

ลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเป็นศัพท์บัญญัติของคำภาษาอังกฤษว่า "university" มาจากภาษาลาติน "Universitas" ซึ่งหมายถึงชุมชนหรือองค์การ ในปัจจุบันหมายถึงสถาบันการศึกษา<sup>1</sup> ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้คำนิยามว่า "ที่อยู่หรือแห่งวิชาการอันยิ่งใหญ่" กล่าวทางด้านบริหารจัดการศึกษาในรูปของสถาบัน มหาวิทยาลัยจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของสถาบันระดับอุดมศึกษา (Higher Education) ที่ต่อเนื่องจากการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา ซึ่งมีภาระหน้าที่สำคัญในการสอนเพื่อผลิตคนให้มีความรู้ในระดับสูง มุ่งเน้นให้เป็นบุคคลมีทั้งปริมาณและคุณภาพ ออกไปรับใช้ประเทศชาติและสังคมในระดับต่าง ๆ อีกทั้งทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยเพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อสังคม และให้บริการแก่สังคมในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม ตลอดจนส่งเสริมการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมเพื่อพัฒนาบุคคลให้มีความรู้และคุณธรรมเพื่อสำนึกที่ดีในการออกไปรับใช้สังคม

เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีภาระหน้าที่สำคัญอันหลากหลายดังกล่าวนี้อเอง จึงควรพิจารณาถึงลักษณะพิเศษเฉพาะตัว (Unique) และเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัยที่แตกต่างจากองค์กร หรือสถาบันอื่น ๆ ได้ดังนี้

1.1 มหาวิทยาลัยในสถานะของสถาบันอุดมศึกษา

การศึกษาในระดับอุดมศึกษามีมานานแล้วตั้งแต่สมัยกรีก ซึ่งเรียกว่า "Liberal Arts" โดยนักปราชญ์คนสำคัญของกรีก เช่น พลาโต (Plato) ได้จัดตั้งสำนักการศึกษา เรียกว่า อะคาเดมี (Academy) อริสโตเติล (Aristotle) ได้จัดตั้งสำนักการศึกษา เรียกว่า ไลเซียม (Lyceum) ขึ้น เพื่อสอนวิชาการขั้นสูงแต่ศิษย์ วิชาที่สอน ได้แก่ ปรัชญา ตรรกวิทยา วาทศิลป์ และกฎหมาย ในสมัยเดียวกันนั้นเอง พวกโซนิสต์ (Sophists) ได้จัดตั้งสำนักศึกษาของตนขึ้น โดยสอนวิชาวาทศิลป์และทักษะอื่น ๆ ที่มีประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

<sup>1</sup>จรัส สุวรรณเวลา, "การผลิตบัณฑิตในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : เหลียวหลังเพื่อแลหน้า," ใน มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย, ไพฑูรย์ สินลารัตน์, สินธวา คามดิษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 11.

การศึกษาในยุคนี้ถือว่าเป็นการศึกษาขั้นอุดมศึกษา แต่ยังไม่ถือว่าเป็นมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเริ่มก่อตัวเป็นรูปเป็นร่างขึ้นในสมัยกลางของยุโรปประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 9 มหาวิทยาลัยที่ยอมรับกันทั่วไปว่าเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของโลกนั้นคือ มหาวิทยาลัยซาเลร์โน (Salerno) อยู่ทางตอนใต้ของประเทศอิตาลี มหาวิทยาลัยแห่งนี้ให้แก่นักในด้านแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยแห่งที่สอง คือ มหาวิทยาลัยโบโลญญา (Bologna) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1158 เป็นมหาวิทยาลัยที่ได้ชื่อว่า เป็นศูนย์กลางของวิชากฎหมายของทั้งฝ่ายอาณาจักรและคริสตจักร การศึกษาขั้นมหาวิทยาลัยในยุคนี้ นอกจากจะมุ่งพัฒนาให้ผู้เรียนมีความรู้และคุณธรรมแล้ว ยังเน้นการศึกษาในระดับวิชาชีพชั้นสูง คือ เลขคณิต เรขาคณิต ดาราศาสตร์ และการดนตรี

ต่อมาได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยปารีสขึ้น มีชื่อเสียงมากทางด้านศาสนาและปรัชญา มหาวิทยาลัยปารีสเริ่มต้นมาจาก โรงเรียนวัดวิหารนอร์กเซอแตม (Notre Dame) แห่งนครปารีส แล้วพัฒนาเรื่อยมาจนมีชื่อเสียง และได้เป็นศูนย์กลางการศึกษาของยุโรปยุคใหม่ (Modern Europe) ในคริสต์ศตวรรษที่ 14 มหาวิทยาลัยปารีสมีวิทยาลัย (College) ในสังกัดถึง 40 แห่ง และในจำนวนวิทยาลัยเหล่านี้ วิทยาลัยซอร์บอน (Sorbone College) มีชื่อเสียงมากที่สุด

ในระหว่างปี ค.ศ. 1167-1177 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ อาทิ มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด (Oxford) มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (Cambridge) โดยจัดตั้งตามแนวทางของมหาวิทยาลัยปารีส มหาวิทยาลัยทั้ง 2 แห่งนี้ ยังคงมุ่งพัฒนาปัญญาควบคู่กับคุณธรรม และเป็นโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงเฉพาะด้านเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในสมัยกลางดังกล่าวมาแล้ว

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษาได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อ วิลเฮล์ม ฟอน ฮุมโบลท์ (Wilhelm Von Humboldt)<sup>3</sup> รัฐมนตรีศึกษาแห่งปรัสเซีย ได้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยซึ่งถือได้ว่าเป็นโฉมหน้าแห่งมหาวิทยาลัยยุคใหม่ขึ้นในปี ค.ศ. 1810 คือ มหาวิทยาลัยเบอร์ลิน (Berlin University) ในประเทศเยอรมัน โดยมีการขยายจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> อ้นันต์ ศรีโสภา, การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: คณะศึกษาศาสตร์ มศว ประสานมิตร, 2522), หน้า 17.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

ให้ครอบคลุมถึงการค้นคว้า การวิจัย และการนำเอาความรู้ความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ และวิทยาการแขนงต่าง ๆ มาใช้เพื่อประโยชน์ของชีวิตและสังคม

ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกากระหว่างที่ยังเป็นอาณานิคมของอังกฤษอยู่นั้น ได้มีการก่อตั้งวิทยาลัย (College) ขึ้น 9 แห่ง โดยบาทหลวงของศาสนาคริสต์นิกายต่าง ๆ เช่น นิกายพิวริตัน (Puritan) นิกายคองกรีเกชั่น (Congregation) เป็นต้น วิทยาลัยแห่งแรกคือ วิทยาลัยฮาร์วาร์ด (Harvard College) วิทยาลัยวิลเลียมและแมรี (William and Mary College) และวิทยาลัยเยล (Yale) เป็นต้น วิทยาลัยทั้ง 9 แห่งนี้มุ่งสอนเน้นด้านคุณธรรมและวรรณคดีกรีกโรมัน เพราะมุ่งผลิตบุคลากรออกไปเป็นนักบวช<sup>4</sup>

ในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 สหรัฐอเมริกาได้รับเอกราชจากอังกฤษ ได้มีการเปลี่ยนแปลงด้านอุดมศึกษาโดยมีมหาวิทยาลัยที่สอนวิชาการต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับวิชาเกษตรศาสตร์ เทคโนโลยี วิทยาศาสตร์ ซึ่งเป็นการเน้นให้นำความรู้ไปใช้เพื่อประกอบอาชีพ มหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกายังเปลี่ยนแปลงต่อไป โดยระยะหลังนี้ได้รวมเอาการสอนและการค้นคว้าวิจัยไว้ด้วยกัน โดยถือว่ามหาวิทยาลัยไม่เพียงแต่เป็นสถานฝึกวิชาชีพชั้นสูง แต่จะต้องมีการผลิตนักวิจัยด้วย

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในประเทศต่าง ๆ เท่าที่กล่าวมา ตั้งแต่ระยะเริ่มแรกจนกระทั่งถึงปัจจุบัน แบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือกลุ่มมหาวิทยาลัย กลุ่มวิทยาลัย วิชาการศึกษา และกลุ่มสถาบันเทคโนโลยี

ส่วนในประเทศไทย ได้มีการแบ่งการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับประเทศต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มมหาวิทยาลัย กลุ่มวิทยาลัย และกลุ่มสถาบันวิชาชีพ

ในสถาบันระดับอุดมศึกษา 3 กลุ่มนั้น มหาวิทยาลัยนับว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ภาระหน้าที่ยิ่งใหญ่กว้างขวางกว่าสถาบันอุดมศึกษาอีก 2 กลุ่ม กล่าวคือ บทบาทหรือพรหมแดนของภารกิจมหาวิทยาลัยมิได้จำกัดเพียงผลิตคนเพื่อไปประกอบอาชีพเท่านั้น แต่มหาวิทยาลัยยังมุ่งสอนและเสริมความไคลุ่ลย์ของประชาคมวิชาการหรือวิชาชีพสากล (Universal Academic

<sup>4</sup>อนันต์ ศรีโสภณ, การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย,

or Professional Community) ควบคู่ไปกับการรับใช้สังคมที่สถาบันนั้นสังกัดอยู่<sup>5</sup> นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยจะมีความพร้อมในด้านการเรียนการสอนแล้ว มหาวิทยาลัยยังมีภาระหน้าที่ที่ต้อง ค้นคว้าวิจัยเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ รวมถึงบทบาทในการสร้างสรรค์และเสริมสร้างสังคม ทั้งในเรื่องของการบริการวิชาการแก่สังคมและเผยแพร่ทุนบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติด้วย โดยเหตุที่มหาวิทยาลัยมีภาระหน้าที่ยิ่งใหญ่ หลักการในการจัดการศึกษาจึงเป็นสิ่ง สำคัญ และจะเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีหลักการที่คล้าย ๆ กัน คือคำนึงถึงความแตกต่าง ด้านวิถีภาวะทางความคิด จิตใจ และวัยของผู้เรียน คำนึงถึงความแตกต่างด้านคุณวุฒิของผู้สอน และการสอนที่ละเอียดลึกซึ้งกว่า รวมทั้งคำนึงถึงลักษณะเนื้อหาของการศึกษาในระดับสูง ซึ่งต้อง อาศัยการค้นคว้าวิจัยหาข้อมูลใหม่ ๆ อยู่เสมอ เพื่อให้หลักการดังกล่าวบรรลุผลตามเป้าหมาย

## 1.2 มหาวิทยาลัยในฐานะชุมชนวิชาการ

โดยเหตุที่เป็นสถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัยมีความหลากหลายในด้านองค์กรและ ในด้านภาระหน้าที่ บุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มหาวิทยาลัยจึงอยู่ในสถานะเป็น ชุมชนวิชาการไปโดยปริยาย ได้กล่าวไว้แล้วว่า มหาวิทยาลัยเป็นที่อยู่หรือแหล่งวิชาการ อันยิ่งใหญ่ที่หนึ่ง จะต้องประกอบไปด้วยคณะวิชาการต่าง ๆ นักศึกษาและมีบุคลากรของ มหาวิทยาลัยอันประกอบด้วย คณาจารย์ นักวิชาการและนักวิจัยในสาขาวิชาต่าง ๆ ทำหน้าที่ ดำเนินการเรียนการสอน เพื่อมุ่งค้นคว้าหาความรู้ใหม่ ๆ และถ่ายทอดศิลปะและวัฒนธรรม

ในการกำหนดมหาวิทยาลัยให้เป็นชุมชนวิชาการนั้น นักวิชาการได้จัดแบ่งมหาวิทยาลัย ออกเป็น 3 แบบ คือ<sup>6</sup>

1. มหาวิทยาลัยแบบอังกฤษ
2. มหาวิทยาลัยแบบเยอรมัน
3. มหาวิทยาลัยแบบอเมริกัน

<sup>5</sup>ปฐม มณีโรจน์, "วิวัฒนาการและความเป็นอิสระของการจัดการอุดมศึกษาของไทย," ในที่ประชุมวิชาการเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานมหาวิทยาลัยไทย: อดีต ปัจจุบัน และ แนวโน้มในอนาคต (มิถุนายน 2532), หน้า 3.

