



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษานับว่าเป็นรากฐานอันสำคัญของการพัฒนาประชากรของชาติ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นกระบวนการที่มีประสิทธิภาพต่อเนื่องกันไป รัฐบาลก็มีนโยบายที่จะจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ทุกเพศ ทุกวัย โดยเน้นความเสมอภาคและการกระจายโอกาสทางการศึกษา ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2520:8) ในหมวด 2 แนวนโยบายการศึกษาของรัฐข้อ 10 ระบุไว้ว่า "รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา โดยถือว่าการศึกษามีความสำคัญในอันดับสูงยิ่งแห่งกิจการของรัฐ การจัดระบบการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการจัดการศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ" และในหมวด 3 ระบบการศึกษาข้อ 28 และ 29 กำหนดให้การจัดการศึกษา เป็นสิ่งที่จะต้องจัดทำต่อเนื่องกันตลอดชีวิต ทั้งการศึกษาในระบบโรงเรียนและการศึกษานอกโรงเรียน สำหรับระบบการศึกษาให้แบ่งเป็น 4 ระดับ คือ ระดับก่อนประถมศึกษา ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา และระดับอุดมศึกษา ซึ่งการจัดการศึกษาในทุกระดับมุ่งจะให้ผู้เรียนคิดเป็น ทำเป็น รู้จักแก้ปัญหา รักการทำงาน

การศึกษาในระดับอุดมศึกษา ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 หมวด 3 ข้อ 33 กำหนดไว้ว่า "การศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการศึกษาหลังระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มุ่งพัฒนาความเจริญงอกงามทางสติปัญญา และความคิดเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ มุ่งสร้างสรรค์กำลังคนในระดับวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง เพื่อพัฒนาประเทศ และมุ่งพัฒนาคนให้เป็นผู้ที่มีคุณธรรม จริยธรรม มีความรู้และความเข้าใจในศิลปวัฒนธรรม เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตอันมีคุณค่าแก่บุคคล สังคมและประเทศชาติ" สถาบันที่จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยมีอยู่หลายประเภท ประกอบด้วย มหาวิทยาลัย วิทยาลัย และสถาบันวิชาชีพ เฉพาะ วัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา เหล่านี้ไม่ได้ระบุไว้ชัดเจนหรืออย่างเป็นทางการ แต่ละสถาบันเพียงแต่ระบุหน้าที่ของสถาบันไว้ในพระราชบัญญัติของตน แต่อย่างไรก็ตาม คณะอนุกรรมการอุดมศึกษาของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ได้เสนอวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาไว้ดังนี้คือ (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2522 : 42)

1. มุ่งพัฒนาความสามารถทางสติปัญญาอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อความก้าวหน้าของมนุษยชาติ
2. ผลิตกำลังคนด้านวิชาชีพชั้นสูง เพื่อการพัฒนาสังคม
3. เป็นศูนย์กลางการศึกษา เพื่อช่วยพัฒนาท้องถิ่น
4. รักษาและทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมของชาติ
5. ช่วยพัฒนาบุคคลให้มีศีลธรรมและจริยธรรม เพื่อให้ดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า และช่วยเหลือสังคมที่เป็นสมาชิก

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ได้กำหนดภารกิจในการปฏิบัติงานออกเป็น 4 ภารกิจ คือ การสอน การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ซึ่งการที่จะดำเนินภารกิจให้บรรลุตามความมุ่งหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องยึดมั่นในหลักการสำคัญ 2 ประการ (วิจิตร ศรีสอาน 2518 : 46) คือความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) และเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) เพื่อสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellence) อันเป็นหลักการสำคัญของการอุดมศึกษา ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ ความพยายามของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศไทยได้มีแนวความคิดที่สำคัญประการหนึ่งคือ การก่อตั้งทบวงมหาวิทยาลัย

การก่อตั้งทบวงมหาวิทยาลัย เกิดจากความต้องการที่จะรักษามหาวิทยาลัยให้อยู่ในระบบเดียวกัน ไม่ต้องกระจัดกระจายกันอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ เหมือนก่อนปี พ.ศ. 2503 เป็นการสืบทอดเจตนารมณ์ของการสร้างระบบมหาวิทยาลัยที่เริ่มขึ้นในช่วงของการโอนมหาวิทยาลัยมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ประสานงานตั้งแต่นั้นปี พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา และที่สำคัญที่สุด ความปรารถนาที่จะเห็นทบวงฯ ทำหน้าที่คล้าย ๆ กับ UGC (University Grants Committee) หรือคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย ตามแนวมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล จึงได้เสนอรูปแบบและโครงสร้างของทบวงฯ ให้มีคณะกรรมการทบวงฯ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อรักษาหลักการบริหารโดยองค์คณะบุคคลในรูปคณะกรรมการ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งที่นิยมใช้สำหรับการบริหารมหาวิทยาลัย

นับเป็นนวัตกรรมทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาในระดับนโยบาย และนวัตกรรมทางด้านความคิด ในการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้น ทบวงฯ เป็นหน่วยประสานงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง

กับอุดมศึกษา โดยมีลักษณะเป็นทางการมากกว่าที่ประชุมอธิการบดี แต่มีลักษณะงานคล้ายกันในการให้บริการในลักษณะเป็นศูนย์กลางแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ในการปรับปรุงการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจในทางปฏิบัติ โดยการเน้นการปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาและนโยบายทั่วไป (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2522 : 162)

ในปัจจุบันทบวงมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่ดำเนินการและกำกับการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน นอกจากสถาบันวิชา เฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น ดังกฎหมายได้บัญญัติมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่ทบวงมหาวิทยาลัย นโยบายการบริหารงานของทบวงมหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากกระทรวงอื่น ๆ กล่าวคือ มุ่งให้สถาบันอุดมศึกษา ทั้งของรัฐและเอกชนที่อยู่ในกำกับ สามารถปฏิบัติภารกิจในการจัดการศึกษาได้ตามปณิธานที่ตั้งไว้ อย่างเต็มที่ มีความคล่องตัวในการบริหารงานและ เสรีภาพทางวิชาการได้มากที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้ ฐานะของทบวงมหาวิทยาลัยจึง เป็นเพียงหน่วยประสานงานให้กับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ 1. นโยบายและแผนการศึกษา 2. การงบประมาณ 3. การจัดการศึกษาให้ได้คุณภาพมาตรฐาน (ทบวงมหาวิทยาลัย, กองวิชาการ 2527 : 2) ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด เสริมสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ ตามหลักการสำคัญของการอุดมศึกษา ได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตามการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นนั้น ตามความเห็นของนักวิชาการ และนักบริหารในวงการอุดมศึกษาก็ยัง เห็นว่ามหาวิทยาลัยยังมีความคล่องตัวไม่มากพอ (วิจิตร ศรีสอาน 2516 : 44-45 อ้างใน ไพฑูรย์ สินลารัตน์ 2516 : 8) ฉะนั้น จึงเป็น เรื่องที่พึงศึกษาถึงบทบาทของทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งบทบาทในอดีต บทบาทตามอำนาจหน้าที่ บทบาทที่ปฏิบัติจริง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของทบวงมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานในทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นหน่วยงานประสานงานให้แก่สถาบันอุดมศึกษา อันจะ ช่วยเสริมสร้างให้สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ตามอุดมคติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. ศึกษาบทบาทของทบวงมหาวิทยาลัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

2. ศึกษาสภาพการปฏิบัติงานในการกำกับ สนับสนุน ประสานงาน และให้บริการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของทบวงมหาวิทยาลัยกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

3. ศึกษาสภาพการปฏิบัติงานในฐานะหน่วยงานผู้รับบริการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจากทบวงมหาวิทยาลัย

ขอบ เขตของการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบ เขตของการวิจัยไว้ดังนี้

1. การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาบทบาทของทบวงมหาวิทยาลัย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520

2. ศึกษาสภาพการปฏิบัติงาน ปัญหาและอุปสรรคในการส่งเสริม ประสาน และให้บริการกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกับทบวงมหาวิทยาลัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อต่อไปนี้

2.1 นโยบายและแผนการศึกษา

2.2 การงบประมาณ

2.3 การจัดการศึกษาให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน

คำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

ทบวงมหาวิทยาลัย หมายถึง หน่วยราชการที่ฐานะเทียบเท่ากระทรวง จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (พ.ศ.2515) ให้เป็นหน่วยบริหารงานกลาง รับผิดชอบและกำกับสถาบันอุดมศึกษา .ในด้านที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนการศึกษา การงบประมาณ การจัดการศึกษา และการรักษามาตรฐานการศึกษา โดยมีแนวทางปฏิบัติ 3 ประการ คือ การส่งเสริม การประสาน และการให้บริการแก่สถาบันในสังกัด โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 เป็นพระราชบัญญัติที่บังคับใช้

บทบาทของทบวงมหาวิทยาลัย หมายถึง กระบวนการในการกำกับ สนับสนุนประสานงาน และให้บริการของทบวงมหาวิทยาลัย

สภาพการปฏิบัติงาน หมายถึง สภาพการปฏิบัติงานภายในทบวงมหาวิทยาลัย และการปฏิบัติงานในการประสานงานกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบัน

การจัดการศึกษาให้ได้คุณภาพและมาตรฐาน หมายถึง กิจกรรมของทบวงมหาวิทยาลัย ในด้านการควบคุมมาตรฐานการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งครอบคลุมถึง

1. การพิจารณา เสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและเลิกมหาวิทยาลัยและสถาบัน
ในสังกัด
2. การพิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและเลิกคณะ ภาควิชาหรือส่วนงาน
ที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
3. กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หมายถึง สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่รัฐจัดตั้งขึ้น
สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย โดยรัฐให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณ และดูแลตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบปฏิบัติราชการทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 บุคลากรในสถาบันเป็นข้าราชการ
ปัจจุบันมีจำนวนสถาบัน 16 แห่ง คือ

1. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
3. มหาวิทยาลัยขอนแก่น
4. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
5. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
6. มหาวิทยาลัยมหิดล
7. มหาวิทยาลัยรามคำแหง
8. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

9. มหาวิทยาลัยศิลปากร
10. มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
11. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
12. สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้
13. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
14. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ
15. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ธนบุรี
16. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า เจ้าคุณทหาร ลาดกระบัง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาครั้งนี้จะเป็นแนวทางในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานในทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นหน่วยประสานงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลให้สถาบันอุดมศึกษาได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ตามปณิธานที่ตั้งไว้