



บทความเรื่อง

มหาวิทยาลัยไทยกับการพัฒนา

และ

ทิศทางของมหาวิทยาลัย  
กับระบบราชการ

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล

จุลสาร

00546

ฉ.3



**บทความเรื่อง**

**มหาวิทยาลัยไทยกับการพัฒนา**

**และ**

**ทิศทางของมหาวิทยาลัย  
กับระบบราชการ**

**สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

**โดย**

**ศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล**

# มหาวิทยาลัยไทยกับการพัฒนา

เกษม สุวรรณกุล

มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันสังคมที่เกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการของสังคมนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ หน้าที่ บทบาท ตลอดจนรูปแบบของมหาวิทยาลัย จึงมักถูกกำหนดโดยความต้องการของสังคมนั้น และโดยที่ความต้องการของแต่ละสังคมอาจจะไม่เหมือนกัน หน้าที่ บทบาทและรูปแบบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยแต่ละประเทศจึงอาจจะไม่เหมือนกัน นอกจากนั้นในสังคมเดียวกันความต้องการอาจเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย ปัญหาจึงมีว่า หน้าที่ บทบาท และรูปแบบของมหาวิทยาลัย ได้ปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงเพื่อจะทำหน้าที่สนองความต้องการของสังคมไทยได้ดีหรือไม่เพียงใด ในบทความนี้ผมมีสมมติฐานว่า ความต้องการของสังคมไทยในปัจจุบันนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก แต่มหาวิทยาลัยยังไม่ได้ปรับปรุงตัวให้สามารถมีบทบาทและทำหน้าที่เพื่อสนองความต้องการของสังคมได้อย่างที่ควร

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความต้องการของสังคมแต่ละสังคมอาจต่างกัน อันเป็นผลทำให้บทบาท หน้าที่ รูปแบบของมหาวิทยาลัย ต่างสังคมไม่เหมือนกัน แต่มีหลักที่ยอมรับอันเป็นสากลว่ามหาวิทยาลัยเป็นแหล่งรวมวิทยาการชั้นสูง เพื่อสงวนรักษาความรู้นั้นไว้แล้วถ่ายทอดจากคนปัจจุบันให้คนในอนาคตอย่างไม่สิ้นสุด ซึ่งมหาวิทยาลัยจัดทำโดยการสอนหรือถ่ายทอดโดยวิธีอื่น นอกจากนั้นมหาวิทยาลัยยังมีหน้าที่ขยายเพิ่มเติมความรู้ของโลกมนุษย์ที่มีอยู่แล้วให้เพิ่มเติมเจริญขึ้นโดยการคิดพิจารณาและการวิจัย และในระยะหลังมหาวิทยาลัยได้เพิ่มบทบาทของตนขึ้นจากการอยู่บน “หอคอยางข้าง” มาสัมพันธ์กับสภาพความเป็นจริงของสังคม โดยให้บริการกับสังคม และประยุกต์ความรู้เพื่อแก้ไขปัญหาของสังคมนั้น ๆ

หน้าที่ของมหาวิทยาลัย 3 ประการนี้คือ การถ่ายทอดความรู้ ขยายเพิ่มเติมความรู้ และบริการสังคม ถือเป็นหน้าที่หลักและต้องทำพร้อมกันไปในอัตราส่วนที่เหมาะสม หากเน้นหนักอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้วก็อาจเป็นมหาวิทยาลัยแต่ชื่อ แม้ว่ามหาวิทยาลัยนั้น ๆ จะสนองความต้องการของสังคมในระยะนั้นได้ดีก็ตาม เช่น มหาวิทยาลัยจีนในสมัยปฏิวัติวัฒนธรรมมีหน้าที่ต้องปลูกฝังลัทธิการเมืองของประเทศ และบริการสังคมโดยอาจารย์และนักศึกษา ต้องใช้เวลาสามชั่วคนบทย่างมาก มหาวิทยาลัยจีนในระยะนั้นก็ขาดความเป็นมหาวิทยาลัยในหลักสากลไปเป็นอันมาก จนมีผลทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถสนองความต้องการทางเทคโนโลยีให้กับประเทศจีนได้อย่างที่ต้องการ จนผู้นำจีนต้องหาทางแก้ไขอยู่ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมา เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยไทยในระยะแรกมหาวิทยาลัยเน้นหนักแต่ในหน้าที่การสอน จนขาดความเป็นมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกัน ดังจะได้กล่าวต่อไป

มหาวิทยาลัยในความหมายสากลเป็นผลผลิตของสังคมตะวันตก และเกิดขึ้นในสมัยกลางหรือประมาณเจ็ดร้อยปีเศษ มหาวิทยาลัยเหล่านี้เกิดขึ้นจากจิตใจและประเพณีที่ใฝ่รู้ (spirit of enquiry and tradition of learning) ที่มีอยู่ในสังคมเหล่านี้เริ่มจากมีปราชญ์พบปะสนทนาระหว่างกันแล้วมีสานุศิษย์สมัครใจเข้าร่วมฟัง ถึง

กับติดตามปราชญ์ไปในที่ต่าง ๆ หรือบางครั้งศิษย์ก็ร่วมกันหาปราชญ์มาให้ความรู้ตน จนกระทั่งตั้งเป็นสมาคมและมหาวิทยาลัยในที่สุด มหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นจากจิตใจและประเพณีที่ใฝ่รู้นี้มีผลต่อบทบาท หน้าที่ และรูปแบบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในตะวันตกสมัยนี้มาก *เกี่ยวกับวิธีสอน (dissemination of knowledge)* มหาวิทยาลัยเหล่านี้มุ่งหวังที่จะสร้างคุณภาพทางภูมิปัญญาให้กับนักศึกษา (intellectual quality) มากกว่าเรียนรู้และท่องจำ ดังนั้นการค้นหาและศึกษาด้วยตนเองจึงสำคัญมาก ในประเทศตะวันตกคุณภาพของมหาวิทยาลัยส่วนหนึ่งจึงอยู่ที่ห้องสมุด หรือระบบอังกฤษใช้วิธี tutorial โดยให้นักศึกษาอ่านแล้วมาถกเถียงกับครู การอ่านและศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองและได้ถกเถียงปัญหา เป็นการสร้างสติปัญญาฝึกหัดการใช้เหตุผล ความรู้กว้าง มองปัญหากว้าง เป็นการฝึกการใช้สมอง (training of mind) *เกี่ยวกับการขยายและเพิ่มเติมความรู้ (advancement of knowledge)* มหาวิทยาลัยเหล่านี้ถือว่าการวิจัยเป็นของสำคัญจึงมีการตั้งศูนย์วิจัย เครื่องมือวิจัย ในระยะแรกการวิจัยอาจหนักไปในเรื่องการวิจัยพื้นฐาน หรือ fundamental research แต่ในระยะหลังถือว่าการวิจัยประยุกต์ (applied research) ก็มีความสำคัญมากเช่นกัน การวิจัยนอกจากจะทำให้เกิดการขยายเพิ่มเติมความรู้แล้วยังทำให้การเรียนการสอนและความรู้สอดคล้องกับปัญหาของสังคมด้วย (relevant) ในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบของการดำเนินงานหรือการบริหารมหาวิทยาลัยเหล่านี้ถือว่า ความเป็นอิสระในทางวิชาการ (academic freedom) และความเป็นอิสระในการบริหารปราศจากการแทรกแซงจากรัฐเป็นสิ่งสำคัญมาก แม้ว่ารัฐจะเป็นผู้สนับสนุนในด้านการเงินอย่างปัจจุบันก็ตาม มหาวิทยาลัยเหล่านี้เชื่อว่าภายใต้ของบรรยากาศอิสระเท่านั้นที่จะทำให้เกิดความคิดเพิ่มเติมได้ การจำกัดเสรีภาพในความคิดจะไม่ทำให้เกิดของใหม่ ๆ ขึ้น ความเป็นอิสระนี้เป็นที่ยอมรับโดยสังคมเป็นที่หวงแหนของอาจารย์ จนถือเป็นประเพณีและหลักในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ มหาวิทยาลัยในตะวันตกจึงมีบทบาทอย่างมากในการสร้างความเจริญรุ่งเรืองในทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจ และสังคมแก่ประเทศเหล่านั้น สิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ กิติ ทฤษฎีความคิดใหม่ ๆ ก็ดีมหาวิทยาลัยมีส่วนอย่างมากการปกครองประเทศก็ดี มหาวิทยาลัยมีส่วนอย่างมากในการสร้างสมองให้กับประเทศ อย่างเช่น British Administration Class หรือผู้ที่เรียนจาก Ecole de Science Politique ของฝรั่งเศสในสมัยก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น

มหาวิทยาลัยไทยไม่ได้เกิดจากจิตใจและประเพณีที่ใฝ่รู้ แต่เกิดจากความจำเป็นของประเทศที่จะหาคนที่มีความรู้ชั้นสูงไปรับราชการ การเรียนการสอนของสถาบันชั้นสูงของเราจึงเน้นแต่การสอนอย่างเดียว ความคิดที่จะตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศเราเริ่มด้วยการตั้งสำนักฝึกวิชาข้าราชการพลเรือน ในปี พ.ศ. 2442 โรงเรียนนี้ได้รับการยกฐานะเป็นโรงเรียนมหาดเล็กในปี พ.ศ. 2445 วิชาที่สอนก็มีวิชาเสมียน ฝึกหัดระเบียบประเพณีในราชสำนัก และเรียนวิชาพิเศษของกระทรวง ผู้สำเร็จจากโรงเรียนนี้ก็มุ่งแต่ไปทำงานแต่กระทรวงมหาดไทย เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงขึ้นครองราชย์ เป็นวันที่ 52 (1 มกราคม 2453) ได้มีพระบรมราชโองการประกาศตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้น โรงเรียนนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้การสอนในวิชาต่าง ๆ ที่จะไปรับราชการในกระทรวงอื่น ๆ นอกจากกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2457 โรงเรียนนี้มีแผนกต่าง ๆ คือ เวชศึกษา ครุศึกษา รัฐประศาสนศึกษา แผนกปกครอง เนติศึกษา ยันตรศึกษา โรงเรียนข้าราชการพลเรือนนี้ ได้มีพระบรมราชโองการสถาปนาขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2459 โดยแบ่งเป็น 4 คณะ คือ คณะแพทยศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ ส่วนหนึ่งของพระบรมราชโองการมีว่า “บัดนี้ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะขยายการศึกษาในโรงเรียนนี้ให้กว้างขวางขึ้น คือไม่เฉพาะสำหรับผู้เล่าเรียนเพื่อรับราชการเท่านั้น ผู้ที่มีความประสงค์จะศึกษาวิชาชั้นสูงก็ให้เข้าเรียนในโรงเรียนนี้ได้เช่นกัน เหตุฉะนั้น ควรประดิษฐานขึ้นเป็นชั้นมหาวิทยาลัยให้เหมาะแก่กาลสมัยเสีย