<sup>6</sup>Abraham Flexner, Universities American, English, German, (Oxford University Press, New York, 1968), pp.3-36.

## 1. มหาวิทยาลัยแบบอังกฤษ

มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นเป็นแห่งแรก คือมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด (Oxford) ในปี ค.ศ. 1167 ส่วนมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ได้ก่อตั้งภายหลังมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ดประมาณ 10 ปี จุดมุ่งหมายที่สำคัญของมหาวิทยาลัยในอังกฤษก็คือ การมุ่งเน้นปัญญาและคุณธรรมแบบดั้งเดิม และมุ่งให้การศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพชั้นสูง<sup>7</sup> ในด้านการเรียนการสอนยังคงยึดหลักของความเป็นเลิศทางวิชาการ มหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ดสอนพื้นฐานทางอารยธรรมกรีกและภาษากรีก<sup>8</sup> การจัดองค์กรภายในมิได้เป็นคณะวิชาตามที่ได้เป็นอยู่ในมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ในยุโรป แต่แบ่งเป็นวิทยาลัย (College) ต่าง ๆ จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยแบบอังกฤษในช่วงต้นนี้ ยังคงมุ่งเน้นความเป็นปราชญ์และวิชาชีพชั้นสูง

## 2. มหาวิทยาลัยแบบเยอรมัน

เดิมทีมหาวิทยาลัยในเยอรมันก็มีลักษณะเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ในภาคพื้นยุโรป ต่อมาในศตวรรษที่ 19 ประมาณปี ค.ศ. 1809 เยอรมันได้เปลี่ยนแนวความคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยจากเดิมที่มุ่งเน้นด้านสติปัญญาและคุณธรรม โดยไปเน้นหนักด้านปรัชญา วิทยาศาสตร์การวิจัย และบัณฑิตวิทยาลัย (Graduate Study) อาจารย์ผู้สอนมีเสรีภาพที่จะสอน วิจัย ค้นคว้า นักศึกษามีเสรีภาพที่จะเลือกศึกษาในสาขาที่ตนสนใจ จึงนับได้ว่าเยอรมันได้ขยายจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยให้ครอบคลุมถึงการค้นคว้า การวิจัย และการใช้ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และวิชาการแขนงต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของชีวิตและสังคม นับเป็นต้นแบบของมหาวิทยาลัยสมัยใหม่<sup>9</sup>

<sup>7</sup> อนันต์ ศรีโสภาก, การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย, หน้า 18-19.

<sup>8</sup> ศิวรักษ์, ทิศทางใหม่สำหรับมหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 10.

<sup>9</sup> จอห์น เอส. บรู แบชเชอร์, วิลลิส รูดิ, การอุดมศึกษาในช่วงต่าง ๆ ของการเปลี่ยนแปลงประวัติวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยอเมริกัน ค.ศ. 1636-1976 แปลโดย ดร.จันทร์เพ็ญ เชื้อพานิช, ดร.สุมิตรา อังวัตกุล (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 154.

### 3. มหาวิทยาลัยแบบอเมริกัน

ในยุคสมัยที่สหรัฐอเมริกายังเป็นอาณานิคมของอังกฤษ การอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามแบบอย่างของอังกฤษ ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในอาณานิคมตามแบบอย่างมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด และเคมบริดจ์ ที่เรียกว่า มหาวิทยาลัยออกซ์-บริดจ์ (Ox-Bridge Model) การสอนเน้นหนักทางด้านวรรณคดีกรีกและโรมัน ดังเช่นที่สอนในมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ดในอังกฤษ หลังจากได้รับเอกราชในปี ค.ศ. 1782 สหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแนวคิดเรื่องการจัดการอุดมศึกษาเสียใหม่ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของสหรัฐอเมริกาเอง นับตั้งแต่แยกมหาวิทยาลัยออกจากการควบคุมของศาสนานิกายต่าง ๆ ให้มลรัฐต่าง ๆ จัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้น เพื่อเปิดสอนวิชาการต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับวิชาเกษตรศาสตร์ และกลศาสตร์ และเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแบบใหม่ขึ้นในปี ค.ศ. 1867 คือ มหาวิทยาลัยจอห์น ฮอปกิน (John HopKing University) ซึ่งรับแนวคิดมหาวิทยาลัยแบบเยอรมันมาจัดตั้ง มีการสอนระดับปริญญาตรี และสูงกว่าปริญญาตรี โดยตั้งบัณฑิตวิทยาลัย (Graduate School) ขึ้นพร้อม ๆ กับการก่อตั้งมหาวิทยาลัย<sup>10</sup> ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาคือจะประกอบด้วยคณะวิชาต่าง ๆ บัณฑิตวิทยาลัย (Graduate School) และวิทยาลัยอาชีวะ (Professional Schools) วิทยาลัยอาชีวะจะมีมากหรือน้อยย่อมแล้วแต่ขนาดของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกามีความหลากหลายและมีขอบเขตกว้างขวางมากกว่ามหาวิทยาลัยในยุโรป

กล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยแบบอเมริกันเป็นการผสมผสานแนวคิดแบบอังกฤษ แบบเยอรมัน และแนวคิดของตัวเองเข้าด้วยกัน มหาวิทยาลัยของสหรัฐอเมริกาจึงมีขอบเขตกว้างขวาง ในมหาวิทยาลัยทั้ง 3 แบบนี้ มหาวิทยาลัยแบบอเมริกันมีลักษณะชุมชนวิชาการมากที่สุด

ในประเทศไทย มหาวิทยาลัยซึ่งส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากยุโรปและอเมริกาเหนือ<sup>11</sup> และพัฒนาตนเองมาจนสามารถกำหนดมหาวิทยาลัยในสถานะชุมชน

<sup>10</sup> อีตันต์ ศรีโสภากา, การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย, หน้า 21.

<sup>11</sup> สง่า สรรพศรี, "การวางแผนและการพัฒนามหาวิทยาลัย," เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, หน้า 47.

วิชาการได้ 6 ลักษณะ คือ<sup>12</sup>

1. สำนักคัมภีร์ ลักษณะชุมชนวิชาการในรูปนี้มีความเชื่อว่า ความรู้ส่วนใหญ่อยู่ในรูปคัมภีร์หรือตำรา การสอนจึงเป็นการถ่ายทอดวิชาการที่มีอยู่ในคัมภีร์ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งความรู้ที่ถูกต้องแล้ว และให้ความสำคัญแก่ห้องสมุด

2. นักปิตยสถาน ลักษณะชุมชนวิชาการในรูปนี้เป็นที่รวม หรือการรวมกลุ่มของผู้สนใจวิชาการ นักคิดหรือผู้ที่มีความรู้ เพื่อร่วมกันพูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น ถกเถียงปัญหา ซึ่งเป็นการบุกเบิกแนวความคิดให้กว้างขวางออกไป มุ่งการวิจัยเป็นหลัก

3. แหล่งใช้วิชาการ ลักษณะชุมชนวิชาการในรูปนี้มุ่งนำวิชาการที่มีอยู่แล้วไปใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อสาขาวิชาอื่นต่าง ๆ

4. มหาวิทยาลัยวิจัย ลักษณะชุมชนวิชาการในรูปนี้มุ่งผลิตคนที่มีความรู้ โดยไม่ยึดวิชาการตายตัว แต่เน้นบุกเบิกแสวงหาวิชาการไปอย่างต่อเนื่อง

5. สำนักอบรมหรือแหล่งวิชาการที่มุ่งใช้ประโยชน์ ลักษณะชุมชนวิชาการในรูปนี้มุ่งผลิตคนที่จะไปใช้ประโยชน์ในท้องถิ่นหรือชุมชนนั้น ๆ ตามลักษณะของปัญหาท้องถิ่นนั้น ๆ กิจกรรมบริการชุมชนหรือการใช้วิชาการเพื่อประโยชน์ต่อชุมชนก็มีมาก นอกจากนี้ก็มีบางที่มีการค้นคว้าวิจัย โดยเฉพาะการค้นคว้าวิจัยหาความจริงหรือวิชาการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นนั้น ๆ หรือเพื่อประโยชน์ใช้งานในท้องถิ่นนั้น ๆ

6. มหาวิทยาลัยชั้นนำสังคม ลักษณะชุมชนวิชาการในรูปนี้ มุ่งปรับบทบาทของตนเองไปอีกขั้นหนึ่งจนสามารถหาความรู้ และมีความเจริญในด้านสติปัญญาความคิดอย่างกว้างขวางจนสามารถนำมาสังเคราะห์ให้เห็นแนวโน้มในอนาคตและชั้นนำสังคมไปในทางที่ถูกที่ควร

<sup>12</sup> จรัส สุวรรณเวลา, "การผลิตบัณฑิตในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย : เหลียวหลังเผด

แลหน้า," ใน มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย, ไพฑูรย์ สินลารัตน์, สินธวา ความดิษฐ์, บรรณาธิการ, หน้า 11-20.

