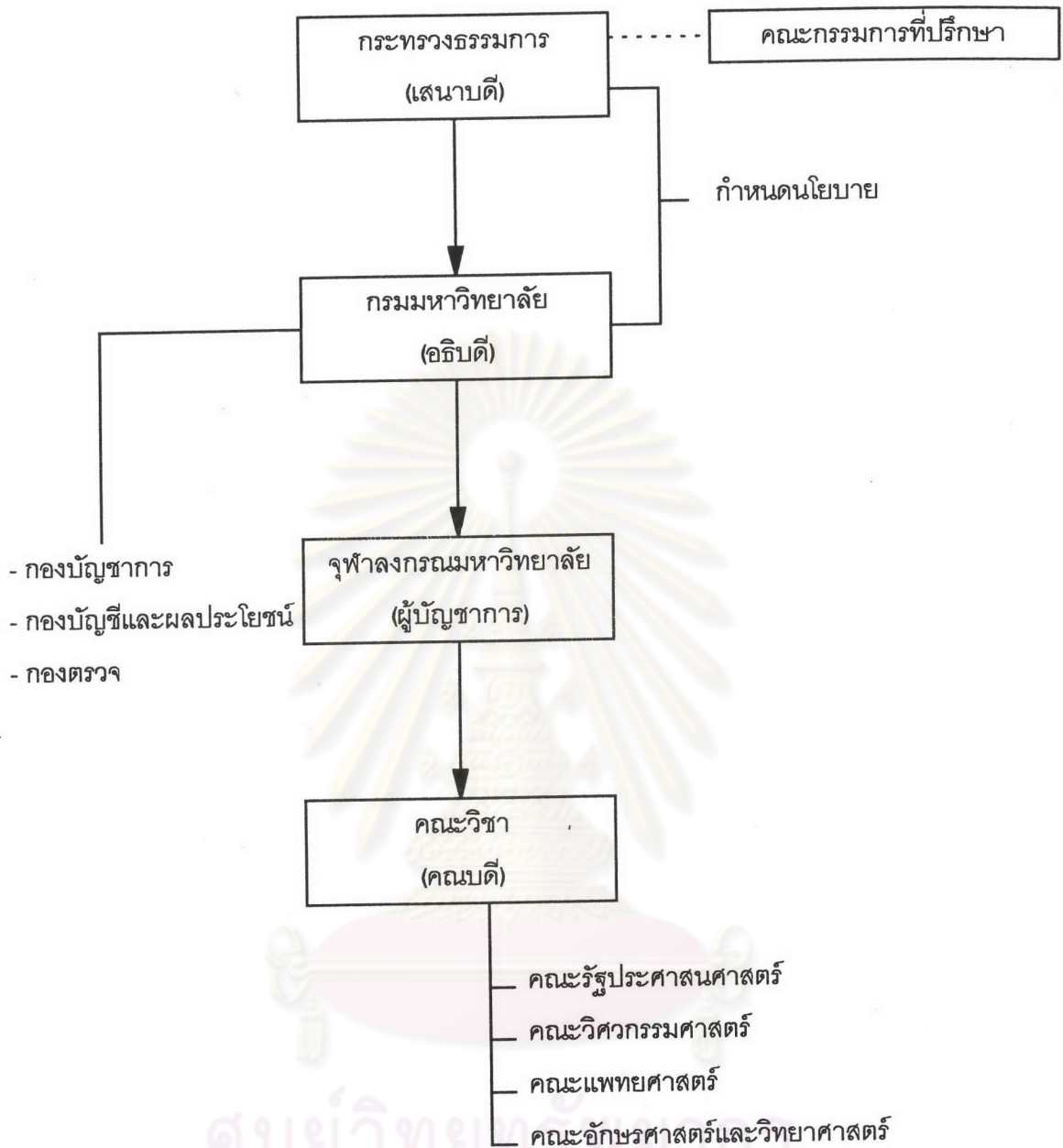
ต่อมา จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งเจ้าพระยาอภัยราชามาหาญยุติธรรมธร เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม และหลวงพิณตินิพนธ์ ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ข้าหลวงพิเศษและผู้จัดการโรงเรียนกฎหมาย เป็นกรรมการเพิ่มอีก 2 ท่าน ซึ่งการตั้งกรรมการที่มาจากต่างกระทรวง คือ กระทรวงธรรมการ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม อาจกล่าวได้ว่า เพื่อเป็นกลไกประสานงานระหว่างกระทรวง เพื่อให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การนำจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มาสังกัดในกระทรวงธรรมการ ในปี 2459 เป็นไปตามข้อเสนอของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดีกระทรวงธรรมการในขณะนั้น ซึ่งทรงมีความเห็นว่า โรงเรียนข้าราชการพลเรือน ต้องอาศัยบุคลากรของกระทรวงธรรมการเป็นหลักในการจัดการศึกษา ดังปรากฏในหนังสือที่กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ความตอนหนึ่งว่า

...อนึ่ง ข้าพระพุทธเจ้าได้สังเกตการโรงเรียนข้าราชการพลเรือนที่ได้จัดมาจนทุกวันนี้ มีความจำเป็นหลายอย่างที่ต้องอาศัยกระทรวงธรรมการอยู่เสมอ คือเรื่องตัวครูบาอาจารย์ และเจ้าพนักงานในโรงเรียนโดยมาก จำต้องอาศัยข้าราชการในกระทรวงธรรมการยิ่งอีกอย่าง 1 คือ แบบแผนการฝึกสอนในโรงเรียนข้าราชการพลเรือนในเบื้องต้นต้องอาศัยแบบแผน ซึ่งกระทรวงธรรมการจัดตั้งสำหรับการเล่าเรียนในเบื้องต้นและท่ามกลาง ส่วนการเบี่ยงปลาย ซึ่งจะฝึกสอนนักเรียนต่าง ๆ ให้มีความรู้ต้องตามความต้องการของราชการต่างกระทรวงนั้น ถ้าเมื่อว่าโดยรวมกันก็คือ เป็นคติทางการศึกษาของประเทศซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในความสามารถของเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ยิ่งกว่าข้าราชการผู้อื่น.....คิดดูเพื่อประโยชน์ของโรงเรียนนี้ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้าด้วยกระหม่อมว่าควรเสนาบดีกระทรวงธรรมการมีอำนาจรับผิดชอบในการตรวจตรา แลคิดอ่านจัดการโรงเรียนยิ่งกว่าที่เป็นมา...

(จดหมายราชการจาก พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ กราบบังคมทูลพระกรุณาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เรื่อง ขอพระราชทานพระราชดำริแก้ไขวิธีการปกครองและจัดโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 20 มีนาคม พุทธศักราช 2459)

เมื่อพิจารณาจากหนังสือกราบบังคมทูลดังกล่าว พบว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในระยะก่อตั้ง จำเป็นต้องอาศัยอาจารย์และแบบการเรียนของกระทรวงธรรมการซึ่งเป็นกระทรวงต้นสังกัดเป็นหลักโดยที่ยังไม่มีบุคลากรและหลักสูตรเป็นของตนเอง รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารแบบราชการของกระทรวงธรรมการ ดังปรากฏใน แผนภูมิที่ 1



แผนภูมิที่ 1 โครงสร้างการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก่อนมีพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2459 - 2476

ที่มา : วารุณี ไสถารมย์, 2533



เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมาสังกัดในกระทรวงธรรมการแล้ว ได้โปรดให้เปลี่ยนแปลง โครงสร้างการบริหารจากเดิม ในรูปของสภาจัดการโรงเรียน และมีผู้บัญชาการขึ้นตรงต่อพระ มหากษัตริย์ มาเป็นขึ้นตรงต่อกระทรวงธรรมการ ภายใต้การกำกับดูแลของเสนาบดีกระทรวง ธรรมการ ส่วนสภาจัดการเดิมให้ปรับบทบาทมาเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำมหาวิทยาลัย ต่อมาในปี พ.ศ. 2460 ได้โปรดให้ตั้งกรมมหาวิทยาลัยขึ้นในกระทรวงธรรมการ และให้โอน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาอยู่ในสังกัดกรมมหาวิทยาลัย โดยมีพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหมื่น ไชยนาทนเรนทร ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมมหาวิทยาลัยพระองค์แรก

### มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง : กำเนิดการก่อตั้งมหาวิทยาลัยโดย มีพระราชบัญญัติ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปี 2475 มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ก็ได้รับ การสถาปนาขึ้น จากการยกฐานะโรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรมไปรวมกับคณะนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้เจตนารมณ์ที่ต้องการขยายโอกาสทางการ อุดมศึกษาและเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองการปกครองแบบใหม่ ให้ประชาชนได้มีความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างกว้างขวางทั่วถึงมากที่สุด ดังคำ กราบบังคมทูลของผู้ประศาสน์การ (ปรีดี พนมยงค์) ต่อผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ในพิธีเปิด มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2477 ว่า

...ยิ่งในสมัยที่ประเทศเราดำเนินการปกครองตามระบอบรัฐธรรมนูญเช่นนี้แล้ว เป็นการ จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีมหาวิทยาลัย สำหรับประศาสน์ความรู้ในวิชาธรรมศาสตร์และ การเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เปิดโอกาสให้แก่พลเมืองที่จะใช้เสรีภาพในการ ศึกษา กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติสืบไป...(ชาญวิทย์ เกษตรศิริ และ เพิ่มพล โพธิ์เพิ่มเหม, บรรณานุกรม, 2529)

ภายใต้แนวคิดนี้ ทำให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อเริ่มก่อตั้งได้จัดรูปแบบการศึกษา เป็นตลาดวิชาเพื่อนำการศึกษาระดับอุดมศึกษาเข้าถึงประชาชนมากที่สุด การก่อตั้งมหาวิทยาลัย วิชาธรรมศาสตร์และการเมือง นอกจากจะเป็นการจัดการศึกษาแบบตลาดวิชา อันเป็นการขยาย ฐานการอุดมศึกษาไปสู่ประชาชนอย่างกว้างขวางแล้ว ยังนำรูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษา

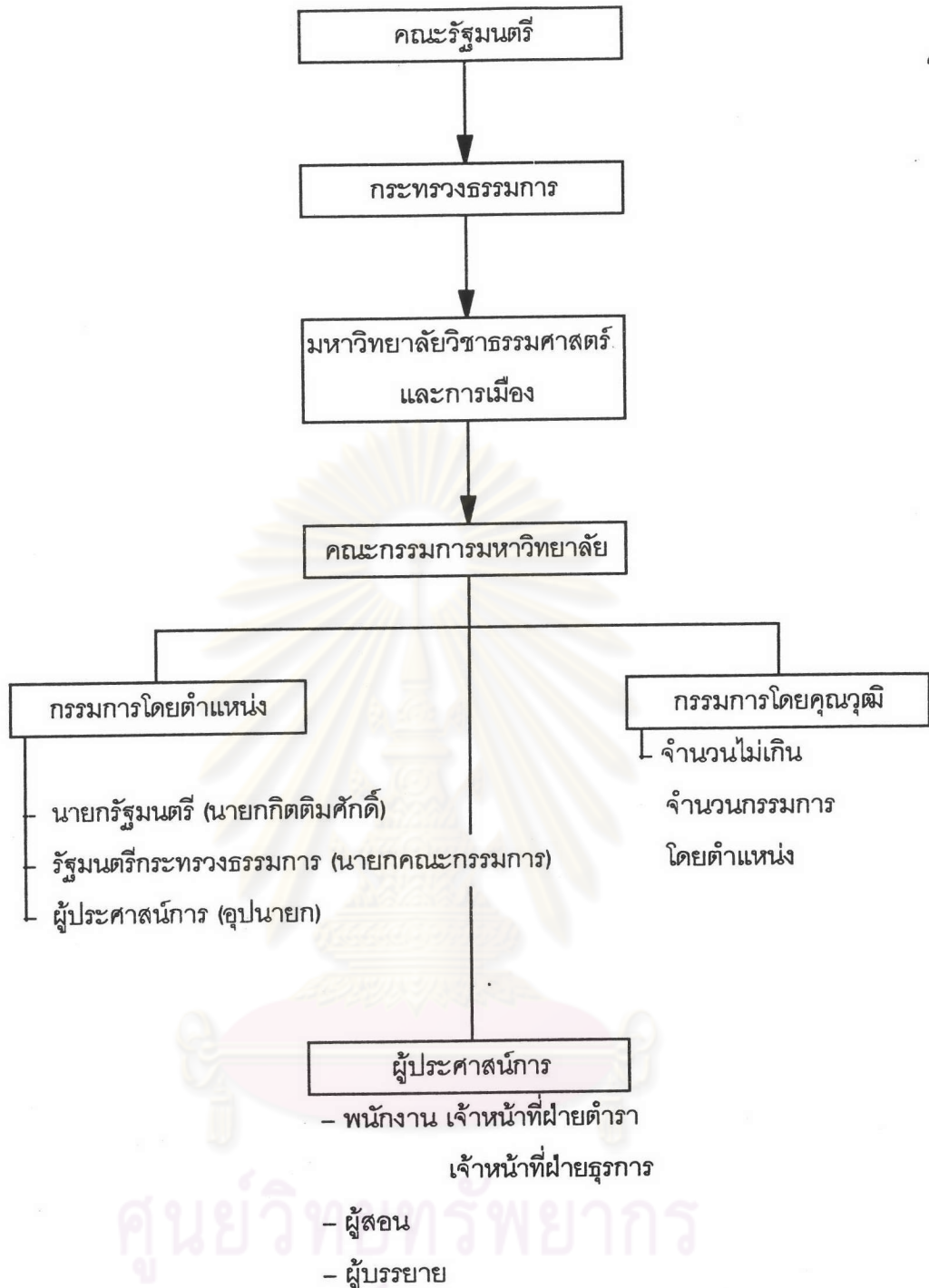
แบบนิติบุคคลที่เป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐมาใช้ โดยมีพระราชบัญญัติรองรับให้มหาวิทยาลัยมีการจัดองค์กรบริหารที่เป็นอิสระในการปกครองตนเอง (self-government) ซึ่งระบุไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476 ดังนี้

...มาตรา 8 ให้มหาวิทยาลัยนี้อยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ผู้ประศาสน์การ - มหาวิทยาลัย คณบดีของคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการโดยคุณวุฒิซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้น โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนไม่เกินกว่าจำนวนกรรมการ โดยตำแหน่ง

มาตรา 9 ให้นายกรัฐมนตรี เป็นนายกกิตติมศักดิ์ ของคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการเป็นนายกคณะกรรมการ และผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย เป็นอุปนายกคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และเลขาธิการมหาวิทยาลัยเป็น เลขาธิการคณะกรรมการโดยตำแหน่ง ...

โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เมื่อที่มีพระราชบัญญัติฉบับแรกปรากฏในแผนภูมิที่ 2

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2477 - 2494

ที่มา : วารุณี ไอสถารมย์, 2533



แม้ว่าในมาตรา 9 จะกำหนดให้รัฐ เข้ามากำกับดูแลการทำงานของมหาวิทยาลัยได้ โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นนายกิตติมศักดิ์ของคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ธรรมการเป็นนายกคณะกรรมการ แต่เป็นการควบคุมในรูปคนบุคคล ซึ่งเป็นอิสระจากสายการ บังคับบัญชาของกรมมหาวิทยาลัย ซึ่งควบคุมโดยตรงจากบุคคลผู้มีอำนาจตามสายงาน จึง อาจกล่าวได้ว่า เป็นการกำหนดรูปแบบใหม่ในการบริหารอุดมศึกษาของไทย และจากการมี พระราชบัญญัติรองรับการบริหาร และดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งทำให้มหาวิทยาลัย วิชาธรรมศาสตร์และการเมืองในระยะก่อตั้ง สามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวและมี ประสิทธิภาพนั้น น่าจะเป็นต้นแบบให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งขณะนั้นกำลังประสบปัญหา ในการบริหารและดำเนินงานหลายประการ ได้ออกพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 ในปีต่อมา โดยมีการกำหนดรูปแบบการบริหารไปในทำนองเดียวกัน (ทบทวน มหาวิทยาลัย, 2537) กล่าวคือ ภายหลังจากก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ได้เพียงปีเดียว คือ ในปี พ.ศ. 2477 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับ การบริหารและดำเนินงานมหาวิทยาลัย โดยกระทรวงธรรมการได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่มิได้ถือรูปแบบอิสระตาม แบบมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองทั้งหมด เห็นได้จากบันทึกประกอบร่างพระ ราชบัญญัติที่ระบุไว้ตอนหนึ่งว่า

...ร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะยกฐานะของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เป็นอิสระในบางส่วน เยี่ยงมหาวิทยาลัยต่างประเทศ...ในชั้น แรกนี้ ยังไม่มีเวลาสมควรที่จะจัดให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีอิสระภาพสมบูรณ์ในการ ดำเนินการต่าง ๆ แต่ก็ควรมีอิสระบ้างในเรื่องซึ่งเกี่ยวกับงานของมหาวิทยาลัย โดย เฉพาะรัฐบาลควรมีอำนาจควบคุมไว้เช่นเดิม โดยจัดตั้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ธรรมการเป็นนายกคณะกรรมการอำนวยการโดยตำแหน่ง... (ทบทวนมหาวิทยาลัย, 2537)

ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลและอยู่ในความควบคุม ดูแลขององค์คณะบุคคล คือ สภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

...

มาตรา 8 ให้มหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย  
สภามหาวิทยาลัยประกอบด้วย

(ก) กรรมการโดยตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ  
อธิการบดีมหาวิทยาลัย คณบดี และหัวหน้าแผนกอิสระ

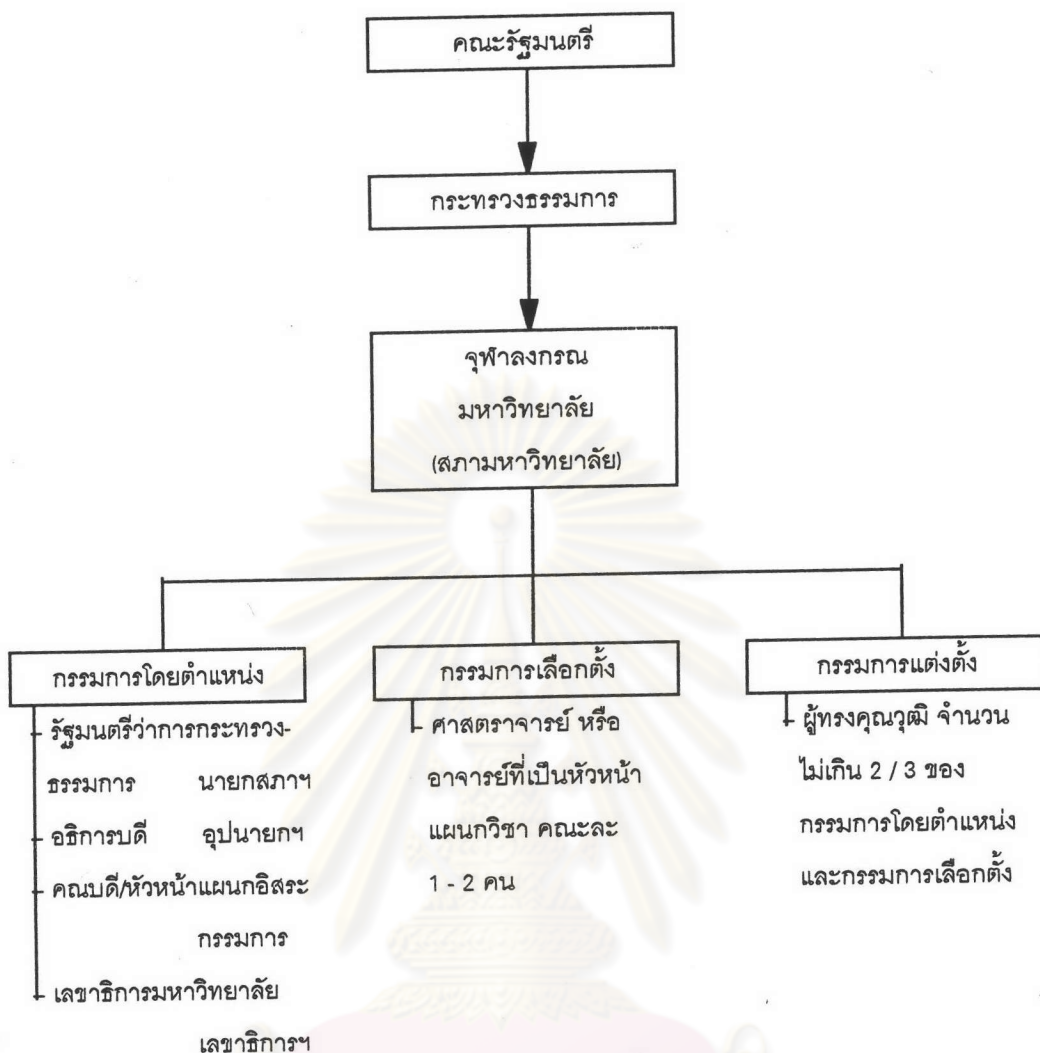
(ข) กรรมการที่เลือกตั้งขึ้นจากบรรดาศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ ซึ่งเป็นหัวหน้าแผนกวิชาของคณะต่างๆ คณะละหนึ่งหรือสองคน แล้วแต่สภามหาวิทยาลัยจะวินิจฉัย

(ค) กรรมการซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้น โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนไม่เกินกว่าสองในสาม ของจำนวนกรรมการสองประเภทข้างต้น

มาตรา 9 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ เป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง และอธิการบดีมหาวิทยาลัยเป็นอุปนายกโดยตำแหน่ง ให้คณะกรรมการเลือกผู้หนึ่งผู้ใดในหรือนอกคณะกรรมการนี้ ซึ่งมีคุณสมบัติตาม มาตรา 18 เป็นเลขาธิการสภามหาวิทยาลัย... (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย วิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476)

จากกรรมการทั้งสามกลุ่มดังกล่าว ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กำหนดให้รัฐมนตรีกระทรวงธรรมการเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง อธิการบดีเป็นอุปนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง และให้เลือกกรรมการในจำนวนนี้หนึ่งคน เป็นเลขาธิการมหาวิทยาลัย ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 3

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
 แผนภูมิที่ 3 โครงสร้างการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2477 - 2501

ที่มา : จากพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2477



### การก่อตั้งมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง 3 แห่ง

ในปี 2486 เพียงปีเดียว ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยถึง 3 แห่ง เพื่อเป็นกลไกของรัฐในการฟื้นฟูประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยมุ่งผลิตกำลังคนให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นในยุคนั้น มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีโครงสร้างและลักษณะการดำเนินงานคล้ายคลึงกัน แต่แตกต่างกันสาขาวิชาที่สอน เพราะแต่ละแห่งเปิดสอนสาขาวิชาเพียงด้านเดียวเท่านั้น กล่าวคือ