ที่...” จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนี้ให้ขึ้นอยู่กับอยู่ในกระทรวงธรรมการ ในปี พ.ศ. 2460 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งกรมมหาวิทยาลัยขึ้นในกระทรวงธรรมการ มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อแรกตั้งมีตำแหน่งผู้บัญชาการ ได้เปลี่ยนเป็นอธิการบดีเมื่อปี พ.ศ. 2478

จากพระบรมราชโองการที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีพระราชประสงค์จะให้มหาวิทยาลัยผลิตบุคคลให้ทั้งไปรับราชการและไปทำงานอย่างอื่น ๆ แต่ปรากฏว่าโอกาสที่จะทำงานอื่นมีน้อย คนส่วนใหญ่จึงไปรับราชการ นิสิตที่สอนก็น้อย พระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 เมื่อเสด็จมาเยี่ยมมหาวิทยาลัยได้ทรงบันทึกไว้ว่า “เท่าที่ได้เห็น รู้สึกว่ามีนักเรียนน้อยมาก...รู้สึกว่าคุณไทยยังไม่สู้เข้าใจความจำเป็นในการที่จะเรียนวิชาชั้นสูง” วิชาที่สอนในระบอบนั้นก็มีความระมัดระวังเปิดเฉพาะวิชาที่จำเป็นเท่านั้น มิได้มุ่งให้มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งที่จะให้คนมีความรู้ไว้ประดับสมองซึ่งผิดกับในต่างประเทศที่กล่าวข้างต้น มหาวิทยาลัยมีหน้าที่สร้างคนให้เป็นพลเมืองดีเป็นคนที่มีความรู้ (cultured man) liberal arts schools ต่าง ๆ ตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์นี้เท่านั้น แต่ประเทศไทยไม่รู้ว่าควรที่จะตั้งมหาวิทยาลัยมาเพื่อสอนคนให้มีความรู้ไว้เป็นเครื่องประดับ จึงได้เปิดสอนแต่วิชาที่มีผู้จะนำความรู้ไปใช้ประโยชน์จริงจังก่อนหน้านั้น โดยเฉพาะรับราชการดังพระบรมราโชวาทของพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในโอกาสที่เสด็จมาพระราชทานปริญญาเป็นปีแรกที่มีการให้ปริญญาตรีคือ ปีพ.ศ. 2473 ตอนหนึ่งว่า “ไม่ว่าประเทศใด ๆ ความเจริญของประเทศนั้นย่อมวัดด้วยความเจริญของการศึกษานั้นอย่างหนึ่ง ในประเทศสยามนี้ต้องนับว่าการมหาวิทยาลัยยังล้าหลังอยู่มากที่เป็นเช่นนั้นก็ด้วยเหตุหลายประการคือ การที่จะตั้งมหาวิทยาลัยให้ใหญ่ขึ้น ถ้าเงินถมลงไปก็อาจทำได้ แต่ถ้าวิชาที่สอนนั้นประชาชนยังไม่ต้องการ หรือสอนไปไม่เป็นประโยชน์ในทางอาชีพของเราแล้วการที่จะตั้งเช่นนั้นก็เป็นประโยชน์ไม่... (ดังนั้น) ในเรื่องมหาวิทยาลัยนี้ ก่อนที่จะเจริญไปได้ ย่อมต้องการทราบว่ามีวิชาอย่างไรเป็นประโยชน์แก่ประเทศสยาม ประชาชนต้องการเรียนอะไรเป็นต้น....”

จากจุดมุ่งหมายที่ตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประเทศในด้านกำลังคนที่มีความรู้ โดยเฉพาะเพื่อจะไปรับราชการตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ในระยะที่ประเทศกำลังจะเจริญก้าวหน้าแบบตะวันตกนี้เอง ทำให้หน้าที่ บทบาท และรูปแบบของมหาวิทยาลัยไทยไม่เหมือนกับมหาวิทยาลัยในตะวันตกที่เกิดจาก spirit of inquiry and tradition of learning หรือจิตใจและประเพณีที่ใฝ่รู้ ดังจะเปรียบดังต่อไปนี้

1. ในขณะที่มหาวิทยาลัยในตะวันตกมีหน้าที่บทบาทในด้านสร้าง intellectual quality ซึ่งมีผลทำให้เกิดการเรียนการสอนแบบค้นคว้า ตกถึง เกิดห้องสมุด มหาวิทยาลัยของเราเริ่มต้นด้วยต้องการให้คนได้เรียนรู้วิชาที่จะมีประโยชน์ไปใช้ทำงานเพื่อพัฒนาประเทศได้ทันที จึงมุ่งให้นักศึกษาได้เรียนรู้เฉพาะที่เห็นว่าจำเป็น โดยอาจารย์เป็นผู้กำหนดว่าจะเรียนอะไรและมากน้อยเท่าใด การสอนของเราจึงมีลักษณะเหมือนการป้อนให้ และนักเรียนนำไปท่องจำ และทดสอบแต่ที่อาจารย์สอน ผู้เรียนเก่งคือคนที่ท่องสิ่งที่ครูสอนได้มาก การอ่านหรือหาความรู้เพิ่มเติมเพื่อสร้างคุณภาพสมองจึงไม่จำเป็น ไม่ต้องเข้าห้องสมุดเลยก็สอบได้ ไปฟังเล็คเชอร์ จดเล็คเชอร์ ห้องเล็คเชอร์เท่านั้นก็พอแล้ว สิ่งที่ครูให้ก็นำมาจากตำรา ตำราไทยก็ไม่มี มีแต่ตำราฝรั่ง ดังนั้นการสอนจึงมีลักษณะป้อนให้ (spoon fed) เรียนโดยท่อง (learn by rote) สิ่งที่ครูสอนก็เป็นการให้ตำราทั้งดุ้น (bookish) เมื่อเป็นดังนี้วิชาความรู้ จึงเป็นความรู้ที่ฝรั่งเขียน ไม่เป็นปัญหาหรือเรื่องของไทย (irrelevant) ห้องสมุดเป็นสิ่งประดับมากกว่าของจำเป็น และที่มีอยู่ส่วนใหญ่อีกไม่ได้มาตรฐานทั้งปริมาณและคุณภาพ

2. ในขณะที่มหาวิทยาลัยในตะวันตกมีบทบาทหน้าที่สำคัญคือ การขยายเพิ่มเติมความรู้ของมนุษย์ โดยการทำการวิจัยทั้งการวิจัยพื้นฐานหรือวิจัยหลักและการวิจัยประยุกต์ มหาวิทยาลัยแต่ดั้งเดิมส่วนใหญ่มุ่งแต่การสอนแทบจะเรียกว่าไม่มีการวิจัยเลย การวิจัยเป็นของใหม่ และโดยทั่วไป คุณภาพยังไม่ดีพอ ศูนย์วิจัยที่ได้

มาตรฐานแทบจะไม่มี เมื่อมหาวิทยาลัยมุ่งแต่สอน การเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการถึงแม้กฎหมายจะกำหนดว่าจะต้องมีผลงานวิจัยดีเด่น แต่ในระยะแรกที่ผ่านมาเมื่ออาจารย์ได้แต่สอนจึงไม่ได้นำผลงานวิจัยมาวัด แต่การวัดว่าอาจารย์ท่านใดสอนดีทำได้ลำบาก ในระยะแรกที่ผ่านมา การเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการจึงมักใช้ความอาวุโสเป็นหลัก การใช้ผลงานทางวิชาการเป็นหลักในการเลื่อนตำแหน่ง ยั้มนับว่าเป็นของใหม่ ศูนย์วิจัย เครื่องมือวิจัย ความสนใจในการวิจัยและความสามารถในการวิจัยของอาจารย์ก็ยังมีน้อย ทั้งนี้เป็นผลเนื่องจากการมุ่งการสอนเป็นหลัก

3. มหาวิทยาลัยในตะวันตกไม่ได้กำเนิดขึ้นมาจากการที่รัฐสร้างขึ้น แต่เกิดขึ้นจากมีคนต้องการคิดอย่างอิสระและคิดค้นหาความจริง ดังนั้นความเป็นอิสระโดยเฉพาะในทางวิชาการจึงถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของมหาวิทยาลัย แม้ว่าในระยะหลัง ๆ มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องพึ่งรัฐในด้านกำลังเงินหรือเป็นมหาวิทยาลัยที่รัฐก่อตั้งขึ้น แต่ประเพณีของความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยก็ยังถูกยอมรับโดยรัฐ ในประเทศไทยมหาวิทยาลัยตั้งแต่มีฐานะเป็นกรมของรัฐบาล โดยทั่ว ๆ ไป ต้องยอมรับว่าในทางวิชาการรัฐให้ความเป็นอิสระแก่มหาวิทยาลัยอย่างมาก มีบางครั้งเท่านั้นที่รัฐเข้ามาแทรกแซงโดยเฉพาะระยะเวลาที่นักการเมืองเข้ามาบริหารมหาวิทยาลัย โดยปรากฏว่ามีนิสิตถูกไล่ออก เพราะตำหนิรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามโดยที่อาจารย์เป็นข้าราชการมีวินัยของข้าราชการที่จะต้องอยู่ในวินัยของข้าราชการจึงถูกยกมาอ้างเสมอ ๆ เช่นกรณีที่อาจารย์ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ตำหนิรัฐบาลก็ตี เขียนบทความหรืออภิปรายตำหนิรัฐบาลก็ตี เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงเคยพยายามใช้วินัยข้าราชการมาอ้างเพื่อจะดำเนินการจำกัดการแสดงความคิดเช่นนั้น ฐานะของอาจารย์เช่นนี้ทำให้ความเป็นอิสระในทางวิชาการอยู่ในสภาพที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับรัฐบาล และอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้พฤติกรรมของอาจารย์ถูกปรับให้เข้ากับสภาพนี้ตลอดมา