### 1.3 มหาวิทยาลัยกับความเป็นเลิศทางวิชาการ

ความเป็นเลิศทางวิชาการ หมายถึง ความก้าวหน้าทางวิชาการ ซึ่งเกิดจากการที่สมาชิกของมหาวิทยาลัยพยายามสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นด้วยการศึกษา ค้นคว้า และวิจัย<sup>13</sup>

สถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัย ในฐานะที่เป็นสถาบันทางวิชาการขั้นสูง มีจุดมุ่งหมายในการสร้างสรรค์จรดงความก้าวหน้าทางวิชาการ เพื่อจะได้ใช้ผลแห่งความก้าวหน้าทางวิชาการนั้นกระทำภารกิจทางด้านการศึกษา การเรียนการสอน เพื่อการผลิตบัณฑิตและบริการทางวิชาการแก่สังคมในลักษณะต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>14</sup>

ความเป็นเลิศทางวิชาการนี้ ยังเป็นสิ่งที่ใช้เป็นเครื่องวัดสถานภาพของสถาบันอุดมศึกษาว่าอยู่ในระดับใด โดยถือว่าความพยายามในการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการเป็นอุดมคติของสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะมหาวิทยาลัย<sup>15</sup> และการแสวงหาความเป็นเลิศทางวิชาการย่อมก่อให้เกิดความเจริญเติบโตแห่งองค์ความรู้ยิ่งขึ้น และนำประโยชน์มาสู่สังคมโดยรวม ความเป็นเลิศทางวิชาการเป็นสิ่งที่มหาวิทยาลัยจะต้องรับผิดชอบและแสวงหา ทั้งนี้เพราะมหาวิทยาลัยเปรียบเสมือนไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาต่าง ๆ<sup>16</sup> ซึ่งกลุ่มบุคคลที่จะทำใหมหาวิทยาลัยบรรลุถึงความเป็นเลิศทางวิชาการนั้นก็คือ บรรดาสมาชิกของมหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่ คณาจารย์และนิสิตนักศึกษา ผู้ยึดมั่นในบทบาทของนักวิชาการที่ดี

บรรดาสมาชิกของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ก็มีความมุ่งมั่นที่จะบรรลุถึงความ เป็นเลิศทางวิชาการนี้ แต่ก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าเพราะความมุ่งมั่นที่จะสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการได้ทำใหมหาวิทยาลัยกลายเป็นหยอกคองงาข้าง ที่มุ่งความสนใจไปในการแสวงหาความดีเด่นทางวิชาการในแนวแคบ จนกระทั่งละเลยต่อสภาพความเป็นจริงของสังคมและไม่สามารถที่จะใช้ความดีเด่นทางวิชาการเพื่อประโยชน์ของสังคมได้เต็มที่ ทั้งนี้เพราะการ

<sup>13</sup> วิจิตร ศรีสะอ้าน, หลักการอุดมศึกษา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2518), หน้า 45.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

<sup>15</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>16</sup> ชัยนต์ วรธนะภูติ, สวัสดิ์ บรรเทิงสุช, "มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย," ใน มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย, ไพฑูรย์ สินลารัตน์, สินธวา คามดิษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 179.



แสวงหาความเป็นเลิศทางวิชาการนั้น ขาดความสัมพันธ์สอดคล้องกับความต้องการและความเป็นจริงของสังคม

ความเป็นเลิศทางวิชาการแขนงต่าง ๆ เท่าที่สามารถจะสร้างได้ และการเผยแพร่ความเป็นเลิศดังกล่าวให้แก่สังคมในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น การสอน (ผลิตบัณฑิต/เพิ่มทุนมนุษย์ให้แก่ผู้เรียน) การวิจัยพื้นฐานและประยุกต์ และการให้บริการทางวิชาการต่าง ๆ แก่สังคม ความเป็นเลิศที่ต่างกันย่อมหมายถึง คุณภาพของบัณฑิตที่ต่างกันของงานวิจัยที่มีความลึกซึ้งต่างกัน และบริการทางวิชาการที่ไม่เหมือนกัน นั่นเป็นการแสดงถึงคุณภาพของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ด้วย

ความเป็นเลิศทางวิชาการ ถือได้ว่าเป็นเป้าหมายสำคัญของมหาวิทยาลัย และการที่มหาวิทยาลัยจะบรรลุถึงความเป็นเลิศทางวิชาการได้นั้น ต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการทำงาน และเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ซึ่งทั้งสองสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ขัดกันหากมหาวิทยาลัยสามารถจัดให้เกิดความสมดุลย์<sup>17</sup>

#### 1.4 มหาวิทยาลัยกับความเป็นอิสระขององค์กร

ความเป็นอิสระขององค์กร (Autonomy) หมายถึง ความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการภายในของมหาวิทยาลัย โดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก กล่าวคือให้มหาวิทยาลัยวินิจฉัยและดำเนินการเรื่องภายในต่าง ๆ ล้วนสุดในระดับมหาวิทยาลัยเองให้มากที่สุด ในลักษณะของการปกครองตนเอง<sup>18</sup>

มหาวิทยาลัยจึงต้องมีความเป็นอิสระที่สำคัญ แบ่งได้ 3 ประการ ดังนี้

1. ความเป็นอิสระทางบริหารงานบุคคล
2. ความเป็นอิสระทางวิชาการ
3. ความเป็นอิสระทางการเงิน

<sup>17</sup> วิจิตร ศรีสอ้าน, หลักการอุดมศึกษา, หน้า 46.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

### 1. ความเป็นอิสระทางบริหารงานบุคคล

มหาวิทยาลัยเป็นองค์การที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเรียนการสอน การวิจัย เพื่อเพิ่มองค์ความรู้ในแต่ละสาขาวิชาที่สอน และการนำเอาองค์ความรู้ไปประยุกต์กับด้านต่าง ๆ ของสังคม ซึ่งการประยุกต์อาจนำไปใช้ในการเรียนการสอน หรือการบริการวิชาการแก่ชุมชนได้ด้วยเหตุนี้จึงพิจารณาลักษณะงานในมหาวิทยาลัยได้ดังนี้<sup>19</sup>

1. งานมหาวิทยาลัยเป็นงานของวิชาการ เห็นในเรื่องของคุณภาพ ความลึกขององค์ความรู้ เป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะอย่างสูง
2. มีการบริหารงานที่ต้องการความร่วมมือ การปรึกษาหารือ และการหาความสอดคล้องของสมาชิกในองค์การ ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกับการบริหารด้วยคำสั่ง ลำดับขั้น การบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมาและการใช้ระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด
3. อาจารย์ทุกคนมีอิสระและเสรีภาพในทางวิชาการอย่างสูง ไม่ผูกพันอยู่ภายใต้กรอบและแนวทางปฏิบัติเช่นเดียวกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานระดับกรมทั่ว ๆ ไป
4. การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะทำในรูปขององค์การบุคคล เช่น การกำหนดนโยบายในมหาวิทยาลัยมักจะมีที่ประชุมของคณบดีและผู้อำนวยการสำนัก มากกว่าจะมาจากอธิการบดีและรองอธิการบดีแต่ฝ่ายเดียว เป็นต้น

จากลักษณะงานในมหาวิทยาลัยดังกล่าว จะเห็นได้ว่า งานของมหาวิทยาลัยมีลักษณะที่แตกต่างจากงานของกระทรวงทบวงกรมอื่นอย่างเห็นได้ชัด งานของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ส่วนใหญ่มีลักษณะขององค์การแบบแนวตั้ง (Vertical Organization) ซึ่งมีชั้นการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมา มีการควบคุมงานอย่างใกล้ชิดและการตัดสินใจมักมาจากผู้บริหารระดับสูง ส่วนงานมหาวิทยาลัยมีลักษณะขององค์การแบบแนวราบ (Horizontal Organization) ซึ่งมีชั้นการบังคับบัญชาที่น้อยหรือเกือบไม่มี เพราะนักบริหารมีลักษณะเป็นผู้ประสานงานมากกว่า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>19</sup> อุกฤษ เลาหวิเชียร, "อำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไทย," ในที่ประชุมวิชาการเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานมหาวิทยาลัยไทย: อดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต (มิถุนายน 2532), หน้า 2-3.

เป็นผู้ออกคำสั่ง การตัดสินใจมักจะเป็นในรูปขององค์กรบุคคล<sup>20</sup> ดังนั้นจะเป็นได้ว่าการปฏิบัติกับมหาวิทยาลัยในฐานะกรม ๆ หนึ่งเหมือนกับกรมอื่น ๆ ทั่วไป ไม่สอดคล้องกับลักษณะและความต้องการของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ

เมื่อ ปี พ.ศ. 2515 มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เนื่องจากมหาวิทยาลัยทุกแห่งต้องการเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเสรีภาพทางวิชาการในการถ่ายทอดและแสวงหาความรู้โดยยึดความเป็นเลิศทางวิชาการเป็นหลัก ความต้องการของมหาวิทยาลัยดังกล่าวต้องการแยกตัวไปอยู่นอกระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยกำกับรัฐบาล แต่ถ้าแยกออกไม่ได้ก็ควรจะต้องเป็นทบวงอิสระหรือทบวงในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี คณะปฏิวัติจึงได้ตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้น ซึ่งเป็นก้าวหนึ่งที่จะนำไปสู่ระบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล<sup>21</sup> จึงได้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา นอกจากนี้ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ (ทบวงมหาวิทยาลัยได้รับการเปลี่ยนฐานะเป็นทบวงอิสระและเปลี่ยนชื่อเป็นทบวงมหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2520<sup>22</sup>

แม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นเป็นหน่วยงานกลางในการดูแลรับผิดชอบสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด ที่เปรียบเสมือนองค์กรที่ทำหน้าที่ในด้านของการบูรณาการ เพื่อให้การบริหารงานในระดับอุดมศึกษารับรู้ในเรื่องของการมีอิสระในการปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับงานเฉพาะด้านของมหาวิทยาลัย ทำให้การติดต่อบetween รัฐบาลกับมหาวิทยาลัยมีระบบเป็นราชการน้อยลง เพราะมหาวิทยาลัยทุกแห่งมีพระราชบัญญัติเป็นของตนเองและมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุดในมหาวิทยาลัย แต่ถึงกระนั้นก็ยังมียุทธศาสตร์ราชการอื่นซึ่งมีบทบาท

<sup>20</sup> อุตัย เลาวหิเชียร, "อำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไทย," ในที่ประชุมวิชาการ เรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานมหาวิทยาลัยไทย: อดีต ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต (มิถุนายน 2532), หน้า 3.

<sup>21</sup> สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, กองแผนงาน, ประมวลความรู้สังเขปเกี่ยวกับทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ (กองแผนงาน 2516), หน้า 6.

<sup>22</sup> วิจิตร ศรีสอ้าน, "ความพยายามในการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัย," ใน มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย, ไททฤษฎ์ สีนลารัตน์, สนิษะวา ความดิษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 256.