1. **มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์** ก่อตั้งขึ้นตามความต้องการของกระทรวงสาธารณสุข ในปี 2486 เพื่อเป็นแหล่งผลิตบุคลากรและดำเนินการด้านการสาธารณสุขของประเทศ โดยโอน คณะแพทยศาสตร์ คณะทันตแพทยศาสตร์ คณะเภสัชศาสตร์ และคณะสัตวแพทยศาสตร์ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มาสังกัดในมหาวิทยาลัยใหม่ แต่ยังคงให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยรับผิดชอบจัดการศึกษาชั้นเตรียมแพทย์ เพื่อเป็นการประหยัดการลงทุนในการจัดการศึกษา 2 ปีแรกของหลักสูตร เมื่อแรกตั้งมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มี 4 คณะ คือ คณะแพทยศาสตร์ และศิริราชพยาบาล คณะทันตแพทยศาสตร์ คณะเภสัชกรรมศาสตร์ และคณะสัตวแพทยศาสตร์ การบริหารและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย มีคณะกรรมการมหาวิทยาลัยเป็นองค์การควบคุมดูแล โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ ดังนี้

...มาตรา 8 ให้มหาวิทยาลัยนี้อยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย

- (1) กัมการโดยตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ผู้บัญชาการมหาวิทยาลัย และคณะบดีต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย
- (2) กัมการที่เลือกตั้งขึ้นจากบัณฑิตศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ผู้เป็นหัวหน้าแผนกในคณะต่าง ๆ แล้วแต่คณะกัมการจะกำหนดจำนวน
- (3) กัมการซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรเป็นจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของกัมการประเภท 1 และ 2

มาตรา 9 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นนายกและให้ผู้บัญชาการมหาวิทยาลัยเป็นอุปนายก... (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร

พุทธศักราช 2486)

ตามความในพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์มีองค์ประกอบ  
ในลักษณะทวิภาคีเช่นเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวคือ ประกอบด้วยกรรมการโดย  
ตำแหน่งและกรรมการโดยการแต่งตั้ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นนายกคณะ  
กรรมการโดยตำแหน่ง ผู้บัญชาการมหาวิทยาลัย ซึ่งก็คืออธิบดีกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์  
เป็นอุปนายกคณะกรรมการ

**2. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์** ตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล ที่ต้องการจะขยาย  
กิจการของวิทยาลัยเกษตรที่มีอยู่เดิมให้สูงขึ้น และต้องการสนับสนุนวิชาการเกษตรให้มากยิ่งขึ้น  
จึงมีการรวมกิจการของวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่บางเขน และโรงเรียนวนศาสตร์ของกรมป่าไม้ที่  
จังหวัดแพร่ ตั้งขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีหน้าที่ “...จัดการศึกษา ค้นคว้า และ  
ส่งเสริมวิชาเกษตรศาสตร์...” ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486  
กำหนดให้มหาวิทยาลัยอยู่ในความดูแลของสภามหาวิทยาลัย ที่ประกอบด้วยกรรมการโดย  
ตำแหน่ง และกรรมการโดยการแต่งตั้ง ดังนี้

...มาตรา 7 ให้มหาวิทยาลัยนี้อยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย ซึ่ง  
ประกอบด้วย

- (1) กัมการโดยตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการ  
อธิการบดี และคณะบดีต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย
- (2) กัมการที่เลือกตั้งขึ้น จากบัณฑิตศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ ซึ่งเป็น  
หัวหน้าแผนกวิชาของคณะต่าง ๆ คณะละหนึ่งหรือสองคน แล้วแต่  
สภามหาวิทยาลัยจะวินิจฉัย
- (3) กัมการผู้ซึ่งชงคุณวุฒิ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้งขึ้น  
โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เป็นจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่ง  
ของจำนวนกัมการประเภท 1 และ 2

มาตรา 8 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดย  
ตำแหน่งและให้อธิการบดีเป็นอุปนายกโดยตำแหน่ง...

(พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486)

ตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีองค์ประกอบ  
เป็นลักษณะทวิภาคีเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กล่าวคือ ประกอบด้วยกรรมการโดย  
ตำแหน่งและกรรมการโดยการแต่งตั้ง และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการเป็นนายกสภา-



มหาวิทยาลัย และอธิการบดีเป็นอุปนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งเช่นกัน นอกจากนี้ได้กำหนดให้มีเลขาธิการมหาวิทยาลัย ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขาธิการสภามหาวิทยาลัยด้วย ดูผลงานด้านธุรการของมหาวิทยาลัยและเป็นผู้ช่วยอธิการบดีในกิจการทั่วไปจนกระทั่งในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 ลงวันที่ 14 กันยายน 2486 ได้กำหนดให้มีรองอธิการบดีที่มาจากการแต่งตั้งของสภามหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของอธิการบดี ทำหน้าที่ช่วยเหลือกิจการ ซึ่งอธิการบดีจะได้มอบหมาย ตำแหน่งเลขาธิการมหาวิทยาลัยจึงสิ้นสุดลง เมื่อแรกตั้ง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีการเรียนการสอนใน 4 คณะ ได้แก่ คณะเกษตรศาสตร์ คณะวนศาสตร์ คณะสหกรณ์ และคณะการประมง

**3. มหาวิทยาลัยศิลปากร** จัดตั้งขึ้นเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการส่งเสริมและสร้างสรรค์สัญลักษณ์ของประเทศแห่งยุคสมัยเฉพาะของการสร้างชาติ ตามความต้องการของผู้นำประเทศในสมัยนั้น ดังความตอนหนึ่งในประวัติมหาวิทยาลัยศิลปากรว่า

...เมื่อพ.ศ. 2486 ในสมัยนั้น ฯพณฯ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้มาชมงานแสดงศิลปกรรมของนักเรียนโรงเรียนศิลปกร การมาชมการแสดงครั้งนั้น ฯพณฯ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้สังเกตเห็นความก้าวหน้าของสถานศึกษาแห่งนี้ ประกอบกับได้ตระหนักว่าศิลปเป็นวัฒนธรรมสำคัญยิ่งสาขาหนึ่งของชาติที่จำเป็นต้องบำรุงรักษาส่งเสริมให้ก้าวหน้าให้เพียงพอกับความต้องการของประเทศ จึงได้มีบัญชาให้อธิบดีกรมศิลปากร ซึ่งขณะนั้นได้แก่ พระยาอนุমানราชชน ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติยกฐานะโรงเรียนศิลปกรขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยศิลปากร...

(ทบวงมหาวิทยาลัย, 2537)

หน้าที่ของมหาวิทยาลัยศิลปากรตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคือ "...มีหน้าที่จัดการศึกษาวิชาประติมากรรม จิตรกรรม ดุริยางคศิลป์ นาตศิลป์ วิชาโบราณคดี และวิชาช่างศิลป์ ให้อย่างอื่น ...." เมื่อแรกตั้งมหาวิทยาลัยจึงมีเพียงคณะเดียวคือ คณะจิตรกรรมและประติมากรรม มหาวิทยาลัยศิลปากรมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งที่เกิดขึ้นในยุคนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์การบริหารสูงสุดมีลักษณะเป็นทวิภาคี กล่าวคือ

...มาตรา 6 ให้มหาวิทยาลัยนี้อยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกัมการ  
มหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย



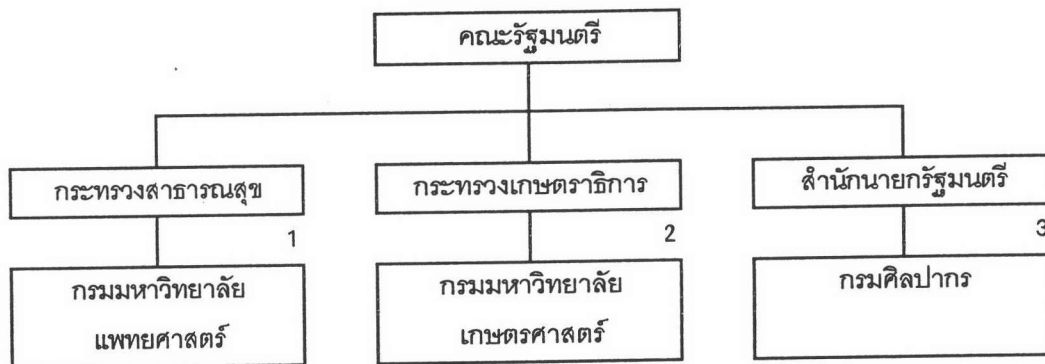
- (1) กัมการโดยตำแหน่ง คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
ศึกษาธิการ และอธิบดีกรมศิลปากร
- (2) กัมการผู้ซึ่งคุณวุฒิซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น  
มีจำนวนไม่เกินห้านาย

มาตรา 7 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นนายกคณะกัมการและให้อธิบดีกรมศิลปากร  
เป็นอุปนายก...(พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486)

จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งนายกคณะกรรมการ คือ นายกรัฐมนตรี  
ซึ่งแตกต่างจากมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง  
จะดำรงตำแหน่งนายกคณะกรรมการ หรือนายกสภามหาวิทยาลัย

การบริหารมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งใหม่ 3 แห่งดังกล่าว มีโครงสร้างการบริหารดังปรากฏ  
ในแผนภูมิที่ 4

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ผู้บัญชาการ ได้แก่ อธิบดีกรม  
มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์  
โดยตำแหน่ง

อธิการบดี ได้แก่ อธิบดีกรม  
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
โดยตำแหน่ง

ผู้อำนวยการ ได้แก่  
อธิบดีกรมศิลปากร  
โดยตำแหน่ง

#### คณะกรรมการมหาวิทยาลัย

##### 1. กรรมการโดยตำแหน่ง

รัฐมนตรีฯ (นายกคณะกรรมการฯ)

ผู้บัญชาการ (อุปนายก)

คณบดี (กรรมการ)

##### 2. กรรมการเลือกตั้งจาก

ศาสตราจารย์หรืออาจารย์  
ที่เป็นหัวหน้าแผนก

##### 3. กรรมการแต่งตั้ง

(ผู้ทรงคุณวุฒิ) จำนวนไม่เกิน  
1/2 ของสองประเภทแรก

#### สภามหาวิทยาลัย

##### 1. กรรมการโดยตำแหน่ง

รัฐมนตรีฯ (นายกสภาฯ)

อธิการบดี (อุปนายก)

คณบดี (กรรมการ)

##### 2. กรรมการเลือกตั้งจาก

ศาสตราจารย์หรืออาจารย์  
ที่เป็นหัวหน้าแผนก

##### 3. กรรมการแต่งตั้ง

(ผู้ทรงคุณวุฒิ) จำนวนไม่เกิน  
1/2 ของสองประเภทแรก

#### คณะกรรมการมหาวิทยาลัย

##### 1. กรรมการโดยตำแหน่ง

รัฐมนตรีฯ (นายกคณะกรรมการฯ)

ผู้อำนวยการ (อุปนายก)

##### 2. กรรมการแต่งตั้ง

(ผู้ทรงคุณวุฒิ)  
จำนวนไม่เกิน 5 คน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 4 โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
และมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2486 - 2501

ที่มา : จาก พระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พ.ศ. 2486 ; มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
พ.ศ. 2486 และฉบับแก้ไข พ.ศ. 2495 และ มหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2486

พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทั้งสามแห่ง ประกาศใช้ในเวลาใกล้เคียงกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ประกาศ ณ วันที่ 21 มกราคม 2486 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร ประกาศเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2486 เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับ พบว่า มีความคล้ายคลึงกันในพื้นที่ โครงสร้างการบริหารหลายประการ ต่างกันแต่ในรายละเอียดบางประการ กล่าวคือ จำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยศิลปากรมีคณะกรรมการมหาวิทยาลัยเพียง 8 คน เท่านั้น และไม่มีกรรมการที่เลือกตั้งขึ้นจากตัวแทนอาจารย์ ส่วนมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยค่อนข้างมาก เพราะคณะบดีทุกคณะเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการที่เลือกตั้งขึ้นจากหัวหน้าแผนกวิชาของคณะต่าง ๆ คณะละ 1-2 คน แล้วแต่สภามหาวิทยาลัยจะวินิจฉัย หรือแล้วแต่คณะกรรมการมหาวิทยาลัยจะกำหนดจำนวน ดังนั้น นอกจากสภามหาวิทยาลัยในยุคนี้จะเป็นสภาของผู้บริหารแล้ว ยังอาจมีจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้ ตามความต้องการของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยด้วยตนเอง

มหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิม คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์ และการเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงบางประการ กล่าวคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพุทธศักราช 2486 ขึ้น และเนื่องจากมีการโอนคณะวิชาทางด้านกายภาพไปสังกัดมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติใหม่นี้ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงมีคณะวิชาต่าง ๆ 5 คณะ คือ คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ และคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี ในปี 2491 มีการจัดตั้งคณะรัฐศาสตร์ และในปี พ.ศ. 2500 ได้มีการจัดตั้งคณะครุศาสตร์ขึ้น ดังนั้น ในปลายยุคนี้ คือ พ.ศ. 2502 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงมีการเรียนการสอน 7 คณะ

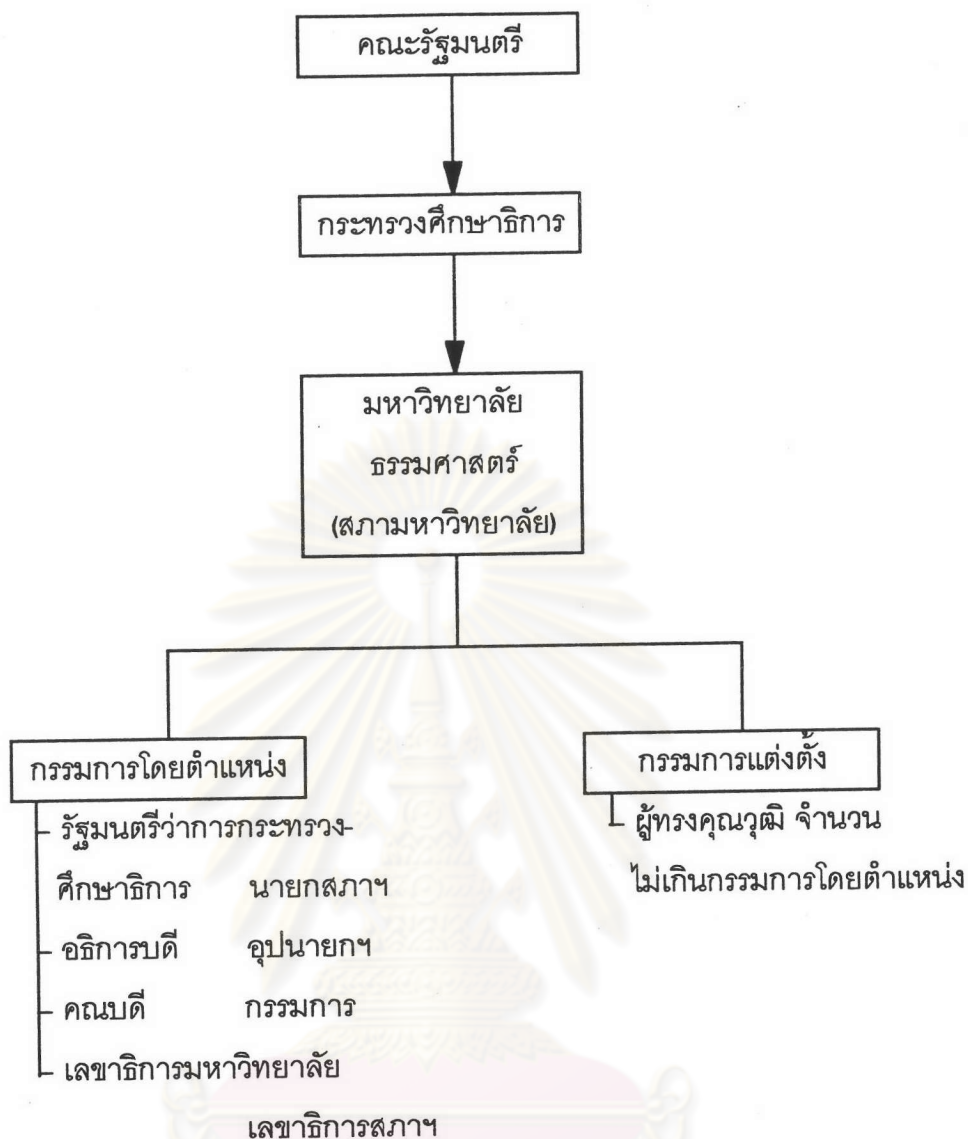
ส่วนมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงการเรียนการสอนครั้งสำคัญ โดยในปี 2492 ได้มีการปรับปรุงหลักสูตรจากการเป็นตลาดวิชา มีปริญญาเดียว คือ ธรรมศาสตร์บัณฑิต มาเป็นการแยกเป็นคณะ 4 คณะ คือ คณะนิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ และคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พุทธศักราช 2495 โดยมีสาระสำคัญ คือ เปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้ประศาสน์การ เป็นอธิการบดี และในปี พ.ศ. 2500 ได้มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2500



กำหนดให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นทบวงการเมือง สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงมีผลให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเคยเป็นหน่วยงานอิสระ กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ เจ้าหน้าที่และพนักงานของมหาวิทยาลัย จึงเป็นข้าราชการไปตามกฎหมายดังกล่าว ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 5



คุณย์วิทยทรัพย์ากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 5 โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 - 2501

ที่มา : จากพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495

## การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์

แม้ว่ามหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในยุคนี้ มีจุดกำเนิดในลักษณะเดียวกัน คือ มีพระราชบัญญัติรองรับการก่อตั้ง มีโครงสร้างการบริหารงานที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติกำหนดให้การบริหารงานภายในเป็นไปในรูปองค์คณะบุคคล ประกอบด้วยกรรมการจากฝ่ายต่าง ๆ แต่การก่อตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น มีจุดกำเนิดที่ต่างไปจากมหาวิทยาลัยอีก 4 แห่ง เป็นการยกฐานะโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยโดยพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ และบริหารงานมาเป็นเวลาเกือบ 20 ปี โดยไม่มีพระราชบัญญัติกำกับการบริหารงาน จนในปี พ.ศ. 2477 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงได้มีพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้จึงอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ในยุคมหาวิทยาลัยไม่มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและการมีส่วนร่วมในการบริหารของอาจารย์ภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### การมีส่วนร่วมในการบริหารในยุคมหาวิทยาลัยไม่มีพระราชบัญญัติ

มหาวิทยาลัยในยุคนี้มีเพียงแห่งเดียว คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จากโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยขึ้นตรงต่อกระทรวงธรรมการภายใต้การกำกับดูแลของเสนาบดีกระทรวงธรรมการ สภาการจัดการในยุคที่เป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ได้ปรับบทบาทมาเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำมหาวิทยาลัย ผู้บริหารสูงสุดในมหาวิทยาลัย คือ ผู้บัญชาการซึ่งได้แก่ อธิบดีกรมมหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง อาจารย์ผู้สอนยังมีไม่มากนัก ส่วนใหญ่คือ ข้าราชการจากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาที่เปิดสอนในมหาวิทยาลัย ดังเช่นหลวงศรีปริชาธรรมปาฐก (ศิริ ลิตปริชา) อาจารย์รุ่นแรกของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เล่าว่า

..มารับราชการที่จุฬาฯ เมื่อ พ.ศ. 2459 เป็นอาจารย์อยู่คณะรัฐประศาสนศาสตร์  
...จำนวนอาจารย์ตอนนั้น นับอยู่ในนิ้วมือ เพราะว่ามีมหาวิทยาลัยเพิ่งเริ่มต้น  
อาจารย์ประจำไม่ค่อยมี มีแต่อาจารย์พิเศษ ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์  
ผมเป็นอาจารย์ประจำคนเดียว นอกนั้นอาจารย์พิเศษทั้งนั้น เป็นท่านผู้ใหญ่  
ที่มาจากกระทรวงมหาดไทยบ้าง กระทรวงอื่นบ้าง แล้วแต่ท่านจะเลือกสรรมาช่วยงาน...

(จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530)



สำหรับประเภท และอำนาจหน้าที่ของอาจารย์ในยุคที่มีมหาวิทยาลัยเพียงแห่งเดียวนี้  
รอง ศยามานนท์ (2510) ได้อธิบายไว้ ดังต่อไปนี้

...