ผมคิดว่าผลเสียที่แท้จริงไม่ใช่อยู่ที่มหาวิทยาลัยเป็นราชการมากเท่ากับการที่มหาวิทยาลัยเป็นกรม เป็นเหตุให้ถูกมองและถูกปฏิบัติเช่นเดียวกับกรมอื่น ๆ การถูกปฏิบัติในทางบริหาร ทั้งบริหารทั่วไป บริหารงานบุคคล และบริหารการคลัง ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการให้กับประเทศได้ ระบบบริหารงานบุคคลรวมทั้งเรื่องอัตราเงินเดือนไม่ดึงดูดผู้ที่มีความรู้และไม่สามารถเก็บผู้มีความสามารถให้อยู่ได้ การบริหารงานบุคคลในส่วนที่กำหนดคุณวุฒิอัตราเงินเดือนและเงื่อนไขการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้น และการจัดสรรงบประมาณไม่สามารถที่จะให้มหาวิทยาลัยมีห้องสมุดที่ดี ไม่สามารถมีห้องวิจัยที่ดี งบประมาณห้องสมุดไม่ได้จัดไว้เป็นพิเศษ แต่อยู่ในหมวดวัสดุทั่ว ๆ ไป ส่วนแบ่งจึงน้อย เงินเดือนและฐานะของบรรณารักษ์ไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสม เรื่องงานวิจัยนอกจากขาดงบประมาณในการซื้อเครื่องมือแล้ว การบริหารงานบุคคลปัจจุบันก็ไม่สามารถทำให้เรามีนักวิจัยที่ดี ไม่สามารถหาคนที่จะมาบริการงานวิจัยและดูแลเครื่องมือวิจัยให้ได้ดี ผมคิดว่าอาจารย์ที่ดี นักวิทยาศาสตร์ที่ดี ศิลปินที่ดีไม่สามารถหาและรักษาไว้ด้วยระบบราชการปัจจุบัน เราอยู่ในระบบราชการมานานจนมีผลทำให้พวกเราจำนวนไม่น้อยมีจิตใจผูกมัดกับระบบราชการ (bureaucratic mentality) คือความคิดติดอยู่กับฐานะ (status) ติดอยู่กับกฎระเบียบ จนกระทั่งกฎระเบียบสำคัญกว่าจุดมุ่งหมาย ผลเป็นอย่างไรสำคัญน้อยกว่าถูกระเบียบหรือไม่ ความเป็นราชการของมหาวิทยาลัยไม่ใช่ทำให้แต่พวกมหาวิทยาลัยมีสมองและพฤติกรรมเป็นราชการเท่านั้น ที่สำคัญคือคนอื่นเขามองเราอย่างไร มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยราชการมานานจนคนอื่นมองไม่เห็นว่าเป็นมหาวิทยาลัยจึงควรได้รับการปฏิบัติไม่เหมือนกรมกระทรวงอื่น ๆ การบริหารราชการไทยในทุกระดับรวมทั้งระดับคณะรัฐมนตรีต้องการให้มีความเสมอเหมือนกัน (uniformity) ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เราแก้ไขได้ยาก เพราะถ้าแก้ไขแล้วเราจะไม่เหมือนคนอื่นเขา ซึ่งถูกมองไปว่าไม่ยุติธรรม ไม่มีใครมองในแง่ผลที่มหาวิทยาลัยมีต่อประเทศ เพียงให้มหาวิทยาลัยเหมือนหน่วยราชการอื่นก็พอแล้ว เพราะ

เคยอยู่มาได้ตั้งแต่ทกลิปเจ็ดสิบปี สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาสยามบรมราชกุมารีทรงเล่าให้ผมฟังว่า จากการบูรณะวัดพระศรีรัตนศาสดาราม ทำให้พบว่าศิลปหลายประเภทที่เคยมีในสมัยเก่าได้หายไปจากเมืองไทยแล้ว ผมจึงนึกว่าเป็นผลของระบบราชการ ระบบราชการไม่สามารถดึงดูดและเก็บศิลปไว้ได้ เช่นเดียวกับครู นักวิจัย และนักวิทยาศาสตร์ ดังกล่าวแล้ว

มหาวิทยาลัยคงจะต้องเป็นของรัฐอยู่ต่อไป การเป็นของรัฐหรือราชการไม่ใช่ปัญหาถ้าหากมหาวิทยาลัยได้ความเป็นอิสระในการบริหารที่จำเป็น มหาวิทยาลัยควรได้มีโอกาสวางรูปแบบแก้ไข ปรับปรุงระบบบริหาร ทั้งการบริหารงานบุคคลและการคลัง (รวมทั้งอัตราเงินเดือน) ให้สามารถดึงดูดคนดี เก็บคนดี ไล่คนเลวออกได้ สามารถมีห้องสมุด ห้องวิจัย ห้องปฏิบัติการอื่น ๆ ที่มีเครื่องมือที่ดี มีระบบบริหารที่ดี ซึ่งยากที่จะมีได้ในระบบราชการทั่ว ๆ ไป เราอาจเป็นราชการแต่ต้องละทิ้งหลัก *uniformity at any price* เสีย มหาวิทยาลัยไทยล้ำหลังมหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตก และมหาวิทยาลัยของประเทศเพื่อนบ้านกำลังห่างจากเราไปทุกที เราไม่เพียงแต่ย่อหัว แต่ว่างอยหลัง

ในการพัฒนาบ้านเมืองของเราต้องอาศัยความรู้วิชาการมากมาย ขณะนี้เราต้องพึ่งแต่ต่างชาติ เรามีทรัพย์สินอยู่ในดินก็ไม่มีปัญหาสำรวจไม่มีปัญหาขุดมาใช้ เราต้องการทางด่วน เราต้องการอุโมงค์ เราต้องการสะพาน เราต้องการท่าเรือ เราต้องการอุตสาหกรรม เราต้องพึ่งคนอื่นทั้งนั้นในด้านสำรวจ ออกแบบ รวมทั้งเรื่องทุน ผมคิดว่าส่วนหนึ่งเนื่องมาจากความบกพร่องของมหาวิทยาลัยในอดีต มหาวิทยาลัยในลักษณะเก่าอาจจะดีในด้านการสนองความต้องการกำลังคนให้แก่ประเทศในระยะแรก ๆ ได้ เราอยู่ในระบบเก่าจนจนทั้งเรา และคนข้างนอกเคยชินจนเห็นวิธีดำเนินการ (means) สำคัญกว่าเป้าหมายของการดำเนินการ (ends) ผมคิดว่าถึงเวลาที่เราจะมาพิจารณาเรื่องนี้ให้จริง ๆ และทั้งหมดนี้ก็เป็นจุดมุ่งหมายที่เราจะมาประชุมกัน ณ ที่นี้

# ทิศทางของมหาวิทยาลัยกับระบบราชการ

เกษม สุวรรณกุล

## ข้อความเบื้องต้น

สถาบันต่าง ๆ รวมทั้งมหาวิทยาลัย เกิดขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการของสังคม สังคมแต่ละสังคมเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย สถาบันจะสนองความต้องการของสังคมได้ดี จำต้องมีการเปลี่ยนแปลงความคิด โครงสร้างกลไกการบริหาร เพื่อให้สามารถสนองความต้องการใหม่ของสังคมได้ บทความนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะแสดงให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยไทยได้กำเนิดมา เพื่อสนองความต้องการของสังคมไทยในระยะหนึ่ง แต่บัดนี้สังคมได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว มหาวิทยาลัยไทยได้พยายามที่จะปรับตัว เพื่อให้สามารถสนองความต้องการของประเทศได้ดี แต่ก็มีอุปสรรคต่าง ๆ ตอนท้ายของบทความผู้เขียนจะพยายามเสนอแนวทางที่น่าจะดำเนินการ เพื่อแก้ไขอุปสรรคดังกล่าวนี้

## กำเนิดของมหาวิทยาลัย และความต้องการของสังคมไทยในระยะต้น

มหาวิทยาลัยในตะวันตกในรูปแบบที่รู้จักกันในปัจจุบัน เป็นปรากฏการณ์ของศตวรรษที่ 13 และเกิดขึ้นจากจิตใจที่ใฝ่รู้ และประเพณีที่ใฝ่เรียนของคนในสังคมตะวันตก (the spirit of inquiry and the tradition of learning) ในขั้นแรกเป็นการรวมตัวของปราชญ์ เพื่อแสวงหาความจริงและมีสานุศิษย์สมัครเข้าเรียน หรือมีเดินั้นก็เกิดจากการใฝ่รู้ใฝ่เรียนของกลุ่มนักศึกษา แล้วจ้างอาจารย์มาสอน มิได้เกิดขึ้นจากการก่อตั้งของรัฐ ผลของการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในภาวะเช่นนั้นก็คือ การสร้างแนวคิดวิทยาการและสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ อันเนื่องมาจากการมีเสรีภาพทั้งทางบริหารและทางวิชาการ เพราะว่าภายใต้สภาพของความเป็นอิสระดังกล่าวนี้เท่านั้น ที่จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาความรู้ ความจริงของวิชาการแขนงต่าง ๆ ได้ ถึงแม้ว่ามหาวิทยาลัยเกือบทั้งหมดในยุโรปในขณะนี้รัฐจัดตั้งขึ้น และต้องพึ่งเงินงบประมาณของรัฐ อันเป็นผลทำให้รัฐเข้ามามีอำนาจควบคุมการบริหารของมหาวิทยาลัยอยู่มาบ้างน้อยบ้างสุดแล้วแต่ประเทศ แต่เสรีภาพทางวิชาการเป็นสิ่งที่คนทั้งหมดในสังคม แม้รัฐบาลเองก็ยอมรับและสนับสนุน นอกจากนั้น ในกรณีที่รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหาร การปฏิบัติต่อมหาวิทยาลัยก็ผิดแผกแตกต่างไปจากการปฏิบัติต่อหน่วยราชการหรือข้าราชการอื่น ๆ ไม่ขัดขวางต่อการแสวงหาบุกเบิกความรู้ และเพิ่มเติมวิชาการ การสอน และการวิจัย เป็นหน้าที่หลักของมหาวิทยาลัย และบางมหาวิทยาลัยเน้นการวิจัยมากกว่าการสอนเสียด้วยซ้ำไป