สำคัญในการควบคุมงานบริหารบุคคลในมหาวิทยาลัย คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) เป็นคณะกรรมการควบคุมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีขอบเขตของการบริหารงานบุคคลไม่กว้างขวางนักตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ซึ่งมีอยู่เพียง 5 มาตรา กฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และกฎทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 แต่ในบางกรณีกฎทวงก็ได้ระบุให้ถือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎ ก.พ. โดยอนุโลม<sup>23</sup> ซึ่งก็คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้ปฏิบัติงานโดยอิงหลักเกณฑ์ของ ก.พ. เป็นส่วนใหญ่ซึ่งมีปรัชญาการปฏิบัติขององค์การแบบแนวตั้ง ส่วนมหาวิทยาลัยมีลักษณะขององค์การแบบแนวราบมากกว่า การอิงการปฏิบัติงานของ ก.พ. จึงไม่ก่อให้เกิดความอึดอัดในการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยเท่าที่ควร และเมื่อพิจารณาตามศักดิ์ของกฎหมายแล้ว กฎทวงมีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ฉะนั้นการบริหารงานบุคคลในส่วนที่มีได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ต่างไปจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎทวงก็จะมีปัญหาในการปฏิบัติเกิดขึ้นตามมาด้วย<sup>24</sup>

มหาวิทยาลัยต้องการมีความเป็นอิสระในส่วนที่สอดคล้องกับลักษณะงานของมหาวิทยาลัย ความอิสระของการบริหารงานบุคคลก็คือการบริหารงานบุคคลที่สอดคล้องกับลักษณะงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งไม่ใช่การมีอิสระที่จะปฏิบัติตามใจชอบอย่างเช่นที่อาจารย์หลายคนเข้าใจกัน และความเป็นอิสระนั้นจะต้องอยู่ในกรอบที่ยอมรับให้หน่วยเหนือมีส่วนในการบูรณาการความเป็นอิสระของหน่วยต่าง ๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายของส่วนรวม กล่าวคือ มหาวิทยาลัยอาจเรียกร้องความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล เพื่อสอดคล้องกับลักษณะงานของมหาวิทยาลัย

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>23</sup> อุกฤษ เลาวหิเชียร, "อำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไทย," ในที่ประชุมวิชาการเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานมหาวิทยาลัยไทย: อดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต (มิถุนายน 2532), หน้า 15-16.

<sup>24</sup> สุภาพ สุจริตพงศ์, "การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 188.

แต่ความเป็นอิสระนั้นก็ไม่ใช่จะเปิดทางให้ทบวงมหาวิทยาลัยเข้ามามีส่วนทำหน้าที่ในการบูรณาการความคิดหลากหลายของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพราะท้ายที่สุดทบวงมหาวิทยาลัยก็จะต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัยในระดับคณะรัฐมนตรี<sup>25</sup>

## 2. ความเป็นอิสระทางวิชาการ

การบริหารงานมหาวิทยาลัยมีความสำคัญ และมีส่วนสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงานด้านวิชาการ ความมีประสิทธิภาพของการบริหารช่วยส่งเสริมให้งานด้านวิชาการดำเนินไปอย่างรวดเร็ว และรวดเร็ว ตรงกันข้ามความหย่อนของประสิทธิภาพของการบริหารจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานทางด้านวิชาการ ทำให้ล่าช้าหรือดำเนินไปไม่ได้ เช่น งานวิจัยไม่ได้รับการสนับสนุนหลักสูตร ไม่ผ่านการอนุมัติ ความเป็นอิสระทางวิชาการในที่นี้จึงเป็นเรื่องของความเป็นอิสระในการบริหารงานวิชาการ เนื่องจากมหาวิทยาลัยมีสภามหาวิทยาลัยที่ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในทางวิชาการแขนงต่าง ๆ การดำเนินการในทางวิชาการ เช่น การกำหนดหลักสูตร มาตรฐานการศึกษา การพิจารณาเปิดหลักสูตรหรือเปลี่ยนแปลงหลักสูตร หากสามารถทำให้เสร็จสิ้นในองค์กระระดับมหาวิทยาลัยซึ่งมหาวิทยาลัยอาจจัดตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมการวิชาการ โดยให้องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม (ทบวงมหาวิทยาลัย) มีบทบาทเฉพาะการรับรองหลักสูตร หรือเพียงแต่กำหนดแนวปฏิบัติไว้เป็นเกณฑ์กลาง<sup>26</sup>

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า งานของมหาวิทยาลัยมีลักษณะแตกต่างจากงานของกรมกองอื่น ๆ นั้นมีหลายประการ มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ไม่เพียงแต่การสอนทางวิชาการ แต่ยังจะต้องมีหน้าที่ส่งเสริมให้วิชาการก้าวหน้าอีกด้วย ซึ่งได้แก่ การค้นคว้าและวิจัย มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งผลิตผู้ที่จะไปเป็นมันสมองให้แก่ชาติ เพราะฉะนั้นมันสมองของชาติจะมีสมรรถภาพย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของมหาวิทยาลัยในการที่จะสร้างมันสมองขึ้น ทั้งนี้เพราะมีความจริงว่าหากมี

<sup>25</sup> อุทัย เลาหวิเชียร, "อำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไทย," ในที่ประชุมวิชาการเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานมหาวิทยาลัยไทย: อดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต (มิถุนายน 2532), หน้า 25.

<sup>26</sup> เมธี กรองแก้ว, "ทิศทางการสร้างประสิทธิภาพของระบบอุดมศึกษาไทย," ในการสัมมนาภาควิชาการวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัย ครบรอบ 17 ปี (กันยายน 2532), หน้า 10.

ความสามารถในการสร้างสมองให้แก่ชาติได้แล้ว ชาติจะมีคนที่มีความสามารถ ถ้าหากผู้ที่สำเร็จจากมหาวิทยาลัยไม่ได้ ไม่มีสมรรถภาพหรือเป็นคนไม่มีความคิดเป็นของตนเอง ชาติจะต้องรับภาระในความไม่มีสมรรถภาพของบุคคลนั้นเท่าที่เขายังปฏิบัติงานอยู่ ด้วยเหตุนี้ผู้ที่ปฏิบัติงานกับมหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่อาจารย์ ควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถกว่าธรรมดา<sup>27</sup> ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงต้องมีอิสระในการบริหารงานทางด้านวิชาการ เพื่อส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพของสมาชิกของมหาวิทยาลัย และยังเป็นผลไปทั้งประเทศชาติโดยส่วนรวม

หน่วยงานราชการที่มีอำนาจควบคุมในการดำเนินงานทางด้านวิชาการที่สำคัญของมหาวิทยาลัย ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัยและกรมวิเทศสหการ ทบวงมหาวิทยาลัยเข้ามามีบทบาทในการควบคุมที่สำคัญ เช่น กำหนดมาตรฐานและเป็นผู้อนุมัติหลักสูตรของมหาวิทยาลัย ควบคุมและอนุมัติการตั้งแผนวิชา รวมทั้งมีหน้าที่พิจารณานโยบายทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษาชั้นสูง ความมุ่งหมายของการตั้งทบวงมหาวิทยาลัย ก็เพื่อว่าจะได้มีนักการศึกษาเป็นผู้พิจารณาการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ทบวงมหาวิทยาลัยเข้ามาควบคุมในรายละเอียดเกินไป เช่นในเรื่องเกี่ยวกับหลักสูตร แทนที่ทบวงมหาวิทยาลัยจะเป็นผู้วางเกณฑ์ หรือมาตรฐานใหญ่แต่อย่างเดียว ยังทำหน้าที่ผู้อนุมัติอีกด้วย ในการดำเนินการอนุมัตินั้นนอกจากชักช้าในการดำเนินงานแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยยังสนใจในรายละเอียดปลีกย่อยมากเกินไป เพื่อให้การมีอิสระทางด้านวิชาการ การควบคุมมาตรฐานในด้านวิชาการของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ควรเป็นการควบคุมกว้าง ๆ คือ มีมาตรฐานกว้าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยต้องรักษา เช่น จำนวนหน่วยวิชาที่ศึกษา จำนวนชั่วโมงการสอนและมาตรฐานของคุณภาพของอาจารย์ เป็นต้น ไม่ต้องควบคุมลงมาถึงในรายละเอียด มหาวิทยาลัยควรมีสิทธิตั้งหลักสูตร ตั้งแผนวิชาใหม่ได้ตามความเหมาะสม<sup>28</sup> ส่วนกรมวิเทศสหการมีหน้าที่ควบคุมคุณภาพการศึกษาของข้าราชการทั่วไปเท่าที่ปรากฏ กรมวิเทศสหการมิได้มีความสนใจเป็นพิเศษในเรื่องการศึกษาของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับกรมธรรมดาทั่ว ๆ ไป ซึ่งโดยลักษณะงานของ

<sup>27</sup>"ระบบบริหารงานมหาวิทยาลัย," รายงานการสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 การบริหารงานมหาวิทยาลัย (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 70.

<sup>28</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

มหาวิทยาลัยน่าจะได้รับการสนับสนุนให้บรรยากาศทางวิชาการได้เจริญแพร่หลายมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

### 3. ความเป็นอิสระทางการเงิน

การดำเนินกิจการมหาวิทยาลัยไม่เหมือนกับการดำเนินงานของหน่วยงานราชการทั่วไป เพราะมีรายจ่ายที่คาดหมายไม่ได้ เป็นอันมาก และกิจการบางชนิดเกิดจากความจำเป็นรีบด่วน รอให้ถึงปีงบประมาณไม่ได้ ถ้าไม่กระทำโดยเร็วพลันจะเกิดความเสียหายได้รุนแรง ฉะนั้นการเงินของมหาวิทยาลัยจึงควรมีความคล่องตัวพอสมควร แต่ต้องมีการควบคุมดูแลให้รัดกุมพอใช้<sup>29</sup>

หน่วยงานสำคัญที่ควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยทางด้านการเงิน คือ สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางของกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณนับว่ามีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างยิ่ง เพราะจะเป็นผู้ที่บันดาลให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เป็นไปได้หรือไม่ก็ด้วยการอนุมัติงบประมาณ การมองปัญหาของมหาวิทยาลัย เหมือนกับปัญหาของกระทรวงทบวงกรมอื่น จึงทำให้มหาวิทยาลัยไม่ได้รับความสนับสนุนในด้านงบประมาณเท่าที่ควร เช่น ไม่มีงบประมาณเกี่ยวกับการวิจัย ห้องสมุดก็ไม่ได้รับการสนับสนุน บางครั้งมหาวิทยาลัยมีอุปสรรคในการหาบุคคลให้เพียงพอ เพราะไม่สามารถหางบประมาณได้ การควบคุมทางการเงินที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ก่อให้มหาวิทยาลัยจะนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายจะต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบอย่างละเอียดของกรมบัญชีกลาง ทางด้านอัตราการตอบแทนที่มหาวิทยาลัยจะจ่ายให้กับอาจารย์ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกรมบัญชีกลาง เช่น อัตราค่าสอนพิเศษ อัตราค่าจ้างอาจารย์ที่เป็นลูกจ้าง อัตราค่าตรวจกระดาษสอบ ตลอดจนการเบิกจ่ายงบประมาณอื่น ๆ กฎเกณฑ์ที่กรมบัญชีกลางออกมาบางครั้งไม่สนับสนุนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เช่น กฎว่าด้วยอัตราค่าสอนพิเศษ เป็นต้น นอกจากจำนวนเงินค่าสอนพิเศษจะให้น้อยแล้ว บางครั้งไม่เป็นธรรม ทำให้ยากแก่การส่งเสริมกำลังใจแก่อาจารย์พิเศษที่

<sup>29</sup> ป๋วย อึ๊งภากรณ์, "การบริหารงานมหาวิทยาลัย," รายงานการสัมมนา มหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 การบริหารงานมหาวิทยาลัย (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 205.

มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องพึ่ง และบางครั้งไม่สามารถตั้งคนที่มหาวิทยาลัยต้องการได้<sup>30</sup>

ในการที่จะอำนวยให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในทางด้านการเงินภายในขอบเขตที่กว้างขวาง น่าจะมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ติดต่อควบคุมทางด้านการเงินระหว่างหน่วยงานของรัฐกับมหาวิทยาลัย ขึ้นอย่างในประเทศอังกฤษ ที่เรียกว่า University Grants Committee (UGC) ซึ่งจะทำให้การบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวขึ้นเหมาะกับลักษณะงานของมหาวิทยาลัย และเป็นการส่งเสริมมหาวิทยาลัยให้มีอิสระภาพควบคุมตนเองได้มากขึ้น

ในประเทศเสรีประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการแบบปกครองตนเองสูงมากทั้ง ๆ ที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ

ส่วนในประเทศไทย มหาวิทยาลัยส่วนมากรัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้น ฉะนั้นจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ มหาวิทยาลัยของรัฐแต่และแห่งมีฐานะเป็นกรม ต้องปฏิบัติการภายในกรอบของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยที่คณาจารย์มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน จึงทำให้อิสระในการบริหารกิจการ และความคล่องตัวมีน้อยกว่าเมื่อเทียบกับมหาวิทยาลัยในประเทศเสรีประชาธิปไตยเหล่านั้น ในระบอบอิสระนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาก็จะเข้าไปในสถานะที่รัฐทำหน้าที่สนับสนุน (Support) และใช้การสนับสนุนทางด้านการเงินเป็นมาตรการควบคุมไปด้วย ส่วนมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ควบคุมดูแลและดำเนินงาน (Control and Operation) ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสังคม โดยมีการจัดระบบบริหารภายในที่มีบุคคลหลายฝ่ายเข้าร่วมรับผิดชอบดำเนินการ<sup>31</sup>

แม้ว่าในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้น เป็นหน่วยงานกลางในการดูแลรับผิดชอบสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด ซึ่งหากไม่มีพระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 แล้ว จะทำให้การติดต่อระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยมีระบบเป็นราชการน้อยลง เพราะมหาวิทยาลัยทุกแห่งมีพระราชบัญญัติเป็นของตนเองและมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย แต่ถึงกระนั้นก็ยังมิมีหน่วยราชการอื่นอีก

<sup>30</sup>"ระบบบริหารงานมหาวิทยาลัย," รายงานการสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 การบริหารงานมหาวิทยาลัย, (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 70.

<sup>31</sup>วิจิตร ศรีสอาน, หลักการอุดมศึกษา (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2518), หน้า 47.



3 แห่ง ที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมมหาวิทยาลัย คือสำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย  
สำนักงานประมาณ เป็นหน่วยงานปฏิบัติที่ควบคุมการจัดสรรงบประมาณในรายละเอียด  
ของมหาวิทยาลัย โดยมีทบวงมหาวิทยาลัยเป็นตัวประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยกับ  
สำนักงานประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นหน่วยงาน  
รับผิดชอบการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยส่วนรวม อุดมศึกษาเป็นส่วนหนึ่ง  
ของแผนพัฒนาฯ ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและสำนักงานประมาณใช้  
แบบนี้ เป็นคู่มือในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณมหาวิทยาลัย

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเป็นคณะกรรมการควบคุมการบริหาร  
งานบุคคลของมหาวิทยาลัย จริงอยู่ถึงแม้ว่าบุคลากรมหาวิทยาลัยจะแยกจากข้าราชการพลเรือน  
แต่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยยังต้องขึ้นอยู่กับระเบียบกฎเกณฑ์ที่ ก.พ.  
วางไว้<sup>32</sup>

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยนั้น นอกจากจะมีความเป็นอิสระทางด้านองค์กร  
ดังกล่าวแล้ว ความเป็นอิสระในแง่เนื้อหา (Substantive autonomy) ก็เป็นหลักการที่  
สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเป็นอิสระในด้านองค์กร ทั้งนี้บุคลากร  
ในมหาวิทยาลัยก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง ฉะนั้น นักวิชาการต่าง ๆ โดยเฉพาะคณาจารย์  
ที่มาปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อแสวงหาความรู้ความจริง พร้อมทั้งถ่ายทอดความรู้ไปสู่ผลิตนักศึกษา  
จึงต้องมีเสรีภาพทางวิชาการ<sup>33</sup>

<sup>32</sup> คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน, "รายงานการวิจัยเรื่อง  
ระบบอุดมศึกษาไทย," (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี้, 2522), หน้า 85.

<sup>33</sup> สุภาพ สัจรัตนวงศ์, "การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมายการบริหารงาน  
บุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์  
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 39.

### 1.5 มหาวิทยาลัยกับเสรีภาพทางวิชาการ

เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) หมายถึง เสรีภาพของสมาชิกแห่งสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งประกอบด้วยคณาจารย์และนิสิตนักศึกษาในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการ ทั้งด้านการเรียนการสอนและการค้นคว้าวิจัย<sup>34</sup>

ความสำคัญของเสรีภาพทางวิชาการนั้นเป็นการช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาสามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทและหน้าที่ที่พึงกระทำได้เต็มที่

หลักการเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งเป็นหัวใจของสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัย มาจากพื้นฐานสำคัญ 3 แห่ง<sup>35</sup> คือ

1. ได้ต้นเค้าความคิดมาจากปรัชญาสมัยกรีกที่เน้นเสรีภาพทางปัญญา (Intellectual Freedom) แนวคิดนี้ได้สืบทอดกันมาในยุโรปและประเทศตะวันตกอื่น ๆ จนถึงปัจจุบัน
2. สืบเนื่องมาจากหลักการด้านความเป็นอิสระ ในการดำเนินงานของสถานศึกษาขั้นสูง ซึ่งเป็นประเพณีและแนวปฏิบัติของมหาวิทยาลัยในยุโรปและอเมริกา
3. จากหลักการที่ว่าด้วยสิทธิของมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยกับเสรีภาพทางวิชาการนี้ เริ่มมีมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 แต่มาเน้นเด่นชัดในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในมหาวิทยาลัยของประเทศเยอรมัน แนวคิดนี้เกิดมาจากความคิดที่ว่า มหาวิทยาลัยเป็นที่ซึ่งนักวิชาการมารวมกันเพื่อแสวงหาความรู้และความจริง พร้อมทั้งการถ่ายทอดความรู้ความจริง ไปสู่สังคม แนวคิดนี้เป็นแนวคิดหลักของมหาวิทยาลัยในยุคนี้ แต่กำหนดให้อยู่ในขอบข่ายแห่งวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ที่บ่งบอกให้ใช้เสรีภาพทางวิชาการเพื่อประโยชน์ทางการสอนและการวิจัย อันเป็น เรื่องภายในของมหาวิทยาลัย<sup>36</sup>

<sup>34</sup> วิจิตร ศรีสอาน, หลักการอุดมศึกษา, หน้า 48.

<sup>35</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

<sup>36</sup> เรื่องเดียวกัน.

ในประเทศตะวันตกที่มีการปกครองแบบเสรีนิยมนั้น หลักการเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการมีองค์ประกอบอยู่ 2 ประการ<sup>37</sup> คือ-

1. เสรีภาพทางวิชาการของบุคคล หมายถึง สมาชิกของมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นคณาจารย์และนิสิตนักศึกษาต่างล้วนมีเสรีภาพในการแสดงออกทางวิชาการ โดยนั้นจากสถานการณ์ถูกกีดกันหรือจำกัด โอกาสและสิทธิอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ศาสนา เพศ และการเมือง รวมทั้งมีเสรีภาพในการสอนตามหลักการและข้อเท็จจริง มีเสรีภาพในการเรียนและตีพิมพ์เผยแพร่ทางวิชาการและเสรีภาพในการค้นคว้าวิจัย

2. เสรีภาพทางวิชาการของสถาบัน หมายถึง มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพในการบริหารบุคลากร การกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา การรับนิสิตนักศึกษาในการสอนและการวิจัย และการพัฒนาสถาบัน โดยไม่ถูกควบคุมจากองค์การภายนอก

ในประเทศไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดให้มหาวิทยาลัยดำเนินงานบนพื้นฐานแห่งการมีเสรีภาพทางวิชาการอย่างเต็มที่ โดยมีการเสนอความคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในการกำกับของรัฐบาล การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ และการปฏิรูปอุดมศึกษาตามแนวทางของคณะกรรมการวางแผนพื้นฐาน เพื่อการปฏิรูปการศึกษา โดยมีมุ่งหมายจะให้มหาวิทยาลัยเป็นระบบอิสระที่ไม่เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ มีฐานะคล้ายกับรัฐวิสาหกิจที่ยังคงรับความสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล แต่มีรูปแบบและโครงสร้างของระบบบริหารที่เหมาะสมกับลักษณะงานของมหาวิทยาลัยอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นเลิศทางวิชาการ และสามารถสนองตอบต่อความต้องการของสังคม ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แนวคิดนี้ยังมีทุนได้ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมขึ้นมากก็เกิดการปฏิวัติขึ้นในปี พ.ศ. 2514 จึงต้องระงับไว้ก่อน และแม้ต่อมาจะมีการนำกลับมาพิจารณาขึ้นอีกในปี พ.ศ. 2517 แต่ก็ยังมิได้มีการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย เพราะความไม่พร้อมหลายประการด้วยกัน

<sup>37</sup> วิจิตร ศรีสอ้าน, "ความพยายามในการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัย" ใน มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย, ไพฑูรย์ สินลาวัณน์, สินชะวา คามดิษฐ์, บรรณาธิการ, หน้า 249-250.