8. อาจารย์ประจำวิชา เป็นอาจารย์ประจำบ้าง เป็นอาจารย์พิเศษบ้างเป็น หัวหน้าบ้าง เป็นผู้ช่วยบ้าง อาจารย์บางคนก็สอนหลายวิชา และวิชาที่สอนนั้นบางที่ก็อยู่ต่างคนละกัน หน้าที่ของอาจารย์มีดังนี้
  - ก. อาจารย์ประจำทุกคน สอนวิชาของตนให้นักเรียนได้รับความรู้ที่ดีที่สุดที่จะสอนได้และทำรายงานการสอนและการเล่าเรียนยื่นต่อหัวหน้าหรือเจ้าแผนก หรือคนบดีทุก ๆ เดือน
  - ข. อาจารย์ชั้นผู้ช่วย รับผิดชอบในการสอนวิชาของตนโดยเฉพาะและต้องปฏิบัติตามคำสั่ง หรือคำแนะนำของอาจารย์ผู้เป็นหัวหน้า เมื่อมีความเห็นหรือความประสงค์อย่างใด ต้องบอกหัวหน้า
  - ค. อาจารย์ชั้นหัวหน้า รับผิดชอบในการสอนวิชาประเภทซึ่งตนเป็นหัวหน้าจัดการและดูแลถ้าเป็นวิชาการที่มีการทดลอง และมีสถานที่ทำการทดลองโดยเฉพาะก็ต้องดูแลสถานที่และเครื่องใช้ด้วย ต้องมีบัญชีของและระวังไม่ให้ของเสียหายปกครองคนที่ทำงานอยู่ในสถานที่นั้นด้วย อาจารย์ชั้นหัวหน้านี้ถ้ามีความเห็นหรือความประสงค์อย่างใดต้องบอกเจ้าแผนก ถ้าไม่มีเจ้าแผนกก็บอกคนบดี
  - ฆ. อาจารย์ในคณะซึ่งไม่แบ่งเป็นแผนก (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และคณะวิศวกรรมศาสตร์) และไม่มีหัวหน้าและผู้ช่วย คือ สอนวิชาของตนเองโดยไม่เกี่ยวข้องกับผู้อื่น รับผิดชอบในการสอนวิชาของตนโดยเฉพาะทำรายงานการสอนและการเรียนยื่นต่อคนบดีทุกเดือน และถ้ามีความเห็นหรือความประสงค์อย่างใดบอกคนบดีโดยตรง...(รอง ศยามานนท์, 2510)

เมื่อพิจารณาจากกรอบอำนาจหน้าที่ของอาจารย์ที่ถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหาร พบว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยในขณะนั้น มีหน้าที่รับผิดชอบในการสอน และการทำรายงานการสอนยื่นต่อหัวหน้าหรือเจ้าแผนกหรือคนบดีทุก ๆ เดือน และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้เป็นหัวหน้า ไม่ปรากฏว่า อาจารย์จะต้องมีหน้าที่ในการศึกษาค้นคว้าวิจัย หรือบริการวิชาการแก่ชุมชนแต่อย่างใด โดยเฉพาะอาจารย์ไม่ได้รับสิทธิในการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหาร หรือการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย การมีความเห็นหรือความประสงค์ที่ต้องบอกหัวหน้า จึงเป็นความประสงค์เกี่ยวกับหน้าที่ในการสอนเท่านั้น การบริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้มีลักษณะดังนี้

1. การบริหารงานทั่วไป จากแผนภูมิโครงสร้างการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อยังไม่มีพระราชบัญญัติ พบว่า การบริหารทั่วไป อันได้แก่ การกำหนดนโยบายและแผนงานของมหาวิทยาลัย และการได้มาซึ่งผู้บริหารนั้น เป็นอำนาจการตัดสินใจโดยตัวบุคคล คือ เสนาบดีและอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย เนื่องจากมหาวิทยาลัยในยุคนี้ไม่ได้มีลักษณะโครงสร้างการแบ่งงานที่ชัดเจน สังเกตได้จากการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ จะเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ และเป็นการตัดสินใจโดยบุคคลมากกว่าองค์คณะบุคคล เช่น ผู้บัญชาการ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการภายในมหาวิทยาลัยทั้งทางด้านวิชาการ โดยการควบคุมการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย ด้านธุรการโดยการควบคุมการปกครองและพัสดุ การบริหารงบประมาณโดยการควบคุมการใช้จ่ายและรายได้ของมหาวิทยาลัย และการบริหารงานบุคลากร เฉพาะสายธุรการ ซึ่งรอง ศยามานนท์ (2510) ได้อธิบายถึงอำนาจหน้าที่ของผู้บัญชาการไว้ดังนี้

1.1 จัดการศึกษา และการปกครองให้ดำเนินไปตามระเบียบที่ได้วางไว้และสอดส่องดูแลการงานทั้งในทางธุรการและวิชาการ

1.2 ดูแลการใช้จ่ายเงินในงบประมาณให้เป็นไปถูกต้องตามระเบียบและไม่ให้เปลืองเกินสมควร และจัดการผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย คือ ดำริหาหนทางทำผลประโยชน์และวินิจฉัยเรื่องการให้เช่าที่ตามสมควร

1.3 มีอำนาจสั่งการภายในมหาวิทยาลัยได้เด็ดขาด โดยอนุมัติของอธิบดีกรมมหาวิทยาลัยหรือโดยระเบียบที่กรมมหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้แล้ว ถ้ามีเรื่องเกี่ยวกับการภายนอกมหาวิทยาลัย หรือเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระเบียบการปกครอง หรือการศึกษา ต้องนำเรื่องนั้นขึ้นเสนออธิบดีกรมมหาวิทยาลัย

1.4 มีอำนาจเปลี่ยนคนในมหาวิทยาลัยชั้นกรรมกร คนงาน ที่รับเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำกว่า 30 บาท ออกจากตำแหน่ง และหาคนเข้าใหม่ตามแต่จะเห็นสมควร

และเมื่อมีปัญหาใด ๆ การตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นอำนาจของเสนาบดี ดังปรากฏในรายงานเรื่องมหาวิทยาลัยที่สมเด็จฯ กรมขุนชัยนาทนเรนทรทรงสรุปถึงอำนาจของเสนาบดีไว้ดังนี้

...เสนาบดีกระทรวงธรรมการเป็นผู้ดำเนิรการมหาวิทยาลัย ต้องพิจารณาวินิจฉัย และสั่งการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งทางธุรการและวิชาการ ตลอดจนปัญหาในทางวิชาการแท้ ๆ ซึ่งควรจะวินิจฉัยตัดสินเด็ดขาดกันไปในคณะศาสตราจารย์ผู้ชำนาญการ ในทางนั้นก็ต้องเสนอเสนาบดีเป็นผู้วินิจฉัย... (ลายพระหัตถ์พระเจ้าห้องยาเธอกรมขุน



ชัชยานาทนเรนทร ประทานพระตรีรัตนสารวิศวกกรรม ลงวันที่ 22 มีนาคม พุทธศักราช 2474  
พร้อมบันทึกเรื่องพระดำริรูปการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

ส่วนการได้มาซึ่งผู้บริหารนั้น พิจารณาโดยคำนึงถึงความอาวุโสเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อให้มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของผู้ได้บังคับบัญชา ดังหนังสือจากกระทรวงธรรมการ ลงวันที่ 22 มีนาคม 2460 เรื่อง ขอให้หม่อมเจ้าธานีฯ มารับราชการในกรมมหาวิทยาลัยความตอนหนึ่งว่า

...เรามีคณะวิทยาศาสตร์และอักษรศาสตร์รวมกัน ต้องมีเจ้าแผนกวิทยาศาสตร์คนหนึ่ง และเจ้าแผนกอักษรศาสตร์คนหนึ่ง เจ้าแผนกทั้งสองนี้ ผู้ที่มีอาวุโสต้องเป็นคนระดับดี ส่วนตำแหน่งคนระดับดีนั้นถ้าจำเป็นจะต้องเป็นผู้ที่รับเงินเดือนทางกระทรวงธรรมการ คือ เป็นอาจารย์ประจำจริง ๆ แล้ว หม่อมเจ้าธานีก็เป็นคนระดับดีไม่ได้ ต้องให้หม่อมเจ้าพูนศรีเป็นคนระดับดีและเป็นเจ้าแผนกวิทยาศาสตร์ แต่ถ้าอาจารย์พิเศษเป็นคนระดับดีได้ ก็สมควรจะให้หม่อมเจ้าธานีเป็น เพราะเป็นคนสูงกว่าและแก่กว่าหม่อมเจ้าพูนศรี ตำแหน่งคนระดับดีของเราสำคัญกว่าคนระดับดีในประเทศอื่น ๆ ออกจะเป็นผู้อำนวยการ กลาย ๆ เพราะฉะนั้น ถ้าได้คนอย่างหม่อมเจ้าธานีเป็นคนระดับดีแล้ว อาจารย์ในคนระดับดีนั้นจะเกรงใจและเชื่อถือมาก คนทั้งหลายจะนิยมและไว้วางใจคนระดับดีมากขึ้น...(จพ 19.1/8 เอกสารเรื่องขอให้หม่อมเจ้าธานีฯ มารับราชการในกรมมหาวิทยาลัย (วันที่ 14-27 มีนาคม 2460))

สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งบริหาร ใช้วิธีการแต่งตั้งตามที่เสนอบดีกระทรวงธรรมการ และผู้บัญชาการเห็นสมควรเช่นเดียวกับข้าราชการกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ ส่วนวาระในการดำรงตำแหน่งบริหารนั้น ผู้บริหารสามารถดำรงตำแหน่งอยู่ไปได้เรื่อย ๆ โดยไม่มีวาระ ดังที่สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนชัชยานาทนเรนทร ทรงบันทึกไว้ในรายงานเรื่อง มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2474 ว่า "...มหาวิทยาลัยนี้มีผู้บัญชาการเป็นประธาน ตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งประจำ ไม่มีขีดเวลา..." และเนื่องจากความขาดแคลนอาจารย์ผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหาร มหาวิทยาลัย จึงมักปรากฏว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้ ต้องมีภารกิจในหน้าที่หลายตำแหน่ง อาจเป็นอธิการบดีและคณบดี หรือคณบดีและหัวหน้าแผนกในคราวเดียวกัน ดังเช่น

...(3) อติตอธิการบดี หม่อมเจ้ารัชฎาภิเศก โสณกุล เมื่อดำรงตำแหน่งอธิการบดี ต้องทรงทำหน้าที่รักษาการคณบดีคณะรัฐศาสตร์ และรักษาการคณบดีคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชีอีก 2 ตำแหน่ง... (สบ. 5.11.2/61 (7))



การบริหารงานทั่วไปในระยะเวลาที่มหาวิทยาลัยยังไม่มีพระราชบัญญัติ จึงมีลักษณะเหมือนการบังคับบัญชาในหน่วยงานราชการทั่วไป ที่การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อยู่ในดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาในระดับที่ลดหลั่นกันลงมา ยังไม่ปรากฏการตัดสินใจที่เกิดขึ้นจากองค์คณะบุคคลแต่อย่างใด

2. การบริหารงานวิชาการ อันได้แก่ การพัฒนาหลักสูตร การกำหนดมาตรฐานวิชาการ การบริหารงานวิจัย และการให้บริการวิชาการ มีลักษณะดังนี้

2.1 การพัฒนาหลักสูตร เน้นการตอบสนองของความต้องการกำลังคนของหน่วยงานราชการในเวลานั้น โดย “...ตั้งหลักสูตรไว้ให้เหมาะแก่ความประสงค์ของกระทรวง ทบวงกรม โดยเฉพาะ...” (ลายพระหัตถ์ พระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร ประทานพระตรีรัตนสาร วิศวกกรรม ลงวันที่ 22 มีนาคม พุทธศักราช 2474 พร้อมบันทึกเรื่องพระดำริรูปการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) วิธีการพัฒนาหลักสูตรดังกล่าว ทำได้ 2 วิธี คือ

2.1.1 การสอบถามความต้องการกำลังคนจากกระทรวง ทบวงกรมต่าง ๆ เพื่อวางแผนในการจัดการเรียนการสอนและปรับปรุงหลักสูตร ดังปรากฏในรายงานการประชุมกรรมการดำริรูปการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ความว่า

...เวลานี้ นักเรียนที่สำเร็จออกไปรับราชการในกระทรวงพาณิชย์ และคมนาคม เกษตรธิการ และกลาโหม และในบริษัทต่าง ๆ บ้าง กระทรวงธรรมการได้สอบถามกระทรวงเหล่านั้นว่า จะต้องการนักเรียนแผนกนี้อีกกี่มากน้อย ก็ได้รับตอบว่า ยังจะต้องการอีกมาก จึงเห็นว่า ในชั้นนี้ สมควรทบทวนกระทรวงเหล่านั้น เช่น กระทรวงพาณิชย์และคมนาคมดูอีกครั้งว่า จะควรจัดการแก้ไขหลักสูตรอย่างไรบ้างเพื่อเป็นหนทางที่จะเขยิบถึงขั้นปริญญาในภายหลัง และพึงความเห็นว่าเขาพร้อมที่จะรับรองฐานะโดย ให้ผลประโยชน์ขั้นต้นมากขึ้นกว่าผู้ที่จะได้เพียงประกาศนียบัตรหรือไม่ หนึ่ง เห็นว่าในโอกาสอันสมควร ควรจะเชิญผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ และคมนาคม เกษตรธิการและกลาโหมมานั่งในที่ประชุมด้วย... (จพ 19.2/7 เรื่องรายงานการประชุมกรรมการดำริรูปการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ครั้งที่ 7 วันที่ 26 สิงหาคม 2474)

2.1.2 การเชิญเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนจากกระทรวง ทบวงกรมนั้น มาร่วมกำหนดหลักสูตรที่จะเปิดใหม่ นอกจากการสอบถามความต้องการกำลังคนจากหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว

การพัฒนาหลักสูตรที่จะเปิดใหม่ ก็ได้อาศัยข้าราชการในกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ร่างหลักสูตร ให้แก่มหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาว่าสมควรเปิดสอนหรือไม่ ดังปรากฏในบันทึกพระดำริรูปการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เพิ่มเติม) ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2475 ความว่า

...เป็นพระดำริที่เห็นว่า ควรมีการสอนวิชาทฤษฎีกรรม พาณิชยกรรม และสัตวแพทยขึ้นใน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแม้จะยังขาดอาจารย์และเครื่องมือบางอย่างแต่ถ้าหาเพิ่มก็ไม่ เปลืองเงินมากนัก ประธานกรรมการพิจารณารูปการมหาวิทยาลัยได้กราบทูลหาหรือ เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงคมนาคมในเรื่องนี้ เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ฯ ทรงเห็นชอบด้วย และทรงยินดีที่จะให้เจ้าหน้าที่ในกรมตรวจจักษุกรรมทำการร่วมมือกับ มหาวิทยาลัย... เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ฯ ได้ทรงสั่งให้ผู้ชำนาญในทางทฤษฎีกรรมและ สัตวแพทยร่างหลักสูตรขึ้นให้เหมาะแก่ความประสงค์ของประเทศสยาม แล้วได้ส่ง หลักสูตรนั้นมายังกรรมการพิจารณารูปการมหาวิทยาลัย หลักสูตรนั้นได้ตั้งขึ้นสำหรับ ประกาศนียบัตรยังไม่ถึงขั้นปริญญา กรรมการได้มอบหลักสูตรให้เจ้าหน้าที่ทาง มหาวิทยาลัยพิจารณาโดยละเอียด ได้รับรายงานความเห็นของเจ้าหน้าที่ มหาวิทยาลัยว่าทำได้ แต่ต้องแก้ไขหลักสูตรบ้างเพื่อให้เหมาะแก่ทางการของ มหาวิทยาลัย... (ลายพระหัตถ์พระเจ้าอนงยาเธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร ประธาน พระตรีธรรมาธิบดีกรมหลวงวันที่ 1 พฤษภาคม พุทธศักราช 2475 พร้อมบันทึกเรื่องพระดำริรูปการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) (เพิ่มเติม)

ส่วนการกำหนดเนื้อหาในหลักสูตรนั้นก็ใช้วิธีการง่าย ๆ คือ "...การตั้งหลักสูตรนั้นไม่ยาก เห็นควรอย่างไรก็เขียนไปอย่างนั้น แต่ต้องคำนึงว่าจะจัดทำให้เป็นไปตามนั้นได้หรือไม่..." (สมเด็จพระยาชัยนาทนเรนทร, 2493) เมื่อพิจารณาจากการพัฒนาหลักสูตรดังกล่าว จะเห็นได้ว่าโดยทั่วไปการบริหารวิชาการนั้น อาจารย์ผู้สอนได้มีส่วนอย่างสำคัญในการกำหนด เนื้อหาและรายวิชาที่สอน ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้การกำกับนโยบายของกระทรวงธรรมการ ที่จะ จัดการเรียนการสอนในสาขาวิชาใดบ้าง ส่วนการกำหนดมาตรฐานการศึกษา และการกำหนด แบบแผนการเรียนรวมทั้งนโยบายการรับนักเรียนเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร โดยคำนึงถึง ตำแหน่งทางราชการที่เป็นที่ต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นเกณฑ์กล่าวคือ

...กำเนิดเดิมของมหาวิทยาลัยนี้ คือ โรงเรียนข้าราชการพลเรือน กับโรงเรียน ราชแพทยาลัยซึ่งเป็นโรงเรียนวิสามัญชั้นอุดม เป็นที่สอนและอบรมคนออกไปทำราชการ ในกระทรวงทบวงการต่าง ๆ ทั้งสองแห่งแต่เดิมไม่ได้คิดค่าเล่าเรียน และนักเรียนต้อง



สัญญาว่า เมื่อเรียนจบแล้วจะเข้าทำราชการ การรับนักเรียนก็ต้องจำกัด จำนวนให้พอดีกับตำแหน่งที่รัฐบาลจะให้... (ลายพระหัตถ์พระเจ้านั่งยาเธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร ประทานพระตรีรัตนสารวิศวกรรม ลงวันที่ 22 มีนาคม พุทธศักราช 2474 พร้อมบันทึกเรื่องพระดำริรูปการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

2.2 การบริหารการวิจัย สำหรับการวิจัยนั้น ในทัศนะของสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมมหาวิทยาลัยระหว่าง พ.ศ. 2466-2469 ทรงเห็นว่ามหาวิทยาลัยมิได้ทำหน้าที่ดังกล่าวเลย ดังปรากฏใน รายงานความเห็นในเรื่องการสำรวจการศึกษาเพื่อประกอบพระบรมราชาบาย เรื่องการตั้งมหาวิทยาลัย ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2471 โดยทรงวิจารณ์ว่า มหาวิทยาลัยอย่างที่นานาประเทศเข้าใจกันนั้น ยังไม่มีในประเทศไทย เพราะหน้าที่ของมหาวิทยาลัยที่แท้จริงนั้นมี 4 ประการ คือ การเสาะหาวิชา (การวิจัย) การกำหนดแบบแผนเนื้อหาวิชาของชาติจากผลการวิจัยนั้น ๆ การสอน และการสอบไล่เพื่อวัดความรู้ความสามารถผู้เรียน โดยเฉพาะหน้าที่ที่สำคัญที่สุด คือ

...การเสาะหาวิชาหรือเปิดโอกาสให้กุลบุตรได้เรียนทำการเสาะหาวิชา เลี้ยงดูทำนุบำรุงนักปราชญ์ผู้สามารถเสาะหาวิชา และใช้ผลอันนั้นมาสอนกุลบุตรได้ เป็นกิจสำคัญที่สุดของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเป็นสมอต้นความคิดของชาติ เป็นสถานเลี้ยง “คนดี” ของชาติ...ตามที่กล่าวมาแล้วนี้ กิจการของมหาวิทยาลัยมีหัวข้อ 4 ประการนี้ในประเทศไทยมิได้รวมอยู่ในคณะ “มหาวิทยาลัย” แท้จริง ...

โดยสรุปสภาพการบริหารงานวิชาการในยุคที่มีเพียงจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพียงแห่งเดียวนี้ จึงค่อนข้างจำกัดทั้งในด้านนโยบาย วิธีการปฏิบัติและตัวบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบ กล่าวคือ ด้านนโยบายทางวิชาการ ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายและความต้องการกำลังคนของทางราชการ ด้านการพัฒนาหลักสูตร และการกำหนดมาตรฐานทางการศึกษา ต้องอาศัยบุคคลภายนอกจากกระทรวง ทบวงการต่าง ๆ รวมทั้งผู้สอนเอง ก็ต้องอาศัยอาจารย์พิเศษซึ่งเป็นข้าราชการจากกระทรวงต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ อาจารย์จึงมีส่วนร่วมในการบริหารแต่เพียงเป็นผู้กำหนดเนื้อหาวิชาในหลักสูตรที่มีการเรียนการสอน ตลอดจนการแก้ไขปรับปรุงหลักสูตร และดำเนินการสอนไปตามหลักสูตรที่เขียนขึ้นตามความต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ ส่วนการกำหนดมาตรฐานการศึกษา นโยบายการรับนักศึกษา ระเบียบวินัย เป็นอำนาจของผู้บริหารที่จะกำหนด สำหรับการวิจัย และการบริการทางวิชาการ ยังไม่ปรากฏในการดำเนินการกิจของมหาวิทยาลัยในยุคนี้



**3. การบริหารงานบุคคล** การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย มีวิวัฒนาการมาจากระบบข้าราชการไทยในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ไม่มีการกำหนดมาตรฐาน คุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ารับราชการ และไม่มีการควบคุมระเบียบการบริหารงานข้าราชการพลเรือนให้มีมาตรฐาน การคัดเลือกอาจารย์ในยุคนี้มีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ กล่าวคือยังคงอยู่ในอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการพิจารณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของที่ปรึกษาของพระองค์ ตำแหน่งเสนาบดี อธิบดี และเจ้ากรมของส่วนกลาง ซึ่งเป็นตำแหน่งระดับสูง พระมหากษัตริย์ทรงพิจารณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเอง ส่วนตำแหน่งรองลงมา ก็มีการมอบหมายหน้าที่ในการคัดเลือกให้ผู้ใต้บังคับบัญชารองลงมาตามลำดับ โดยพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประสบการณ์ในการทำงานของแต่ละบุคคลเป็นรายๆ ไป โดยก่อน พ.ศ. 2472 หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีอิสระในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการตามความเห็นสมควร ดังที่ สุกิจ นิมมานเหมินทร์ เล่าไว้ว่า

...มจ.รัฐฎาภิเศก โสณกุล เป็นรักษาการผู้บัญชาการมหาวิทยาลัย การรับบุคคลากรสมัยนั้น ท่านก็ชักใช้ไล่เลียงถึงสถานที่ที่ข้าพเจ้าได้ไปศึกษามา และถึงวิชาที่เป็นวิชาหลักและวิชาเลือกของข้าพเจ้าโดยถ่วงถี่แล้ว ท่านก็ได้ตกลงให้ข้าพเจ้าเข้าทำงานในแผนกคณิตศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์... (สุกิจ นิมมานเหมินทร์, 2513)

ต่อมา ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระประสงค์จะจัดระเบียบบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนให้มีระเบียบแบบแผนและมีมาตรฐาน ดังคำปรารภตามพระประสงค์ของพระองค์ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก พ.ศ. 2471 ดังนี้

...โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้นเนื่องจากความสละพร้งพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุปายของทางราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล...