มหาวิทยาลัยไทย มิได้เกิดขึ้นจากการรวมตัวของปราชญ์ หรือนักศึกษาที่ใฝ่รู้ใฝ่เรียน อย่างประเทศตะวันตก มหาวิทยาลัยไทยเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในประเทศ โดยมีอายุไม่ถึงหนึ่งร้อยปีและเกิดขึ้นจากความดำริของรัฐ เพื่อสนองความต้องการและนโยบายของรัฐ อันสืบเนื่องจากการปรับปรุงการบริหารบ้านเมืองของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงต้องการบุคคลที่มีความรู้สมัยใหม่มารับราชการดำเนินการบริหารบ้านเมือง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการจัดตั้งโรงเรียนต่าง ๆ ขึ้น เช่น สำนักฝึกหัด



วิชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน (2442) ซึ่งต่อมาได้จัดตั้งเป็นโรงเรียนมหาดเล็ก (2445) โรงเรียนราชแพทยาลัย โรงเรียนกฎหมาย เป็นต้น จะเห็นได้ว่าโรงเรียนต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นนี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะหาคนเข้ารับราชการใน กระทรวงต่าง ๆ ที่ได้จัดตั้งขึ้นตามแนวทางการปรับปรุงการบริหารบ้านเมือง ต่อมาในปี 2453 ในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ยกโรงเรียนมหาดเล็กขึ้นเป็น “โรงเรียนข้าราชการพลเรือน ของ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว” จะเห็นได้ว่า แม้ชื่อของโรงเรียนก็แสดงให้เห็นได้ชัดว่า ต้องการผลิต คนเข้ารับราชการพลเรือนในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

โรงเรียนนี้มีพระราชประสงค์ที่จะให้เป็นมหาวิทยาลัยสืบไป ตามพระราชปรารภของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยในขั้นแรกตำริให้มีการสอนในวิชาต่าง ๆ คือ วิชาครูแพทย์ กฎหมาย รัฐ ประศาสนศาสตร์ศึกษา การทูต พาณิชยกรรม และยंत्रศึกษา เมื่อแรกตั้งโรงเรียนนี้ ได้เปลี่ยนโรงเรียนมหาดเล็ก เดิมเป็นแผนกรัฐประศาสนศาสตร์ ส่วนโรงเรียนอื่น ๆ ซึ่งกระทรวงต่าง ๆ ได้จัดตั้งขึ้นบ้างแล้ว ก็ให้อยู่ใน บังคับบัญชาของกระทรวงนั้นไปตามเดิมก่อน คือโรงเรียนกฎหมายก็ยังคงอยู่กับกระทรวงยุติธรรม โรงเรียน ฝึกหัดครูกับโรงเรียนราชแพทยาลัยก็อยู่กับกระทรวงธรรมการตามเดิม โดยในขั้นต้นเพียงแค่รวบรวมระเบียบ ของโรงเรียนต่าง ๆ นี้ให้ลงรูปและพิมพ์เป็นเล่มเดียวกัน เพื่อเตรียมจัดรวมกันเข้าเป็นมหาวิทยาลัยสืบไป ในปี 2458 โรงเรียนนี้มีแผนกวิชาจริง ๆ เพียง 3 แผนก คือ แผนกรัฐประศาสนศึกษา แผนกยंत्रศึกษา (โอนมาจากกระทรวงเกษตร) และแผนกครูศึกษา (โอนจากโรงเรียนฝึกหัดครูกระทรวงธรรมการ)

ในปี 2459 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการ ประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเป็นจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ให้อยู่ในกระทรวงธรรมการ โดยในปี 2460 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าตั้งกรมมหาวิทยาลัย ขึ้นกรมหนึ่งในกระทรวงธรรมการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสังกัดอยู่ในกรมนี้

ในปี 2476 ได้มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง จัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นขึ้นเพื่อ ขยายโอกาสในการศึกษาให้กว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะในการศึกษาวิชากฎหมายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง จุดมุ่งหมายหลักของมหาวิทยาลัยนี้ก็คือ การเผยแพร่การศึกษาด้านการเมืองและให้การศึกษาเป็น ประชาธิปไตยมากขึ้น (democratization of education) อย่างไรก็ตาม ผู้สำเร็จจากมหาวิทยาลัยนี้ ส่วนใหญ่ก็ ไปรับราชการเช่นเดียวกัน สำหรับการบริหารมหาวิทยาลัยนี้ แม้ในระยะแรกมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ การเมืองจะมีอิสระไม่ขึ้นกับหน่วยราชการใด ๆ แต่ต่อมาภายหลังก็ได้เปลี่ยนฐานะเป็นหน่วยราชการเช่นเดียว กับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ

ระหว่างปี 2485-2486 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ 3 มหาวิทยาลัย คือมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ประวัติของทั้ง 3 มหาวิทยาลัยนี้ย้อนหลังไปได้นาน คือ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มีประวัติย้อนหลังไปได้ถึง พ.ศ. 2432 เมื่อคณะกรรมการจัดการโรงพยาบาลศิริราช ดำริที่จะฝึกหัดแพทย์ เพื่อไว้ใช้ทั้งในโรงพยาบาลศิริราชและโรงพยาบาลที่จะตั้งขึ้นใหม่ จึงได้จัดการสอนวิชา แพทย์แผนปัจจุบันขึ้น โรงเรียนนี้ต่อมาได้ชื่อว่า “โรงเรียนแพทยากร” ต่อมาใน พ.ศ. 2443 ได้เปลี่ยนมาเป็น “โรงเรียนราชแพทยาลัย” ครั้นปี พ.ศ. 2459 เมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงประดิษฐาน “จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นแล้ว โรงเรียนราชแพทยาลัยได้เปลี่ยนฐานะเป็นคณะแพทยศาสตร์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย การศึกษาแพทยศาสตร์อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่ต้นจนกระทั่งปี 2485

ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และย้ายไปขึ้นอยู่กับกระทรวงสาธารณสุข ในปี 2512 ได้มีการปรับปรุงอีกครั้ง และเปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยมหิดล

สำหรับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มีประวัติย้อนหลังไปถึงปี 2460 โดยกระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งโรงเรียนฝึกหัดครูประถมกสิกรรมขึ้น โรงเรียนนี้ได้มีการย้ายและขยายหลายครั้ง เช่น ได้จัดตั้งเป็นโรงเรียนวิสามนัญเกษตรกรรมขึ้นที่แม่โจ้ จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น ต่อมาปี 2480 ได้มีการรวมโรงเรียนวิสามนัญเกษตรกรรมซึ่งขณะนั้นมีอยู่ 4 แห่ง แล้วยกฐานะขึ้นเป็น วิทยาลัยเกษตรศาสตร์และโอนไปขึ้นกับกระทรวงเกษตรธิการ มีฐานะเป็นกองวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในปี 2486 วิทยาลัยนี้ได้รวมกับโรงเรียนวนศาสตร์ เป็นมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีฐานะเป็นกรม ในกระทรวงเกษตรธิการ เรียกว่ากรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ส่วนมหาวิทยาลัยศิลปากรนั้น มีกำเนิดจากโรงเรียนประณีตศิลปกรรม (2477) มีฐานะเป็นแผนกของกองประณีตศิลปกรรม กรมศิลปากร โรงเรียนนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนศิลปกรรม เมื่อปี 2480 และได้รับการยกฐานะเป็นกองโรงเรียนศิลปกรรมเมื่อปี 2481 ได้รับการยกฐานะอีกครั้งเมื่อปี 2486 เป็นมหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แม้ว่าจะมีฐานะเป็นมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนี้ ยังกำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้อำนวยการ มหาวิทยาลัยศิลปากรได้ย้ายไปสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมในปี 2495 และกลับมาขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการในปี 2501

ที่กล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับประวัติของมหาวิทยาลัย ในระยะแรกโดยย่อนี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยในระยะแรกจัดตั้งขึ้นเพื่อผลิตบุคคลไปรับราชการเท่านั้น และมีฐานะเป็นหน่วยราชการ ผู้บริหารก็ดี อาจารย์ก็ดี มีฐานะเป็นข้าราชการ ผลของการมีฐานะเป็นหน่วยราชการ และมุ่งแต่เพียงการสอนนี้มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ตลอดจนความดีความชอบของข้าราชการและอาจารย์ รวมทั้งความคิดและความรู้สึกที่หน่วยราชการอื่น ๆ มีอยู่กับมหาวิทยาลัย โดยคิดว่ามหาวิทยาลัยก็เป็นหน่วยราชการเช่นเดียวกัน หากจะมีการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่เหมือนกับตนแล้ว ก็มักจะได้รับการต่อต้าน ทำให้ยากที่จะปรับปรุงให้มหาวิทยาลัยดีขึ้น การที่มุ่งแต่การสอนเป็นระยะเวลานาน ยังเป็นอุปสรรคในการดิ้นรนที่จะเปลี่ยนแปลงมหาวิทยาลัยให้มีฐานะเป็นอย่างอื่น ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงบทบาทของมหาวิทยาลัยให้ทันนอกเหนือจากการสอนด้วย ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทความนี้