อย่างไรก็ตาม การจะให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพทางวิชาการนั้น สำหรับประเทศไทย โดยเหตุที่มหาวิทยาลัยส่วนมากอยู่ในความดูแลของรัฐ เพราะรัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้น จึงควรคำนึงถึงความจำเป็น 2 ประการด้วยกัน คือ:-

1. ความจำเป็นที่จะต้องให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพทางวิชาการ

2. ความจำเป็นที่จะต้องให้มหาวิทยาลัยตอบสนองความต้องการของประเทศชาติ

การที่ต้องคำนึงถึงความจำเป็น 2 ประการนี้ ก็เพราะว่าหากมหาวิทยาลัยมีเสรีภาพในการดำเนินงาน แต่ไม่สนองตอบความต้องการของประเทศชาติ มหาวิทยาลัยก็จะมีสภาพเป็น หอดอยงาข้างที่หาประโยชน์ได้ แต่ถ้ามุ่งสนองตอบความต้องการของประเทศชาติแต่เพียงอย่างเดียวก็จะกลายเป็นแค่เพียงเครื่องมือของกลุ่มอำนาจทางการเมืองและการปกครอง

ดังนั้น เพื่อให้เสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยมีความสมบูรณ์ในตัวเองและก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมด้วย จึงควรหาวิธีทำให้เกิดความสมดุลย์ระหว่างความจำเป็นทั้ง 2 ประการดังกล่าว

### 1.6 มหาวิทยาลัยกับภารกิจ

จากการศึกษาค้นคว้าจะเห็นว่า จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ ตั้งแต่ในระยะแรกตั้งมหาวิทยาลัยในอิตาลี ฝรั่งเศส และอังกฤษ มุ่งที่จะฝึกฝนให้คนเป็นนักปราชญ์ เป็นคนดี มีคุณธรรมสูง (Cultured Man) มีความรู้ทุกด้านแล้วออกไปประกอบอาชีพได้<sup>38</sup> ต่อมาในต้นคริสต์วรรษที่ 19 มหาวิทยาลัยในประเทศเยอรมันเน้นไปในด้านการศึกษา จนกระทั่งมหาวิทยาลัยในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ผสมผสานแนวคิดทั้ง 2 แบบเข้าด้วยกัน โดยเน้นเรื่องการบริหารทางวิชาการแก่สังคมอย่างกว้างขวางเพิ่มเข้าไปด้วย

ภายในขอบเขตของจุดมุ่งหมายดังกล่าวนี้ องค์การทางการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติได้กำหนดภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ซึ่งสรุปภารกิจของมหาวิทยาลัยมี 4 ประการ คือ

<sup>38</sup> อนันต์ ศรีโสภณ, การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย

1. การสอนวิชาการและวิชาชีพเพื่อสนองความต้องการกำลังคนของสังคม
2. การวิจัย ค้นคว้าเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ
3. บริการวิชาการแก่สังคม
4. ถ่ายทอดวัฒนธรรมและปลูกฝังความเป็นพลเมืองดี<sup>39</sup>

ส่วนในประเทศไทย จุดมุ่งหมายเมื่อครั้งมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยก็เพื่อผลิตคนให้เป็นข้าราชการ แก่ปัญหาการเมือง ส่งเสริมวิชาชีพบางสาขา ส่งเสริมการพัฒนาประเทศ (โดยการผลิตคนที่เป้าหมายแห่งการพัฒนาดังกล่าว)<sup>40</sup> จากสภาพสังคมที่ซับซ้อนที่มหาวิทยาลัยต้องปรับตัวไปตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมและสนองตอบต่อความต้องการของสังคม บทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัยมีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นเพื่อให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายที่ต้องการ การกิจของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับ ซึ่งมีข้อความไม่แตกต่างกันมากนัก พอจะสรุปได้ดังนี้

1. การสอน เป็นกระบวนการในการถ่ายทอดความรู้ และสร้างคนให้มีความรู้ความสามารถ ซึ่งถือเป็นภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย การสอนจะเป็นกระบวนการผลิตกำลังคนให้ตรงตามความต้องการของสังคม และการพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ความสามารถ ความเจริญในด้านต่าง ๆ ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญาและสังคม รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อตนเอง สถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของประเทศไทยจัดขึ้นตามความต้องการกำลังคน และอิทธิพลจากต่างประเทศ โดยจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาสอนวิชาชีพเพื่อผลิตกำลังคนระดับสูงขึ้นไป 5 แห่ง ได้แก่ โรงเรียนฝึกหัดครู ในปี พ.ศ. 2435 โรงเรียนราชแพทยาลัย ในปี พ.ศ. 2437 โรงเรียนมหาดเล็กหลวง ในปี พ.ศ. 2442 โรงเรียนการปกครองของกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2442 และโรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม ในปี พ.ศ. 2454

<sup>39</sup> อัมรินทร์ ศรีโสภากา, การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย หน้า 23.

<sup>40</sup> ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, "จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยไทย ความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง," ใน การบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย, อุกฤษ เลหาวิเชียร, วรเดช จันทศรี, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: หจก. สหายบลิ๊อคและการพิมพ์, 2531), หน้า 3.

ต่อมา เมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ภารกิจในการสอนคนปรากฏชัดเจนอยู่ในพระราชบัญญัติของทุกมหาวิทยาลัย เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2497 มาตรา 4 ได้กำหนดหน้าที่ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไว้ว่า "ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นสถานศึกษาและการวิจัย โดยมุ่งหมายจะส่งเสริมวิชาการ วิชาขั้นขั้นสูงและทะนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ"

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 7 กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาส่งเสริมวิชาการและวิชาขั้นขั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงและถ่ายทอดคุณค่าทางศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2517 มาตรา 7 กำหนดให้ "มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาและการวิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิชาการและวิชาขั้นขั้นสูง ทำการวิจัยส่งเสริมวิชาการและวิชาขั้นขั้นสูง ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงวัฒนธรรม" เป็นต้น

นอกจากจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแล้ว ในการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ก็ได้เห็นความสำคัญของการสอนเพื่อมุ่งผลิตกำลังคน อันเป็นทรัพยากรสำคัญของประเทศ ของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งรวมมหาวิทยาลัยไว้ด้วย ดังตัวอย่าง

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524)

มีนโยบายว่า

"ปรับปรุงหลักสูตร เนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนรู้ ให้มีภาคทฤษฎีและการปฏิบัติควบคู่กันไป พร้อมทั้งปรับปรุงการคัดเลือกเข้าสถาบันอุดมศึกษา เพื่อมุ่งผลิตผู้สำเร็จการศึกษาที่สามารถไปทำงานรับใช้สังคมให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น"<sup>41</sup>

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529) ได้เน้นการยกระดับคุณวุฒิและประสิทธิภาพการสอนของคณาจารย์ ส่งเสริมการแต่งตำราภาษาไทย จัดหาอุปกรณ์ที่ทันสมัย และส่งเสริมให้มีการวิจัยอย่างกว้างขวาง ตลอดจนปรับปรุงหลักสูตร เนื้อหาสาระและกระบวนการเรียนการสอน ทั้งหลักสูตรระยะสั้นและระยะยาวสนองต่อ

<sup>41</sup> คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524), (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2519), หน้า 279.

ความต้องการของสังคม และการปรับปรุงระบบบริหารให้เหมาะสมยิ่งขึ้น<sup>42</sup>

แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ได้เห็นถึงความสำคัญของการศึกษาด้านการสอน โดยมีการกล่าวนโยบายไว้ข้อหนึ่งว่า

"เพื่อปรับปรุงคุณภาพอาจารย์และบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา โดยเห็นเฉพาะประสิทธิภาพการสอนและการวิจัยของอาจารย์ และเพิ่มสัดส่วนคุณวุฒิของอาจารย์ สนับสนุนให้มีบุคลากรอย่างเพียงพอ ตลอดจนให้มีโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงานที่ทัดเทียม"<sup>43</sup>

ดังที่ได้กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าการสอนเป็นภารกิจสำคัญของมหาวิทยาลัยในการที่จะผลิตบุคลากรที่มีประสิทธิภาพเพื่อจะออกไปรับใช้ประเทศชาติและสังคมต่อไป

2. การวิจัย การวิจัยคือ การศึกษาค้นคว้าหาความรู้ที่ทำให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการหรือทำให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติด้วยกระบวนการอันเป็นที่ยอมรับกันในวิทยาการแต่ละสาขา<sup>44</sup> และเมื่อวิจัยได้แล้วก็เป็นหน้าที่ของมหาวิทยาลัยที่จะต้องเผยแพร่ความรู้นั้นเพื่อเป็นบริการแก่สังคม

การวิจัยของมหาวิทยาลัยเกิดขึ้นในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นแนวความคิดของมหาวิทยาลัยแบบเยอรมัน โดยมีหลักการสำคัญว่า สถาบันการศึกษาที่แท้จริงนั้นควรจะเป็นโรงงานสำหรับการค้นคว้าวิจัยอย่างมีเสรีภาพมากกว่าอย่างอื่นใดทั้งสิ้น เน้นหนักไปในด้านการแสวงหาความจริง โดยปราศจากพันธะใด ๆ มหาวิทยาลัยที่แท้จริงจะต้องทรงไว้ซึ่งเสรีภาพในการสอนและการเรียนภายในขอบเขตที่จำกัดเอาไว้อย่างชัดเจน และการศึกษาชั้นสูงจะยัง

<sup>42</sup> คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529), (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2524), หน้า 246.

<sup>43</sup> คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534), (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529), หน้า 11.

<sup>44</sup> จูฬาลงกรณ์, มหาวิทยาลัย, ฝ่ายวิจัย, "หลักและวิธีวิจัย," คู่มือการรับทุนวิจัย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 28-29.

ประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติในที่สุด<sup>45</sup>

ในประเทศไทยจากการที่ได้ศึกษาจากพระราชบัญญัติของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาได้ระบุหน้าที่การวิจัยไว้อย่างชัดเจน จึงได้มีการจัดตั้งสถาบันการวิจัยขึ้นเพื่อดำเนินการนี้โดยเฉพาะในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2, 3 และ 4 ได้ระบุไว้ว่า รัฐจะสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการวิจัยในระดับอุดมศึกษา ซึ่งเรื่องนี้เป็นไปตามที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492<sup>46</sup>

สำหรับแผนการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2520 หมวด 2 ข้อ 25 กล่าวไว้ว่า

"รัฐพึงส่งเสริมการทดลองและการวิจัยทางการศึกษา เพื่อจะได้นำผลไปใช้ในการปรับปรุงการศึกษาให้เหมาะสมอยู่เสมอ"

ส่วนเรื่องการเผยแพร่ความรู้ จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันประเทศไทยต้องการความรู้ระดับสูง โดยเฉพาะในสังคมเมืองเท่านั้น แม้ในสังคมชนบทที่ต้องการความรู้ระดับสูงเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการพัฒนาการเกษตรในด้านต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องอยู่กับความรู้ด้านเทคนิคต่าง ๆ มากมาย<sup>47</sup>

โดยอาศัยเหตุที่กล่าวมานี้ นักการศึกษาจึงเห็นพ้องกันว่า มหาวิทยาลัยในฐานะเป็นสถาบันอุดมศึกษา เป็นชุมชนทางวิชาการ จึงต้องทำหน้าที่มากกว่าสอน จะต้องมีการวิจัยค้นคว้า เพื่อเป็นบริการ "ผลิตความรู้" ให้กับสังคม และยังเป็นการส่งเสริมความก้าวหน้าทางด้านภารงานแก่บุคคล สร้างชื่อเสียงเกียรติภูมิให้กับมหาวิทยาลัยและประเทศชาติโดยส่วนรวม

<sup>45</sup> อนันต์ ศรีโสภกา, การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย,

หน้า 21.

<sup>46</sup> คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, สำนักงาน, "รายงานการวิจัยเรื่องระบบอุดมศึกษาไทย," (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2522), หน้า 44.

<sup>47</sup> ประกอบ คุปรัตน์, "บทบาทของระบบอุดมศึกษาไทยในการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรมนุษย์ในโลกของการเปลี่ยนแปลง," ใน มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย, ไททฤษฎ์ สีนลาวัณย์, สีนชะวา คามดิษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 217-218.



3. การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การให้บริการทางวิชาการ หมายถึง การให้บริการทางวิชาการแก่ทางราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน อันก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการแก่สังคม โดยอาศัยความรู้และความสามารถทางวิชาการ<sup>48</sup>

คำว่า "การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม" เริ่มปรากฏเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2517 ต่อมาสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร ได้ระบุคำนี้ไว้ในมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยี พ.ศ. 2518

การให้บริการทางวิชาการแก่สังคมนี้ แม้จะไม่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติของ มหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่ประกาศใช้ก่อนปี พ.ศ. 2517 แต่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็ได้ถืองานบริการสังคมไว้เป็นภารกิจที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายข้อหนึ่งของการพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษาระยะที่ 4 ที่กล่าวไว้ว่า

"ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาให้ดำเนินภารกิจในด้านการสอน การวิจัย ค้นคว้า แต่งตำรา การให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและการทะนุบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรมให้มากยิ่งขึ้น"<sup>49</sup>

ได้กล่าวไว้แล้ว สังคมไทยยังต้องการความรู้ระดับสูงในทุกสังคม และโดยเหตุที่ มหาวิทยาลัยเป็นชุมชนทางวิชาการที่สำคัญ หน้าที่ของมหาวิทยาลัยจึงไม่ใช่อยู่ที่การสอนเท่านั้น แต่ต้องขยายขอบเขตไปถึงการจัดการบริการทางวิชาการแก่ชุมชนได้อย่างกว้างขวาง

การให้บริการทางวิชาการแก่สังคมจะต้องเริ่มต้นจากการจัดหลักสูตร โดยเน้น หลักสูตรระยะสั้นที่มีประโยชน์และนำไปใช้งานได้จริง โดยไม่จำเป็นต้องเทียบวุฒิ เทียบปริญญา เป็นหลักสูตรที่เพิ่มพูนประสบการณ์และสร้างความสามารถในอาชีพของตนให้สูงขึ้น การจัดประชุม อบรม หรือสัมมนาเฉพาะเรื่อง การจัดโปรแกรมพิเศษเฉพาะราย เช่น การศึกษาค้นคว้าด้วยตนเอง เป็นต้น

งานให้บริการวิชาการแก่สังคมเป็นงานที่กว้างขวาง และยากแก่การที่จะจัดให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะความแตกต่างกันใน เรื่องของลักษณะวิชาและชุมชนสังคมนั้น ๆ

<sup>48</sup> จุฬาลงกรณ์, มหาวิทยาลัย, ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการให้บริการทางวิชาการ พ.ศ. 2524, ข้อ 5.

<sup>49</sup> ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการสัมมนาเรื่องแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 4, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2518), หน้า 139.

ประการสำคัญ การให้บริการทางวิชาการแก่สังคมของมหาวิทยาลัยไม่ควรจะเข้าสู่ตลาดการแข่งขันทางบริการ กับองค์การในลักษณะเดียวกันที่เขาทำงานบริการนั้นได้ประสิทธิภาพมากกว่า

4. การทะนุบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรม ศิลปวัฒนธรรมเป็นสมบัติของชาติแต่ละชาติที่บ่งบอกให้รู้ว่าชาตินั้น ๆ มีความเจริญมากน้อยแค่ไหน การสร้างศิลปวัฒนธรรมเป็นสิ่งที่ยากแต่ในขณะเดียวกันการทะนุบำรุงรักษาก็เป็นสิ่งที่ยากด้วยเช่นกัน เพราะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเป็นประการสำคัญ ฉะนั้น มหาวิทยาลัยจึงควรที่จะส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมโดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในประเทศไทย โดยการให้การศึกษแก่นักศึกษาทุกระดับทำการวิจัยและเผยแพร่ต่อสังคม ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมบรรยากาศทางวิชาการของมหาวิทยาลัย ส่งเสริมให้นักศึกษาและสังคมทั่วไปมีพื้นฐานความรู้และซาบซึ้งในมรดกทางวัฒนธรรม ศิลปะกรรมและวิทยาการที่ได้ถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษของชาติ<sup>50</sup> ในประเทศไทย คำว่า "ทะนุบำรุงวัฒนธรรม" นั้นได้ระบุไว้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2477 มาตรา 4 ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาและค้นคว้าในศาสตร์ต่าง ๆ โดยมุ่งจะส่งเสริมวิชาที่พหุชั้นสูงและทะนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ ต่อมาเมื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ในภายหลังก็กำหนดไว้ในหน้าที่ของมหาวิทยาลัยให้ทะนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ จนในสมัยต่อมา เมื่อมีการสัมมนาเกี่ยวกับบทบาทมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคเมื่อปี พ.ศ. 2515 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น ดังนั้นต่อมาเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น โดยยกเลิกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2508 และให้ใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2521 แทนในส่วนที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยในมาตรา 5 เดิม ก็ได้แก้ไขไว้ในมาตรา 7 โดยเปลี่ยนจากทะนุบำรุงวัฒนธรรมอันมีมาตั้งแต่มีพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2477 กล่าวคือให้เพิ่มคำว่าศิลปะลงไป เป็นทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยที่ได้ก่อตั้งในภายหลังหรือที่ยกเลิกฉบับเก่าแล้วใช้ฉบับใหม่แทน นำเอาคำว่าศิลปะเพิ่มเติมลงไป ในจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัย

ภารกิจของมหาวิทยาลัยนี้อยู่ที่การสอนซึ่งดำเนินการไปในลักษณะที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม เป็นการผลิตกำลังคนและผลิตนวัตศิลป์ให้มีความเจริญงอกงามทั้งด้านความรู้

<sup>50</sup> ทองใหญ่ ทองใหม่, "บทบาทของมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวกับการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่น," เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องบทบาทของมหาวิทยาลัยในการพัฒนาระดับท้องถิ่นและภูมิภาค, หน้า 1.

และคุณธรรม พร้อมทั้งมุ่งมั่นหาความก้าวหน้าทางวิชาการและเผยแพร่วิชาการที่ได้จากการค้นคว้าและวิจัยให้ผู้อื่นได้รับรู้ อันเป็นการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และเป็นภาระทะนุบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรมอันเป็นสมบัติของชาติด้วย

ภารกิจของมหาวิทยาลัยทั้ง 4 ประการที่กล่าวมาข้างต้น ได้แก่ การสอน การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ภารกิจทั้ง 4 ด้านเป็นภารกิจที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่อาจแยกกันได้ และต่างส่งเสริมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ การเรียนการสอนจะมีผลดียิ่งขึ้นหากการเรียนการสอนนั้นมีพื้นฐานมาจากการวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคมก็เป็นส่วนหนึ่งของการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิจัยเป็นภาระหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์กับงานด้านการสอน การสนองตอบต่อประโยชน์ของสังคม และการวิจัยก็มีส่วนสร้างเสริมศิลปวัฒนธรรม<sup>51</sup>

ภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยทั้ง 4 ประการ ตามที่กล่าวมาเป็นภาระหน้าที่ที่ต้องสนองตอบต่อสังคม ในแง่ของการทำตามความต้องการของสังคม มิได้เป็นการชี้นำสังคมในโลกปัจจุบันสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ปัญหาของสังคมมีความซับซ้อนและยุ่งยาก และจะต้องได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันที่มีนักวิชาการและอุปกรณ์ต่าง ๆ พร้อมกว่าสถาบันอื่น แม้มหาวิทยาลัยจะไม่ใช่ว่าจะเข้าไปแก้ไขปัญหาของสังคมโดยตรงก็ตาม แต่มหาวิทยาลัยควรมีภาระหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การชี้นำสังคม ซึ่งในสองทศวรรษที่ผ่านมา มหาวิทยาลัยในประเทศไทยได้ทำหน้าที่ชี้นำสังคมไปบ้าง เช่นมหาวิทยาลัยมีการวิจัยพัฒนา การบริการทางวิชาการแก่สังคมในลักษณะที่เป็นภาระที่ชี้นำสังคม<sup>52</sup> ดังนั้นในปัจจุบันภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยจึงมีมากขึ้นกว่าเดิม ที่เคยมีมาในอดีตคือนอกจากมหาวิทยาลัยจะมีภาระหน้าที่ในการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมแล้ว มหาวิทยาลัยในปัจจุบันจะต้องมีหน้าที่ชี้นำสังคมด้วย

<sup>51</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, "คัมภีร์มหาวิทยาลัยแก่ชุมชนอันหลากหลาย," ใน มหาวิทยาลัยกับสังคมไทย, ไพฑูรย์ สินลารัตน์, สินธวา คามดิษฐ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 139.

<sup>52</sup> สิบหน้ เกตุทัต, "อุดมศึกษาไทยในอนาคต," เอกสารประกอบการปาฐกถา อุดมศึกษา ครั้งที่ 1 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2533 (เอกสารหมายเลข 48), หน้า 407-408.

### 1.7 มหาวิทยาลัยกับการจัดองค์การภายใน

การจัดองค์การภายใน หมายถึง การแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัยซึ่งกำหนดโครงสร้างไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

การจัดองค์การในมหาวิทยาลัยเป็นการจัดองค์การวิชาการที่ให้บริการทางด้านวิชาการ เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความก้าวหน้าหรือความล้มเหลวของวิชาการ ในยุโรปยุคกลาง องค์การวิชาการถูกรวบงำโดยพวกราชและศาสนจักร นักวิชาการซึ่งได้แก่พวกพระได้รับการจัดตั้งเป็นคณะตามสายงานของความเชี่ยวชาญ และสายการบังคับบัญชาของศาสนจักร และเป็นตัวถ่ายทอดความรู้ เจ้าคณะต่าง ๆ มีความเป็นอิสระต่อกันและการถ่ายทอดวิชาความรู้มีรูปแบบของการฝึกหัดและส่งมอบให้กับศิษย์ที่อยู่ในความดูแล<sup>53</sup> ต่อมาหลังจากที่การศึกษาชั้นสูง เริ่มแยกตัวออกจากศาสนจักรและค่อย ๆ เปลี่ยนรูปเป็นวิทยาลัย ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษา และชุมชนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น วิทยาลัยกลายเป็นแหล่งแสวงหาวิชาชีพ เพื่อกลับไปประกอบอาชีพในภูมิลำเนาของตน หลายวิทยาลัยได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนโดยขุนนางหรือผู้ดีในท้องถิ่น<sup>54</sup> ต่อจากนั้นหลังจากระบบมหาวิทยาลัยได้รับการก่อตั้งขึ้นในศตวรรษที่ 16 ทำให้มหาวิทยาลัยได้รับการสนับสนุนโดยรัฐ และมีรูปแบบเดียวกันโครงสร้างรัฐบาลกลาง<sup>55</sup>

มหาวิทยาลัยของไทยในยุคแรกนั้น ได้รับอิทธิพลจากประเทศทางยุโรปตะวันตก รัฐบาลเป็นผู้จัดตั้งและควบคุมดูแล มหาวิทยาลัยแห่งแรกของไทยที่ก่อตั้งขึ้นนั้น ได้มีการจัดตั้งคณะและแยกวิชาต่าง ๆ ออกจากกันอย่างชัดเจน<sup>56</sup> แต่มหาวิทยาลัยก็ยังเป็นระบบราชการ (Bureaucracy) นักวิชาการรวมทั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัยจึงอยู่ในกรอบของระบบราชการ ฉะนั้น การจัดองค์การของมหาวิทยาลัยจึงอยู่บนพื้นฐานระหว่างระบบราชการ ซึ่งมีกรอบของความรับผิดชอบตามตัวบทกฎหมายกับระบบวิชาการ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักของการมีเสรีภาพทางวิชาการ

<sup>53</sup> ไกวิทย์ กังสันทน์, "บทบาทของมหาวิทยาลัยในสังคมไทย: มองจากประวัติศาสตร์เปรียบเทียบ," วารสารวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 11 (มกราคม-มิถุนายน, 2530): 34.