(สำนักนายกรัฐมนตรี, 2523)

จากกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกดังกล่าว ได้เกิดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลองค์กรแรก คือ คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติ หรือ ก.ร.พ. ซึ่ง ก.ร.พ. ในขณะนั้น

ประกอบด้วย เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ  
 เสนาบดีกระทรวงธรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ก.ร.พ. ได้เปลี่ยนชื่อเป็น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. จนถึงทุกวันนี้มีหน้าที่ดูแล กำกับ และออกระเบียบเพื่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนทุกประเภท กำหนดตำแหน่ง ข้าราชการพลเรือนใหม่ ซึ่งเดิมเป็นการกำหนดโดยถือชั้น ยศของตัวบุคคลเป็นหลัก แต่การ กำหนดใหม่ จะแบ่งข้าราชการพลเรือนออกเป็น 5 ชั้น คือ ชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และชั้นพิเศษ และได้กำหนดตำแหน่งหลักไว้อีก 11 ตำแหน่ง ข้าราชการตำแหน่งอาจารย์ของ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งสังกัดกระทรวงธรรมการ จึงมีระเบียบการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับ ข้าราชการพลเรือนอื่น ไม่ว่าจะเป็นการสรรหาและการคัดเลือก การกำหนดตำแหน่งและ อัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยอาศัยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับเดียวกัน

เมื่อพิจารณาจากลักษณะการบริหาร และการดำเนินงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก่อนการมีพระราชบัญญัติ อาจกล่าวได้ว่าอาจารย์มิได้มีบทบาทในการบริหารมหาวิทยาลัย อย่างชัดเจน อาจารย์มีบทบาทเพียงเป็นผู้กำหนดเนื้อหาในรายวิชาที่สอน และดำเนินการสอน วิชาของตนให้นักเรียนได้รับความรู้ดีที่สุดที่จะสอนได้ รวมทั้งการทำรายงานการสอน และการ เล่าเรียนยื่นต่อหัวหน้าหรือเจ้าแผนก หรือคณบดีทุก ๆ เดือน ซึ่งก็คือ การสอน และต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ คำสั่ง ที่กำหนดขึ้นโดยผู้บริหารนั่นเอง

### การมีส่วนร่วมในการบริหารภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

เมื่อมีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอีก 4 แห่ง แม้ว่ามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งขึ้นสังกัด ในต่างกระทรวงกัน แต่เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง จะพบ ความคล้ายคลึงกันหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นฐานะของมหาวิทยาลัยที่เป็นนิติบุคคล องค์กร บริหารภายใน อันได้แก่ สภามหาวิทยาลัย (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) หรือคณะกรรมการมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร) องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยซึ่งประกอบด้วยกรรมการผู้บริหาร และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยไม่มีกรรมการประเภทอาจารย์ ดังปรากฏในตารางที่ 2



ตารางที่ 2 องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. 2476 - 2502 จำแนกตามประเภทกรรมการ

มหาวิทยาลัย	กรรมการสภามหาวิทยาลัย		
	ผู้บริหาร	ผู้ทรงคุณวุฒิ	อาจารย์
จฬ. พ.ศ. 2477 พ.ศ. 2486 พ.ศ. 2497	- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ - อธิการบดี - รองอธิการบดี - คณบดี/หัวหน้าแผนกอิสระ - หัวหน้าแผนกวิชาคณะละ 1-2 คน	- บุคคลภายนอกจำนวนไม่เกิน 2 ใน 3 ของกรรมการผู้บริหาร	-
มธ. <sup>1</sup> พ.ศ. 2476 พ.ศ. 2486 พ.ศ. 2495	- นายกรัฐมนตรี - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ - ผู้ประศาสน์การ - คณบดี	- บุคคลภายนอกจำนวน ไม่เกิน จำนวนกรรมการผู้บริหาร	-
มก. พ.ศ. 2486	- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการ - อธิการบดี - รองอธิการบดี - คณบดี - หัวหน้าแผนกวิชาคณะละ 1 - 2 คน	- บุคคลภายนอกจำนวน ไม่เกิน กึ่งหนึ่งของกรรมการผู้บริหาร	-
ม. แพทย์ <sup>2</sup> พ.ศ. 2486	- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข - อธิการบดี - คณบดี - หัวหน้าแผนกวิชาคณะละ 1 - 2 คน	- บุคคลภายนอกจำนวนไม่เกิน กึ่งหนึ่งของกรรมการผู้บริหาร	-
มศก. <sup>3</sup> พ.ศ. 2486	- นายกรัฐมนตรี - รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการ - อธิบดีกรมศิลปากร	- บุคคลภายนอกจำนวน ไม่เกิน 5 คน	-

- หมายเหตุ <sup>1</sup> พ.ศ. 2495 เปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์  
- เปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้ประศาสน์การเป็นอธิการบดี  
- เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการมหาวิทยาลัยเป็นสภามหาวิทยาลัย
- <sup>2</sup> องค์การบริหารสูงสุด เรียกว่าคณะกรรมการมหาวิทยาลัย
- <sup>3</sup> องค์การบริหารสูงสุด เรียกว่าคณะกรรมการมหาวิทยาลัย



จากตารางที่ 2 พบว่า องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย/คณะกรรมการมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์การบริหารสูงสุดภายในมหาวิทยาลัยยุคนี้ มีองค์ประกอบเป็นทวิภาคี คือ ประกอบด้วยกรรมการผู้บริหารทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก โดยไม่มีอาจารย์เป็นกรรมการอยู่เลย จึงอาจกล่าวได้ว่า สภามหาวิทยาลัย/คณะกรรมการมหาวิทยาลัยในยุคนี้เป็นสภาของผู้บริหาร

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการมหาวิทยาลัยมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากำหนดระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัย อนุมัติหลักสูตร จัดตั้งงบประมาณของมหาวิทยาลัย กำหนดมาตรฐานการศึกษา ตลอดจนงานบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ดังปรากฏในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2486 ดังนี้

...

มาตรา 11 สภามหาวิทยาลัย มีหน้าที่ดังนี้

- (1) จัดวางระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
- (2) พิจารณาเพื่ออนุมัติหลักสูตรวิชาต่าง ๆ
- (3) จัดหาวิธีการอันจะยังการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้เจริญยิ่งขึ้น
- (4) เลือกตั้งหรือถอดถอนคณบดีและหัวหน้าแผนกวิชา
- (5) พิจารณาแต่งตั้ง เลื่อนชั้น ถอดถอนและควบคุมศาสตราจารย์ อาจารย์ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย
- (6) อนุมัติให้ปริญญาและอนุปริญญา ตามมาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 30
- (7) จัดตั้งงบประมาณของมหาวิทยาลัย
- (8) จัดวางระเบียบเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินอย่างอื่นของมหาวิทยาลัย
- (9) พิจารณาและให้ความเห็นใด ๆ อันเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยหรือเรื่องการศึกษาซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการ หรืออธิการบดีเสนอขึ้นมา ...

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้ พบว่าการตัดสินใจต่าง ๆ ในระดับสถาบันกระทำในรูปองค์คณะบุคคล มิใช่ตัวบุคคลเช่นในอดีต อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยครอบคลุมการบริหารมหาวิทยาลัยในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็น การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานบุคคล ซึ่งแม้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมหาวิทยาลัยไว้ในมาตรา 11 เพียง 4 ประการ คือ

...  
 มาตรา 11 คณะกรรมการมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ดังนี้

1. ควบคุมและรักษาระเบียบการในมหาวิทยาลัย
2. จัดหาวิธีการอันจะยังการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้เจริญยิ่งขึ้น
3. จัดวางหลักสูตร ระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย
4. จัดตั้งงบประมาณของมหาวิทยาลัย ... (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

วิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476)

แต่ในทางปฏิบัติและดำเนินงานภายในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการสามารถพิจารณาตัดสินใจทางการบริหารได้ด้วยตนเองแทบทั้งหมด จากการศึกษารายงานการประชุมของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ระหว่าง พ.ศ. 2477 - 2484 โดยชาญวิทย์ เกษตรศิริ และคณะ (2535) พบว่า งานหลักของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ได้แก่

1. พิจารณาเรื่องงบประมาณรายได้และรายจ่ายของมหาวิทยาลัย
2. พิจารณาเรื่องเกี่ยวกับหลักสูตร การเรียนการสอน และมาตรฐานการศึกษาเช่น ในปี พ.ศ. 2479 มีการอภิปรายในที่ประชุม เรื่อง ความรู้เกี่ยวกับภาษาต่างประเทศของนักศึกษา ซึ่งพบว่า อยู่ในระดับอ่อน ที่ประชุมได้เสนอการแก้ไขปัญหานี้ ด้วยการกำหนดให้มีวิชาภาษาต่างประเทศ คือ ภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศสเพิ่มเติม และถือว่าเป็นการสอนพิเศษ หรือกรณี การตั้งโรงเรียนเตรียมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็เป็นการช่วยเสริมความรู้ของนักศึกษาที่จะเข้ามาศึกษาในมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองให้ได้ระดับมาตรฐานยิ่งขึ้น
3. เรื่องเกี่ยวกับบุคลากร คณะกรรมการชุดนี้จะพิจารณาในหลักการเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากร จัดสรรเรื่องทุนให้ไปศึกษาต่อยังต่างประเทศแก่บรรดาเจ้าหน้าที่ เช่น นายเสริม วินิจฉัยกุล นายทวี ตะเวทิกุล ทำหน้าที่กำหนดวิชาที่จะให้ไปศึกษาต่อ พิจารณาเรื่องการขยายเวลาศึกษา เป็นต้น
4. การทำตำรา คณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้พิจารณากำหนดแนวทางในการผลิตตำราของมหาวิทยาลัย การแปลตำราภาษาต่างประเทศ
5. การอนุมัติปริญญาและการถอนชื่อนักศึกษา
6. พิจารณากำหนดระเบียบข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

นอกจากองค์การบริหารสูงสุด คือ สภามหาวิทยาลัย/คณะกรรมการมหาวิทยาลัยแล้ว ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง ยังกำหนดให้การบริหารงานระดับคณะและแผนกอิสระ



จัดในรูปองค์คณะบุคคลด้วยเช่นกัน โดยในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย 4 แห่ง (ยกเว้น มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์) กำหนดให้กรรมการประจำคณะ แผนกอิสระ ที่มีองค์ประกอบและหน้าที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

...มาตรา 20 ในคณะหนึ่งให้มีคณะกรรมการประจำคณะทุกคณะ ซึ่งประกอบด้วยคณบดี เป็นประธาน และผู้แทนแผนกวิชาต่าง ๆ ในคณะนั้นเท่าที่คณะกรรมการประจำคณะจะได้ตกลงกัน โดยอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย ตั้งขึ้นจากบรรดาหัวหน้าแผนก ศาสตราจารย์ และอาจารย์ในแผนกนั้น แต่ต้องมีจำนวนไม่เกินสองคนต่อหนึ่งแผนก

ในแผนกอิสระ ให้มีคณะกรรมการประจำแผนกซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าแผนกวิชาและอาจารย์

มาตรา 21 คณะกรรมการประจำคณะหรือแผนกอิสระมีหน้าที่ดังนี้

- (1) วางระเบียบการภายในคณะหรือแผนกเพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย
- (2) วางหลักสูตรรายละเอียดสำหรับคณะ หรือแผนก เพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย
- (3) วางระเบียบการสอบไล่เพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย และจัดการสอบไล่สำหรับคณะหรือแผนก
- (4) รับผิดชอบและให้ความเห็นแก่คณบดีหรือหัวหน้าแผนกอิสระในกิจการของคณะหรือแผนก
- (5) เสนอแต่งตั้งเลื่อนชั้นและถอดถอนศาสตราจารย์ อาจารย์ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในคณะหรือแผนก และสำหรับตำแหน่งที่มีเงินเดือนในงบประมาณแผ่นดิน ให้คณะกรรมการประจำทำหน้าที่อ.ก.พ.กรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476
- (6) จัดทำงบประมาณประจำปีของคณะหรือแผนก แล้วเสนอต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยต่อไป... (พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พุทธศักราช 2477)

ส่วนคณะกรรมการประจำคณะของมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น แต่ไม่มีอาจารย์เป็นกรรมการอยู่ด้วย ดังปรากฏในตารางที่ 3



ตารางที่ 3 องค์ประกอบคณะกรรมการประจำคณะ แผนกอิสระ พ.ศ. 2476 - 2502 จำแนกตามประเภทกรรมการ

มหาวิทยาลัย	กรรมการประจำคณะ		กรรมการประจำแผนกอิสระ	
	ผู้บริหาร	อาจารย์	ผู้บริหาร	อาจารย์
จพ. พ.ศ. 2477 พ.ศ. 2497	- คณบดี	- ผู้แทนจากแผนกวิชาใน คณะนั้นเท่าที่คณบดีจะเสนอ ขออนุมัติจากสภา มหาวิทยาลัย	- หัวหน้าแผนก อิสระ - เลขานุการ	- กรรมการไม่เกิน 4 คน ซึ่งหัวหน้า แผนกอิสระจะได้ เสนอขออนุมัติจาก สภามหาวิทยาลัย แต่งตั้งจากอาจารย์
มธ. พ.ศ. 2476	- คณบดี - เลขานุการคณบดี	- ผู้สอนในคณะนั้น ไม่ระบุจำนวน	- หัวหน้าแผนกอิสระ - หัวหน้าแผนกวิชา	
พ.ศ. 2495 <sup>1</sup>	- คณบดี - หัวหน้าแผนกวิชา			
มก. พ.ศ. 2486	- คณบดี	ผู้แทนแผนกวิชาเท่าที่คณะ กรรมการจะเสนอขออนุมัติ จากสภามหาวิทยาลัย แต่งตั้งจากอาจารย์ ในแผนกวิชานั้น	- หัวหน้าแผนก อิสระ	- อาจารย์ไม่ระบุ จำนวน
ม.แพทย์ พ.ศ. 2486	- คณบดี - หัวหน้าแผนกวิชา	-	- หัวหน้าแผนก	- ผู้สอนไม่ระบุ จำนวน
มศก. พ.ศ. 2486	- คณบดี	ผู้แทนแผนกวิชาเท่าที่คณะ กรรมการจะเสนอขออนุมัติ จากสภามหาวิทยาลัย แต่งตั้งจากอาจารย์ ในแผนกวิชานั้น	-	-

หมายเหตุ <sup>1</sup> ถ้าไม่มีการแบ่งแผนกวิชาหรือมี ไม่เกิน 2 แผนก ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งอาจารย์เป็นกรรมการ  
เพิ่มเติมรวมแล้วไม่น้อยกว่า 3 คน

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของคณะกรรมการประจำคณะ แผนกอิสระดังกล่าว แม้จะไม่มีภาระบุจำนวนอาจารย์ แต่ได้มีการกำหนดให้อาจารย์ผู้สอนในคณะนั้นเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว จึงอาจถือได้ว่า เป็นครั้งแรกที่อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยในระดับคณะโดยมีกฎหมายรองรับอันเป็นการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ตามที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเป็นครั้งแรก สำหรับการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ในยุคที่มหาวิทยาลัยมีพระราชบัญญัติ มีรายละเอียดดังนี้

**1. การบริหารงานทั่วไป** ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายและแผนของมหาวิทยาลัย และการได้มาซึ่งผู้บริหาร ยังคงมีลักษณะเช่นเดียวกับเมื่อครั้งที่มิจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพียงแห่งเดียว กล่าวคือ อาจารย์ไม่ได้มีส่วนร่วมในการบริหาร เนื่องจากอำนาจในการบริหารดังกล่าว เป็นของสภามหาวิทยาลัยทั้งหมด ซึ่งไม่มีอาจารย์เป็นกรรมการอยู่เลย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 การกำหนดนโยบายและแผนของมหาวิทยาลัย เป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยซึ่งประกอบไปด้วยผู้บริหาร ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต้นสังกัด อธิการบดี คณบดี หัวหน้าแผนกวิชาและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนของมหาวิทยาลัยโดย ... (10) เสนอนโยบายการศึกษา...ต่อกระทรวงศึกษาธิการ...(พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495)

1.2 การบริหารงบประมาณ เป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการ

...(8) จัดทำงบประมาณของมหาวิทยาลัย

(9) จัดวางระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(10) ...เสนอจำนวนเงินอุดหนุนที่จะดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยในปี

ต่อไปต่อกระทรวงศึกษาธิการ.....(พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2495)

1.3 การได้มาซึ่งผู้บริหาร ผู้บริหารมหาวิทยาลัยอันได้แก่ ผู้บัญชาการ (อธิการบดี) คณบดี และหัวหน้าแผนก มีลักษณะดังนี้

1.3.1 คุณสมบัติ การพิจารณาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งบริหารในยุคนี้ คำนึงถึงความอาวุโสเป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อให้มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของผู้ได้บังคับบัญชา เช่นเดียวกับการพิจารณาคุณสมบัติเพื่อแต่งตั้งผู้บริหารในยุคที่มหาวิทยาลัยยังไม่มีพระราชบัญญัติ ดังที่รอง ศยามานนท์ ซึ่งรับราชการเป็นอาจารย์ในคณะอักษรศาสตร์ ระหว่าง พ.ศ.2478-2515 กล่าวถึงการแต่งตั้งคณบดีในสมัยนั้นว่า

...การตั้งคณบดีก็ตามแต่กระทรวงศึกษาธิการ คือ ท่านเสนาบดีกระทรวงศึกษาธิการ หรือที่เรียกว่า กระทรวงธรรมการในสมัยนั้น เป็นผู้แต่งตั้งเลือกคณบดีกัน สุดแล้วแต่จะแต่งตั้ง โดยปกติก็เลือกผู้ที่อาวุโสที่สุดทั้งด้านธุรการและวิชาการ คุณหลวงพรตพิทย - พยัตเป็นผู้มีอาวุโสที่สุด...กระทรวงศึกษาธิการก็แต่งตั้งท่านเป็นคณบดี...(รอง ศยามานนท์,

2530)

นอกจากการคำนึงถึงความอาวุโสของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งบริหารแล้ว มหาวิทยาลัยในยุคที่ก่อตั้งขึ้นโดยมีพระราชบัญญัติรองรับ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งคณบดีว่าต้องเป็น หัวหน้าแผนกวิชาในคณะนั้น เช่น มาตรา 15 ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486 กำหนดให้

...กิจการในคณะหนึ่ง ๆ ของมหาวิทยาลัยให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณบดีซึ่งคณะกรรมการมหาวิทยาลัยจะได้เลือกตั้งขึ้นจากหัวหน้าแผนกวิชาในคณะนั้นและให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งสี่ปี แต่จะเลือกตั้งให้อยู่ในตำแหน่งนั้นอีกคราวละสี่ปีก็ได้...

ดังนั้นอาจารย์ทั่วไป จึงมีโอกาสเป็นผู้บริหารระดับหัวหน้าแผนกวิชาโดยการเลือกของสภามหาวิทยาลัยเท่านั้น ยังไม่มีโอกาสได้รับเลือกหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับอื่นที่สูงไปกว่าหัวหน้าแผนกวิชา

1.3.2 วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหาร การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารในยุคนี้ มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งโดยผู้บริหารด้วยกันเอง และแม้จะมีบางตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง ก็เป็นการเลือกโดยผู้บริหารในระดับที่สูงกว่า ยังไม่ปรากฏการเข้าสู่ตำแหน่งบริหารโดยความเห็นชอบของอาจารย์ ตัวอย่างเช่น หัวหน้าแผนกวิชานั้นคณะกรรมการมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัย จะเลือกตั้งจากศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ในแผนกวิชานั้น หรือในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 กำหนดให้หัวหน้าแผนกวิชา มาจากการ แต่งตั้ง



ของสภามหาวิทยาลัย จากบรรดาศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ในแผนกวิชานั้น โดยคำแนะนำของคณบดี ส่วนตำแหน่งคณบดีนั้น “....สภามหาวิทยาลัยจะได้เลือกตั้งขึ้นจากบรรดาหัวหน้าแผนกวิชาในคณะนั้น...” หรือการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารในองค์การบริหารสูงสุด คือ กรรมการสภามหาวิทยาลัยนั้น แม้ว่าจะมีกรรมการตัวแทนอาจารย์ แต่ต้องเป็นหัวหน้าแผนกวิชา และเป็น การเลือกโดยผู้บริหาร กล่าวคือ กรรมการตัวแทนอาจารย์ เป็น

“...กรรมการที่เลือกตั้งขึ้นจากบรรดาศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ซึ่งเป็นหัวหน้าแผนกวิชาของคณะต่าง ๆ คณะละหนึ่ง หรือสองคน แล้วแต่สภามหาวิทยาลัยจะวินิจฉัย” และการวินิจฉัยนั้น “...เท่าที่ปรากฏก็คำนึงถึงอาวุโส เคยชินกับการบริหารมาก่อน เห็นหน้าบ่อย ๆ อยู่ในวงการบริหาร ที่สำคัญที่สุดคือผู้บังคับบัญชาที่กำลังจะพ้นไป หรืออาจจะต้องพ้นไปเป็นผู้ให้ความสนับสนุน เป็นการมองตัวบุคคลอย่างแคบ ๆ ในวงจำกัด....แล้วสภามหาวิทยาลัยก็ใช้อำนาจแต่งตั้งไป...” (ดำรง ธรรมารักษ์, อ้างจาก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531)

ดังนั้น การพิจารณาเพื่อคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งบริหารจึงทำกันแบบภายในหรือที่บางคนเรียกว่าเป็นระบบปิด เป็นการรับรู้กันเฉพาะในหมู่ผู้บริหารด้วยกันเอง ดังปรากฏในเอกสารรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 9/2489 วันอังคารที่ 14 พฤษภาคม 2489 [สบ. 5.11.1/17] ดังนี้

#### ...6. เรื่องพิจารณาผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดี

เลขาธิการเสนอว่า เนื่องจากนายทวี บุญยเกตุ ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งอธิการบดีตั้งแต่วันที่ 6 พฤษภาคม 2489 เพื่อสภามหาวิทยาลัยจะได้เลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีที่มีโอกาสปฏิบัติงานในหน้าที่นี้แต่ด้านเดียว เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรธิการจึงเรียนเชิญคณบดีต่าง ๆ มาปรึกษาหารือเป็นการภายใน มีความเห็นร่วมกันในอันที่จะขอให้หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจดำรงตำแหน่งนี้สืบไป และหลวงสุวรรณวาจกกสิกิจก็ไม่ขัดข้องที่จะดำรงตำแหน่งนี้...ที่ประชุมพิจารณาแล้ว เห็นว่าหลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ มีคุณสมบัติและเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งอธิการบดีสืบแทนนายทวี บุญยเกตุต่อไป จึงลงมติให้ดำเนินการ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ตั้งแต่วันที่ 6 พฤษภาคม 2489...

กระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งบริหาร ก็ดำเนินการกัน แต่เพียง “การอภิปราย” กันในหมู่ผู้บริหาร ดังปรากฏในรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัย ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ครั้งที่ 171 วันที่ 5 สิงหาคม 2495 (สป. 5.11.2/82[29]) ว่า

...5. เรื่อง แต่งตั้งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขาธิการเสนอว่าตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่องการแต่งตั้งอธิการบดีและตามที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พลอากาศตรี มุณี มหาสันทนะ เวชยันต์รังสฤษฏ์ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตั้งแต่วันที่ 17 สิงหาคม 2493 เป็นต้นมา บัดนี้ใกล้จะสิ้นอายุเวลา 2 ปีแล้ว จึงขอ เสนอที่ ประชุมเพื่อพิจารณา เมื่อได้อภิปรายกันแล้ว ที่ประชุมลงมติเป็นเอกฉันท์ให้ พลอากาศตรีมุณี มหาสันทนะ เวชยันต์ รังสฤษฏ์ ดำรงตำแหน่งอธิการบดีจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยต่อไปอีก 2 ปี และให้จัดการติดต่อเพื่อให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป...