สภาพของประเทศได้เริ่มเปลี่ยนแปลงอีก ในประมาณปี 2500 เพราะรัฐบาลในระยะนี้ เริ่มมีนโยบายที่จะเปลี่ยนแปลงประเทศไทย จากการเป็นประเทศเกษตรกรรมให้เป็นประเทศเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ได้มีการวางแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยเริ่มวาง infra structure ให้เหมาะกับอุตสาหกรรม และเชิญชวนให้มีการลงทุน ทั้งจากแหล่งทุนภายในและภายนอก ในการนี้ได้ดำริให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคขึ้นในภาคต่าง ๆ คือ จัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในปี 2507 มหาวิทยาลัยขอนแก่น ในปี 2509 และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ในปี 2511 เมื่อการศึกษาได้ถูกนำมาอยู่ในสังกัดเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการดูแลและกำหนดแผนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาในด้านอื่น ๆ ในปี 2506 จึงได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 3) โอนมหาวิทยาลัย 5 แห่ง ซึ่งมีอยู่ขณะนั้นไปขึ้นอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเมื่อมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคได้จัดตั้งขึ้น ก็อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน ต่อมาได้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นในปี 2515 มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงได้ย้ายสังกัดมาอยู่กับทบวงมหาวิทยาลัย ในระยะหลังได้มีการย้ายส่วนงาน

บางส่วน ในกระทรวงศึกษาธิการ มาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า และสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร<sup>1</sup>

ลักษณะสำคัญของมหาวิทยาลัยในระยะต้น และผลที่เกิดจากลักษณะเหล่านี้

อาจกล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยในระยะต้นมีลักษณะสำคัญดังนี้

1. มีจุดมุ่งหมายหลักที่จะผลิตบุคคลเพื่อไปรับราชการ
2. เป็นมหาวิทยาลัยที่เน้นหนักแต่การสอนเพียงอย่างเดียว
3. เป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยราชการ (เว้นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในระยะแรก)

ต้องยอมรับว่า มหาวิทยาลัยในระยะต้นนี้ ได้ปฏิบัติภารกิจของตนเป็นที่น่าพอใจอย่างยิ่ง โดยได้สนองความต้องการของสังคมในระยะแรกได้เป็นอย่างดี ผลผลิตของมหาวิทยาลัยได้ออกไปรับราชการในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นผลให้ประเทศได้พัฒนาไปเป็นอันมากในด้านต่าง ๆ เช่น การปกครอง การเกษตร การแพทย์ เป็นต้น

โดยเหตุที่หน้าที่หลักอันเร่งด่วน คือ การผลิตคนให้เพียงมีความรู้ไปรับราชการตลอดจนความรู้ทางประเทศตะวันตกได้สะสมไว้แล้วมีอยู่มาก ลำพังแต่เพียงสอนอย่างเดียวก็มีสิ่งที่จะสอนมากมายจึงทำให้เน้นแต่การสอนอย่างเดียว โดยไม่สนใจเรื่องวิจัย ซึ่งควรเป็นหน้าที่หลักอีกอย่างหนึ่งของมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกัน นอกจากนั้น การสอนยังเน้นหนักตามตำรา และมีลักษณะเป็นการป้อนความรู้ให้นักศึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สิ่งการสอนมักไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสภาพของบ้านเมืองนัก กรณีที่ใช้เป็นตัวอย่างก็นำมาจากตำราของต่างประเทศ เช่น รู้เรื่องวัวมากกว่าควาย รู้ปัญหาการบริหารของต่างประเทศมากกว่าปัญหาของการปกครองไทย เป็นต้น ผลของการสอนแบบป้อนให้ ทำให้ขาดการศึกษาด้วยตัวเอง สร้างนิสัยที่ยอมรับสิ่งต่างๆ โดยดูศรัทธามากกว่าที่จะมีนิสัยขอยากรู้อยากเห็น สงสัย คิดค้นด้วยตัวเอง นักเรียนดีคือนักเรียนที่จำสิ่งที่ครูสอนหรือท่องตำราที่ครูบอกได้มากและไม่มีความจำเป็นต้องเข้าห้องสมุด ซึ่งเป็นนิสัยตรงกันข้ามกับการวิจัย

ภารกิจหลักที่ผลิตคนให้หน่วยราชการ ซึ่งทำให้เน้นหนักแต่เรื่องการสอนตามที่กล่าวมานี้ มีผลที่ทำให้เกิดวิธีปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลในระยะแรกอย่างหนึ่ง คือการเลื่อนฐานะทางวิชาการโดยใช้อายุราชการเป็นหลัก มากกว่าใช้ผลงานทางวิชาการของบุคคล แม้ว่าในกฎหมายจะเขียนไว้ว่า ผู้ที่จะเลื่อนเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ หรือศาสตราจารย์ จะต้องทำการวิจัยจนได้ผล แต่เมื่อไม่มีการวิจัยจึงไม่อาจนำมาใช้พิจารณาเลื่อนฐานะได้ครั้งจะใช้การสอนเป็นเครื่องวัด ก็ไม่อาจจะวัดได้ว่าใครสอนดี ใครสอนไม่ดี ดังนั้น จึงหันมาใช้วิธีง่ายที่สุด คือใช้อายุราชการเป็นหลัก คนสามารถเลื่อนเป็นศาสตราจารย์ได้โดยไม่ต้องมีการวิจัย แต่ได้เป็นเพราะผลของการรับราชการมานาน คนที่ทำวิจัยกันจะมีอยู่บ้างในบางสาขา เช่น เกษตร ก็ไม่ทำให้ได้รับการพิจารณาดีกว่า แต่ใช้อายุราชการเป็นหลักใหญ่ทั้งสิ้น\*

<sup>1</sup> เพื่อขยายโอกาสการศึกษาให้กว้างขวางขึ้น ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปี 2512 และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชในปี 2521 สังกัดอยู่กับทบวงมหาวิทยาลัย ชื่อของสถาบันเทคโนโลยีการเกษตรภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นสถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้

\*ในระยะแรกอำนาจในการเลื่อนตำแหน่งวิชาการเป็นของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดย พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ เท่าที่ผู้เขียนเห็นการเลื่อนส่วนใหญ่เป็นแต่การพิจารณาอนุมัติแต่เพียงพิธีการเท่านั้น

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ลักษณะสำคัญของมหาวิทยาลัยไทยอันหนึ่งก็คือ การเป็นหน่วยราชการ มีฐานะเป็นกรม ผลก็คือการบริหารของมหาวิทยาลัยมีลักษณะไม่ต่างจากหน่วยราชการทั่วไปมากนัก ระเบียบการงบประมาณก็ตี ระเบียบการคลังก็ตี ระเบียบการบริหารทั่วไป เช่น งานสารบรรณหรือพัสดุก็ตี เงินเดือนและส่วนใหญ่ของการ บริหารงานบุคคลก็ตี เป็นระเบียบเดียวกับหน่วยราชการทั้งสิ้น ในระยะที่มหาวิทยาลัยทำหน้าที่แต่เพียงการสอน ก็ไม่ก่อให้เกิดปัญหามากนัก ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง ข้าราชการส่วนใหญ่มีเงินเดือนพอกินพอใช้ ระเบียบ ทางราชการก็ไม่มีอุปสรรคต่อการสอน เช่น เมื่อไม่มีการค้นคว้าวิจัย ห้องสมุดก็ไม่ค่อยจำเป็น ระเบียบราชการ ต่าง ๆ ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานห้องสมุด เช่น ปิดเปิดตามเวลาราชการ และในระบบงบประมาณ หนังสือจัดอยู่ในหมวดวัสดุสำนักงาน เช่นเดียวกับไม้กวาด กระดาษชำระ ผงซักฟอก เป็นต้น ไม่ได้แยกต่างหาก ห้องทดลองของนิสิตก็มีเครื่องมือแต่เพียงจำเป็น เครื่องมือวิจัยไม่มีก็ได้ หรือไม่ได้รับความสนใจเป็นพิเศษ กล่าว โดยสรุปก็คือ ในระยะแรก ถึงแม้มหาวิทยาลัยจะเป็นหน่วยราชการธรรมดา ก็ไม่มีเป็นอุปสรรคต่อการบริหาร มหาวิทยาลัย เพราะมีภารกิจหลักแต่ในการสอนเท่านั้น

ความเป็นราชการมานานมีผลอันใหญ่หลวงอีกประเภทหนึ่ง คือ ข้าราชการของมหาวิทยาลัยมีความคิด จิตใจเป็นราชการ (bureaucratic mentality) คือคิดอ่านเป็นแบบราชการไปหมด สนใจในเรื่องเครื่องแบบ เครื่อง ประดับ ยศฐาบรรดาศักดิ์ ชั้นยศต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ผลก็คือการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ซึ่งควรจะเปลี่ยนใน ระยะที่แล้ววาก็ดี ในอนาคตก็ดี ประสบความยากลำบากเพราะผลของความคิด จิตใจของความเป็นราชการ อยู่ไม่น้อย

### มหาวิทยาลัยในสองทศวรรษที่แล้ว

ดังได้กล่าวมาแล้ว มหาวิทยาลัยในระยะแรกดำเนินการมาได้ดีพอสมควร เพราะสนองหน้าที่หลักได้ดี ผลผลิตคนออกไปรับราชการ ทำคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติมากมาย มีครูบาอาจารย์ที่ดีมีความรู้ เพราะมีความ รู้สึกกันว่าครูบาอาจารย์เป็นอาชีพที่มีเกียรติ แม้เป็นข้าราชการก็มีฐานะพออยู่พอกินได้ ตลอดจนปราศจากคู่แข่งใน ธุรกิจ ทำให้มหาวิทยาลัย สามารถดึงดูดคนดีมารับราชการได้มาก แต่สภาพดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนไปแล้ว ดังจะ กล่าวต่อไปนี้

1. มีอาจารย์ที่มีความรู้และต้องการการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น คงเป็นที่ทราบกันแล้วว่ารัฐบาลไทยตั้งแต่ รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีนโยบายส่งนักศึกษาไทยไปรับการศึกษาในต่างประเทศ ตลอดมา เมื่อได้ตั้งสำนักงาน ก.พ.แล้ว สำนักงานนี้ก็ได้รับหน้าที่เกี่ยวกับการส่งนักเรียนไทยไปศึกษา ณ ต่างประเทศ นอกจากทุนรัฐบาลแล้ว ยังมีทุนของมูลนิธิ ทั้งของไทยและต่างประเทศ รวมทั้งนักเรียนที่ไปศึกษาด้วยทุนส่วนตัวอีก นักเรียนไทยเหล่านี้ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้ว ได้มารับราชการในมหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่ง และได้ทำ หน้าที่สอนนิสิตนักศึกษาในมหาวิทยาลัยในระยะแรกดังได้กล่าวมาแล้ว การส่งนักศึกษาไปเรียนต่างประเทศได้ ขาดตอนไประยะหนึ่ง ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ครั้นเมื่อสงครามได้สิ้นสุดลงแล้ว รัฐบาลไทยได้รับเร่งส่ง นักเรียนไปศึกษา ณ ต่างประเทศอีก ตลอดจนในระยะนี้ รัฐบาลต่างประเทศโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และประ เทศอื่น ๆ ตามแผนโคลัมโบ ได้ให้ทุนศึกษาแก่นักเรียนไทย ส่วนใหญ่ของทุนเหล่านี้ได้ให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยมีอาจารย์ที่จบจากต่างประเทศจำนวนมากมาย อาจารย์เหล่านี้เริ่มให้ความสนใจต่อการ วิจัย นอกเหนือไปจากการสอนแต่เพียงอย่างเดียว อย่างเป็นมาก่อนหน้านั้น อาจารย์เหล่านี้เรียกร้องให้มีการวิจัย และเริ่มที่จะมองเห็นว่า การบริหารมหาวิทยาลัยในรูปแบบที่เป็นอยู่คือ รูปแบบราชการ ไม่อำนวยให้มหาวิทยาลัย

มีความก้าวหน้าทางวิชาการได้ จึงได้มีการเรียกร้องและดันรนที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารมหาวิทยาลัย ออกจากหน่วยราชการ กระบวนการที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงนี้จะได้อีกต่อไป

๒. ปัญหาของบ้านเมืองมีมากขึ้น ได้กล่าวแล้วว่า มหาวิทยาลัยไทยในระยะแรกเน้นหนักในการสอน และ โดยเหตุที่ไม่มีการวิจัย การสอนจึงไม่ได้ให้ความสนใจต่อปัญหาของประเทศ แต่ให้ความรู้ตามตำราต่างประเทศ การขาดความสัมพันธ์ระหว่างการสอนกับสภาพของบ้านเมืองนั้นในระยะแรกไม่ก่อให้เกิดปัญหามากนัก เพราะ ปัญหาเดือดร้อนของประชาชนไม่ค่อยจะมี เมืองไทยในระยะต้นโดยเฉพาะก่อนสงครามโลกครั้งที่สองยังอุดม สมบูรณ์ มีพลเมืองไม่มาก ลักษณะที่พ่อขุนรามคำแหงได้จารึกไว้ในศิลาคือ “ในน้ำมีปลาในนามีข้าว” ยังปรากฏ ให้เห็นเด่นชัด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ได้เคยกล่าวไว้ว่า เมืองไทยถ้าฝนตกแดดออกสามฤดูกาล ราษฎรก็มีความสุข บ้านเมืองก็ไปได้โดยรัฐบาลไม่ต้องเข้าไปยุ่งมากนัก สภาพดังกล่าวนี้ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก ปัญหาของ ราษฎรและของบ้านเมืองมีมากมาย จนมหาวิทยาลัยจะสนใจเฉพาะแต่สอนตามตำราฝรั่งอย่างแต่ก่อนไม่ได้แล้ว ปัญหาเหล่านี้เกิดจากเหตุต่าง ๆ เช่น พลเมืองเพิ่มขึ้นมากจนต้องแย่งกันกิน ในน้ำไม่ค่อยจะมีปลาอย่างแต่ก่อน ในนาถึงจะมีข้าว แต่เนื้อที่ดินที่จะปลูกข้าวเพิ่มเติมก็หมดลงแล้ว ผลผลิตก็ต่ำ ตลอดจนปัญหาที่เกิดจากการที่ ประเทศเริ่มจะมีอุตสาหกรรม ปัญหาแรงงาน ปัญหาการตลาด ปัญหาคนว่างงาน ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมก็ตามมา ปัญหาการรุกและทำลายป่าสงวน ปัญหาโจรผู้ร้าย ปัญหาคอร์รัปชันของข้าราชการ ปัญหาราคาข้าวและผลผลิต อื่น ๆ ตกต่ำ จนชาวไร่ชาวนาต้องเป็นหนี้เป็นสิน ถูกโกง ถูกยึดที่ทำกินโดยนายทุน ต้องละทิ้งที่ดินมาหากินใน เมืองหลวง หรือไม่ก็ไปรุกที่ป่าสงวน ปัญหาดังกล่าวนี้ เป็นเพียงส่วนหนึ่ง และจะมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เป็นเหตุให้ มหาวิทยาลัยเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นที่มหาวิทยาลัยจะต้องแสดงบทบาทเข้าไปมีส่วนร่วม

๓. มหาวิทยาลัยได้พบคู่แข่งที่ดึงดูดอาจารย์และคนดีในแวดวงงานไปเป็นจำนวนมาก โดยทางการธุรกิจ และอุตสาหกรรม ในระยะ 50 ปีแรก ของมหาวิทยาลัยไทย มหาวิทยาลัยแม้ว่าจะเป็นราชการ ก็ยังอยู่ในฐานะ ดึงดูดคนดีให้มารับราชการ เพราะไม่มีคู่แข่งขั้นที่สำคัญในวงธุรกิจอุตสาหกรรม เงื่อนไขการจ้างซึ่งรวมทั้งเงินเดือน สวัสดิการอื่น ถึงแม้ว่าจะไม่ดีก็ยังไม่เลวเท่าปัจจุบัน ประกอบกับการเป็นอาจารย์เป็นอาชีพที่มีเกียรติสูง มหาวิทยาลัยจึงไม่มีความลำบากในการหาอาจารย์ที่ดี ๆ แต่เมื่อรัฐบาลเริ่มมีนโยบายในการพัฒนาประเทศให้ เป็นสังคมเกษตรและอุตสาหกรรมดังกล่าวแล้ว ได้เริ่มมีธุรกิจขนาดใหญ่และอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น ซึ่งให้เงิน เดือนและเงื่อนไขการจ้างดีกว่าการเป็นอาจารย์ ธุรกิจอุตสาหกรรมเหล่านั้นได้เริ่มดึงอาจารย์ไปเป็นจำนวนมาก และคนดีมีความสามารถเริ่มหายากมากขึ้น

การที่มหาวิทยาลัยมีคนหนุ่มสาวที่กลับจากการศึกษาระดับสูงมากขึ้น พร้อมด้วยความต้องการที่จะปรับปรุงมหาวิทยาลัยให้สมกับการเรียกว่ามหาวิทยาลัยมากขึ้นก็ดี การที่มีปัญหาต่าง ๆ ในสังคมมากขึ้นก็ดี การที่ คู่แข่งขันในธุรกิจอุตสาหกรรมมากขึ้นก็ดี ทำให้เกิดความรู้สึกว่า การที่มหาวิทยาลัยเป็นราชการเป็นอุปสรรค สำคัญที่สุดที่จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถปฏิบัติภารกิจที่พึงประสงค์และโดยเฉพาะการวิจัย เงินเดือนก็ตี กฎระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารต่าง ๆ ก็ตี ขัดกับงานของมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีอาจารย์จำนวน หนึ่งได้รวมตัวก่อให้เกิดกระบวนการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาแล้ว เช่น การเริ่มหันมาสนใจเรื่องวิจัย ปัญหาต่าง ๆ ของเมืองไทยเอง รวมทั้งเริ่มมีการเคลื่อนไหวที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของมหาวิทยาลัย ตลอด จนความสัมพันธ์ ที่มหาวิทยาลัยมีอยู่กับรัฐบาล

เป็นที่น่าสังเกตว่า นิสิตนักศึกษาได้มีส่วนให้อาจารย์มหาวิทยาลัย เห็นความจำเป็นต้องมีการวิจัย ทั้งนี้เพราะ นิสิตนักศึกษาได้เปลี่ยนทัศนคติที่มีอยู่โดยทั่วไปก่อนเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ว่าการศึกษาใน

มหาวิทยาลัยเป็นบันไดที่ทำให้คนเป็นเจ้าของคน และให้โอกาสในการสร้างฐานะเศรษฐกิจให้แก่ตัวเอง มาเป็นทัศนคติที่จะต้องช่วยเหลือสังคม โดยเฉพาะชนบทมากขึ้น สาเหตุก็คือ หลังจากเหตุการณ์ครั้งนั้นนิสิตนักศึกษาจำนวนมาก ได้สมัครออกไปสอนประชาธิปไตย แก่ประชาชนในชนบท ถึงแม้ว่าความสำเร็จในด้านการสอนประชาธิปไตยจะมีน้อย แต่สิ่งที่มีผลคามมากที่สุดก็คือการที่นิสิตนักศึกษาเหล่านั้นได้ไปเห็นสภาพที่แท้จริงของบ้านเมือง อันได้แก่ ความยากจน ถูกเอารัดเอาเปรียบของชาวชนบทไทย นิสิตนักศึกษาในฐานะเป็นคนหนุ่มสาวมีความรู้สึกรุนแรงเกี่ยวกับเรื่องความยุติธรรมของสังคม ได้พาชาวไร่ชาวนาเข้ามาร้องเรียนกับรัฐบาล ผลกระทบต่อการศึกษายิ่งสำคัญที่สุดก็คือ นิสิตนักศึกษาเห็นว่า สิ่งที่ตนเรียนจากอาจารย์ในชั้นเรียนนั้นไม่ตรงกับความจริงในชนบท เริ่มถูกดูแคลนครูบาอาจารย์ว่าสอนแต่สิ่งไม่เป็นประโยชน์ ลอกตำราฝรั่ง ทัศนคติที่เปลี่ยนไปนี้ เริ่มทำให้อาจารย์จำนวนไม่น้อยหันมาสนใจงานวิจัยมากขึ้น เพื่อให้การสอนมีส่วนสัมพันธ์กับความเป็นจริงของสังคมไทย

เป็นที่น่าสังเกตเช่นเดียวกันว่า ในระยะใกล้เคียงกันนี้ ได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบ การบริหารงานบุคคล โดย ก.ม. ได้กำหนดอย่างจริงจังให้นำผลการวิจัยมาเป็นส่วนที่สำคัญในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการ อันเป็นผลให้อาจารย์จำนวนมากหันมาสนใจงานวิจัยมากขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะดึงมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการทั่วไปเสีย และให้เป็นองค์การ ถึงแม้ว่าจะเป็นของรัฐบาล แต่สามารถมีความคล่องตัวในการบริหาร เพื่อจะสามารถสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ ตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยที่ดีได้ กระบวนการนี้จะไดกล่าวในส่วนต่อไป

### กระบวนการปฏิรูปมหาวิทยาลัย

กระบวนการปฏิรูปมหาวิทยาลัยได้เริ่มต้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2507 โดยมีอาจารย์และนักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้จัดสัมมนาขึ้นที่ห้องประชุมคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 1-5 มิถุนายน 2507 โดยให้ชื่อเรื่องสัมมนาว่า “ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” ผู้จัดสัมมนามี ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ศาสตราจารย์ ดร.เสนห์ จามริก ศาสตราจารย์ ดร.สมศักดิ์ ชูโต อาจารย์ ดร.กมล สมวิเชียร เป็นต้น ผลของการสัมมนาครั้งนี้ นับว่าเป็นการจุดไฟให้ติดขึ้นในจิตใจของอาจารย์จำนวนมาก จนเป็นผลให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสภาการศึกษาซึ่งขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี (เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยขณะนั้น) เห็นว่า ควรจัดสัมมนาขึ้นอีก เพราะการประชุมคราวแรกนี้ เป็นการปูพื้นฐาน และเสนอแต่ในเรื่องหลักการสมควรที่จะพิจารณาในรายละเอียดและหาข้อยุติ เพื่อเสนอต่อรัฐบาล ผู้ที่สนับสนุนให้จัดสัมมนาขึ้นอีกนี้ได้แก่ พลเอกเนตร เขมะโยธิน อดีตปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และดร.กำแหง พลงกุล อดีตเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ การสัมมนาได้จัดขึ้น 3 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 เมื่อเดือนกรกฎาคม 2509 ครั้งที่ ระหว่างวันที่ 29-31 กรกฎาคม 2510 และครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 4-6 กันยายน 2513 ผลของการสัมมนาทั้ง 3 ครั้งนี้ ก็คือเสนอให้มหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ มามีฐานะที่ให้ชื่อว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล คือ ยังเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนไป ไม่เหมือนกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เช่น กระทรวง ทบวง กรม มหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ตามข้อเสนอของที่ประชุมอาจารย์นี้ มีลักษณะต่างกับมหาวิทยาลัยในรูปแบบเดิม กล่าวคือ มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ และการบริหารงานบุคคลมากขึ้น โดยมีองค์กรอิสระที่มีข้าราชการกำกับดูแล ความเป็นอิสระในการบริหารด้านต่าง ๆ มีสาระสำคัญดังนี้

ในด้านการบริหารงบประมาณและการเงิน มีหลักการสำคัญ คือ ให้มีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุน มหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นนิติบุคคล (มีสำนักงานคณะกรรมการฯ เป็นผู้บริหารงาน โดยใช้จ่ายจากเงินอุดหนุน) ในการกำกับของรัฐมนตรี ประกอบด้วย ประธาน (ทำงานเต็มเวลา) มีวาระ 5 ปี คัดเลือกโดย สภาอธิการบดี และกรรมการผู้แทนรัฐบาล ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย รวม 16 คน กรรมการชุดนี้มีหน้าที่ เป็นองค์การกลางระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ เพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนให้มหาวิทยาลัยตามโครงการ และแผน ของมหาวิทยาลัยและของประเทศ โดยเป็นผู้ขอเงินอุดหนุน (ทั้งงบดำเนินการและงบลงทุน) จากรัฐบาลเป็นเงิน ก้อนงวดละ 5 ปี ซึ่งรัฐอาจออกเป็นรูปพันธบัตรประเภทเปลี่ยนมือไม่ได้ หรือรูปเงินก้อนอย่างอื่น (ประเด็นนี้ กรรมการอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า งบลงทุนให้รัฐบาลจ่ายเป็นรายปีและผูกพันงบประมาณไว้ ไม่ต้องออกเป็นพันธบัตร ส่วนงบดำเนินการจ่ายจากดอกเบี้ยเงินก้อนที่ได้รับจากการออกพันธบัตรและไม่มีข้อยุติ) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ต้องเก็บรักษาไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และการใช้จ่ายเงินของ มหาวิทยาลัยทุกประเภท ซึ่งได้แก่ เงินอุดหนุนของรัฐบาล ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เงินผลประโยชน์ และทรัพย์สิน ที่มีผู้ให้ อยู่ในหลักการเดียวกันทุกมหาวิทยาลัย โดยแต่ละมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดตามข้อเสนอแนะของสภา อธิการบดี

สำหรับรายจ่ายจากเงินอุดหนุนนั้น มีข้อเสนออีกบางประการ ดังนี้

1. งบลงทุน ถ้าต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมาก ควรขอความเห็นชอบจากรัฐบาลก่อน ขณะที่พิจารณาแผน 5 ปี รัฐบาลจะให้เงินเฉพาะที่จ่ายจริง และใช้วิธีผูกพันงบประมาณ โดยไม่ต้องออกพันธบัตรเพิ่ม วิธีเดียวกัน นี้ใช้กับการตั้งโครงการใหม่ด้วย ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีความคล่องตัว กรณีที่การเงินของประเทศไม่อำนวย
2. รัฐบาลอาจให้เงินอุดหนุนเพิ่มเติม ในรูปผูกพันงบประมาณ นอกเหนือจากเงินอุดหนุนเป็นก้อน กรณีที่มีเหตุการณ์พิเศษ เช่น ปรับปรุงระดับเงินเดือนใหม่
3. คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนฯ จะจัดสรรเงินให้มหาวิทยาลัยตามอัตราส่วนที่จำเป็น โดย พิจารณารายได้จากค่าธรรมเนียมของมหาวิทยาลัยประกอบ ฉะนั้น เงินอุดหนุนจึงไม่จำเป็นต้องเป็นอัตราส่วน เดียวกันทุกมหาวิทยาลัย
4. มหาวิทยาลัย ควรจัดระบบควบคุมทางการเงินให้ดี คือ มีระบบบัญชีที่ดี ซึ่งอาจแตกต่างกับระบบ บัญชีราชการ มีหน่วยตรวจสอบทั้งภายนอกและภายใน มีกรรมการตรวจสอบ และมีการรายงานการเงินประจำปี ที่เปิดเผย

ในการบริหารงานบุคคล มีหลักการสำคัญหลายประการ แต่ละมหาวิทยาลัยอาจมีการวัดผลเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง และการจำแนกตำแหน่งต่าง ๆ กันได้ตามความเหมาะสม แต่สามารถเทียบได้กับมาตรฐานที่ทุก มหาวิทยาลัยยอมรับ การสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ อาจเป็นไปในรูปของอนุกรรมการของ สภามหาวิทยาลัย หรือสภาคณาจารย์ หลักการที่เปลี่ยนแปลงมากจะเกี่ยวกับบุคคลที่เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย กล่าวคือ ผู้ที่จะได้รับการบรรจุเป็นอาจารย์ จะต้องทดลองปฏิบัติงานโดยมีกำหนดเวลาทดลองต่างกัน คือ กำหนด วาระทดลองเป็นเวลา 2-4 ปี ให้มีสัญญาจ้างทุก 2 ปี เมื่อครบ 2 ปีแล้ว จะพิจารณาว่าสมควรจ้างโดยให้มี Tenure หรือไม่ หรือให้ทดลองต่อไปอีก 2 ปี หรือสมควรให้ออก อาจกำหนดวาระทดลองอย่างสูง 3 ปี สัญญาทุกปี แล้วพิจารณา Tenure หรือกำหนดวาระทดลอง 3 ปี สัญญาจ้าง 3 ปี แล้วพิจารณา Tenure หรือ ไม่กำหนดวาระทดลองเลย แต่ทำสัญญาจ้าง 2 ปี แล้วพิจารณา Tenure ก็ได้ คณะกรรมการจะเป็นผู้พิจารณา กำหนดเวลาทดลองปฏิบัติงาน

ข้อเสนอแนะอีกประการหนึ่ง คือ อัตราเงินเดือนของอาจารย์ ต้องมีอัตราสูง เหมาะสมกับสภาพการครองชีพ และอรรถภาพของอาจารย์ และต้องสูงพอที่จะแข่งขันกับอัตราเงินเดือนของผู้ที่ทำงานในธุรกิจเอกชนได้ การกำหนดอัตราเงินเดือนสูงจะทำให้มีผู้สละสิทธิ์พิเศษในระบบเดิมเข้ามาอยู่ในระบบใหม่ และต้องเสี่ยงต่อการเลิกจ้าง ถ้าทำงานไม่เหมาะสม ตลอดจนต้องทำงานเต็มเวลาสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง อาจารย์อาจได้รับสวัสดิการอื่น ๆ และอาจได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นซึ่งอาจไม่ตรงตามระเบียบราชการ ส่วนบำเหน็จบำนาญยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์แน่นอน แต่อาจจัดในรูปการสมทบสะสม (Accumulated Participation) หรือในรูปประกันชีวิต

การเลื่อนขั้นเงินเดือน มอบให้คณะกรรมการเลื่อนขั้นฯ รับผิดชอบ ซึ่งจะมีการเลื่อนขั้น 2 ประเภท คือ การเลื่อนขั้นปกติ มีทุกปี 1 ขั้น (ประมาณร้อยละ 5 ของเงินเดือน) กับการเลื่อนขั้น เพราะความดีความชอบ โดยการประเมินผลงานมีทุก 3 ปี

การให้ออกยัดหลัก “เข้ายากออกง่าย” กรณีให้ออกมีหลายประการ รวมทั้งกรณี ไม่มีความสามารถก้าวหน้า กล่าวคือ เป็นอาจารย์หรือบุคลากรอื่น ๆ ในตำแหน่งเดิมนานเกิน 12 ปี แสดงว่าไม่สามารถพัฒนาตนเอง ต้องออกจากมหาวิทยาลัย

เรื่องที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่ง คือ การเปลี่ยนแปลงสถานะของอาจารย์จากระบบเก่าสู่ระบบใหม่ ได้มีการเสนอใช้ 2 ระบบพร้อมกันในระยะแรก และเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ในระบบเก่าเลือกอยู่ในระบบเก่าหรือเข้าสู่ระบบใหม่ ถ้าเลือกระบบใหม่ ต้องทดลองปฏิบัติงานระหว่าง 6 เดือน ถึง 3 ปี ถ้าเหมาะสมจึงจะได้รับการบรรจุตามหลักเกณฑ์ของระบบใหม่ พวกที่เลือกระบบเก่า คงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบเก่า

ในเรื่องที่เกี่ยวกับองค์กรและการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยนั้น ได้เสนอแนะ ให้มีการตรา “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ” เป็นกฎหมายกลางกำหนดโครงสร้างสถานภาพ อำนาจหน้าที่ พันธะ หลักประกัน ฯลฯ กว้าง ๆ ส่วนรายละเอียดแยกบัญญัติแต่ละมหาวิทยาลัย เป็นกฎ หรือ ข้อบังคับของมหาวิทยาลัย องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9-11 คน ผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีเพียงอธิการบดีและผู้อื่นอีกหนึ่งคน ที่เหลือเป็นบุคคลทั้งภายใน และภายนอกมหาวิทยาลัย อธิการบดีใช้วิธีสรรหา ส่วนรองอธิการบดี อธิการบดีแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัยเห็นชอบ มีการเสนอให้สภาคณาจารย์และกรรมการบริหารงานมหาวิทยาลัย (ที่ประชุมคณบดี)

#### กำเนิดของทบวงมหาวิทยาลัย

ในช่วงระยะเวลาระหว่าง พ.ศ. 2507 จนถึง พ.ศ. 2515 ได้มีการหารือกันหลายครั้งระหว่างกลุ่มนักวิชาการในมหาวิทยาลัย กลุ่มนักบริหารระดับสูง และกลุ่มการเมืองในรัฐบาลทั้งอย่างไม่เคยเป็นทางการ และอย่างเป็นทางการ จนได้มีการเสนอเรื่อง “มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” เข้าไปสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สรุปผลการพิจารณาได้ว่า รัฐบาลประสงค์จะทราบถึงความยอมรับของอาจารย์มหาวิทยาลัย และความเห็นของคณะกรรมการ ว่าด้วย การพิจารณาการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้มีการพิจารณาการจัดองค์กรเป็นกระทรวง ทบวง กรม และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จึงได้มีการสอบถามความเห็นไปยังอาจารย์มหาวิทยาลัยอย่างกว้างขวาง ผลก็ปรากฏว่า อาจารย์เป็นจำนวนมากยังประสงค์ที่จะเป็นข้าราชการอันตรงกับความคาดหวังของรัฐบาล ความจริงแล้วกลุ่มนักวิชาการที่ต้องการเปลี่ยนแปลง ก็



ทราบดีว่า หากถามความเห็นของอาจารย์มหาวิทยาลัยโดยทั่วไป ผลก็คงออกมาเช่นนี้ เพราะอาจารย์ส่วนใหญ่ มีความสะดวกสบายดีจากระบบ “เข้าง่ายออกยาก” ที่ใช้อยู่

ความเห็นของกลุ่มผู้ปรับปรุงการจัดองค์กรเป็นกระทรวง ทบวง กรม และการจัดการบริหารเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในช่วง พ.ศ. 2514-2515 มีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในด้านการศึกษา ฝ่ายหนึ่งเห็นควรให้รวมกิจการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ชั้นอนุบาลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา รวมไว้ในกระทรวงเดียวกัน จนถึงกับมีร่าง พ.ร.บ. การศึกษาแห่งชาติขึ้น อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการประถมศึกษา ควรจะคงเป็นเช่นเดิมในขณะนั้น คือ ให้ส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลจัด สำหรับอุดมศึกษา มีความเห็นต่างกันเป็นสองฝ่ายดังกล่าวแล้ว คือ ฝ่ายหนึ่งให้คงรูปเดิม อีกฝ่ายหนึ่งเห็นควรให้ดำเนินการตามแนว “มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล”

จากการปรึกษาหารือกันอย่างใกล้ชิด ระหว่างบุคคลสำคัญในรัฐบาลในขณะนั้น คือ กลุ่มผู้บริหารการศึกษาาระดับสูง และกลุ่มนักวิชาการ ก่อให้เกิดผลในลักษณะแนวทางกลาง ๆ ที่พอยอมรับกันได้ คือ ให้แยกงานอุดมศึกษาออกจากสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ (ซึ่งตามการจัดรูปกระทรวง ทบวง กรมใหม่ ในปี พ.ศ. 2515 เปลี่ยนชื่อมาเป็นสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ) ได้ทำหน้าที่ในการวางแผนวิจัย และเสนอแนะนโยบายระยะยาวทางการศึกษาทุกระดับ และให้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย จะเป็นเพียงหน่วยงานเล็ก ๆ ทำหน้าที่ประสานแผน และดูแลเรื่องกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้น เพื่อให้มีรัฐมนตรีรับผิดชอบด้านอุดมศึกษา โดยหวังว่าสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยจะเป็นเพียงหน่วยงานเล็ก ๆ (ก.ม.) โดยโอนงาน ก.ม. มาจากสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ มหาวิทยาลัยก็ยังคงเป็นส่วนราชการแต่มีอิสระในการดำเนินงานภายในมากขึ้น นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยจะได้มีตัวแทนทางการเมืองนั่งอยู่ในคณะรัฐมนตรีด้วย นอกจากการจัดตั้งทบวงฯ เพื่อทำหน้าที่ประสานแผนและจัดวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ ก.ม. แล้ว ยังมีการยอมรับถึงองค์กรอย่างไม่เป็นทางการในการประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัย คือ “ที่ประชุมอธิการบดี”

สรุปได้ว่า จากความคิดของกลุ่มข้าราชการซึ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ พ.ศ. 2507 และจากการเจรจาเชิงวิชาการ และการตัดสินใจทางการเมือง ระหว่างกลุ่ม คือ กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผู้บริหารการศึกษา ระดับสูง และกลุ่มทำงานด้านการจัดระเบียบบริหาร จึงได้เกิดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2520) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานแผน วางกฎเกณฑ์ด้าน ก.ม. และเป็นตัวแทนทางการเมืองในคณะรัฐมนตรี

การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้น มีผลดีในแง่ของการมีหน่วยงาน ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีและปลัดทบวงฯ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานบริหารการศึกษาระดับอุดมของทบวงฯ นั้น ในด้านเกี่ยวกับงบประมาณก็หาได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างใดไม่ มหาวิทยาลัยยังคงเสนองบประมาณให้สำนักงบประมาณพิจารณาเกือบจะเรียกว่าโดยตรง (ถึงแม้ว่าจะต้องเสนอผ่านรัฐมนตรีว่าการทบวงฯ) ทั้งนี้เพราะ ทบวงฯ ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ ที่สามารถวิเคราะห์งบประมาณให้กับมหาวิทยาลัยได้ เจ้าหน้าที่หลักของทบวงฯ คือ เรื่องการกำหนดแผนการขยายตัวของมหาวิทยาลัย โดยทบวงฯ เป็นผู้กำหนดแผน 5 ปีของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับแผนของประเทศ และเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ของมหาวิทยาลัย เช่น คณะ สถาบัน ศูนย์ และภาควิชา อนุมัติหลักสูตรใหม่ โดยมีกองวางแผนและกองวิชาการเป็นผู้วิเคราะห์ เสนอกรรมการทบวงฯ พิจารณา ให้ความเห็นเพื่ออนุมัติหรือไม่อนุมัติกับรัฐมนตรี ส่วนการบริหาร

งานบุคคลนั้น ทบวงมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้ ก.ม. ซึ่งมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคล เช่น การกำหนดอัตรา รวมทั้งการเลื่อนตำแหน่งวิชาการของอาจารย์และข้าราชการของมหาวิทยาลัย

ผู้เขียนเห็นว่า การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยนั้น เป็นการเปลี่ยนแปลงในทางดีขึ้น แต่การตั้งทบวงมหาวิทยาลัยไม่ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อันเป็นความมุ่งหวังของฝ่ายที่ต้องการปฏิรูปมหาวิทยาลัย กล่าวคือ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มหาวิทยาลัยยังมีฐานะเป็นกรมเป็นหน่วยราชการ ยังต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบราชการต่าง ๆ เว้นแต่อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.ของแต่ละมหาวิทยาลัย ด้วยเหตุนี้มหาวิทยาลัยยังไม่ได้มีอิสระในการบริหาร อันมีผลที่จะส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการ อุปสรรคต่าง ๆ ที่มีอยู่ก็ยังคงมีอยู่อย่างเดิม จากประสบการณ์ของผู้เขียนในฐานะรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ระหว่างปี 2517-2518 และ 2520-2526 เห็นว่าการพิจารณาของคณะรัฐมนตรียังใช้ mentality ของราชการตัดสินปัญหาของมหาวิทยาลัยอยู่อย่างเดิม การพิจารณาข้อเสนอของมหาวิทยาลัยนั้น คณะรัฐมนตรียังดูแล้วว่า มหาวิทยาลัยจะต้องไม่ได้รับการพิจารณาที่ต่างจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น อันอาจจะทำให้กระทรวง ทบวง กรมอื่นเรียกร้องเอาอย่างบ้าง ทั้ง ๆ ที่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยนั้นแตกต่างจากกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การตั้งทบวงมหาวิทยาลัยไม่ได้ก่อให้เกิดผลอันจะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถแสวงหาความเป็นเลิศทางวิชาการ ให้ทัดเทียมกับมหาวิทยาลัยชั้นนำของโลกได้เลย ซ้ำร้ายในระยะหลังมติคณะรัฐมนตรีมีผลทำให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นราชการ หรือความเป็นกรมของรัฐบาลมากขึ้นทุกที เช่น การจัดตั้งหน่วยงานวิชาการแม้จะผ่านการพิจารณาของทบวงฯ อันได้แก่ มหาวิทยาลัยผู้เสนอ เจ้าหน้าที่ของทบวงฯ และกรรมการทบวงแล้ว ยังต้องขอความเห็นจากกรรมการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรมอื่น เป็นต้น