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2497 มาตรา 5.

จากการศึกษาถึง การจัดองค์กรของมหาวิทยาลัยที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง พอดีจัดองค์กรภายในของมหาวิทยาลัยที่เป็นไปตามโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง โดยพอสรุปได้ดังนี้<sup>57</sup> :-

1. สำนักงานอธิการบดี
2. คณะ
3. บัณฑิตวิทยาลัย

และอาจให้มี วิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์หรือหน่วยงานเพื่อการวิจัย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อส่งเสริมวิชาการ เป็นส่วนราชการในมหาวิทยาลัยก็ได้

สำนักงานอธิการบดี แบ่งส่วนราชการออกเป็นกอง แผนก หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

คณะและบัณฑิตวิทยาลัย แบ่งส่วนราชการออกเป็นภาควิชาและสำนักงานเลขานุการ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก และศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น อาจมีสำนักงานเลขานุการเป็นส่วนราชการได้

กองและสำนักงานเลขานุการ แบ่งส่วนราชการเป็นแผนกหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

สำหรับส่วนงานธุรการของสำนักงานอธิการบดี บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนักและศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น อาจแบ่งเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้<sup>58</sup>

การจัดองค์กรของมหาวิทยาลัยที่เป็นไปตามโครงสร้างนั้นพิจารณาจากการดำเนินการตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยในการกำหนด ภารกิจของมหาวิทยาลัยที่กล่าวมาแล้วคือการสอน การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากหน่วยราชการอื่นโดยเฉพาะส่วนราชการในระดับกรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ามหาวิทยาลัย

<sup>57</sup>โปรดศึกษารายละเอียดจากพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

<sup>58</sup>พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2521, มาตรา 8.

### 1.8 มหาวิทยาลัยในสถานะองค์การของเอกชน

แนวคิดในการที่รัฐจะส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนได้แบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ปรากฏเป็นนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบัน ในระยะเริ่มแรกนั้น รัฐยังจำกัดให้เอกชนจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้ เฉพาะระดับวิทยาลัย โดยได้ตราเป็นพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512 มีหลักการสำคัญ ๆ นอกเหนือจากพระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร์ ซึ่งเป็นข้อบังคับของการดำเนินงานของสถานศึกษาทั่ว ๆ ไป ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งวิทยาลัยจะต้องชัดเจน มีลักษณะสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศ และเพื่อช่วยจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาโดยไม่มุ่งหวังผลประโยชน์จากนักศึกษาทำนองการค้า เงินทุน และรายได้ของวิทยาลัยจะต้องได้รับการจัดสรรตามสัดส่วนที่เหมาะสม ในการรักษาและปรับปรุงมาตรฐานการศึกษาตามเกณฑ์ที่สภาการศึกษาแห่งชาติได้วางไว้ ตลอดจนขยายโครงการที่วิทยาลัยวางไว้ด้วย

(2) ฐานะของวิทยาลัยเอกชน จะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยจะตั้งเป็นมูลนิธิหรือบริษัทจำกัดก็ได้

(3) ลักษณะของวิทยาลัยเอกชน มีลักษณะดังต่อไปนี้

ก. รับนักศึกษาซึ่งมีวุฒิชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 หรือเทียบเท่าเป็นอย่างต่ำ

ข. ในระยะเริ่มแรก ให้จัดหลักสูตรไม่ต่ำกว่าสองปี และไม่สูงกว่าสามปีแรกของหลักสูตรในวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยของรัฐ

(4) การบริหารวิทยาลัยเอกชน วิทยาลัยจัดการบริหารโดยมีคณะกรรมการวิทยาลัย ทำนองเดียวกับ Board of trustees ของต่างประเทศเป็นหลัก คณะกรรมการวิทยาลัย ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการและกรรมผู้ทรงคุณวุฒิทางธุรกิจอย่างน้อย 5 คน ในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ 1 คน คณะกรรมการนี้มีหน้าที่เป็นผู้วางนโยบายและควบคุมให้ผู้บริหารวิทยาลัยบริหารงานตามกฎหมายและนโยบายที่วางไว้

(5) การรับความช่วยเหลือหรือการเข้าเป็นเครือข่ายกับอื่น ๆ หรือองค์การใด ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศของวิทยาลัยเอกชน ควรจะต้องมีการกำหนดมาตรการอย่างเคร่งครัด โดยระบุไว้ในกฎหมาย ในกรณีที่วิทยาลัยเอกชนจะได้รับความช่วยเหลือจากสถาบันหรือองค์การใด ๆ ก็ตาม ควรจะได้รับการพิจารณาโดยรอบคอบจากรัฐบาลเสียก่อน

(6) การควบคุมวิทยาลัยเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้อนุมัติการจัดตั้งและควบคุมการดำเนินงานของวิทยาลัยเอกชนให้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน ส่วน

สภาการศึกษา หรือ Accrediting Board ต่อไปทำหน้าที่พิจารณาหลักสูตรและมาตรฐานทางวิชาการของวิทยาลัยเอกชน

การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของเอกชนในช่วงปี พ.ศ. 2512 ซึ่งเป็นระยะเริ่มต้นจนถึงปี พ.ศ. 2517 อยู่ในความควบคุมของกระทรวงศึกษาธิการ โดยให้อยู่ในความควบคุมของคณะกรรมการวิทยาลัยเอกชน<sup>59</sup> ต่อมาได้มีการเคลื่อนไหวในวิทยาลัยเอกชนเพื่อจะออกไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย หรือให้อยู่ในความควบคุมของทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพราะผู้บริหารวิทยาลัยเอกชนเห็นว่า การจัดการศึกษาของวิทยาลัยนั้นเป็นการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัย และมีวิทยาลัยหลายแห่งต้องการที่จะยกฐานะขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยต่อไป กระทรวงศึกษาธิการ จึงได้นำเรื่องการขอย้ายสังกัดของวิทยาลัยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการที่จะให้วิทยาลัยเอกชนโอนไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และต่อมารัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติโอนกิจการ ให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับวิทยาลัยเอกชนไปเป็นของสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ทบวงมหาวิทยาลัย<sup>60</sup> ต่อมาในเดือนเมษายน 2522 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ขึ้น โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เนื่องจากเห็นว่า การดำเนินงานของวิทยาลัยเอกชนในฐานะที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาได้เพิ่มขึ้นขึ้นเป็นอันมาก ทั้งในด้านจำนวนวิทยาลัยและภารกิจในการผลิตบัณฑิตสาขาวิชาต่าง ๆ สารคั่นควา วิจัย และการบริการทางวิชาการแก่สังคม จึงได้ปรับโครงสร้างและระบบบริหาร การรักษามาตรฐานการศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความเจริญก้าวหน้า และสามารถช่วยรับภาระในการจัดการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยของรัฐให้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยของเอกชนและวิทยาลัยของเอกชนทุกสถาบันอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ประกอบด้วยมหาวิทยาลัย 6 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต มหาวิทยาลัยพายัพ มหาวิทยาลัยศรีปทุม มหาวิทยาลัยสยาม และมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย สถาบัน 1 แห่ง คือ สถาบันเทคโนโลยีสังคม

<sup>59</sup> มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติวิทยาลัยเอกชน พ.ศ. 2512.

<sup>60</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ พ.ศ. 2512.

(เกริก) และมีวิทยาลัยอีก 19 แห่ง มหาวิทยาลัยเอกชนทั้ง 6 แห่ง มีสถานะเป็นนิติบุคคล<sup>๑1</sup> อยู่ภายใต้การควบคุมของทบวงมหาวิทยาลัย การจัดตั้งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด

ส่วนอำนาจของผู้บริหารมหาวิทยาลัยเอกชน หรืออธิการบดีของมหาวิทยาลัยเอกชนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มีความเป็นอิสระกว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐ เช่นในด้านการบริหารงานบุคคล หากอธิการบดีต้องการบรรจุอาจารย์ เจ้าหน้าที่เทคนิค หรือผู้เชี่ยวชาญตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กฎทบวง กฎ ก.พ. และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีขั้นตอนวิธีการที่ซับซ้อน แต่อธิการบดีมหาวิทยาลัยเอกชนสามารถดำเนินการในเรื่องเดียวกันนั้น ตามเกณฑ์มาตรฐานในเรื่องคุณสมบัติ และขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ในด้านการบริหารงานเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สิน อธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีสถานะเป็นส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ระเบียบ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี และหนังสือเวียนของกระทรวงการคลัง หรือกฎระเบียบอื่นใดที่บังคับใช้กับส่วนราชการ แต่อธิการบดีมหาวิทยาลัยเอกชนสามารถดำเนินการได้โดยอิสระ เพียงแต่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดของสถาบัน ข้อที่ควรคำนึงในกรณีนี้ก็คือ มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีสถานะเป็นส่วนราชการขาดความคล่องตัวในการดำเนินการของมหาวิทยาลัย ทั้งในด้านการจัดการการเงินและทรัพย์สิน แต่มหาวิทยาลัยเอกชนมีความเป็นอิสระ ซึ่งมีเหตุผลว่ามหาวิทยาลัยเอกชนเป็นการดำเนินโดยเอกชนไม่ใช้งบประมาณของรัฐ จึงมีข้อพิจารณาว่า รัฐจะจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช้เงินงบประมาณ แต่รัฐอาจให้เงินอุดหนุนเป็นบางส่วน และให้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล การจัดการด้านการเงินและทรัพย์สินได้โดยอิสระ ดังนั้น เมื่อมหาวิทยาลัยไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการ และไม่ใช่มหาวิทยาลัยเอกชน มหาวิทยาลัยจึงเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระคล้ายคลึงกับมหาวิทยาลัยเอกชน แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยในบทต่อไป

<sup>๑1</sup> มาตรา 4 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522.