อาจกล่าวได้ว่า การได้มาซึ่งผู้บริหารในยุคนี้ เป็นการพิจารณาในหมู่ผู้บริหารด้วยกันเอง อาจารย์ยังไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาผู้บังคับบัญชาของตนแต่อย่างใด

1.3.3 วาระในการดำรงตำแหน่ง เมื่อมีพระราชบัญญัติกำกับการดำเนินงานของ มหาวิทยาลัย ได้มีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งบริหาร ในยุคนี้ได้มีการกำหนดวาระ ในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ไว้ในพระราชบัญญัติ ตำแหน่งละ 2 ปีบ้าง 4 ปีบ้าง แต่เมื่อครบวาระแล้วสามารถกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งต่ออีกก็คราวก็ได้ ไม่ว่าจะ เป็น ตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี คณบดี โดยในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ทุกแห่ง กำหนดให้คณบดี “...ดำรงอยู่ในตำแหน่งสี่ปี แต่จะเลือกตั้งให้อยู่ในตำแหน่งนั้นอีก คราวละสี่ปีก็ได้...”

ส่วนตำแหน่งอธิการบดีนั้น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้คราวละ 2 ปี “...แต่จะ แต่งตั้งให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งนั้นต่อไปใหม่ได้...” ในขณะที่มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และ มหาวิทยาลัยศิลปากร มิได้กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของอธิการบดีไว้ เนื่องจากใน พระราชบัญญัติกำหนดให้อธิบดีเป็นอธิการบดีโดยตำแหน่ง จึงระบุไว้ว่า “...ให้อธิบดีกรม มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ เป็นผู้บัญชาการมหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง...” (มาตรา 16



พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486) หรือ “.....ให้อธิปไตยกรมศิลปากร เป็นผู้อำนวยความสะดวกมหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง...” (มาตรา 14 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486) ส่วนตำแหน่งหัวหน้าแผนกวิชาของมหาวิทยาลัยทุกแห่งไม่ได้มีการกำหนดวาระไว้ โดยในพระราชบัญญัติระบุไว้เพียง

....กิจการในแผนกวิชานั้น ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าแผนกวิชา ซึ่ง สภามหาวิทยาลัยจะได้เลือกตั้งขึ้น จากบรรดาศาสตราจารย์หรืออาจารย์ในแผนกวิชานั้น... ดังนั้น เมื่อตั้งแล้วก็อยู่จนกระทั่งเกษียณ หรือตายในตำแหน่ง หรือลาออกไปเสียก่อน... (ประสม สถาปิตานนท์, 2525)

การดำรงตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัยในยุคนี้ จึงมีลักษณะคล้ายกับการดำรงตำแหน่งบริหารของข้าราชการประจำทั่วไปที่มีการรับรู้กันเฉพาะในหมู่ผู้บริหารด้วยกันเท่านั้น

1.3.4 ผู้บริหารมีตำแหน่งมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง อาจเนื่องมาจากความขาดแคลนอาจารย์ผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารมหาวิทยาลัย และในพระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดว่าผู้บริหารต้องดำรงตำแหน่งบริหารเพียงตำแหน่งเดียว จึงมักปรากฏว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้ ต้องมีภารกิจในหน้าที่หลายตำแหน่ง อาจเป็นอธิการบดีและคณบดี หรือคณบดีและหัวหน้าแผนกในคราวเดียวกัน ดังเช่นผู้บริหารมหาวิทยาลัยในอดีต

**2. การบริหารงานวิชาการ** ในยุคของการเร่งฟื้นฟูประเทศภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลต้องอาศัยมหาวิทยาลัยในการผลิตบุคลากรเพื่อพัฒนาประเทศ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร มหาวิทยาลัยในยุคนี้จึงจัดการเรียนการสอนในสาขาวิชาที่หลากหลายมากขึ้น และโดยเฉพาะการรับความช่วยเหลือด้านวิชาการจากประเทศตะวันตก การบริหารงานวิชาการในยุคนี้จึงมีลักษณะดังนี้

2.1 **การพัฒนาหลักสูตร** ได้แก่ การกำหนดเนื้อหาวิชา และการแก้ไขปรับปรุงหลักสูตร เป็นอำนาจหน้าที่ของอาจารย์ผู้สอนโดยตรง นอกจากการสอบถามความต้องการกำลังคนจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อวางแผนในการจัดการเรียนการสอนและปรับปรุงหลักสูตร และการเชิญเจ้าหน้าที่หรือผู้แทนจากกระทรวง ทบวงกรมนั้น มาร่วมกำหนดหลักสูตรที่จะเปิดใหม่แล้ว ยังมีการพัฒนาหลักสูตรโดยอาจารย์ชาวต่างประเทศ และอาจารย์ชาวไทยที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ ดังนี้



2.1.1 การกำหนดหลักสูตรโดยชาวต่างประเทศ ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือการรับความช่วยเหลือจากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล ซึ่งนอกจากจะช่วยเหลือด้านเงินทุนก่อสร้างอาคารแล้ว ยังช่วยค่าใช้จ่ายรายเดือนสำหรับจ้างศาสตราจารย์ผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์จากต่างประเทศจำนวน 6 คนทำหน้าที่วางมาตรฐานหลักสูตรให้สามารถมีการเรียนการสอนถึงระดับปริญญาตรี โดยอาจารย์เหล่านี้เป็นทั้งผู้บริหาร ผู้สอน และผู้ให้บริการทางการแพทย์ในเวลาเดียวกัน กล่าวคือ

...

มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ได้ส่งคณาจารย์จากประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าแผนกวิชาทั้งหมดในคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล รวมทั้งส่งศาสตราจารย์ เอ. จี.เอลลิส มาดำรงตำแหน่งคณบดี และหัวหน้าแผนกพยาธิวิทยา ตั้งแต่ พ.ศ. 2466-2471 คณาจารย์ทั้งหมดนี้ได้ทำการเปลี่ยนแปลงหลักสูตรคณะแพทยศาสตร์ ซึ่งสมัยก่อนเป็นหลักสูตรประกาศนียบัตร ให้มาเป็นหลักสูตร 6 ปีเต็มเทียบเท่าหลักสูตรแพทย์ในสหรัฐอเมริกา ... คณาจารย์ทั้งหมดของมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ ได้เป็นทั้งผู้บรรยาย ผู้บริหาร ในแผนกของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล และเป็นผู้ให้บริการแก่คนไข้ด้วย... (วิกิจ วีรานวัตติ, 2526)

ซึ่งการพัฒนาหลักสูตรโดยนักวิชาการจากต่างประเทศเช่นนี้ มีการปฏิบัติกับคณะและมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ในเวลาต่อมา

2.1.2 การพัฒนาหลักสูตร โดยกลุ่มอาจารย์ไทยที่จบการศึกษาจากต่างประเทศ เนื่องจากการจัดหลักสูตรในยุคนี้ บางหลักสูตรกำหนดเพียงชื่อรายวิชาที่จะศึกษา แต่ไม่มีรายละเอียดของเนื้อหาหลักสูตรที่ชัดเจน เช่น หลักสูตรเศรษฐศาสตร์ ในระยะเริ่มแรก (สมศักดิ์ ตันติแพทยากร, 2531) ดังนั้น กิจกรรมการเรียนการสอน การกำหนดเนื้อหาในหลักสูตรจึงขึ้นอยู่กับผู้สอนเป็นหลัก อาจารย์มีอิสระในการสอนวิชาที่ได้รับมอบหมาย และบางครั้งอาจารย์ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ และเห็นว่าวิชาที่ตนเรียนมาน่าจะเป็นประโยชน์กับผู้เรียน ก็สามารถปรับปรุงเนื้อหาหรือเปิดรายวิชาใหม่ได้อย่างอิสระ ดังตัวอย่างของการพัฒนาหลักสูตรของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ดังนี้

...พอพวกเรารู้หลังเข้ามา สิปปนนท์ (เกตุทัต) ระวี (ภาวิไล) มีหลาย ๆ คนเข้ามา เราก็จัดทำกันเอง รวมกลุ่มกันเอง คล้าย ๆ กับว่ามันเป็นแบบที่เราคิดจะทำ เช่น ระวี เขาก็ไปเรียนทางดาราศาสตร์เขาก็มาเปิด course ดาราศาสตร์ คือ

ปรับปรุงหลักสูตรเก่าขึ้นมา ปรับปรุงการเรียนการสอน โดยมากเราทำ เป็นแบบภายในมากกว่าที่จะเป็นหลักการของมหาวิทยาลัย เป็นอิสระ คือ หลักสูตรมันไม่ตายตัว แบบต้องเป็นอย่างนั้นอย่างนั้น... (สุขุม ศิริบุญรัตน์ อ้างจาก ไพฑูริย์ สีนลาร์ตน์, 2539)

2.2 การกำหนดมาตรฐานการศึกษา สภามหาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง มีอำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับการรับนักศึกษา วินัย ค่าธรรมเนียม หลักสูตรและการให้ปริญญา ตลอดจนมาตรฐานการศึกษาได้ด้วยตนเอง ดังปรากฏในพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ มหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486 ที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่เกี่ยวกับการ กำหนดมาตรฐานการศึกษา คือ จัดวางระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย พิจารณาเพื่ออนุมัติหลักสูตรต่าง ๆ อนุมัติให้ปริญญาและอนุปริญญา หรือที่ระบุชัดเจนใน พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 มาตรา 15 กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมี อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการศึกษา โดยนอกจากการพิจารณาอนุมัติหลักสูตร อนุมัติให้ปริญญาแล้ว ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งหรือเลิกล้มคณะ หรือแผนกอิสระและมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดพื้นความรู้ คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การรับ นักศึกษา ดังนี้

...

(1) พิจารณาอนุมัติหลักสูตรต่าง ๆ

.....

(3) จัดวิชาในคณะตั้งเป็นแผนกวิชา หรือเลิกล้ม

(4) พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้ง หรือเลิกล้มคณะ หรือแผนกอิสระ

.....

(7) ให้ปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตร.....

.....

(12) กำหนดพื้นความรู้ คุณสมบัติ หลักเกณฑ์การเข้าเป็นนักศึกษา

ระยะเวลาการศึกษา วิธีการศึกษา ระเบียบการศึกษา การสอบไล่

ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตลอดจนวินัยนักศึกษา เงื่อนไขในการรับปริญญา

อนุปริญญา และประกาศนียบัตร....



อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย หรือคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ซึ่งทำหน้าที่ในการตัดสินใจเกี่ยวกับงานวิชาการดังกล่าว พบว่า เป็นสภาของผู้บริหารทั้งสิ้น แม้ในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จะมีกรรมการอาจารย์ที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เป็นกรรมการที่

...สภามหาวิทยาลัยจะได้เลือกตั้งขึ้นจากบรรดาอาจารย์ หรือศาสตราจารย์ ซึ่งเป็นหัวหน้าแผนกวิชาของคณะ คณะละ 1 หรือ 2 คน แล้วแต่สภาจะวินิจฉัย...

จึงพบว่า อาจารย์ไม่ได้มีส่วนในการบริหารงานวิชาการในระดับสถาบันในยุคนี้นี้ แต่มีบทบาทในการบริหารงานวิชาการระดับภาควิชา กล่าวคือการทำหนดเนื้อหาและจัดทำหลักสูตร ดังปรากฏในบันทึกรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่อง พิจารณาวางหลักสูตรของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ความตอนหนึ่งว่า

...หลักสูตรที่ใช้อยู่นี้ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ได้จัดทำขึ้น บัดนี้ได้จัดแบ่งคณะต่าง ๆ และมีกรรมการประจำคณะ (คณบดี และผู้แทนแผนกวิชาต่าง ๆ ในคณะนั้น) อยู่แล้ว เห็นสมควรมอบให้คณะนั้น ๆ จัดทำหลักสูตรคณะนั้น ๆ ขึ้นมาใหม่ เมื่อเสร็จแล้วให้นำเสนอคณะกรรมการพิจารณาหลักสูตรพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการนี้ให้ประกอบด้วย นายสุวรรณ เรสานนท์ เป็นประธาน ผู้แทนคณะต่าง ๆ คณะละ 1 คน เป็นกรรมการ เมื่อกรรมการคณะนี้ได้พิจารณาหลักสูตรของคณะต่าง ๆ เสร็จและนำเสนอ สภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาอนุมัติ และดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนด เป็นหลักสูตรต่อไป... (สบ. 5.11.1/1 บันทึกรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 2/2486 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2486)

รูปแบบการมีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการของอาจารย์ในยุคนี้นี้ จึงเป็นการมีส่วนร่วมในการบริหารตามโครงสร้างที่ปรากฏในพระราชบัญญัติ ที่กำหนดให้อาจารย์เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการประจำคณะซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านวิชาการในระดับคณะ และมีส่วนร่วมในการบริหารตามภารกิจของมหาวิทยาลัย คือ การพัฒนาหลักสูตร ส่วนการบริหารงานวิจัย และการให้บริการทางวิชาการในยุคนี้นี้ ยังไม่ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยได้ทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากจำนวนอาจารย์ยังมีไม่มากนัก ทำให้อาจารย์ต้องรับภาระในการสอนเป็นงานหลัก



**3. การบริหารงานบุคคล** บุคลากรของมหาวิทยาลัยในยุคนี้ มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่มีการประกาศใช้เป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2471 เนื่องจากมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสังกัดอยู่ตามกระทรวงซึ่งเป็นหน่วยราชการ จึงต้องใช้ระเบียบการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนของกระทรวงที่สังกัด คือ อยู่ภายใต้องค์การบริหารงานบุคคลกลางของประเทศ คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ยกเว้นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่มีตำแหน่งอาจารย์เมื่อ พ.ศ. 2488 เนื่องจากในปีนั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู ในพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดให้มืองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า **คุรุสภา** เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการโดยเฉพาะ และจากการที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยแห่งเดียวในยุคนี้ที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งหน้าที่เป็นอาจารย์ประจำ จึงมาอยู่ภายใต้ระเบียบการบริหารงานบุคคลของคุรุสภา ส่วนข้าราชการตำแหน่งอื่นยังคงอาศัยระเบียบการบริหารงานบุคคลของ ก.พ. เช่นเดิม

### **แนวคิดเพื่อการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์**

การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในยุคที่สังกัดอยู่กับกระทรวงต่างๆอันได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงธรรมการ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เป็นหน่วยงานอิสระจากระบบราชการ (หลังจาก พ.ศ. 2500 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2500 กำหนดให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นทบวงการเมือง สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ) มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กระทรวงเกษตรราธิการ และมหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดกรมศิลปากร สำนักนายกรัฐมนตรี การบริหารและการจัดการอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงานกัน การพัฒนามหาวิทยาลัยจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยในสมัยนี้ประสบกับปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรเพื่อการบริหารเกือบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านบุคลากรงบประมาณ อาคารสถานที่ อุปกรณ์การศึกษา ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นกับทั้งมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิม และมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งใหม่

เริ่มจาก การดำเนินงานของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในระยะ 10 ปีแรก ประสบกับปัญหาทั้งด้านการบริหารและการปฏิบัติงานมาโดยตลอดไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างของมหาวิทยาลัย

ซึ่งยังคงความเป็นโรงเรียนอยู่ คุณภาพของหลักสูตรที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาให้เข้าสู่มาตรฐาน การศึกษาระดับอุดมศึกษา เนื่องจากความขาดแคลนอาจารย์ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ โดยเฉพาะการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยที่รวมศูนย์อยู่ที่ผู้บัญชาการ ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วง พ.ศ. 2462-2465 เป็นช่วงเวลาที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย เนื่องจากสมเด็จพระ กษัตริย์นาทนเรนทรทรงเข้ารับตำแหน่งอธิบดีกรมสาธารณสุข เสนาบดีกระทรวงธรรมการ (เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี) ก็ไม่ได้แต่งตั้งให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งแทน และเข้ามาบริหาร มหาวิทยาลัยเอง ด้วยการบังคับบัญชากิจกรรมมหาวิทยาลัยโดยตรง สภาพการบริหารดังกล่าว จึงเท่ากับว่าเสนาบดีกระทรวงธรรมการเป็นผู้กำหนดนโยบาย และควบคุมการปฏิบัติในลักษณะ ของการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ (วารุณี โสถถารมย์, 2533) เป็นเหตุให้การดำเนินงานของ มหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากขาดผู้รู้เกี่ยวกับการจัดการมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง ดังปรากฏในรายงานเรื่องมหาวิทยาลัย โดยสมเด็จพระ กษัตริย์นาทนเรนทร ดังนี้

...ในประเทศสยามเวลานี้ ถึงแม้จะมีผู้ที่ได้ศึกษาในมหาวิทยาลัยในประเทศ ต่าง ๆ เป็นจำนวนมากแล้วก็จริงอยู่ แต่ผู้ที่ได้สนใจในเรื่องมหาวิทยาลัยโดย เฉพาะ และสอดส่องแสวงหาความรู้ในวิธีการจัดการศึกษาชั้นสูงในนานา ประเทศจนเชี่ยวชาญสามารถ เปรียบเทียบกันและตัดสินได้ว่าสำหรับ ประเทศสยามจะวางรูปการอย่างใดดีนั้นยังหาไม่...(ลายพระหัตถ์พระเจ้านั่งงยาเธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทรประทานพระตรีรัตนสารวิศวกกรรมลงวันที่ 22 มีนาคม พุทธศักราช 2474 พร้อมบันทึกเรื่องพระดำริรูปการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

นอกจากนั้น มหาวิทยาลัยยังประสบปัญหาความขาดแคลนอาจารย์ทั้งด้านปริมาณและ คุณภาพอย่างรุนแรง เพราะนอกจากจำนวนอาจารย์ประจำซึ่งมีไม่มาก และทำให้อาจารย์ที่มีอยู่ ในขณะนั้นต้อง

...ทำการสอนถึง 3 คณะ คณะเจ้าสังกัด คือ คณะวิศวกรรมศาสตร์นั้นสอนหลายวิชา จนจำไม่ได้ว่าเป็นวิชาอะไรบ้าง สอนวิชาคณิตศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ และสอนวิชา แผนผังที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ต้องกระโดดไปกระโดดมาเมื่อต้องสอนต่างคณะติด ต่อกันถึง 3 ชั่วโมงในตอนเช้า...(สลัป ลดาวัลย์, มรว., 2510)



ส่วนคุณวุฒิของอาจารย์ก็ยังไม่ต้องตามมาตรฐานการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย กล่าวคือ

“...คณะอาจารย์ของมหาวิทยาลัยนั้นอย่างต่ำเรียกว่าอาจารย์ผู้ช่วยซึ่งผู้เขียนก็เริ่มด้วยตำแหน่งนี้...ยังไม่มีอาจารย์ไทยคนใดดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์เลย มีฝรั่งอยู่ 5 คน เท่านั้นที่เป็นศาสตราจารย์หัวหน้าแผนกวิชา เป็นผู้ที่มีมูลนิธิรอกกีเฟลเลอร์จัดมาให้ทั้งสิ้น คือ หัวหน้าแผนกวิชาอายุรศาสตร์ หัวหน้าแผนกวิชาศิลปศาสตร์ หัวหน้าแผนกวิชาเคมี หัวหน้าแผนกวิชาฟิสิกส์ และหัวหน้าแผนกวิชาชีววิทยา...”

(สลัป ลดาวัลย์, มรว., 2510)

ความขาดแคลนอาจารย์รุนแรงถึงขนาดที่ในบางแผนกที่เปิดทำการสอน มีอาจารย์เพียงคนเดียว และต้องทำหน้าที่สอนทุกวิชาที่ปรากฏในหลักสูตร ดังประสบการณ์ของหม่อมหลวง ปิ่น มาลากุล ซึ่งเคยเป็นอาจารย์ในคณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ในระยะแรก ดังนี้

...ต่อมาผมเป็นหัวหน้าแผนกฝึกหัดครูมัธยมมาก่อนจะเป็นคณะครุศาสตร์... ในปีแรกมีผู้ช่วย 1 คน แล้วเขาก็ลาออกไป เหลือผมคนเดียวในแผนก ต้องสอนวิชาโน้น วิชานี้ ไม่กล้าสอนอยู่วิชาเดียว คือ สุขศึกษา เกี่ยวกับเรื่องแพทย์ เรื่องหมอ ไม่กล้าสอนจริง ๆ เลยไปเอาคนอื่นมาสอน นอกนั้นผมว่าหมดตลอดวันสอนคนเดียวก็เลยพากันสู่ม้า โชคดีมีภารโรงอยู่คนหนึ่ง ไม่งั้นต้องเปิดหน้าต่างเอง... (ปิ่น มาลากุล, ม.ล., 2530)

ส่วนมหาวิทยาลัยศิลปากรนั้น

...ตั้งขึ้นมาจากไม่มีอะไรเลย แม้แต่สถานที่และครูอาจารย์สอนโดยเฉพาะก็ไม่มี ต้องอาศัยทั้งสถานที่และอุปกรณ์การศึกษา ตลอดจนข้าราชการของกรมศิลปากร ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารและเป็นครูอาจารย์ให้...ต้องอาศัยอาคารไม้ซึ่งเป็นโรงเรียนศิลปากรเดิม และโรงเก็บวัสดุของกรมศิลปากรเป็นสถานศึกษา... (ศิลปากร, มหาวิทยาลัย, 2511 อ้างจาก ทบวงมหาวิทยาลัย, 2537)

สำหรับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์นั้น ก็ประสบปัญหาไม่แตกต่างไปจากมหาวิทยาลัยแห่งอื่น ๆ กล่าวคือ



...พอเปิดเป็นมหาวิทยาลัยใน พ.ศ. 2486 แล้ว แทบจะไม่มีอะไรที่ควรเรียกได้ว่าเป็น มหาวิทยาลัย มีแต่อาคารเก่า ๆ ครึ่งอิฐครึ่งไม้อยู่หลังเดียวเขารื้อมาจาก ร.ร.เด็กที่สถานี ทดลองกสิกรรมคลองบางกอกน้อย ตั้งชื่อกันว่า “เรือนเขียว” เป็นทั้งที่อำนวยความสะดวกของ มหาวิทยาลัย เป็นที่เรียน ห้องสมุด ฯลฯ ทั้งหลังมีอยู่ไม่กี่ห้อง ไม่พอกับวิชาที่เปิด สอนต้องวิ่งไปขอความกรุณาจากกรมเกษตรขอใช้บางห้องในตึกของกรม ซึ่งบังเอิญ ตั้งอยู่ในบางเขนเช่นเดียวกัน... (จรัล สุนทรสิงห์, 2527)

แม้เมื่อดำเนินการมาได้ระยะหนึ่ง ปัญหาต่าง ๆ มิได้ลดลงเลย แต่กลับทวีความรุนแรง ยิ่งขึ้น ดังปรากฏในรายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 4/2490 วันที่ 16 มิถุนายน 2490 ความว่า

#### ...7. จุดอ่อนแอของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยไม่ได้รับการบำรุงให้พอเพียง ถ้าไม่ได้แก้ไขจุดอ่อนแอ ขึ้นทั้งไว้นอกจากจะไร้ประโยชน์แล้ว ยังจะขายหน้าชาวต่างประเทศที่มาเยี่ยมเยียนอยู่เสมอ จุดอ่อนแอเหล่านี้คือ

- (1) เงินบำรุงไม่พอ ตั้งงบประมาณครั้งใดก็คงได้เท่าปีกลายเรื่อยมา ซึ่งเป็นเงินใช้จ่ายประจำเป็นส่วนมาก เงินสำหรับบำรุงและขยายงานมีน้อย หรือไม่มี
- (2) ห้องเรียนและเครื่องอุปกรณ์ในการเรียนไม่พอเพียง
- (3) เครื่องอุปกรณ์ในการฝึกหัดไม่มีเลย
- (4) วิจัยฐานะของครูอาจารย์อ่อน ยังไม่มีโครงการแก้ไข
- (5) เกษตรกลางบางเขนเป็นเพียงเริ่มสร้าง แล้วก็ไม่มีการเงินมาสร้างต่ออีก...

(สพ.5.11.1/24 รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 4/2490 วันที่ 16 มิถุนายน 2490)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็ได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนงบประมาณเช่นกันเพราะเมื่อคณะแพทยศาสตร์ได้ถูกแยกออกไปตั้งเป็นมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ทำให้จำนวนอาจารย์ นักศึกษา และงบประมาณลดลงอย่างมาก ส่วนการแสวงหารายได้ทางอื่นก็เป็นไปได้ยาก เพราะเป็นส่วนราชการต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ กฎหมายต่าง ๆ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หลัง พ.ศ. 2495 มีฐานะตกต่ำมาก เนื่องจากการปรับโครงสร้างของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นผลมาจากความขัดแย้งทางการเมืองระหว่าง จอมพล ป. พิบูลสงคราม กับ ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย ทำให้ผลประโยชน์อันเป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่สำคัญ คือ หุ่นในธนาคารเอเซียฯ ถูก

บังคับขายให้กับองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก การเปลี่ยนสภาพการบริหารวิชาการจากตลาดวิชามาเป็นคณะวิชา ทำให้มหาวิทยาลัยมีความต้องการอาจารย์ประจำและข้าราชการมากขึ้น นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยยังต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนฐานะอาจารย์ และเจ้าหน้าที่ให้เป็นข้าราชการตามโครงสร้างใหม่ ทำให้ต้องการงบประมาณแผ่นดินสำหรับเงินเดือนมากขึ้น

มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ คงเป็นมหาวิทยาลัยแห่งเดียวที่สามารถดำเนินการบริหารได้อย่างคล่องตัวมากที่สุดโดยไม่มีปัญหาด้านบุคลากร สถานที่ ห้องทดลอง รวมทั้งอุปกรณ์การศึกษา ทั้งนี้เพราะมหาวิทยาลัยสามารถประสานงานกับกรมกองต่าง ๆ ในกระทรวงได้อย่างดี รวมทั้งมหาวิทยาลัยเอง ก็มีศักยภาพในการประสานโครงการความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้

จากปัญหาความขาดแคลนทรัพยากรการบริหารดังกล่าว ทำให้มหาวิทยาลัยมีข้อจำกัดในการพัฒนาตนเอง ดังนั้น มาตรการที่มหาวิทยาลัยสามารถกระทำได้เพื่อแก้ปัญหาความขาดแคลนด้านงบประมาณ คือ การสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัว ด้วยการยอมรับอำนาจและบทบาทของนักการเมืองภายนอกมหาวิทยาลัย ให้เข้ามามีส่วนในการกำหนดนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัย ทำให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีศักยภาพในการพัฒนาตนเองได้ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับวิธีการ และระดับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้บริหารมหาวิทยาลัย และรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงกับผู้บริหารประเทศในการต่อรอง เพื่อดึงทรัพยากรการบริหารจากรัฐบาลมาใช้ในการพัฒนามหาวิทยาลัย เช่น การยอมรับการแต่งตั้งอธิการบดี ที่มาจากบุคคลภายนอกของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (จอมพล ป. พิบูลสงคราม) และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (หลวงวิจิตรวาทการ) นายจรูญ สืบแสง อธิบดีรัฐมนตรีกระทรวงเกษตรราธิการ ในฐานะกรรมการมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้อ้างความสัมพันธ์ส่วนตัวในฐานะผู้ก่อการรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ร่วมกับ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ให้อนุมัติหลักการตามโครงการพัฒนามหาวิทยาลัย 5 ปี ซึ่งนอกจากอนุมัติหลักการแล้ว จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังอนุมัติงบประมาณการจัดสรรทุนอุดหนุนการศึกษาให้มหาวิทยาลัยด้วย (พจช. [3] สร.0201.62 / 41) โครงการ 5 ปี ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อ้างจาก วารุณี ไชยธรรมย์, 2533) หรือการที่หลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้มีจดหมายส่วนตัว ถึง จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เพื่อขอการสนับสนุนในการพัฒนามหาวิทยาลัย ดังนี้



...กราบเรียน ได้ทำที่เคารพอย่างสูง

เมื่อราว 6 ปีมาแล้ว ใน พ.ศ. 2486 ได้ทำได้ให้กำเนิดแก่เด็กน้อยคนหนึ่งซึ่งมีชื่อว่า มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ต่อนั้นมาไม่ช้า ได้ทำก็จากเด็กคนนั้นไป ปล่อยให้อ่อนแอ และหิวโหยอยู่ตามลำพัง...

ขณะนี้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ยังขาดทุกอย่าง คือ ขาดครู ขาดอุปกรณ์การสอน ขาดอุปกรณ์การเรียน ขาดอุปกรณ์การฝึกหัด ขาดอุปกรณ์การศึกษาค้นคว้า...

อนั้น ขอได้ทำได้โปรดกรุณาพิจารณาหาทางช่วยเหลือ เด็ก - มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ผู้นี้โดยรีบด่วนเถิด กระผมกล้าทายว่า ถ้าเด็กคนนี้เจริญเติบโตเมื่อใดเมื่อนั้นเขาจะเป็นที่พึ่งของคนไทยทั้งชาติอย่างไม่มีปัญหา...

และจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีหนังสือตอบมาจากทำเนียบรัฐบาล ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2491 ความว่า

เรียน คุณหลวงสุวรรณวาจกกสิกิจ

....

ผมได้รับทราบแล้ว ขอขอบคุณในการที่คุณหลวงได้เอาใจใส่ในการปรับปรุงมหาวิทยาลัยนี้เป็นอันมาก ในปี 2492 ขอให้คุณหลวงตั้งงบประมาณไปให้เต็มที่ ผมยินดีจะสนับสนุนให้เป็นพิเศษ...(สุวรรณ เกษตรสุวรรณ, 2527)

นอกจากการติดต่อขอความช่วยเหลือด้วยตนเองแล้ว ผู้บริหารมหาวิทยาลัยยังสนับสนุนให้อาจารย์ผู้ปฏิบัติงานได้ขอรับการสนับสนุน และความช่วยเหลือจากนักการเมืองในงาานที่ตนเองรับผิดชอบ ดังตัวอย่างการขอการสนับสนุนเพื่อก่อสร้างหอพักสำหรับนิสิตหญิงเพิ่มเติมของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ดังนี้

...เมื่อเวลาผ่านไป นิสิตหญิงเพิ่มขึ้น ก็มีการต่อเติมขยายหอ 10 ออกไปเรื่อย ๆ แต่ก็อยู่กันอย่างแออัด ...แต่มหาวิทยาลัยก็ไม่อาจขอเงินงบประมาณมาขยายได้อีก นิสิตหญิงจึงมีสภาพที่น่าสงสารอย่างยิ่ง ท่านอธิการบดี จึงให้ข้าพเจ้าไปพบท่านผู้หญิงละเอียดพิบูลสงครามซึ่งท่านดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมขณะนั้นขอให้ท่านช่วยเหลือ... ท่านก็ให้ความกรุณาอย่างดี โดยช่วยติดต่อขอจาก พณฯ จอมพลแปลกพิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีให้ ท่านนายกรัฐมนตรีสั่งให้กรมโยธาธิการมาช่วยสร้างให้... ระหว่างการก่อสร้าง ท่านผู้หญิงละเอียด และ พณฯนายกรัฐมนตรี ได้มาตรวจดู



ครั้งหนึ่ง ท่านได้กรุณาให้เงินก้อนเป็นทุนสวัสดิการแก่นิสิตหญิง เป็นเงิน 1,400 บาท (หนึ่งพันสี่ร้อยบาทถ้วน)...(ชวนชม จันทระเปารยะ, 2527)

เหล่านี้เป็นตัวอย่างเพียงบางส่วน ที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในการดึงทรัพยากร และอำนาจจากภายนอกมหาวิทยาลัยเข้ามา เพื่อพัฒนาคุณภาพในการบริหารและการจัดการมหาวิทยาลัย ซึ่งเมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของมหาวิทยาลัยได้อย่างแท้จริง ทำให้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเน้นการแก้ไขที่โครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งเชื่อกันว่าเป็นจุดกำเนิดของปัญหาที่แท้จริง แนวคิดสำคัญ ๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารมหาวิทยาลัยโดยเน้นการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ มีดังนี้

### พระดำริของสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์

ในปี พ.ศ. 2471 สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมมหาวิทยาลัยระหว่าง พ.ศ.2466-2469 ทรงเสนอ รายงานความเห็นเรื่องโครงการมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า เป็นต้นกำเนิดแห่งความคิดของการให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยตามหลักการอุดมศึกษาที่แท้จริงเป็นแนวคิดแรก ในรายงานความเห็นเรื่องโครงการมหาวิทยาลัยดังกล่าว นอกจากจะทรงอธิบายถึงหน้าที่และภารกิจของมหาวิทยาลัยแล้ว ประเด็นสำคัญ คือ ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยนั้น ทรงมีข้อเสนอหลัก ๆ ดังนี้

1. รัฐบาลต้องจัดโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัยให้เป็นอิสระไม่สังกัดกระทรวงใดเลย ให้ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์หรือคณะอภิรัฐมนตรี เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกลางที่ทุกกระทรวงต้องประสานให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาหลักสูตรและการศึกษาวิจัยร่วมกัน
2. มหาวิทยาลัยต้องมีระบบการปกครองตนเอง โดยทรงเสนอให้มีการตั้งสภากรรมการมหาวิทยาลัยขึ้น มีหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารมหาวิทยาลัยซึ่งขณะนั้นโครงสร้างการบริหารของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไม่มีพระราชบัญญัติรองรับการบริหารงาน ทำให้ไม่มีกรอบแนวทางเกี่ยวกับการดำเนินงาน บทบาท อำนาจหน้าที่ ตลอดจนสถานภาพของมหาวิทยาลัยและบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย

ส่วนการบริหารงานภายในทรงเสนอให้จัดองค์กรภายในมหาวิทยาลัย ดังนี้

... การปกครองมหาวิทยาลัยจะแบ่งเป็น 3 แผนก

1. คณะวิชา อุปนายกเองเป็นวิชาธิการ
2. คณะสภาเสเนต มีประธานของเสเนตเป็นประธาน มีหน้าที่ช่วยอุปนายกจัดการปกครองภายใน
3. คณะผลประโยชน์ มีเหรียญกษาปณ์ของมหาวิทยาลัยเป็นหัวหน้า ....

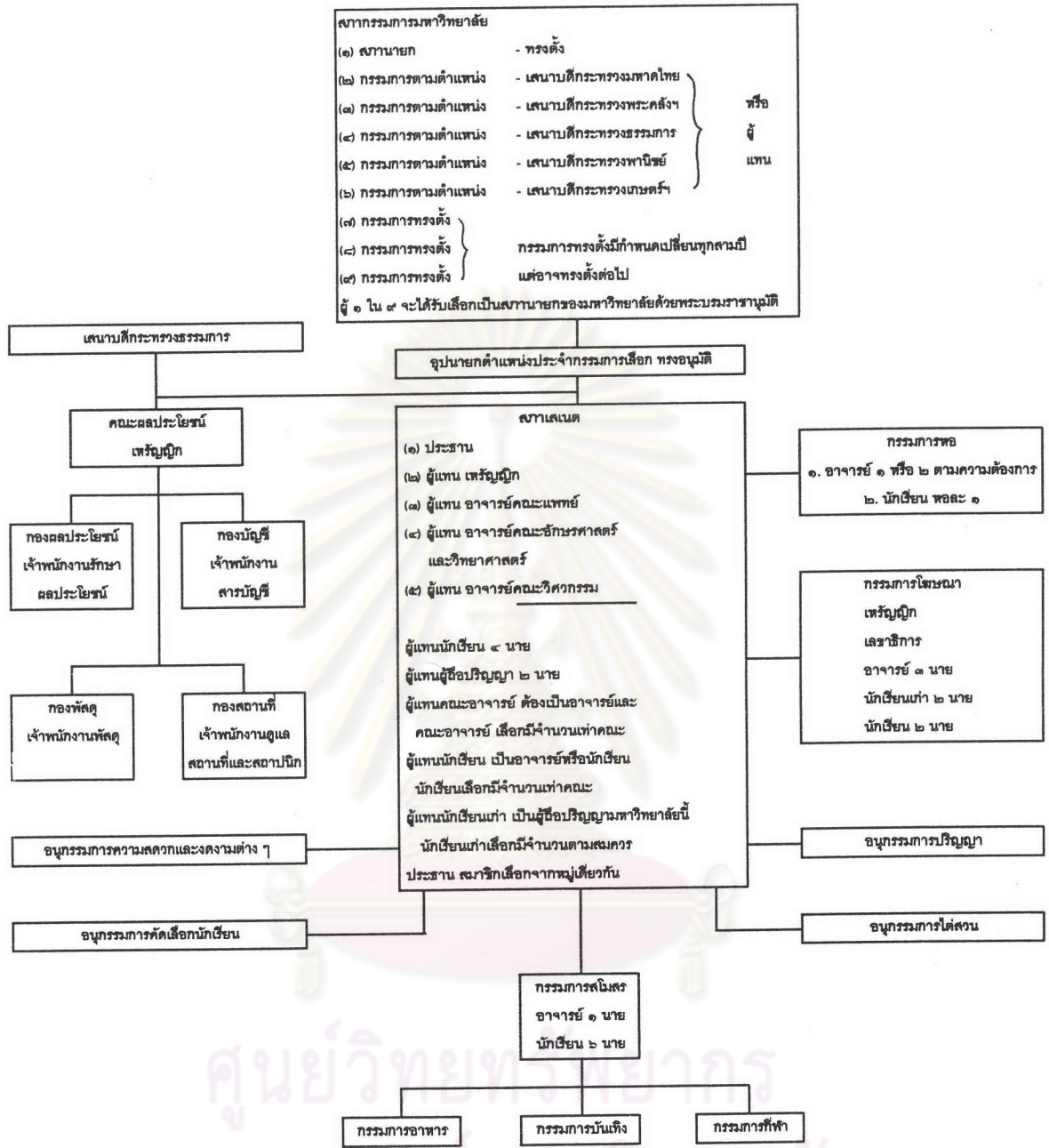
...เสเนต เป็นคณะที่เลือกขึ้นมีผู้แทนจากคณะอาจารย์ คณะทรัพย์สินสมบัติ คณะนักเรียน ล้วนเป็นผู้ที่ได้ถูกเลือกมาทั้งนั้น มีหน้าที่เสนอความเห็นแก่สภาและมีสิทธิที่จะทำกฎข้อบังคับปกครองภายใน เกี่ยวด้วยการเลือกนักเรียนเข้า การปกครอง การอยู่กินของนักเรียน การไล่นักเรียนออก การร่างกฎปริญญากฎข้อบังคับที่เสเนตทำขึ้นนี้ ต้องได้รับอนุมัติจากอุปนายก จึงจะเป็นกำลัง...

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดในการให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการและเป็นระบบเป็นครั้งแรกในรายงานดังกล่าว แม้ว่ก่อนหน้านี้อาจารย์ได้มีส่วนในการบริหารงานวิชาการในบางส่วน ได้แก่ การร่างหรือกำหนดหลักสูตร แต่นั่นเป็นความจำเป็นเนื่องจากผู้บริหารเอง “...มิได้เป็นผู้ชำนาญในทางนั้น...” ส่วนการตัดสินใจในด้านอื่นๆ เช่น การกำหนดนโยบายและแผนของมหาวิทยาลัย การบริหารงานบุคลากร ระเบียบกฎเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อการเรียนการสอน ตลอดจนการเป็นผู้บริหารมหาวิทยาลัย อาจารย์ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องแต่อย่างใด โดยอาจารย์เป็นแต่เพียงผู้ปฏิบัติตามที่ผู้บริหารกำหนดเท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**แบบโครงการของมหาวิทยาลัย**

รูปแบบ : พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว



แผนภูมิที่ 6 แบบโครงการมหาวิทยาลัยตามแนวพระดำริสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ (พ.ศ. 2471)

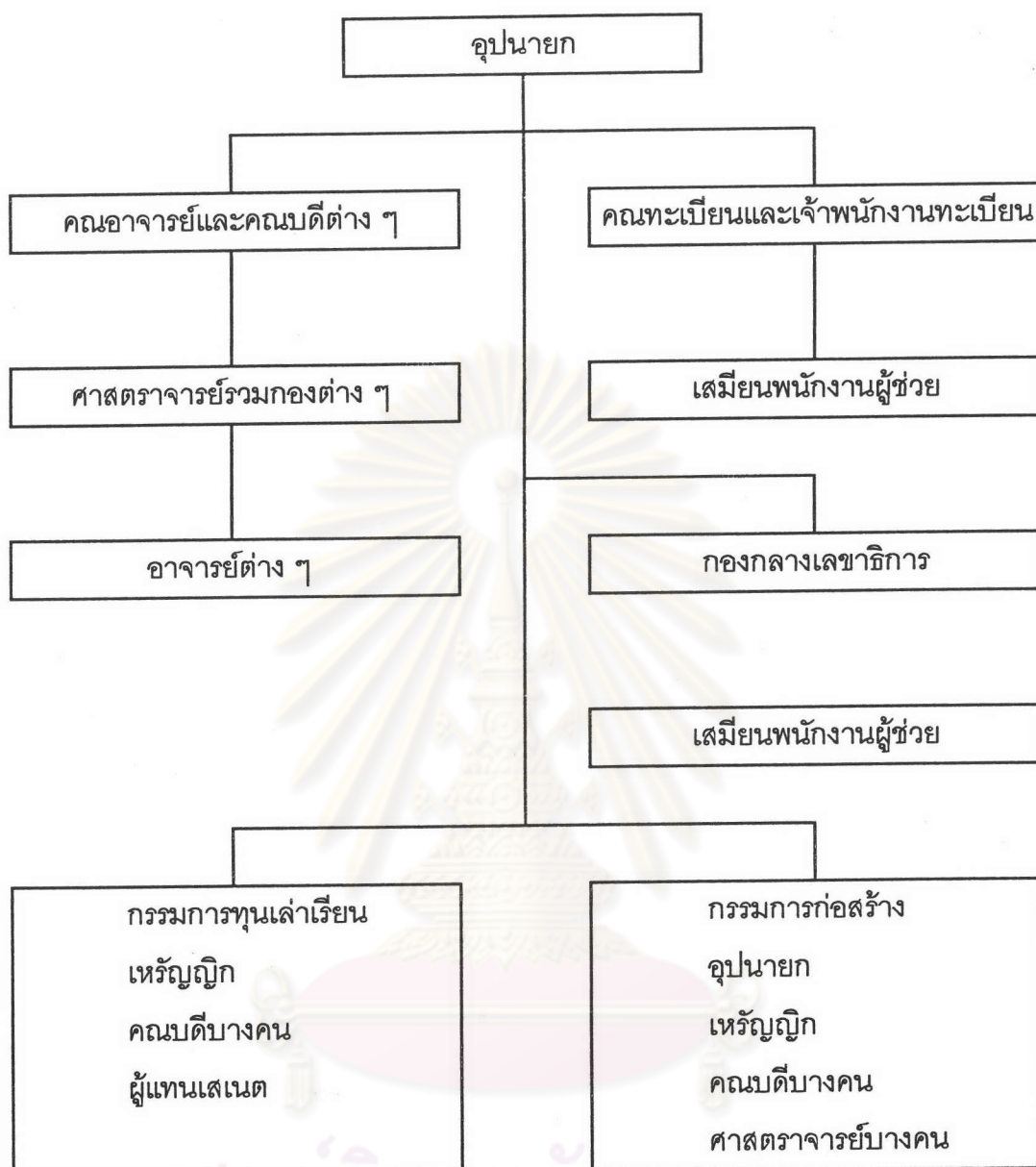
ที่มา : รายงานความเห็นเรื่องโครงการมหาวิทยาลัยของสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์



เมื่อพิจารณาจากแบบโครงการของมหาวิทยาลัยที่เสนอโดยสมเด็จพระสังฆราช กรมหลวงสงขลานครินทร์ (แผนภูมิที่ 6) พบว่า องค์ประกอบของสภาเสนาสนั้น ประกอบด้วย ตัวแทนของประชาคมภายในมหาวิทยาลัย คือ ผู้แทนนักเรียน ผู้แทนอาจารย์จากคณะทุกคณะ และผู้แทนของผู้บริหาร รวมทั้งตัวแทนจากบุคคลภายนอก คือ ผู้แทนนักเรียนเก่า มีหน้าที่เสนอความเห็นแก่สภาคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์การบริหารสูงสุดในมหาวิทยาลัย และเสนาสนยังมีอำนาจในการกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ที่กระทบต่อมาตรฐานวิชาการ อันได้แก่ การกำหนดระเบียบการคัดเลือกและรับนักเรียน การปกครองนักเรียน การให้ออก รวมทั้งการร่างกฎปฏิญญาซึ่งถือว่าเป็นการเปิดโอกาสให้อาจารย์ซึ่งเป็นกลุ่มบุคลากรที่สำคัญ และได้รับผลกระทบจากนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัย ได้มีส่วนในการตัดสินใจในงานที่รับผิดชอบอยู่ คือ ด้านวิชาการ ส่วนการบริหารงบประมาณและอาคารสถานที่นั้น ทรงเสนอให้กระทรวงธรรมการเป็นผู้รับผิดชอบ

นอกจากการเสนอให้อาจารย์ได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการดังกล่าวแล้ว ในแบบโครงการของมหาวิทยาลัยนี้ ได้เสนอให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารกิจการอื่นของมหาวิทยาลัยเป็นครั้งแรก โดยเสนอให้อาจารย์เป็นกรรมการหอ กรรมการโฆษณา กรรมการทุนเล่าเรียน กรรมการก่อสร้าง และกรรมการสโมสร อันเป็นกิจการภายในที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตในมหาวิทยาลัยของอาจารย์และนักเรียน อันแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจในหลักการบริหารมหาวิทยาลัย ที่ต้องให้ประชาคมผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจของมหาวิทยาลัย ได้ร่วมมีส่วนในการพิจารณากิจการของตน ๆ ด้วย ดังปรากฏในแผนภูมิที่ 7

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แผนภูมิที่ 7 โครงสร้างการบังคับบัญชาภายในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตามข้อเสนอ  
ของสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนา กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ (พ.ศ. 2471)

ที่มา : รายงานความเห็นเรื่องโครงการมหาวิทยาลัยของสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้า  
กรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์

จากข้อเสนอนี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบบริหารมหาวิทยาลัย โดยสิ้นเชิงจากการถูกควบคุมทั้งด้านนโยบาย และแนวการปฏิบัติจากกระทรวงธรรมการ มาเป็นการกำหนดนโยบายและปกครองตนเอง โดยมีกระทรวงธรรมการเป็นฝ่ายสนับสนุน อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงไม่เห็นด้วยกับโครงการนี้ในปีต่อมา จึงยังไม่มี การดำเนินการใด ๆ เกิดขึ้นตามข้อเสนอในรายงานดังกล่าว

### พระดำริของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร

แนวคิดนี้ได้รับการเสนอเมื่อ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย ทรงดำรงตำแหน่งองค์ประธานคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย สำหรับพระดำริของ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ในประเด็นโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย ทรงไม่เห็นด้วยกับกรมหลวงสงขลานครินทร์ ที่ต้องการให้มหาวิทยาลัย ออกจากสังกัดกระทรวงธรรมการโดยทรงเห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยสังกัดอยู่กับกระทรวงธรรมการ นั้นเหมาะสมแล้ว เพราะกระทรวงธรรมการมีหน้าที่ในการจัดการศึกษาของชาติ ย่อมสามารถ ประสานความสอดคล้องระหว่างการศึกษาในระดับมัธยมและอุดมศึกษาได้ดีที่สุด สำหรับโครงสร้าง การบริหารภายในมหาวิทยาลัยแบบเดิม ที่เสนาบดีกระทรวงธรรมการมีอำนาจสั่งการเด็ดขาดใน การดำเนินการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ชั้นสูงและศาสตราจารย์ โดยมีผู้บัญชาการมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ ควบคุมกิจการภายในของมหาวิทยาลัย ดูแลปกครองนักเรียน และควบคุมผลประโยชน์ของ มหาวิทยาลัยก็เหมาะสมแล้ว เพราะในเวลานั้น จำนวนอาจารย์ภายในมหาวิทยาลัยยังมี ไม่มากพอที่จะดำเนินการบริหารและปกครองตนเองได้ แต่ก็ทรงเห็นด้วยที่ในอนาคตควรมี การจัดตั้งสภาศาสตราจารย์ขึ้น เมื่อมหาวิทยาลัยสามารถสร้างอาจารย์ที่มีคุณวุฒิมากเพียงพอ และดำเนินการแต่งตั้งศาสตราจารย์ได้ในปริมาณที่มากพอ เพื่อให้สภาศาสตราจารย์ได้ทำหน้าที่ ควบคุมการบริหารมหาวิทยาลัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยทรงยอมรับว่าการไม่มีสภา ศาสตราจารย์เป็นปัญหาสำคัญของโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย กล่าวคือ

...เสนาบดีกระทรวงธรรมการเป็นผู้ดำเนินการมหาวิทยาลัย ต้องพิจารณา วินิจฉัยและสั่ง การในเรื่องต่าง ๆ ทั้งทางธุรการและทางวิชาการ ตลอดจนปัญหาในทางวิชาแท้ ๆ ซึ่ง ควรจะวินิจฉัย และตัดสินเด็ดขาดกันไปในคณะศาสตราจารย์ผู้ชำนาญในทางนั้นก็ เสนอเสนาบดีให้วินิจฉัย ซึ่งเป็นการลำบากและยากสำหรับเสนาบดี เพราะมิได้เป็นผู้ ชำนาญในทางนั้น เหตุที่เป็นดังนั้นก็เพราะไม่มีสภาศาสตราจารย์ซึ่งมีประธานเป็น ศาสตราจารย์เอง ผู้บัญชาการก็หาใช้ศาสตราจารย์ไม่ ถัดจากนั้นก็ไปมีคณะบดีซึ่งเป็น



ศาสตราจารย์ในคณะของตน วิจัยและสั่งการได้เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะของตนเท่านั้น เมื่อมีเรื่องก้าวไกลไปถึงคณะอื่นก็ต้องเสนอผู้บัญชาการหรือเสนาบดีทีเดียว ถ้าเสนาบดีเป็นผู้ที่ได้ศึกษามาในมหาวิทยาลัยเอง และสนใจมากในวิชาที่สอนกันในมหาวิทยาลัยจนเข้าใจและทราบทางการดีดังนี้ก็พอจะวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ในทางวิชาการและอาจตัดสินถูกต้องได้ เพื่อผ่อนความรับผิดชอบให้ตกอยู่กับผู้บัญชาการมากเกินไป และเพื่อประสานงานของคณะต่าง ๆ ให้ติดต่อกัน ควรมีสภาศาสตราจารย์ (senate) ซึ่งมีบรรดาศาสตราจารย์ประจำวิชา ผู้มีบัลลังก์และรับเงินเดือนในงบประมาณของมหาวิทยาลัยเป็นสมาชิก สภานี้ต้องทราบกิจการที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยทุกอย่าง ทั้งทางธุรการและวิชาการ ช่วยวินิจฉัยปัญหาทั้งสิ้น ที่จะพึงมีขึ้น ช่วยดำริหรือแก้ไขระเบียบการ ช่วยพิจารณางบประมาณและตั้งหรือแก้ไขหลักสูตร. ...

นอกจากการเสนอให้มีสภาศาสตราจารย์ ซึ่งประกอบด้วยอาจารย์ที่เป็นศาสตราจารย์ภายในมหาวิทยาลัย เพื่อแบ่งเบาภาระของผู้บัญชาการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยวินิจฉัยปัญหาทุกด้านของมหาวิทยาลัย ช่วยเสนอและแก้ไขระเบียบการต่าง ๆ รวมทั้งพิจารณางบประมาณและหลักสูตรแล้ว สมเด็จพระมหากษัตริย์ทรงเสนอให้เมืองคักรเพื่อการบริหารภายในมหาวิทยาลัยอีกองค์หนึ่ง ที่ประกอบด้วยอาจารย์และบุคคลภายนอกอันเป็นองค์กรที่อาจารย์จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และรับรู้กิจการของมหาวิทยาลัยตลอดจนมีสิทธิที่จะสอบถามข้อสงสัย และแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัยได้ โดยทรงอธิบายถึงองค์กรดังกล่าวว่า

...นอกจากสภาศาสตราจารย์ดังที่กล่าวมาแล้วนี้ ควรมีสภามหาวิทยาลัยหรือจะเรียกอย่างใดก็ได้อีกชั้นหนึ่ง สภานี้บรรดาอาจารย์ผู้สอนและอบรมนักเรียนในมหาวิทยาลัยนี้ทั้งสิ้นเป็นสมาชิก คือ ทั้งผู้ที่เป็นอาจารย์ประจำและเป็นอาจารย์พิเศษ นอกจากนี้ยังควรมีผู้แทนกระทรวง ทบวงกรม และสมาคม (เช่น แพทยสมาคม, สภากาชาด ฯลฯ เป็นต้น) มาเป็นสมาชิกโดยได้รับเชิญจากเสนาบดีกระทรวงธรรมการด้วย ผู้บัญชาการมหาวิทยาลัยเป็นนายกสภานี้ มีการประชุมปีละครั้งหนึ่งเป็นอย่างน้อย สมาชิกของสภานี้มีหน้าที่รับรู้กิจการเป็นไป และเรื่องราวทั้งสิ้นที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย มีสิทธิที่จะสอบถามและแสดงความคิดเห็นติชมและแนะนำได้ทุกประการ นายกสภานี้ที่กความเห็นไว้แล้วนำเสนอศาสตราจารย์เพื่อวินิจฉัยตามระเบียบ ตลอดขึ้นไปจนถึงเสนาบดีเป็นขั้นสุดท้ายถ้าจำเป็น การที่มีสภานี้ขึ้นก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายกระทรวงทบวงกรมของรัฐบาล และฝ่ายสมาคมที่ให้ตำแหน่งแก่ผู้ที่ได้ศึกษาสำเร็จออกไปจากมหาวิทยาลัย

ได้ทราบเรื่องของมหาวิทยาลัยดีขึ้นและสนใจมากขึ้น ทั้งมีโอกาสแนะนำด้วย ส่วนความ  
 รับผิดชอบของผู้ดำเนินการมหาวิทยาลัยก็จะเบาบางลงด้วย... (ลายพระหัตถ์พระเจ้า-  
 น้อยยาเธอ กรมขุนชัยนาทนเรนทร ประทานพระตรีรัตนสารวิศวกกรรม ลงวันที่ 22 มีนาคม  
 พุทธศักราช 2474 พร้อมบันทึกเรื่องพระดำริรูปการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

จากข้อเสนอดังกล่าว จะเห็นได้ว่าองค์กรเพื่อการบริหารงานภายในที่ทรงเสนอนั้น คือ  
 สภามหาวิทยาลัยนั่นเอง เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบดังกล่าว พบว่า ประกอบด้วยผู้บริหาร  
 อันได้แก่ ผู้บัญชาการ อาจารย์ผู้สอน ผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม จากภายนอกที่เกี่ยวข้อง  
 ในการรับผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเข้าทำงาน มีลักษณะคล้ายสภามหาวิทยาลัยแบบ  
 บุคคลภายนอก (Lay board) ทำหน้าที่ช่วยแบ่งเบาภาระทางการบริหารแก่ผู้บัญชาการ

แม้ข้อเสนอของทั้งสองพระองค์จะยังไม่สามารถปฏิบัติได้ในเวลานั้น เนื่องจากความไม่  
 พร้อมหลายประการไม่ว่าจะเป็นการขาดแคลนอาจารย์ การขาดผู้มีความรู้ความเข้าใจระบบงาน  
 มหาวิทยาลัยที่แท้จริง ประกอบกับการเกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยไทยนั้นกำเนิดขึ้นในระบบราชการ  
 ซึ่งไม่เอื้อต่อการบริหารแบบมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์การ แต่แนวคิดดังกล่าวยังเป็นที่สนใจ  
 ของนักการอุดมศึกษาและอาจารย์มหาวิทยาลัยในยุคต่อมา และได้เป็นแนวทางก่อตั้งสภา-  
 ศาสตราจารย์ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2508 และพัฒนามาเป็นสภาอาจารย์ใน  
 มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในที่สุด

#### ข้อเสนอของ เซอร์ ชาร์ล ดาร์วิน

ในปี พ.ศ. 2496 ได้มีผู้เสนอให้มีการรวมมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เข้าด้วยกัน ซึ่งการเสนอครั้ง  
 นี้มีผลในทางปฏิบัติ เพื่อการปรับปรุงระบบบริหารมหาวิทยาลัยครั้งสำคัญ กล่าวคือ ในเดือน  
 ตุลาคม พ.ศ. 2496 เซอร์ ชาร์ล ดาร์วิน (Sir Charles Darwin) ผู้เชี่ยวชาญ ด้านการอุดมศึกษา  
 ที่คณะกรรมการ ศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ส่งเข้ามา  
 สืบรวจสถานะความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในประเทศไทย เพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจและ  
 อุตสาหกรรมของประเทศ ตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ดาร์วิน ได้เสนอรายงานต่อ  
 UNESCO และรัฐบาลไทย โดยได้วิจารณ์สภาพทั่วไปของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย และได้ชี้ให้  
 เห็นว่าการแยกนโยบายบริหารโดยที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอยู่ต่างสังกัด ทำให้มหาวิทยาลัยแต่  
 ละแห่ง ไม่อยู่ในสภาพที่จะพัฒนามาตรฐานทางวิชาการให้สมกับความเป็นมหาวิทยาลัยได้  
 และที่สำคัญ มหาวิทยาลัยยังไม่สามารถสร้างบรรยากาศของการสร้างสรรค์ความรู้ใหม่ทางวิชา



การ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การมีบทบาททางการวิจัย ซึ่งก็คือ ความเป็นเลิศทางวิชาการตามความหมายในปัจจุบัน อันเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการสร้างประสิทธิภาพการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศต่อไปได้

ในรายงานที่ ดารวิน เสนอต่อรัฐบาลไทยนั้น ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานความเป็นมหาวิทยาลัยไว้ 3 ประการ คือ มหาวิทยาลัยต้องมีการสอนในเนื้อหาและหลักสูตรที่หลากหลาย มหาวิทยาลัยต้องมีบทบาทในการค้นคว้าวิจัย เพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ในทางวิชาการ และมหาวิทยาลัย ต้องมีระบบคัดเลือกผู้ที่มีความสามารถที่จะเรียนในระดับสูงเข้ามาศึกษาต่อเองได้ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับระดับมัธยมศึกษา (วารุณี โสถถารมย์, 2533) จากเกณฑ์ 3 ประการ ดังกล่าว ดารวิน ได้ประเมินสภาพมหาวิทยาลัยไทยในขณะนั้นว่า ยังไม่มีมหาวิทยาลัยใดที่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานความเป็นมหาวิทยาลัยแบบสากลได้ เพราะต่างก็สอนเฉพาะสาขาวิชา นอกจากนั้น หลักสูตรที่จัดอยู่ก็ยังไม่ได้มาตรฐานทางวิชาการ จำนวนอาจารย์ที่ทรงคุณวุฒิน้อยเกินไป และประการสำคัญการขึ้นสังกัดต่างกระทรวงกัน ทำให้ขาดการประสานงาน ดังนั้น เพื่อพัฒนามาตรฐานทางวิชาการให้สมกับความเป็นมหาวิทยาลัยตามแบบสากลได้ ดารวิน ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการบริหารมหาวิทยาลัยในขณะนั้น โดยให้มีการปรับปรุงรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยใหม่ ซึ่ง ดารวิน ได้เสนอไว้ 2 รูปแบบ คือ

ก. ให้รวมมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่งเข้าเป็นมหาวิทยาลัยเดียวกัน โดยให้แต่ละแห่งมีอิสระในการปกครองตนเอง และให้มีองค์กรประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัย 3 องค์กร องค์กรแรก คือ **สภามหาวิทยาลัย** ประกอบด้วยผู้บัญชาการหรืออธิการบดี รองอธิการบดี ศาสตราจารย์ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรที่สอง คือ **สภาศาสตราจารย์** และองค์กรที่สาม คือ **คณะกรรมการปกครอง**

ข. ให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอยู่ในสภาพเดิม แต่ให้มีระบบบริหารประสานงานกันภายใต้องค์กรคณะกรรมการประสานการจัดเงินทุนมหาวิทยาลัย (University Granted Committees, UGC) เช่นในต่างประเทศ

จากข้อเสนอดังกล่าว มีผลให้รัฐบาลมีการปรับปรุงระบบบริหารมหาวิทยาลัยครั้งสำคัญในปี 2499 โดยให้มีการตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติขึ้น และให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งมาอยู่ในความดูแลของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ ซึ่งก็คือ ทางเลือก ข. เพื่อให้มี



แนวปฏิบัติในการบริหาร และมาตรฐานทางวิชาการในระดับเดียวกัน ดังเหตุผลที่ได้ชี้แจงไว้  
 ท้ายพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พุทธศักราช 2499 ว่า

...โดยที่ขณะนี้สมควรให้มีสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติขึ้นเพื่อพิจารณาให้มาตรฐาน  
 การศึกษาตลอดจนการวางหลักสูตร การจัดตั้งคณะหรือแผนกวิชา การแต่งตั้ง  
 ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และอาจารย์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นมาตรฐาน  
 เดียวกัน และอยู่ในระดับเดียวกันมาตรฐานของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ ...

(พระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พุทธศักราช 2499)

คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน  
 คณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อธิการบดีมหาวิทยาลัยทุกแห่ง และ  
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นกรรมการ แต่ก่อนที่รัฐบาล จอมพล ป. พิบูลสงครามจะได้ดำเนิน  
 การพัฒนามหาวิทยาลัยโดยกลไกของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ ได้เกิดการปฏิวัติ โดยจอมพล  
 สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ภายหลังจากการปฏิวัติไม่นาน คณะปฏิวัติซึ่ง ...  
 ถือการศึกษาเป็นเรื่องใหญ่เป็นเรื่องสำคัญและจำต้องทำการพัฒนาการศึกษาคู่กันกับการทำแผน  
 การเศรษฐกิจ... ได้ตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแผนการศึกษาขึ้น โดยมีพันเอกหลวงวิจิตรวาทการ  
 เป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการได้เสนอให้มีการจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น  
 เพื่อรับผิดชอบวางแผนการศึกษาทุกระดับของประเทศ ไม่เฉพาะแต่ระดับอุดมศึกษาและให้ออง  
 งานของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติมารวมด้วย มหาวิทยาลัยที่เคยแยกสังกัดอยู่ตามกระทรวง  
 ต่าง ๆ จึงมารวมในสังกัดเดียวกันภายใต้หน่วยงานที่ก่อตั้งใหม่ คือ สภาการศึกษาแห่งชาติใน  
 เวลาต่อมา

### สรุป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ก่อตั้งห่างกัน  
 เกือบ 20 ปี โดยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสถาปนาขึ้นในปี 2459 ในขณะที่มหาวิทยาลัยวิชา  
 ธรรมศาสตร์และการเมืองได้รับการสถาปนาขึ้นในปี พ.ศ. 2476 และในปี พ.ศ. 2486 ได้มีการ  
 ยกฐานะโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงในขณะนั้นขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยอีก 3 แห่ง คือ มหาวิทยาลัย  
 เกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง  
 ก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ จัดการเรียนการสอนเฉพาะสาขาวิชาที่เคยดำเนินการมาเมื่อครั้ง  
 เป็นโรงเรียนวิชาชีพภายใต้การบริหารงานโดยองค์การบริหารภายในสูงสุด คือ สภามหาวิทยาลัย  
 หรือคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ที่ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง คือ ข้าราชการระดับสูง

ในกระทรวงที่มหาวิทยาลัยสังกัด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก และกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยเลือกตั้งจากอาจารย์ผู้เป็นหัวหน้าแผนกวิชาตามที่เห็นสมควร มีหน้าที่ในการบริหารและควบคุมกิจการทุกด้านของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายและแผนทางการศึกษา การควบคุมงบประมาณ การกำหนดมาตรฐานการศึกษา การเลือกผู้บริหาร รวมทั้งการบริหารงานบุคคลภายในมหาวิทยาลัย

ส่วนโครงสร้างการบริหารงานระดับคณะนั้น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดให้มีโครงสร้างการบริหารงานในรูปองค์คณะบุคคล คือ คณะกรรมการประจำคณะ ประกอบด้วยคณบดี หัวหน้าแผนกวิชา และอาจารย์ในคณะนั้น ๆ (ยกเว้นมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ไม่มีอาจารย์เป็นกรรมการประจำคณะ) มีหน้าที่บริหารและดำเนินงานด้านวิชาการและการบริหารทั่วไปในระดับคณะ และเนื่องจากภารกิจของมหาวิทยาลัยในยุคนี้ไม่ซับซ้อนมากนัก เพราะมหาวิทยาลัยมีหน้าที่เพียงจัดการเรียนการสอนเพื่อผลิตบุคลากรออกไปรับราชการตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ยังไม่มีหน้าที่ในการวิจัยและให้บริการทางวิชาการแต่อย่างใด การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ในยุคนี้ จึงปรากฏไม่มากไปกว่าการเป็นกรรมการประจำคณะ ซึ่งเป็นบทบาทตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ อาจารย์ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการพัฒนาหลักสูตร กล่าวคือ อาจารย์เป็นผู้กำหนดเนื้อหาและรายวิชาที่สอนได้อย่างอิสระ โดยอาจารย์สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงรายวิชาและเนื้อหาได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ เนื่องจากอาจารย์ผู้สอนในยุคนี้ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรม ที่รับผู้จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัย เข้าทำงาน การจัดทำหลักสูตรจึงเน้นการนำไปใช้งานจริง โดยเฉพาะบางหลักสูตรถึงกับไปศึกษาว่างานที่ปฏิบัติอยู่จริงต้องการความรู้ในด้านใดบ้าง แล้วนำมาเขียนกำหนดเป็นหลักสูตรสอนกันในมหาวิทยาลัย ในยุคนี้อาจารย์จึงมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยโดยการพัฒนาหลักสูตร และการเป็นกรรมการในคณะกรรมการประจำคณะที่มีหน้าที่ด้านวิชาการเป็นหลัก

เนื่องจากการถือกำเนิดขึ้นของมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่งในยุคนี้ เป็นความจำเป็นของประเทศที่ต้องการกำลังคนที่มีความรู้ทางเทคนิควิทยา ต้องอาศัยอาจารย์ผู้สอนที่มีความรู้ความสามารถ และงบประมาณในการจัดการเรียนการสอนที่มากกว่าการจัดการศึกษาแบบเดิมของไทย จึงทำให้มหาวิทยาลัยในยุคนี้ต้องประสบปัญหาหลายประการ อาทิ ความขาดแคลนงบประมาณและบุคลากร ซึ่งมีผลต่อคุณภาพทางวิชาการทั้งด้านการเรียนการสอน การจัดทำหลักสูตร ที่ต้องพึ่งพาอาศัยบุคลากรจากหน่วยงานภายนอกในการพัฒนาหลักสูตร การไม่มี



บทบาทด้านการวิจัยค้นคว้า เนื่องจากขาดแคลนอาจารย์และปัจจัยสนับสนุนการทำวิจัย รวมทั้งผู้เรียนที่มีจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากผู้เรียนที่จบชั้นมัธยมศึกษาสนใจประกอบอาชีพมากกว่า การศึกษาต่อในระดับสูง เป็นต้น ทำให้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเน้น การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย ให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารงานภายในและให้ ประชาคมภายในมหาวิทยาลัยได้มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย

ความพยายามในการแก้ไขปัญหามหาวิทยาลัยเป็นอย่างเป็นระบบ เริ่มขึ้นเมื่อ สมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ทรงเสนอรายงานความเห็นเรื่อง โครงการมหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2471 พระดำริของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร องค์ประธานคณะกรรมการ ดำริรูปการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทรงเสนอไว้ในรายงานเรื่อง มหาวิทยาลัย ในปี 2474 และ ข้อเสนอของ เซอร์ ชาร์ล ดาร์วิน ในปี 2496 ให้มีการจัดตั้งองค์การกลางประสานงาน มหาวิทยาลัยที่มีอยู่ในขณะนั้นเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร

พระดำรินในสมเด็จพระเจ้าพี่นางเธอเจ้าฟ้ากัลยาณิวัฒนาฯ ทรงคิดให้ มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานอิสระ ขึ้นในพระองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรง หรือขึ้น แก่คณะกรรมาธิการ ไม่สังกัดอยู่ในกระทรวงธรรมการอย่างแต่ก่อน กับทั้งให้มีอิสระที่จะกำหนด นโยบายทั้งในทางวิชาการ การบริหาร หรือแม้แต่เรื่องการเงินของมหาวิทยาลัย ภายใต้ การดำเนินงานขององค์การบริหารภายในที่ทรงเสนอให้มีขึ้น 3 องค์กร คือ คณะวิชา คณะสภาเสนาบดี และคณะผลประโยชน์ ส่วนพระดำริของพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมขุนชัยนาทนเรนทรนั้น ทรงคิดโครงร่างเกี่ยวกับการบริหารของมหาวิทยาลัย เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องที่มีอยู่ใน เวลานั้นโดยได้ทรงคิดให้มี สภาศาสตราจารย์ (Senate) ขึ้น มีหน้าที่ที่ต้องทราบกิจการ เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยทุกอย่าง ทั้งทางธุรการและวิชาการ ให้มีสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วย ผู้แทนอาจารย์ และผู้แทนกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ เป็นสมาชิก เป็นสภาที่มีสิทธิ์ที่จะสอบถาม และแสดงความเห็นแนะนำเกี่ยวกับการบริหารมหาวิทยาลัยได้ทุกประการ

ส่วนข้อเสนอของ เซอร์ ชาร์ล ดาร์วิน ในปี 2496 ได้เสนอทางเลือกในการปรับปรุงระบบ บริหารมหาวิทยาลัยไว้ 2 ทาง คือ การรวมมหาวิทยาลัยที่มีอยู่เข้าด้วยกัน โดยให้มีองค์การ ประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัย 3 องค์กร คือ สภามหาวิทยาลัย สภาศาสตราจารย์ และ คณะกรรมการปกครอง หรือการให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งคงอยู่เช่นเดิมแต่ให้มีองค์การ ประสานการจัดเงินทุนแก่มหาวิทยาลัย ซึ่งในเวลาต่อมาได้นำไปสู่การนำมหาวิทยาลัยมาสังกัด ในหน่วยงานเดียวกัน



## วิเคราะห์

แนวคิดเรื่องการให้อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย มีมาตั้งแต่เมื่อประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยแห่งแรกแล้ว โดยภายหลังจากที่มีการก่อตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาได้ประมาณ 10 ปี พบว่า การบริหารและดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มาโดยตลอด อาทิ ปัญหาความขาดแคลนอาจารย์ งบประมาณ และผู้เรียนที่ไม่มีมาตรฐานทางวิชาการ ปัญหาโครงสร้างการบริหารซึ่งยังคงเป็นลักษณะโรงเรียนวิชาชีพ ปัญหามาตรฐานทางวิชาการที่มหาวิทยาลัยไม่สามารถทำหน้าที่วิจัยได้ เป็นต้น ในปี 2471 สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมหลวงสงขลานครินทร์ จึงทรงเสนอบันทึบพระดำริเรื่องจัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พร้อมด้วยรายงานโครงการมหาวิทยาลัยต่อ พระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าธานีนิวัติ โดยในรายงานความเห็นเรื่องโครงการมหาวิทยาลัย ทรงเสนอให้การปกครองมหาวิทยาลัยแบ่งเป็น 3 แผนก คือ คณะวิชา คณะสภาเสเนต และคณะผลประโยชน์ ซึ่งคณะเสเนตนั้น

... เป็นคณะที่เลือกขึ้น มีผู้แทนจากคณะอาจารย์ คณะทรัพย์สินสมบัติ คณะนักเรียน ล้วนเป็นผู้ที่ได้ถูกเลือกมาทั้งนั้น มีหน้าที่เสนอความเห็นแก่สภา และมีสิทธิที่จะทำกฎข้อบังคับปกครองภายในเกี่ยวกับ การเลือกนักเรียนเข้า การปกครอง การกินอยู่ ของนักเรียน การไล่นักเรียนออก การร่างกฎปฏิญญา...

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะเสเนตดังกล่าว พบว่า เป็นหลักการพื้นฐานของมหาวิทยาลัย ที่ต้องให้มหาวิทยาลัยมีการปกครองตนเองโดยองค์กรภายใน และองค์กรนั้นต้องประกอบด้วยประชาคมในมหาวิทยาลัยที่รู้ดีที่สุดในกิจการของตน เป็นผู้กำหนดทิศทางในการบริหารและดำเนินงาน และหน้าที่ของสภาเสเนตที่ทรงเสนอไว้ ก็คือ การดูแลงานด้านวิชาการ ซึ่งเป็นขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่พึงมีและพึงเป็นของอาจารย์

ต่อมา ในปี 2474 ได้มีหลักฐานยืนยันถึงความสำคัญและความจำเป็นที่อาจารย์ควรมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยอีกครั้งหนึ่ง กล่าวคือ ในวันที่ความเห็นของสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร องค์ประธานคณะกรรมการดำริรูปการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2474 เพื่อพิจารณาถึงฐานะของมหาวิทยาลัย การปกครอง และงานวิชาการของมหาวิทยาลัยในขณะนั้น ปัญหาขัดข้องที่องค์ประธานคณะกรรมการฯ มองเห็นในการบริหารมหาวิทยาลัยไทยขณะนั้น คือ การที่มหาวิทยาลัยไทยไม่มีสภาศาสตราจารย์ เพื่อทำหน้าที่ตัดสินวินิจฉัยสั่งการด้านวิชาการและ

รุกรการ หน้าที่ดังกล่าวกลายเป็นของเสนาบดีกระทรวงธรรมการ ซึ่งเป็นเรื่อง “...ลำบากและยาก เพราะมิได้เป็นผู้ชำนาญในทางนั้น...”

สมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอกรมขุนชัยนาทนเรนทร เห็นว่า มหาวิทยาลัยควรมีสภาศาสตราจารย์ (Senate) ซึ่งมีศาสตราจารย์ประจำวิชาผู้มีบัลลังก์เป็นสมาชิก สภานี้ต้องทราบกิจการเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยทุกอย่าง ทั้งด้านวิชาการและรุกรการ ช่วยวินิจฉัยปัญหาทั้งสิ้นที่พึงมีช่วยแก้ไขระเบียบการพิจารณางบประมาณและแก้ไขหลักสูตร สภานี้ถือเป็นสภาที่ปรึกษาและวินิจฉัยปัญหาเรื่องภายในมหาวิทยาลัยซึ่งเสนาบดีมอบอำนาจให้ แต่ขณะนั้นยังไม่สามารถดำเนินการเรื่องการจัดตั้งสภาศาสตราจารย์ได้ ทั้งนี้เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีศาสตราจารย์และอาจารย์ประจำจำนวนน้อย

นอกจากการมีสภาศาสตราจารย์ คณะกรรมการฯ เห็นว่า ควรมีสภามหาวิทยาลัยที่ประกอบด้วย อาจารย์ประจำ อาจารย์พิเศษ ผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม สมาคมต่าง ๆ เป็นกรรมการสภาฯ นี้ มีการประชุมอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อรับรู้ความเป็นไปของมหาวิทยาลัย

จากข้อเสนอดังกล่าว เห็นได้ว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัยไทยในอดีตได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการมีอาจารย์เป็นองค์ประกอบในองค์การบริหารมหาวิทยาลัยมาแต่แรก แต่แนวคิดดังกล่าวไม่อาจนำไปสู่การปฏิบัติได้ เนื่องจากมีสาเหตุหลักคือ การมีอาจารย์ประจำในมหาวิทยาลัยจำนวนน้อยเกินไป การขาดแคลนอาจารย์ที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบบริหารมหาวิทยาลัยที่แท้จริง ทำให้สภาพการบริหารมหาวิทยาลัยไทยในอดีต ต้องอยู่ในการกำกับ ดูแลของผู้บริหารและผู้มีอำนาจในวงการศึกษาโดยตลอด

ในเวลาต่อมาแม้จะมีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ขึ้นอีก 3 แห่ง สภาพโดยทั่วไปของการบริหารมหาวิทยาลัยในยุคนี้ มีลักษณะคล้ายกับการบริหารมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งมาก่อน กล่าวคือ มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งยังคงดำเนินบทบาทภารกิจในด้านการสอนเป็นหลัก สาขาที่เปิดสอนมีลักษณะเฉพาะด้านเป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล ปรัชญาในการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในยุคนี้ นอกเหนือจากการรับราชการแล้ว ยังเน้นการพัฒนาประเทศไปในเชิงอุตสาหกรรม เนื่องจากภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศไทยเปิดรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา แนวคิดในการพัฒนาประเทศ จึงมีส่วนกำกับการบริหารนโยบายของมหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน มหาวิทยาลัยยังคงเผชิญปัญหาเดิม ๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่ระยะแรก คือ ความขาดแคลนทรัพยากรด้านการบริหาร ไม่ว่าจะ เป็นงบประมาณ



บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในเชิงวิชาการและการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งประการหลังนี้ส่งผลให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยนอกจากจะทำหน้าที่เป็นผู้สอนแล้ว ยังต้องมีบทบาทในฐานะผู้บริหารในขณะเดียวกันหลายตำแหน่ง สถานการณ์ดังกล่าว ทำให้สภาพการดำเนินงานมหาวิทยาลัยในยุคนี้ ไม่ต่างไปจากโรงเรียนมัธยม (ระวี ภาวิไล อังจาก ไพฑูรย์ สีนลรัตน์, 2539) การบริหารและจัดการมหาวิทยาลัยยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารระดับสูง เช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่น แม้ว่าในปลายยุคนี้ อาจารย์จะเข้าไปมีบทบาทในการวางโครงการพัฒนามหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐบาล แต่เป็นความจำเป็นที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ต้องระดมอาจารย์ที่มีอยู่เข้าไปช่วยทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อขอรับการสนับสนุนด้านงบประมาณและบุคลากรจากรัฐบาล มิใช่เป็นแรงผลักดันของฝ่ายอาจารย์ที่ต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด เพราะในระยะเวลาดังกล่าว ยังไม่ปรากฏหลักฐานว่า ได้มีกระแสการเรียกร้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยจากอาจารย์แต่อย่างใด การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ในยุคนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1. **อาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารงานวิชาการ เฉพาะงานพัฒนาหลักสูตรในระดับภาควิชา แต่ยังไม่มีส่วนร่วมในการบริหารงานทั่วไปและการบริหารงานบุคคล** อาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาหลักสูตรเป็นอำนาจหน้าที่ของอาจารย์โดยแท้ เนื่องจากอาจารย์สามารถแก้ไข ปรับปรุงเนื้อหาเนื้อหาวิชาได้โดยอิสระตามความเห็นสมควร ส่วนการบริหารทั่วไปเป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสภาของผู้บริหาร ไม่มีอาจารย์เป็นกรรมการแต่อย่างใด สำหรับการบริหารงานบุคคลนั้น เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่มีระบบและองค์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะ บุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการในกระทรวงที่มหาวิทยาลัยสังกัด จึงต้องอาศัยระเบียบการบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับข้าราชการอื่น ดังนั้น การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง จึงอยู่นอกเหนืออำนาจการตัดสินใจของมหาวิทยาลัย

2. **การมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์ ไม่ครอบคลุมภารกิจของมหาวิทยาลัยเท่าที่ควร** เนื่องจาก

2.1 มหาวิทยาลัยบริหารงานโดยระบบราชการ ที่เน้นการบังคับบัญชาตามสายงานมากกว่าการมีส่วนร่วมในการบริหารของบุคลากรในองค์การ นอกจากนั้น ระบบราชการได้ให้อำนาจการตัดสินใจแก่ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นอย่างชัดเจน การใช้อำนาจของผู้บริหารจึง



อาจใช้โดยลำพังหรือใช้ร่วมกันระหว่างผู้บริหารด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการตัดสินใจด้านการบริหารทั่วไป เช่น

...ในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ถ้าไม่ใช่เรื่องสำคัญอะไร ท่านอธิการบดี หม่อมเจ้ารัชฎาภิเศก ท่านก็ตัดสินใจจะไปปรึกษาหมบบ้างเล็กน้อยๆ ท่านเป็นคนพระทัยเร็ว... (หลวงศรีปริชาธรรมปาฐก ศิริ สติปริชา, 2530)

หรือการคัดเลือกผู้บริหารก็กระทำโดยกลุ่มผู้บริหาร

...ตามวิธีที่เคยปฏิบัติกันมา จะมีการชาวเสียงแบบ “เป็นกันเอง” ระหว่างผู้บริหาร มหาวิทยาลัย แล้วจะมีการเสนอชื่อผู้ที่เห็นว่าเหมาะสมในสภาฯ [มหาวิทยาลัย] จากนั้นจะมีการโหวตแบบ “สายฟ้าแลบ” วิธีการเช่นนี้ กรรมการสภาฯ มักจะตั้งตัวไม่ติด จึงดูไม่ผู้จะเหมาะสมและรอบคอบดีนัก... (บุญวัฒน์ วิสกุล, 2514)

ซึ่งตัวอย่างการโหวตแบบ “สายฟ้าแลบ” ในการพิจารณาผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง ดังนี้

...บัดนี้ ตำแหน่งอธิการบดี ได้หมดอายุลงตั้งแต่วันที่ 24 พฤศจิกายน แล้ว และได้มีการขอคำแนะนำสภามหาวิทยาลัย ให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น จึงขอหารือที่ประชุมในการเลือกตั้งอธิการบดีใหม่ต่อไป ที่ประชุมมีการเสนอ มจ.รัชฎาภิเศก โสณกุล พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร ให้โหวตลับ ให้เลขาธิการนับคะแนน ผลการเลือกตั้ง มจ.รัชฎาภิเศก โสณกุล ได้ 8 คะแนน พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร ได้ 3 คะแนน สรูป มจ.รัชฎาภิเศก โสณกุล ได้รับเลือกตั้งโดยคำแนะนำของสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย... (สบ. 5.11.2/4 รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 99 วันที่ 10 สิงหาคม 2487 เรื่อง การเลือกตั้งอธิการบดี)

2.2 มหาวิทยาลัยในยุคนี้ ดำเนินภารกิจด้านการสอนเป็นหลัก ส่วนการวิจัยและการให้บริการทางวิชาการยังไม่ปรากฏในมหาวิทยาลัย การเรียนการสอนที่มีอยู่ก็ค่อนข้างจำกัด เฉพาะสาขาวิชาและระดับการศึกษา โครงสร้างภายในมหาวิทยาลัยจึงไม่มีความซับซ้อน และมีการแบ่งงานกันอย่างชัดเจนระหว่างผู้บริหารและอาจารย์

2.3 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของอาจารย์ไว้ในขณะที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร ดังที่อดีตผู้บริหารมหาวิทยาลัยท่านหนึ่งกล่าวไว้ว่า

...กฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องกับอาจารย์ตั้งแต่อาจารย์ถึงคนบตี ถึงอธิการบดี มีกฎหมายหลายบทด้วยกัน...กฎหมายพูดถึงโครงสร้างของมหาวิทยาลัยไปถึงภาค คือ บทบาทของอธิการบดี รองอธิการบดี คนบตี หัวหน้าภาค แต่ในกฎหมายไม่ได้บอกว่าอาจารย์ต้องทำอะไร... (ประสิทธิ์ โสวิไลกุล, 2530)

ดังนั้น อาจารย์จึงมีหน้าที่ เพียง...สอนวิชาของตนให้นักเรียนได้รับความรู้ดีที่สุดที่จะสอนได้และทำรายงานการสอนและการเล่าเรียนยื่นต่อหัวหน้าหรือเจ้าแผนก หรือคนบตีทุก ๆ เดือน ... ส่วนการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร

2.4 จำนวนอาจารย์ประจำมีน้อยเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นพร้อมกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก เนื่องจากมหาวิทยาลัยต้องทำหน้าที่ผลิตบุคลากรเพื่อรองรับสนับสนุนการพัฒนาประเทศในแนวใหม่ จำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถในวิชาการที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ แต่มิได้มีการเตรียมบุคลากรไว้ก่อนที่จะมีการสถาปนามหาวิทยาลัย ดังนั้น ผู้สอนเกือบทั้งหมด จึงเป็นข้าราชการจากกระทรวง ทบวง กรมที่มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานตามนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาลนั่นเอง ปัญหาการขาดแคลนอาจารย์ดังกล่าว ไม่สามารถแก้ไขได้ แม้ในระยะต่อมาเมื่อมีการตั้งมหาวิทยาลัยแห่งที่สองขึ้นก็ยังคงต้องอาศัยผู้สอนจากหน่วยงานภายนอกมหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ เช่น ผู้สอน ในมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองในระยะแรก มีลักษณะดังนี้

2.4.1 เป็นข้าราชการและถูกเชิญมาเป็นผู้บรรยายพิเศษ ข้าราชการที่ถูกเชิญมาสอนมากที่สุด ได้แก่ ข้าราชการกระทรวงยุติธรรม เช่น พระมนูเวทย์วิมลนาท (เป็ยน สุมาวงศ์) พระมนูพานวิมลศาสตร์ (ชม จามรมาน) พระพลางกูรธัมพิจัย (เผดิม พลาตกุล) พระยาอรุณการีนิพนธ์ (สิทธิ จุณณานนท์) นายสัญญา ธรรมศักดิ์ หลวงจรัญญูเนติศาสตร์ ฯลฯ นอกจากนี้ ข้าราชการกระทรวงยุติธรรมแล้ว ก็มีกระทรวงอื่น เช่น สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเศรษฐการ เป็นต้น

2.4.2 เป็นชาวต่างประเทศ ซึ่งมีสัญญาจ้างกับรัฐบาลในกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงยุติธรรม และได้รับเชิญมาช่วยงานที่มหาวิทยาลัย เช่น เอดูต, แอล ดูปลาตต์, ฮัตเจสสัน, เค.เอ.ลอร์สัน, ร.แลงการ์ด และไซจี อีโต



2.4.3 เป็นผู้ที่มีตำแหน่งในโครงสร้างการบริหารของมหาวิทยาลัย เช่น นายเดือน บุนนาค (เลขาธิการมหาวิทยาลัย) นายวิจิตร ลุฑิตานนท์ ขุนประเสริฐสุภามาตรา (ประเสริฐ จันทรมบูรณ) นายทวี ตะเวทิกุล และนายเสริม วินิจฉัยกุล (ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, 2535)

การขาดแคลนอาจารย์ประจำดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อการบริหารและดำเนินงาน มหาวิทยาลัยหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นคุณภาพและมาตรฐานทางวิชาการระดับอุดมศึกษา ซึ่ง ปรากฏว่า มหาวิทยาลัยไม่ได้ทำหน้าที่ในการวิจัยอันเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งของสถาบันอุดมศึกษา เลยเพราะ

...ในพ.ศ. 2483 นั้น อาจารย์ใหม่ ๆ ต้องสอนสัปดาห์ละ 20 - 25 ชั่วโมง ยกตัวอย่าง เฉพาะ วันจันทร์ สำหรับข้าพเจ้าต้องเข้าปฐกถาสอนตั้งแต่ 8.00-12.00 น. ในตอนบ่ายต้องคุม lab. ตั้งแต่ 13.00-16.00 น. ... (เจริญ ธรรมพานิช, 2527)

หรือในขณะที่ ศุภชัย วานิชวัฒนา กำลังศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อ พ.ศ. 2474 ...ทางมหาวิทยาลัยมีคำสั่งให้กลับมาสอนเพราะอาจารย์ไม่พอ... (ศุภชัย วานิชวัฒนา, 2527)

ปัญหาความขาดแคลนอาจารย์ซึ่งเกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งนั้น ยังคงต่อเนื่อง มาถึงการบริหารมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา เนื่องจาก มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยใหม่เพิ่มขึ้นอีก ถึง 3 แห่ง ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่สอนวิชาเฉพาะทางทั้งสิ้น ดังนั้น จึงมีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้านเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยที่มีอยู่เดิม คือ จุฬาลงกรณ มหาวิทยาลัย ก็มีการขยายสาขาวิชาที่เปิดสอนมากขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล สภาพการทำงานของอาจารย์ในขณะนั้น คือ

...ข้าพเจ้ากลับเมื่อ พ.ศ. 2490 มาเป็นอาจารย์คนที่ 4 ของแผนกชีววิทยา ซึ่ง แสดงให้เห็นว่า ในระยะสิบปีที่ผ่านมา ไม่ได้มีอาจารย์เพิ่มขึ้นเลย เมื่อสงครามโลกสิ้นสุดลง นักเรียนเพิ่มขึ้นมากจนเป็นจำนวนร้อย ๆ อาจารย์จึงต้องทำงานเหนื่อยมาก บางที lecture 2 ผลิต เข้า lab 6 รุ่น สอนกันจนเย็นค่ำเกือบทุกวัน เครื่องขยายเสียงก็ไม่มี ตะโกน กันคอกิ่ง วันไหนมี lecture 4 ชั่วโมงก็เกือบหมดแรง... (สละ ทักศานนท์, 2527) หรืออาจารย์บางท่าน "...สอนถึงอาทิตย์ละ 32 ชั่วโมง หายใจไม่ทัน ..."

(สังัด รุทธระกาญจน์, 2527) ความขาดแคลนอาจารย์ประจำทำให้ต้องพึ่งพาอาจารย์พิเศษจากภายนอกมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ

...ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใน พ.ศ. 2499-2500 มีอาจารย์ประจำอยู่ 179 คน และอาจารย์พิเศษไม่ประจำ 195 คน ...อาจารย์พิเศษ 195 คนนี้ มีงานสอนเท่ากับอาจารย์ประจำ 55 คน ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีอาจารย์ประจำอยู่เพียง 7 คน เท่านั้น อีก 262 คน เป็นอาจารย์พิเศษ....(เสนห์ จามริก, 2507)

การที่มหาวิทยาลัยไม่ได้มีอาจารย์ประจำในจำนวนมากพอ และอาจารย์เกือบทั้งหมดเป็นอาจารย์พิเศษ ซึ่งมีความผูกพันกับมหาวิทยาลัยแต่เพียงเป็นผู้บรรยายเท่านั้น ดังนั้น ความผูกพันหรือความสนใจในกิจการของมหาวิทยาลัยของผู้สอนจึงมีไม่มากไปกว่า การทำหน้าที่ของผู้สอนให้ครบตามที่มหาวิทยาลัยกำหนดเท่านั้น จึงน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยของอาจารย์



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย