

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประเภทของสถาบันอุดมศึกษาไทย

สถาบันอุดมศึกษาไทยนั้น มีผู้จำแนกประเภทไว้หลายลักษณะ กล่าวคือ

วิจิตร ศรีสะอาน (2518 : 2-3) จำแนกตามสถานภาพของสถาบัน แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มมหาวิทยาลัยหรือสถาบัน กลุ่มวิทยาลัยของรัฐและเอกชน และกลุ่มเฉพาะกิจ ได้แก่ โรงเรียนทหาร ตำรวจ วิทยาลัยสงฆ์และสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (เอไอที) แต่ถ้ามพิจารณาถึงสังกัดเป็นสำคัญแล้วจะมี 5 กระทรวง คือ ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และ -  
กระทรวงสาธารณสุข

ทบวงมหาวิทยาลัย (2522 : 7-8) จำแนกสถาบันอุดมศึกษาไทยออกตามสายการบังคับบัญชาไว้ 3 ประเภท คือ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยสถาบัน และวิทยาลัยเอกชน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ วิทยาลัยวิชาชีพและสถาบันวิชาชีพเฉพาะ สังกัดกระทรวงและหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล ได้แก่ วิทยาลัยพยาบาล วิทยาลัยสงฆ์ วิทยาลัยทหารตำรวจ กับ สถาบันการศึกษานานาชาติ (เอไอที) แต่ถ้าถือตามแหล่งควบคุมและแหล่งที่มาของการสนับสนุนด้านการเงินแล้วแบ่งได้ 4 ประเภท คือ มหาวิทยาลัย วิทยาลัยเอกชน วิทยาลัยของรัฐและสถาบันวิชาชีพเฉพาะของรัฐ และสถาบันวิชาชีพเฉพาะของเอกชน

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (2530 : 4) แบ่งสถาบันอุดมศึกษาไทยออกเป็น 5 ประเภท คือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาของเอกชนในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เปิดสอนระดับอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการและสถาบันวิชาชีพเฉพาะของรัฐ แต่ถ้าถือระบบเป็น

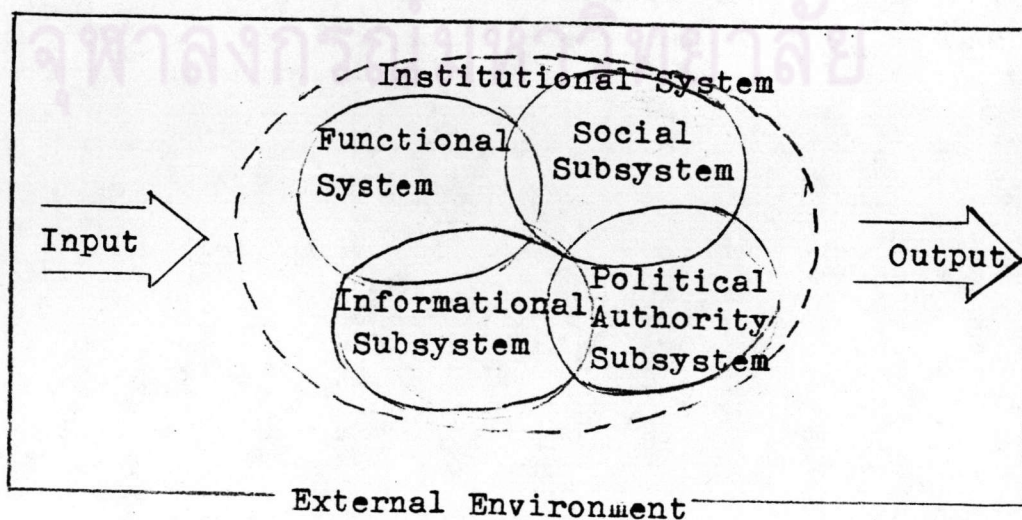
สำคัญแล้ว แบ่งได้ 3 ระบบ คือ มหาวิทยาลัย วิทยาลัย และสถาบันวิชาชีพเฉพาะทาง และถ้าถือระดับเป็นสำคัญก็แบ่งได้ 3 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ระดับปริญญาตรี และระดับสูงกว่าปริญญาตรี" (2528 : 1-2)

สำหรับในสหรัฐอเมริกา นั้น เฮนเดอร์สันและเฮนเดอร์สัน (Handerson and Handerson, 1974 :28) ได้แบ่งสถาบันอุดมศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม คือ วิทยาลัยศิลปศาสตร์ (College of Liberal Arts) มหาวิทยาลัย และสถาบันรวม (University and Complex Institution) และวิทยาลัยชุมชน (Community College)

#### รูปแบบการบริหารสถาบันอุดมศึกษา

ริชแมน และ ฟาร์เมอร์ (Richman and Farmer 1976 อ้างถึงใน ประกอบ คูปริตน์ ความเป็นผู้นำเป้าหมายและอำนาจในสถาบันอุดมศึกษา มพพ. : 18-20) ได้จำลองรูปแบบและบรรณานุกรม (Taxonomy) ไว้ว่า สถาบันอุดมศึกษานั้น มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 5 องค์ประกอบ คือ ตัวป้อน (Input) ระบบภายใน (Internal System) ผลผลิต (Output) เงื่อนไขสภาพแวดล้อม (Environmental Constraints) และปฏิสัมพันธ์ของภายในระหว่างระบบย่อย (Subsystem Interfaces) ซึ่งสามารถเขียนเป็นรูปแบบจำลองได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 1. แสดงระบบเปิดในกิจการบริหารมหาวิทยาลัย (ประกอบ คูปริตน์ มพพ. : 19)



Katz และ Kaun (1966 อ้างถึงใน ประกอบ คูปรันต์ ม.ป.พ. : 11-15) เห็นว่า องค์ประกอบของสถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบเปิด มีลักษณะสำคัญของการบริหารอยู่ 9 ประการ คือ การรับพลังงานเข้ามา (Importation of Energy) ระบบกระบวนการภายใน (Through-put) ผลผลิต (Output) ระบบเป็นวัฏจักร (System as Cycles of Events) การต่อต้านการหยุดนิ่ง (Negative Entropy) ระบบข้อมูล การสะท้อนกลับและการปรับใช้ (Information Input, Negative Feedback and Coding Process) สถานะความคงที่และการปรับตัวอย่างมีเสถียรภาพ (Steady State and Dynamic Homeostasis) การแบ่งแยกออกไป (Differentiation) และความเท่าเทียมกันเมื่อเปลี่ยนแปลง (Equifinality)

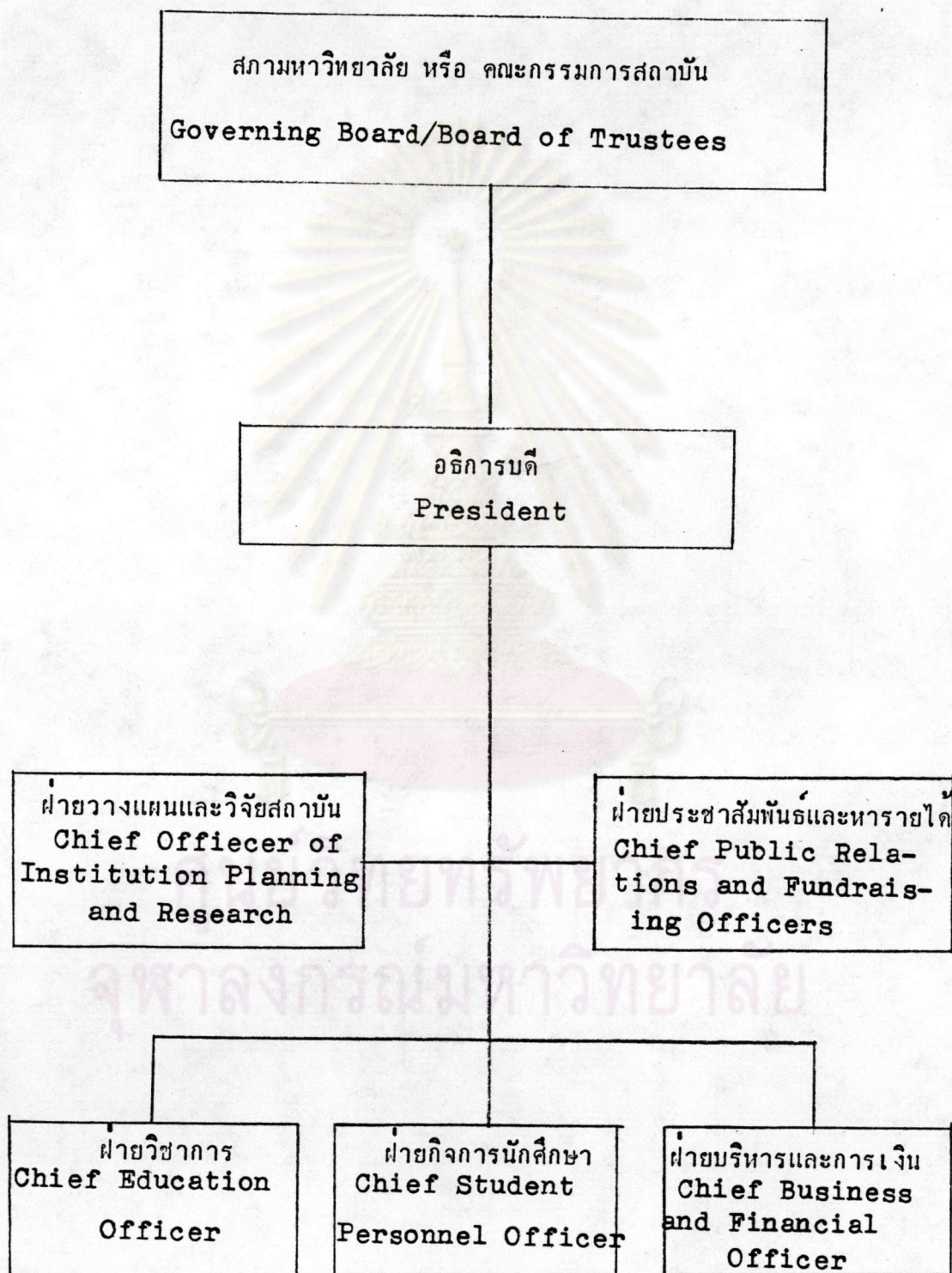
มิลเลต (Millet 1962) เชื่อว่า มหาวิทยาลัยเป็นชุมชนของนักวิชาการ หรือ นักปราชญ์ (Community of Scholars or Collegium) จึงควรบริหารโดย "การบริหารแบบกลุ่มคณาจารย์" (Collegium Model) โดยถือว่าทุกคนมีความเสมอภาคเท่ากัน มีส่วนร่วมในการบริหารและการวินิจฉัยสั่งงาน แต่การบริหารแบบนี้มีจุดอ่อนอยู่ที่ "ไม่สามารถแก้ปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้อย่างแท้จริง เพราะนักวิชาการมักจะบดบังหรือปิดกั้นในการเรียนรู้สถานการณ์ความเป็นจริง" จึงมักใช้วิธีประนีประนอมและการประสานประโยชน์เป็นหลัก

บอลด์ริจ (Baldrige 1971) เห็นว่า การบริหาร - มหาวิทยาลัยในรูปแบบการเมือง (Political Model) เพราะมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่จำลองแบบมาจากการเมือง กล่าวคือ ในมหาวิทยาลัยมีกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) มีความขัดแย้ง (Conflict Theory) และการมีอำนาจในชุมชน (Community Power Theory) ดังนั้น ในการบริหารจึงควรกำหนดนโยบายร่วมกัน โดยการพยายามแสวงหาข้อตกลง การประนีประนอม การประสานประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น การบริหารมหาวิทยาลัยในรูปแบบการเมืองนี้ แม้ว่าสมาชิกแต่ละคนจะมีส่วนร่วมในการวางนโยบาย การเสนอข้อมูล การเสนอข้อคิดเห็นก็ตาม แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นเรื่องของผู้บริหารโดยเฉพาะ

ทองเรียน อมรัชกุล (2525 : 65-66) กล่าวถึงระบบการบริหารมหาวิทยาลัย (University Governance System) ว่ามีองค์กรการบริหาร 4 องค์กร คือ

1. สภามหาวิทยาลัย (Board of Trustees) เป็นองค์กรบริหารสูงสุด คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิและบุคคลที่มีความสำคัญต่อการพัฒนามหาวิทยาลัย กับกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งได้แก่ ฝ่ายบริหาร และผู้แทนคณาจารย์ตามจำนวนที่ปรากฏในกฎหมาย
2. ฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย (University Administration) ประกอบด้วย อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี รองคณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน/สำนัก/ศูนย์ หรือ หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น บางที่เรียกว่า "คณะกรรมการบริหาร"
3. ผู้บริหารระดับกลางและสภาผู้บริหาร (Middleman Administrators and Administratives Senate) คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้บริหารทั่วไปในสายการบริหารระดับกลาง คือ ผู้อำนวยการ (Directors) แต่ไม่รวมถึงผู้บริหารระดับสูงของอธิการบดี (Presidential Cabinet) เพราะถือว่าเป็นผู้ดำเนินการไม่ใช่ผู้ควบคุมการบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการประจำคณะ/สถาบัน/สำนัก/ศูนย์/บัณฑิตวิทยาลัย คณะกรรมการประจำวิทยาลัยครู และอาจรวมถึงคณะกรรมการระดับภาควิชาด้วย
4. การบริหารโดยคณาจารย์ (Faculty Governance) การบริหารตามแนวคิดนี้เกิดจากการเรียกร้องของกลุ่มพลังต่าง ๆ ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 ได้แก่ พลังอาจารย์ (Faculty Power) เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) พลังทางวิชาการ (Academic Power) พลังนักศึกษา (Student Power) สภาอาจารย์ (Faculty Senate) สมาคมวิชาชีพ (Associated Vocations) ตลอดจนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต่อรอง (Bargaining Agencies) ฮันเกต (Hungate 1964 : 25) มีความเห็นว่า โครงสร้างขององค์กรการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถกำหนดรูปแบบตายตัวได้ แต่ก็ได้เสนอรูปแบบพื้นฐานขององค์กรการบริหารสถาบันอุดมศึกษาว่าควรมีหน่วยงานดังนี้

แผนภูมิที่ 2. รูปแบบโครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษา  
(ยื่นเกศ 1964 : 25)



วิจิตร ศรีสอาน (บรรยาย, 6 กันยายน 2526) กล่าวถึงหลักการ  
การบริหารสถาบันอุดมศึกษาว่า "มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบราชการ  
หลักการบริหารระบบราชการ (Bureaucratic Model) นั้น โดยทั่วไปยึดหลัก  
ผู้บริหารสูงสุดมีอำนาจสั่งการและบังคับบัญชาคนเดียว (Single Headed)  
แต่จะนำหลักการนี้มาใช้กับสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นระบบราชการเช่นเดียวกันไม่ได้ผล  
เพราะสถาบันอุดมศึกษามีสายงานซับซ้อน มีภารกิจหลายอย่าง ยากที่ใครคนเดียวจะ  
รอบรู้เข้าใจได้ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องนำเอาคณะบุคคลเข้ามาช่วยเหลือ เป็นการ-  
บริหารที่เรียกว่า "รูปแบบการบริหารโดยคณะบุคคล" (Plural Headed) หรือ  
"รูปแบบการบริหารในระบบคณะกรรมการ" ซึ่งการบริหารในรูปแบบนี้ ส่วนใหญ่จะ  
แบ่งออกได้หลายระดับ หลายลักษณะ เช่น

ระดับสถาบัน ได้แก่ สภามหาวิทยาลัย หรือ สภาสถาบัน หรือ สภาวิทยาลัย  
หรือ สภาการฝึกหัดครู ฯลฯ เป็นต้น

ระดับภายในสถาบัน ได้แก่ สภาวิชาการ ที่ประชุมคณบดี คณะกรรมการ-  
ประจำคณะ สถาบัน ศูนย์ หรือ สำนัก หรือ คณะกรรมการประจำวิทยาลัยครู คณะ-  
กรรมการประจำกลุ่มวิทยาลัยครู คณะกรรมการประจำภาควิชา ฯลฯ เป็นต้น

จะเห็นว่า หลักการบริหารสถาบันอุดมศึกษานั้นมีแนวคิดทฤษฎีหลายรูปแบบ  
แต่รูปแบบที่เป็นที่ยอมรับและแพร่หลายมากในปัจจุบันคือ "รูปแบบการบริหารด้วยคณะ-  
บุคคล" (Plural Headed) ซึ่งเป็นรูปแบบที่ส่งเสริมให้คณาจารย์และบุคลากร  
ของสถาบันเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อบรรลุหลักการสำคัญของ  
การอุดมศึกษาทั้งสามประการคือ หลักความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic  
Excellence) หลักความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy)  
และหลักความมีเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) (วิจิตร ศรีสอาน  
2518 : 45 - 52) แต่สถาบันอุดมศึกษาไทยส่วนใหญ่อยู่ในระบบราชการ จึงต้อง  
ใช้ "รูปแบบการบริหารที่ผู้บริหารคนเดียวมีอำนาจสูงสุด" (Single Headed)  
ควบคู่ผสมผสานกันไปด้วย

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ จะยึดหลักการบริหารด้วยคณะบุคคล (Plural  
Headed) และ หลักผู้บริหารคนเดียวมีอำนาจสูงสุด (Single Headed) เป็นหลัก

ในการวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย

เรื่องการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยนั้น มีผู้ศึกษาไว้ในลักษณะต่าง ๆ กัน หลายลักษณะ แต่ที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับกรวิจัยครั้งนี้มีดังนี้

จิระพันธ์ พูลพัฒน์ (2514) ได้ศึกษาถึง พัฒนาการบริหารการศึกษาไทย สรุปได้ว่า

พัฒนาการบริหารการศึกษาไทยมี 5 ประเภท คือ นโยบายในการจัดการศึกษา การจัดองค์กรการบริหารการศึกษา การบริหารงานบุคคล การจัดระบบการเงิน-เพื่อการศึกษา และวิวัฒนาการทางด้านการบริหารการศึกษาในฐานะวิชาชีพชั้นสูง

ในการจัดองค์กรการบริหารนั้น ก่อน พ.ศ. 2430 ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะมีแต่สถาบันที่จัดการศึกษา เช่น วัด สำนักงานของเจ้านายหรือการศึกษาในสกุลและโรงเรียน หลังจากนั้นมาจึงเริ่มมีหน่วยงานรับผิดชอบ กล่าวคือ กรมศึกษาธิการ (2430) มหาไถย (2453) รับผิดชอบระดับประถมศึกษา กระทรวงธรรมการ (ศึกษาธิการ) รับผิดชอบสูงกว่าระดับประถม เทศบาล (2476) รับผิดชอบระดับประถมในเขตเทศบาล ในปี พ.ศ. 2502 ได้แยกมหาวิทยาลัยจากกระทรวงศึกษาธิการมาอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนกระทรวงศึกษาธิการรับผิดชอบระดับประถม มัธยมและสูงกว่ามัธยม ในปี พ.ศ. 2509 ได้โอนระดับประถมศึกษาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบ เหลือไว้บางส่วนให้กระทรวงศึกษาธิการจัดเป็นโรงเรียนตัวอย่าง แต่ได้โอนกลับมาสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2523

การบริหารงานบุคคลนั้น ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง (2475) ทุกอย่างดำเนินการไปตามความควบคุมของพระมหากษัตริย์ มีคณะเสนาบดีเป็นที่ปรึกษา แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามกฎหมาย เช่น กฎ ก.พ. (ทั่วไป) ก.ม. (มหาวิทยาลัย) ก.ค. (ครู) ก.ท. (เทศบาล) และ ก.จ. (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ฯลฯ เป็นต้น

การศึกษาทางการบริหาร เริ่มเปิดสอนระดับปริญญาตรีที่วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร เมื่อ พ.ศ. 2496 คณะครุศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2504)

ส่วนระดับปริญญาโทนั้น เปิดสอนครั้งแรกที่ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2506 และ วิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร เมื่อ พ.ศ. 2514

บำรุง กลัทธิเจริญ (2506) ได้ศึกษาเรื่อง ประวัติการฝึกหัดครูของ ประเทศไทย สรุปได้ว่า

การฝึกหัดครูของไทยเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2435 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงสถาปนาโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ขึ้นที่โรงเรียนเล็กและได้ย้ายที่ตั้งและเปลี่ยนชื่อไปหลายครั้ง เช่น โรงเรียนฝึกหัดครูวัดเทพศิรินทร์ (2446) รวมกับฝึกหัดครูฝั่งตะวันตก (บ้านสมเด็จพระเจ้าพระยา 2449) รวมกับโรงเรียนข้าราชการ-พลเรือน (2456) โรงเรียนฝึกหัดครูบวรนิเวศ (2460) จนกระทั่งในที่สุดเป็นวิทยาลัยครูพระนคร (2499) ในปัจจุบัน

ส่วนการฝึกหัดครูสตรีนั้น เปิดสอนครั้งแรกที่โรงเรียนเบญจมราชาลัย (2456) ย้ายไปอยู่ที่โรงเรียนฝึกหัดครูเพชรบุรีวิทยาลงกรณ์ (2476) วิทยาลัยครู - ส่วนสุนันทา (2480) นอกจากนั้นยังมีโรงเรียนฝึกหัดครูสตรีของเอกชนอีกสามแห่ง คือ โรงเรียนวัฒนาวิทยาลัย โรงเรียนเซนต์ยอห์น และโรงเรียนเซ็นต์โยเซฟคอนเวนต์ ซึ่งเปิดสอนระดับครูประถม หลักสูตร 3 ปี รับผิดชอบสำเร็จ ม.6 หรือ เทียบเท่า แต่กิจการได้เลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2487 เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายให้รัฐจัดการฝึกหัดครูฝ่ายเดียว

ในปี พ.ศ. 2482 ได้ตั้งกรมวิชาการและกรมสามัญ แทนกรมศึกษาธิการ โดยให้กรมวิชาการมีหน้าที่ผลิตครู และตั้งกองการฝึกหัดครูขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2483 ขยายเป็นกรมการฝึกหัดครู เมื่อ พ.ศ. 2497 โดยรวมงานการผลิตครูมาอยู่กรมเดียวกันหมด แต่ก็อยู่ได้ไม่นานก็แยกกลับไปสังกัดเดิมอีก [ซึ่งทำให้กลับมาเป็นปัญหาในปัจจุบันนี้ แม้กระนั้นกรมการฝึกหัดครูก็ยังมิมีบทบาทสำคัญในการผลิตครูและเจริญรุ่งเรืองมากระหว่าง พ.ศ. 2505 - 2520 สามารถเปิดขยายวิทยาลัยครูออกไปถึง 36 แห่ง สามารถผลิตครูได้ถึงระดับปริญญาตรี ตามพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2527 จนปัจจุบันเกิดปัญหา "ครูล้นงาน ผลิตเกินความต้องการ" กรมการ-ฝึกหัดครูจึงหาทางออกโดยการแก้ไขพระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 ให้สามารถเปิดสอนวิชาชีพสาขาอื่น ๆ ที่ท้องถิ่นต้องการได้และลดปริมาณการผลิตครูลง การแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวสำเร็จเรียบร้อยบริบูรณ์เมื่อเดือนตุลาคม 2527]



ไพฑูรย์ สีนารัตน์ (2516) ได้ศึกษาเรื่อง พัฒนาการของมหาวิทยาลัย  
ในประเทศไทย สรุปได้ว่า

มหาวิทยาลัยของไทยนั้นมีจุดเริ่มต้นจากโรงเรียนอาชีพและมีกำเนิดมาจาก  
สภาวะแวดล้อมมากกว่าความต้องการทางวิชาการ ปัจจัยที่เป็นแรงกระตุ้นให้มีการ  
จัดตั้งมหาวิทยาลัยครั้งแรกมี 4 ประการ คือ อิทธิพลของแนวคิดจากต่างประเทศ  
ความต้องการบุคคลเข้ารับราชการ ข้อเสนอเกี่ยวกับอุดมศึกษาของกระทรวงธรรมการ  
และ สถาบันอุดมศึกษาก่อนตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก

แนวคิดในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแบ่งออกเป็น 4 สมัย คือ สมัยก่อนการ  
เปลี่ยนแปลงการปกครอง (2495 - 2474) ตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2459)  
สมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง (2475 - 2485) ตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และ  
การเมือง (2477) สมัยสนองความต้องการของหน่วยงาน (2486 - 2501) สมัยนี้  
ตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นสามแห่งพร้อมกันในปี พ.ศ. 2486 คือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และ มหาวิทยาลัยศิลปากร สมัยเร่งรัดพัฒนาประเทศ  
(2502 - 2515) เริ่มขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาออกไปชนบท คือ มหาวิทยาลัย-  
เชียงใหม่ (2503) มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2507) และ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์  
(2511) นอกจากนี้ยังได้ตั้งสถาบันการศึกษาชั้นสูง คือ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์  
(2509) และ ตั้งมหาวิทยาลัยเปิดแบบตลาดวิชา คือ มหาวิทยาลัยรามคำแหง (2514)

ในด้านการบริหารมหาวิทยาลัยนั้น สมัยแรก ๆ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ มหาวิทยาลัยศิลปากร (2459 - 2498) สังกัด  
กระทรวงศึกษาธิการ ส่วนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตรธิการ  
และ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยมีสภามหาวิทยาลัย  
เป็นองค์กรการบริหารสูงสุด

ในปี พ.ศ. 2497 เซอร์ ชาร์ล ดาวิน (Sir Charles Dawin)  
ผู้เชี่ยวชาญขององค์การยูเนสโก ทำรายงานเสนอให้รวมมหาวิทยาลัยในกรุงเทพฯ เข้า  
ด้วยกันเป็น "มหาวิทยาลัยกรุงเทพ" (University of Bangkok) แต่รัฐบาล  
คณะปฏิวัติซึ่งมี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เลือกใช้วิธีพบกันครึ่งทาง

คือ โอนมหาวิทยาลัยทั้งหมดมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยตราพระราชบัญญัติ -  
มหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 ทำให้สภามหาวิทยาลัยเดิมหมดสภาพไป

ใน พ.ศ. 2502 ตั้ง "สภาการศึกษาแห่งชาติ" มีผลทำให้สภามหาวิทยาลัย-  
แห่งชาติถูกยุบโดยปริยาย ตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2512 ทำให้  
เกิดแนวคิดเรื่อง "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล" หรือ "มหาวิทยาลัยแห่งรัฐ" (State  
University) กับ แนวคิดเรื่องการปฏิรูประบบการศึกษาของไทย โดย "การรวม  
การศึกษาทุกระดับไว้ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ" ขณะเดียวกัน ที่ประชุมอธิการบดี-  
มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็ได้เสนอเรื่อง "มหาวิทยาลัยแห่งรัฐ" ให้รัฐบาลพิจารณา และ  
เสนอให้รัฐบาลแยกการบริหารมหาวิทยาลัยออกมาเป็นอิสระจากระดับประณมและมัธยม  
ในที่สุดรัฐบาลก็ได้ตัดสินใจแยกการบริหาร การดำเนินงาน ของมหาวิทยาลัยทั้งหมด  
ออกมาสังกัดทบวงอิสระ คือ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ เมื่อ พ.ศ. 2515 จึงทำให้  
ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยเปลี่ยนจาก "ระบบคณะบุคคล คือ สภาการศึกษาแห่งชาติ"  
มาเป็น "ระบบผู้บริหารคนเดียวมีอำนาจสูงสุด คือ รัฐมนตรี" เช่นเดียวกับหน่วย  
ราชการอื่น ๆ ของรัฐ ซึ่งวิจิตร ศรีสอาน เห็นว่า ". . . โดยประสงค์ที่จะให้การ  
บริหารมหาวิทยาลัย มีลักษณะและรูปแบบเฉพาะของตนเอง มีความคล่องตัวมากขึ้น  
แต่ขอเท็จจริงกลับปรากฏว่า ไม่ได้ทำให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวมากพอ . . ."  
(วิจิตร ศรีสอาน 2516 : 44 - 45)

นอกจากนี้ไพฑูริย์ สีนลาร์ตัน ยังได้ศึกษาถึงพัฒนาการด้านต่าง ๆ ของ  
แต่ละมหาวิทยาลัย เช่น ด้านการเรียนการสอน การวิจัย การบริการชุมชน สภาวะ -  
แวดล้อม และโครงการพัฒนามหาวิทยาลัย เห็นว่า ปัจจุบันและอนาคตของมหาวิทยาลัย  
จะยังคงอยู่ในความดูแลของทบวงมหาวิทยาลัยเหมือนหน่วยงานอื่น ๆ แต่มีที่ประชุม-  
อธิการบดีเป็นหน่วยประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยและดวงculosอำนาจหน่วยกลาง  
". . . ปัจจุบันที่ประชุมอธิการบดีมีบทบาทอย่างสำคัญในการประสานงานระหว่าง  
มหาวิทยาลัยและนับวันจะมีมากยิ่งขึ้น . . ." (ไพฑูริย์ สีนลาร์ตัน 2616 : 143)

สรุปได้ว่า  
สรุปได้ว่า  
สรุปได้ว่า

งานที่สภาการฝึกหัดครูปฏิบัติส่วนใหญ่เป็นงานประจำ คือ งานเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติ การแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ได้แก่ อธิการ รองอธิการ หัวหน้าคณะวิชา หัวหน้าภาค ฯลฯ เป็นต้น กับการอนุมัติผู้ขอตำแหน่งทางวิชาการ อนุมัติ ปริญญาบัตร ประกาศนียบัตร หลักสูตร การออกข้อบังคับ และวางระเบียบการบริหาร ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ในวิทยาลัยครู แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาเพื่อส่งเสริมให้คำแนะนำหรือดำเนินงานของวิทยาลัยครู งานที่สภาการฝึกหัดครูทำน้อยได้แก่ การหาวิธีการอันจะยังการศึกษาอบรมและวิจัยของคณาจารย์ในวิทยาลัยครู

อุปสรรคและปัญหาของสภาการฝึกหัดครู ได้แก่ การกำหนดความสัมพันธ์ของสภาการฝึกหัดครูกับหน่วยงานอื่นในกระทรวงศึกษาธิการ ความล่าช้าในการทำงาน การกำหนดขอบข่ายความรับผิดชอบในการวินิจฉัยสั่งงานไม่แน่นอน การตัดสินใจหาใช้วิธีการประนีประนอมมากกว่าการใช้เหตุผล นอกจากนั้นสภาฯ ยังถูกครอบงำโดยคณะบุคคลโดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงศึกษาธิการ ทำให้การแสดงความคิดเห็นของสมาชิกบางประเภทถูกจำกัดทางอ้อม ส่งผลกระทบถึงการประสานงานระหว่างสภาฯ กับวิทยาลัยครูไม่บรรลุจุดมุ่งหมายหลักที่วางไว้เท่าที่ควร นอกจากนั้นยังพบว่า ความคิดเห็นของกรรมการสภาการฝึกหัดครูทั้งอดีตและปัจจุบัน กับ อธิการวิทยาลัยครูทั้งหมดในบทบาทที่เป็นจริงบางประการแตกต่างกัน อาทิ เช่น การเปิดสาขาวิชาใหม่ในระดับปริญญา การพิจารณาแต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย หัวหน้าสำนักงานอธิการและรองหัวหน้าสำนักงานอธิการ ฯลฯ เป็นต้น

ปัญหาในการบริหารงาน เดิมการบริหารงานในกรมการฝึกหัดครูก็เหมือนกับการบริหารงานในหน่วยราชการทั่วไป กล่าวคือ มีการพิจารณา การตัดสินใจ การสั่งงานมาจากผู้บังคับบัญชาระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดี แต่ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา การบริหารงานวิทยาลัยครูมีกฎหมายบังคับสองฉบับ คือ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดให้กรมการฝึกหัดครูเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กระทรวงมอบหมายให้ กับ พระราชบัญญัติวิทยาลัยครู พ.ศ. 2518 [และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2527] ซึ่งกำหนดให้ มีสภาการฝึกหัดครูเป็นองค์กรการบริหารสูงสุด มีกรมการฝึกหัดครูเป็นสำนักงานสภาการฝึกหัดครู ซึ่งจะต้องปฏิบัติ

ตามมติของสภา จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานของกรรมการฝึกหัดครู เพราะไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบในการตัดสินใจสั่งการได้ จำเป็นต้องใช้วิธีการประนีประนอมมากกว่าการใช้เหตุผล เพราะหากกรรมการฝึกหัดครูยึดหลักประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 สภาการฝึกหัดครูก็ไร้ความหมาย แต่ด้วยดีพระราชบัญญัติวิทยาลัยครูเป็นหลัก ผู้บังคับบัญชาระดับสูงอาจเพ่งเล็งได้ จึงจำเป็นต้องเลือกวิธีประนีประนอมเข้าหากัน (Compromise) เป็นการเดินสายกลาง จึงทำให้การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ เห็นสมควรปรับปรุงโครงสร้างของสภาการฝึกหัดครูใหม่ให้สอดคล้องกับกฎหมายทั้งสอง ฉบับ กำหนดอำนาจหน้าที่ ขอบข่าย ความสัมพันธ์กับกระทรวงศึกษาธิการ และกำหนดจำนวนสัดส่วนของสมาชิกให้สมดุลกัน ไม่ควรให้สมาชิกส่วนใหญ่เป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร เช่นปัจจุบัน เพราะส่งผลให้สภาการฝึกหัดครูเป็นเพียงสภารับทราบ รับรู้ คอยประทับตรา ให้ครบขบวนการของการบริหารเท่านั้น มิใช่สถานโยบาย หรือ สภาบริหาร กลายเป็น "สภาตรายาง" หรือ อย่างดีที่สุดก็เป็นเพียงสภาที่ปรึกษาเท่านั้น

รสสุคนธ์ พหลเทพ (2526) ได้ศึกษาเรื่อง "ภูมิศาสตร์อำนาจในการบริหารงานมหาวิทยาลัย : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง" สรุปได้ว่า

ฝ่ายบริหาร คือ อธิการบดี รองอธิการบดี และ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของมหาวิทยาลัยมีอำนาจมากกว่าสภามหาวิทยาลัย ซึ่งสอดคล้องกับผลงานวิจัยของ Richman และ Farmer (1977 : 180) กับ Gross และ Grambsch (1968:76-79) กล่าวคือ ระบบย่อยที่มีอำนาจสูงสุดคือ กลุ่มผู้บริหารระดับสูง ซึ่งประกอบด้วย อธิการบดี รองอธิการบดี และ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานอธิการบดี รองลงมาได้แก่ สำนักบริการทางวิชาการและทดสอบประเมินผล แผนกประชาสัมพันธ์ คณบดี ส่วนสภามหาวิทยาลัยอยู่อันดับ 5 ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514 ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้เหนืออำนาจผู้บริหาร หรือ อธิการบดี และกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์บริหารที่มีอำนาจสูงสุด

สาเหตุที่ทำให้ สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงมีอำนาจน้อยนั้น มี 4 ประการ ดังนี้ คือ

(1) องค์ประกอบและจำนวนคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีฝ่ายบริหารมากกว่ากรรมการอื่น ๆ ถึงเท่าตัว กล่าวคือ มีผู้บริหารเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย

ถึง 18 ท่าน ในขณะที่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 9 ท่าน และกรรมการบุคคลภายนอก  
อีกเพียง 1 ท่าน

(2) การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ผู้ทรงคุณวุฒินั้น ได้มาจาก  
การเสนอแนะของกรรมการโดยตำแหน่งที่มาจากฝ่ายบริหาร จึงมักเสนอแนะเฉพาะ  
พรรคพวกของตน และเลือกเสนอเฉพาะบุคคลที่มีชื่อเสียงเท่านั้น

(3) ลักษณะของกรรมการสภามหาวิทยาลัย พบว่า แต่ละท่านมีงานประจำ  
ล้นมือ บางท่านเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยหลายแห่ง

(4) ประการสุดท้าย การใช้อำนาจของสภามหาวิทยาลัยไม่ได้ใช้อำนาจ  
สูงสุดตามที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยให้อำนาจไว้ เพราะส่วนใหญ่เป็นเพียงรับทราบ  
ตามที่ฝ่ายบริหารเสนอ จึงทำให้สภามหาวิทยาลัยมีสถานะภาพเป็น "สภาตรายาง"

องค์ประกอบของมหาวิทยาลัยที่มีความสำคัญสูงสุดได้แก่ "เงินงบประมาณ"  
ซึ่งสอดคล้องกับการวิจัยของ Gross และ Grambsch ซึ่งได้ทำการวิจัยถึงสองครั้ง  
คือ ในปี 1964 และ 1971 กับงานวิจัยของ Richman และ Farmer  
(1977 : 79) เช่นเดียวกัน

งานวิจัยของ Gross และ Grambsch (1964) ซึ่งสำรวจองค์กร  
อำนาจของมหาวิทยาลัยในอเมริกาทั้งของรัฐและเอกชนรวม 68 แห่ง พบว่า "อธิการบดี  
มีอำนาจสูงสุด สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจน้อยกว่าอธิการบดี ส่วนอาจารย์และนักศึกษา  
มีอำนาจน้อยลงไปอีก" แต่เมื่อพิจารณาดัชนีของสถาบัน พบว่า "สถาบันอุดมศึกษา  
ของรัฐกระจายอำนาจมากกว่าของเอกชน และผู้ให้ทุนของเอกชนยังมีอำนาจมากกว่า  
สภามหาวิทยาลัย" และเมื่อได้วิจัยซ้ำในอีก 7 ปีต่อมา คือ ในปี ค.ศ. 1971 ก็พบว่า  
ผลงานวิจัยส่วนใหญ่ยังเหมือนเดิม มีเปลี่ยนแปลงบ้างเพียงเล็กน้อย คือ นักศึกษา  
เปลี่ยนจากอันดับ 14 มาเป็นอันดับที่ 12 คณะบดีบัณฑิตวิทยาลัยและสภามหาวิทยาลัย  
เลื่อนขึ้นมาอีก 1 อันดับ แต่คณบดีของภาควิชาพื้นฐาน หัวหน้าภาควิชา เอกชนผู้ให้ทุน  
และศิษย์เก่า ลดลงมา 1 อันดับ

มินัส เกิดปรางค์ (2527) ได้วิจัยเรื่อง "พัฒนาการของมหาวิทยาลัยสงฆ์  
ในประเทศไทย" เป็นการวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ โดยการวิเคราะห์เอกสารและ

สัมภพณ์ ได้วิเคราะห์ความเป็นมาในด้าน หลักสูตรและการสอน การบริหาร และ  
บทบาทที่มีต่อสังคมไทย รวมทั้งแนวโน้มในอนาคต ผลการวิจัยพบว่า

การศึกษาของสงฆ์ไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ เป็นการ  
ศึกษาด้านปริยัติธรรม ซึ่งในสมัยแรก ๆ แบ่งเป็น เปรียญตรี เปรียญโท และเปรียญเอก  
ต่อมาในปี พ.ศ. 2359 ได้ปรับเป็น ประโยค 1 ถึง ประโยค 9 ปัจจุบันการศึกษา  
ด้านปริยัติธรรม อยู่ในความดูแลของ มหาเถรสมาคม โดยมีกรมการศาสนา กระทรวง  
ศึกษาธิการ สนับสนุนในด้านงบประมาณบางส่วน

มหาวิทยาลัยสงฆ์มีสองสถาบันคือ สภาการศึกษามหามกุฏราชวิทยาลัย กับ  
มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย แต่ละสถาบันมีพัฒนาการมาดังนี้

สภาการศึกษามหามกุฏราชวิทยาลัย สถาปนาขึ้นตามพระบรมราชโองการของ  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ 1 ตุลาคม 2436 ณ วัดบวรนิเวศวิหาร  
ใช้นามว่า "มหามกุฏราชวิทยาลัย" เพื่อให้เป็นที่ศึกษาเล่าเรียนทางปริยัติธรรมและ  
วิชาการชั้นสูงของคณะสงฆ์ไทยฝ่ายธรรมยุติกนิกาย ครั้นถึงวันที่ 30 ธันวาคม 2488  
สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณวงศ์ ได้ทรงประกาศตั้งเป็นสถาบันการศึกษา  
ชั้นสูงสำหรับคณะสงฆ์ขึ้น โดยใช้นามว่า "สภาการศึกษามหามกุฏราชวิทยาลัย" เริ่ม  
เปิดสอนครั้งแรกเมื่อ 16 กันยายน 2489

มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย สถาปนาขึ้นตามพระบรมราชโองการของ  
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ 8 พฤศจิกายน 2432 ณ วัดมหาธาตุ  
ใช้นามว่า "มหาธาตุวิทยาลัย" เพื่อให้เป็นที่ศึกษาเล่าเรียนทางปริยัติธรรมและวิชาการ  
ชั้นสูงของคณะสงฆ์ไทยฝ่ายมหานิกาย ต่อมาได้พระราชทานชื่อให้ใหม่เมื่อ 13 กันยายน  
2439 เป็น "มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย" และพระหิมลธรรม (ช้อย ฐานทัตตเถระ)  
เจ้าอาวาสวัดมหาธาตุพร้อมด้วยพระเถระชั้นผู้ใหญ่ 57 รูป ได้ประชุมปรึกษารื้อกัน  
มีมติเป็นเอกฉันท์ยกสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยสงฆ์ เมื่อ 9 มกราคม 2490 และได้  
เริ่มเปิดสอนครั้งแรก เมื่อ 18 กรกฎาคม 2490

มหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้งสองสถาบันนี้ คณะสงฆ์ได้ยอมรับเป็นมหาวิทยาลัยของ  
คณะสงฆ์ โดยมหาเถรสมาคมยอมรับเมื่อ 16 พฤษภาคม 2512 แต่ทางราชการ

ยังไม่ยอมรับรองสถานภาพหรือปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้งสองสถาบัน จึงมีการเรียกร้องในเรื่องนี้อยู่เสมอ (จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2527 ทางการจึงได้รับรองสถานภาพโดยออกเป็น พระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการศึกษาพระพุทธศาสนา พ.ศ. 2527]

หลักสูตรของมหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้งสองสถาบัน จัดหลักสูตรในรูปแบบ "หลักสูตรเบ็ดเสร็จ" กล่าวคือ มีหลักสูตรระดับต่ำกว่าอุดมศึกษาและระดับอุดมศึกษาอยู่ในสถาบันเดียวกัน และพยายามปรับหลักสูตรให้สอดคล้องกับหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยอยู่เสมอ เพื่อให้พระภิกษุสามเณรมีความรู้เท่าทันสังคมทางโลก กล่าวคือ

หลักสูตรสภาการศึกษามหาเถรราชวิทยาลัย แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา ได้แก่ บุรพศึกษา บาลีสามัญ และเตรียมศาสนศาสตร์ และระดับอุดมศึกษา ได้แก่ หลักสูตรศาสนศาสตร์บัณฑิต (ศน.บ.) ส่วนหลักสูตรมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยก็แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับต่ำกว่าอุดมศึกษา ได้แก่ บาลีสาธิต บาลีอบรม และบาลี-เตรียมอุดม และระดับอุดมศึกษา ได้แก่ หลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาการศึกษาชั้นสูง (ป.กศ.สูง.) และหลักสูตรพุทธศาสตรบัณฑิต (พธ.บ.)

การบริหารงานมหาวิทยาลัยสงฆ์นั้น เดิมแต่ละสถาบันมีการบริหารเป็นเอกเทศในรูปคณะกรรมการ จนกระทั่งมหาเถรสมาคมยอมรับว่ามหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้งสองสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยของคณะสงฆ์แล้ว การบริหารอยู่ในความควบคุมของมหาเถรสมาคม สภาการศึกษาคณะสงฆ์ และสภามหาวิทยาลัย ตามลำดับ

บทบาทที่มีต่อสังคมนั้น มหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้งสองสถาบันได้ผลิตบัณฑิตซึ่งเป็นพระภิกษุสามเณรที่ส่วนใหญ่มาจากชนบท และเป็นผู้ที่มีฐานะยากจน หหมดโอกาสทางการศึกษาในระบบของรัฐ ให้เป็นผู้มีโอกาสดำเนินชีวิต ออกไปประกอบอาชีพทางโลกบางส่วน และอีกบางส่วนก็สืบต่อเผยแผ่พระพุทธศาสนา เป็นผู้นำชุมชนด้านพุทธศาสนาต่อไป

แนวโน้มของมหาวิทยาลัยสงฆ์ในอนาคตนั้น ผู้วิจัยคาดหวังว่า "รัฐบาลจะรับรองปริญญา และมหาวิทยาลัยสงฆ์จะได้ขยายวิทยาเขตออกไปต่างจังหวัดมากขึ้น"

### การบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ

การบริหารงานในลักษณะนี้ บางคนเรียกว่า "คณะกรรมการ"(Committee) วิจิตร ศรีสอาน (2527) เรียกว่า "คณะบุคคล" (Plural Headed) แต่บางคนก็เรียกว่า "การทำงานเป็นทีม" (Team) และ บางคนก็ตีความหมายรวมไปถึง "ระบบกลุ่มสร้างคุณภาพ หรือ กลุ่มสร้างคุณภาพของงาน" (Q.C.C. - Quality Control Circle)

สถาบันอุดมศึกษาไทยในปัจจุบัน มีองค์กรบริหารที่จัดรูปแบบขององค์กรแบบนี้ หลายองค์กร หลายลักษณะ และมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น สภามหาวิทยาลัย สภาสถาบัน สภาวิทยาลัย สภาการฝึกหัดครู ที่ประชุมคณบดี คณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการที่ปรึกษา คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย คณะกรรมการประจำคณะ หรือ สำนัก หรือ สถาบัน หรือ ศูนย์ หรือวิทยาลัย สภาคณาจารย์ หรือ สภาอาจารย์ หรือ สภาข้าราชการ คณะกรรมการบริหารกลุ่มวิทยาลัยครู คณะกรรมการการศึกษาคณะสงฆ์ คณะกรรมการ - สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ฯลฯ เป็นต้น

คณะกรรมการ หมายถึง กลุ่มของคน que เข้ามารวมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์กร อาจรวมกันในขณะที่ไม่เป็นทางการหรือเป็นทางการก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการมักทำขึ้นอย่างเป็นทางการ เพื่อรวมเอาบุคคลฝ่ายต่าง ๆ มาช่วยพิจารณาและแก้ปัญหาเฉพาะอย่างหรือปัญหาทั่วไปขององค์กร (ธงชัย สันติวงษ์ 2523 : 301)

คณะกรรมการมีหลายชนิดหลายลักษณะแล้วแต่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะเลือกใช้ เช่น คณะกรรมการถาวร (Standing Committee) คณะกรรมการชั่วคราว (Ad hoc Committee) คณะกรรมการอำนวยการ (Board of Directors) คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) คณะกรรมการนโยบาย (Policy Committee) คณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Boards) คณะกรรมการฝ่ายบริหารทั่วไประดับสูง (Top-level General Management) (เรื่องเดียวกัน : 301 - 305)

ข้อดีของการใช้ระบบคณะกรรมการบริหารงาน มีหลายประการ อาทิ เช่น เป็นการตัดสินใจที่รับฟังความคิดเห็นของกลุ่ม ทำให้ผู้บังคับบัญชาวินิจฉัยปัญหา แก้ปัญหา



ตัดสินใจได้ถูกต้องมากขึ้น สมาชิกขององค์กรมีส่วนร่วมในการบริหาร ให้ความร่วมมือช่วยในการประสานงาน ทำให้สามารถนำความรู้ ความคิด ความสามารถของแต่ละคนมาใช้ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการฝึกฝนตัวบุคคลที่จะรับช่วงการบริหารงานต่อไปในอนาคต นักบริหารเชื่อกันว่า การบริหารในระบบคณะกรรมการนี้มีความยุติธรรมสูง เพราะแต่ละคนต่างก็เป็นตัวแทนที่สำคัญของกลุ่มหรือสาขาวิชาของตน

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานในระบบนี้ก็มีข้อบกพร่องหลายประการ ที่ควรระมัดระวัง กล่าวคือ

ประเวศ วะสี (2525 : 21) กล่าวไว้ในการสัมมนาเรื่องรูปแบบที่ - เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคตว่า ข้อเสียของการตั้งคณะกรรมการก็คือ ถ้าเป็นเรื่องสำคัญ ๆ มักจะตั้งบุคคลในระดับสูง ซึ่งมักไม่ค่อยมีเวลาในการทำงาน น่าจะประยุกต์ให้มีการดำเนินการให้มีความหนักหน่วงในการพิจารณาในรูปแบบหนึ่งเสมือนการตั้งอาศรม โดยเอาผู้ชำนาญงานทางด้านวิชาการต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การบริหาร การตลาด วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ฯลฯ มารวมกลุ่มใช้เวลาคิดกันให้ละเอียด ซึ่งถ้าได้ปฏิบัติกันจริง ๆ แล้ว รัฐบาลจะสามารถนำข้อยุติมาใช้ได้อย่างดียิ่ง

ธงชัย สันติวงษ์ (2523) กล่าวถึงข้อเสียของการใช้ระบบคณะกรรมการไว้ว่า เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่าย ก่อให้เกิดความล่าช้า อาจมีอันตรายเนื่องจากการตัดสินใจที่เกินไปในลักษณะประนีประนอมมากกว่าการใช้เหตุผล อาจถูกครอบงำโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีอำนาจมากกว่าและเป็นการยากที่จะหาผู้รับผิดชอบหรือกำหนดความรับผิดชอบ

คอร์บอลลี (Corbally 1961 : 365-368) กล่าวถึงอุปสรรคของระบบ-คณะกรรมการว่า ควรคำนึงถึงขนาดเป็นสำคัญ เพราะหากมีจำนวนมากก็ยากในเรื่องความพร้อมเพรียงและการลงมติจนอาจทำให้การสื่อสารบกพร่อง การเสื่อมเสีย - จุดมุ่งหมายหลัก เพราะยิ่งนานวันเข้าจุดมุ่งหมายหลักของการบริหารก็จะค่อย ๆ เลือนหายไปเนื่องจากมีจุดมุ่งหมายย่อยหรือตัวบุคคลมีความสำคัญขึ้น หรืออาจเกิดจากความขัดแย้งในเรื่องการวิเคราะห์งานและการมอบหมายงานที่ไม่แน่นอน

ประกอบ ลุปรัตน์ (2527) กล่าวว่า ควรหลีกเลี่ยงการใช้คณะกรรมการแทนผู้บริหาร หรือ การใช้คณะกรรมการตัดสินใจโดยผู้เป็นกรรมการไม่มีอำนาจ หรือ เพื่อการรวบรวมอำนาจของผู้บริหาร

กมล ทองธรรมชาติ และ คณะ (2525) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง "การทำงานในระบบคณะกรรมการ" เนื่องจากมีปัญหาเรื่องข้าราชการพลเรือนล้นงาน ทำงานไม่คุ้มกับเงินเดือน ข้าราชการระดับสูงมีชื่อเป็นกรรมการคณะต่าง ๆ หลายชุดจนไม่มีเวลาเข้าร่วมประชุม ข้าราชการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้ปรับปรุงให้ระบบบริหารราชการมีประสิทธิภาพรวมทั้งสามารถให้บริการที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ นักบริหารระดับสูงคือ ปลัดกระทรวงและอธิบดี สุ่มมาร้อยละ 30 คณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 100 ชุด สุ่มมาร้อยละ 30 ผู้บริหารคนเดียว สุ่มมาจากกระทรวง ทบวง และ กรม ในอัตรา 1 : 10 ของแต่ละหน่วยงาน และผู้บริหารหลายคน (สำนักงานคณะกรรมการ) สุ่มมา 10 แห่ง จาก 13 หน่วยราชการ โดยใช้ค่าสถิติ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าสัมประสิทธิ์ของความแปรปรวน และทดสอบค่าความเชื่อมั่นด้วย  $t - test$

ผลการวิจัยพบว่า คณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการนโยบายหรือ กรรมการที่ทำหน้าที่ประสานงานมากกว่าจะเป็นกรรมการดำเนินงาน ในการแต่งตั้งกรรมการส่วนใหญ่แต่งตั้งโดยยึดถือตำแหน่งเป็นสำคัญ ส่วนที่แต่งตั้งโดยถือตัวบุคคลเป็นสำคัญมีน้อย จึงสรุปได้ว่า "การแต่งตั้งกรรมการส่วนใหญ่ไม่ได้ดูความสามารถเฉพาะตัว แต่ดูลักษณะของงานในหน้าที่มากกว่า"

การปฏิบัติงานของคณะกรรมการขาดแบบการประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ มีคณะกรรมการมากกว่าครึ่งหนึ่งไม่เคยมีการประเมินผลงานเลย ส่วนที่มีการประเมินก็ใช้วิธีประเมินผลด้วยแบบการรายงานผลมากกว่าวิธีอื่น

ระยะเวลาในการปฏิบัติงานไม่ได้กำหนดไว้ คณะกรรมการจึงมีลักษณะกึ่งถาวร จะเปลี่ยนแปลงก็ต่อเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลใหม่

การนำระบบคณะกรรมการเข้ามาใช้ในการบริหารราชการไทยนั้น มีอุปสรรคและปัญหาหลายประการ อาทิ เช่น

1. ขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากเปลี่ยนรัฐบาลบ่อย
2. กรรมการแต่ละท่านมักไม่มีเวลา เพราะเป็นข้าราชการประจำและมีงานอื่นประจำอยู่แล้ว ทำให้เกิดกรณีไม่ครบองค์ประชุมบ่อยครั้ง หากมอบ

ตัวแทนมาประชุม ตัวแทนก็ไม่กล้าตัดสินใจ

3. กรรมการและเลขานุการมักเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหลายชุด ไม่มีเวลาทำงานได้เต็มที่
4. มติของคณะกรรมการไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ เพราะมีผลกระทบทางการเมือง
5. ขาดความคล่องตัว เพราะมีระเบียบ กฎข้อบังคับของทางราชการ
6. กรรมการมาจากหลายหน่วยงาน จึงยากแก่การดำเนินงาน
7. กรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่ที่ได้รับ และให้ความสนใจน้อย
8. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีแนวคิดและข้อเสนอแนะทางทฤษฎีมากเกินไป ไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้
9. งานต่าง ๆ อยู่ในความรับผิดชอบของประธานคณะกรรมการและเลขานุการ
10. ขาดการประเมินผลที่เป็นแบบแผน มีเพียงรายงานเสนอจากเลขานุการเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารราชการนั้น ความล้มเหลวส่วนใหญ่เกิดจากผู้บริหารไม่สนใจจะใช้ระบบคณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการบริหารเพื่อแก้ปัญหา กลับใช้เป็นเครื่องมือประวิงเวลาหรือถ่วงเวลามากกว่า และผู้วิจัยเห็นว่า การที่คณะกรรมการไม่มาประชุม หรือ มาแล้วไม่พูนัดนั้น เป็นเรื่องเล็กน้อย ปัญหาใหญ่อยู่ที่ "การตั้งคณะกรรมการพร่ำเพรื่อ" เพราะแทนที่จะเป็นการบริหารให้มีประสิทธิภาพกลับทำให้เกิดการล่าช้ามากขึ้น เนื่องจากข้าราชการประจำใช้เวลาส่วนใหญ่ในการประชุม ควรตั้งคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่เป็นเท่านั้น ควรใช้คณะกรรมการแบบ "คณะทำงาน" หรือ "คณะกรรมการเฉพาะกิจ" เพราะคณะกรรมการดังกล่าวมีระยะเวลาแน่นอน มีภารกิจเฉพาะ กรรมการส่วนใหญ่คือความสามารถเฉพาะบุคคล ตามหลักทฤษฎีที่ว่า "เป็นการรวมบุคคลสายอาชีพต่าง ๆ เพื่อระดมความคิดในการ -

แก้ปัญา และหาหนทางเลือกที่ดีที่สุด"

อนึ่ง ผู้วิจัยได้กล่าวถึงระบบการทำงานด้วยคณะกรรมการแบบ "คณะกรรมการเฉพาะกิจ" หรือ "คณะทำงาน" เป็นกรณีตัวอย่าง คือ คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการศึกษาประชาบาล ทำให้เกิด "สำนักงานการประถมศึกษาแห่งชาติ" คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาปัญหาการเพิ่มขึ้นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดการกำหนดอัตราเพิ่มของแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 2 คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาความร่วมมือระหว่างตำรวจกับประชาชน เป็นต้น

การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหารนั้น พบว่า หน่วยงานที่มีผู้บริหารหลายคน คือ สำนักงานคณะกรรมการนั้น ใช้เพื่อกำหนดนโยบายและทิศทางการดำเนินงาน ส่วนหน่วยงานที่มีผู้บริหารคนเดียว ใช้เพื่อควบคุมการดำเนินงาน และลักษณะของคณะกรรมการส่วนใหญ่เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ

ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย ได้เสนอแนะว่า การใช้ระบบคณะกรรมการ การตั้งคณะกรรมการ ควรเป็นหน่วยงานที่ยังไม่มีผู้ใดรับผิดชอบโดยตรง หรือ เป็นหน่วยงานที่มีปัญหาต้องรีบเร่งแก้ไขหรือปฏิรูปโดยด่วน ควรตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจและกำหนดระยะเวลาให้แน่นอน ประธานกรรมการควรเป็นบุคคลที่คณะกรรมการยอมรับและผู้บริหารไว้วางใจ ส่วนเลขานุการควรเป็นผู้มีความชำนาญหรือมีประสบการณ์มากเพราะกลไกสำคัญของงานอยู่ที่เลขานุการ

การประเมินผลควรประเมินด้วยวิธีลับ ประเมินทั้งประธานกรรมการและคณะกรรมการแต่ละชุด แล้วส่งผลให้หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ควบคุมและติดตามผล ซึ่งหน่วยงานกลางนี้ควรสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือ สำนักงานปลัดกระทรวง และมีหน้าที่ทำความเข้าใจหรือกลั่นกรองเบื้องต้นในการแต่งตั้งคณะกรรมการ การกำหนดรูปแบบการประเมินและการรายงาน

ขนาดของคณะกรรมการควรอยู่ระหว่าง 5 - 11 คน ควรมีค่าตอบแทนเป็นรายเดือน แต่ละคนไม่ควรเป็นกรรมการเกิน 3 คณะในขณะเดียวกัน โดยเฉพาะเลขานุการควรคำนึงถึงเป็นกรณีพิเศษหากจะเป็นเลขานุการมากกว่าหนึ่งคณะกรรมการ

การบริหารในรูปแบบของคณะกรรมการอีกรูปแบบหนึ่งก็คือ "คิว ซี" หรือ "คิว ซี ซี" ซึ่งย่อมาจากภาษาอังกฤษว่า "Quality Control Circle" ซึ่งเจริญ วัชรรังษี (2528 : 11) เรียกว่า "ระบบกลุ่มสร้างคุณภาพ" (กสค.) และ ประวิทย์ จงวิศาล (2528 : 24) เรียกว่า "กลุ่มพัฒนาคุณภาพของงาน" (กพง.) เป็นระบบบริหารงานที่พัฒนาขึ้นในประเทศญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยถือหลักว่า "การทำงานทุกอย่างต้องทำเป็นทีม ทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหาร มีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ งานทุกอย่างมีปัญหาแฝงอยู่เสมอ หน้าที่ของทุกคนคือ ต้องค้นหาปัญหาให้พบและหาสาเหตุให้ได้ แล้วแก้ที่สาเหตุ เมื่อแก้ได้แล้วก็ต้องหาหนทางป้องกันมิให้เกิดปัญหานั้นซ้ำอีก" (เจริญ วัชรรังษี 2528 : 20)

ในการรวมกลุ่มกันทำงานนั้น เป็นการรวมกลุ่มของบุคลากรในหน่วยงานเดียวกันโดยความสมัครใจระหว่าง 3 - 10 คน เพื่อปรึกษาหารือหาหนทางปรับปรุงแก้ไขการทำงานที่พวกตนรับผิดชอบอยู่ โดยใช้เทคนิคต่าง ๆ เข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ การค้นหาปัญหา การแก้ปัญหา การปรับปรุงคุณภาพ และการเสริมสร้างประสิทธิภาพของงาน (นิธิตา เงินประเสริฐศรี 2528 : 33)

การรวมตัวของบุคลากรนี้ทำได้ทุกระดับ ถ้าผู้บริหารระดับสูงรวมกลุ่มกันก็เรียกว่า "กรรมการบริหารคุณภาพ" ถ้าเป็นบุคลากรระดับกลางก็เรียกว่า "กลุ่มที่ปรึกษาและกลุ่มผู้ประสานงาน" ถ้าเป็นบุคลากรระดับล่างก็เรียกว่า "กลุ่มสร้าง - คุณภาพ"

ระบบกลุ่มสร้างคุณภาพนี้มุ่งปลูกฝังจิตสำนึกให้ทุกคนมีส่วนร่วมรับผิดชอบโดยการทำงานเป็นทีม สร้างกติกา ปลูกฝังนิสัยแต่เขาวัวยให้มีความรับผิดชอบ ไม่สนับสนุนการทำงานที่จะเอาดีเอาเด่นคนเดียว คิดว่าตนเก่งกว่าคนอื่น เป็นเลิศกว่าคนอื่น ตนเป็นผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญงาน จึงต้องมีความสำคัญมากกว่าคนอื่น

Q.C.C. กับ MBO (Management by Objectives) มีหลักการบริหารคล้ายกัน คือ "หลักการบริหารแบบมีส่วนร่วม" แต่ MBO มีกลุ่มใหญ่กว่า Q.C.C. กล่าวคือ MBO เป็นการรวมกันของบุคลากรทั้งองค์การทั้งกรม ทั้งกอง แต่ Q.C.C. เป็นการรวมกลุ่มของบุคลากร 3 - 10 คน

## สรุป

จากเอกสารและงานวิจัยที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าแนวคิดในการบริหาร สถาบันอุดมศึกษามีหลายรูปแบบ เป็นต้นว่า รูปแบบการเมือง รูปแบบระบบเปิด รูปแบบการมีส่วนร่วม รูปแบบคณะกรรมการ รูปแบบราชการ รูปแบบกลุ่มสร้างคุณภาพหรือคิวซีซี ฯลฯ เป็นต้น บางรูปแบบก็สามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทย บางประเภทได้ ทั้งนี้เพราะสถาบันอุดมศึกษาของไทยมีหลายประเภท มีหลายสังกัด แล้วแต่ผู้แบ่งจะยึดถือแนวคิดรูปแบบใดเป็นฐานในการจำแนก เคยมีผู้เชี่ยวชาญเสนอให้รวมมหาวิทยาลัยของไทยในกรุงเทพฯ เป็นมหาวิทยาลัยเดียวกันเพื่อความสมบูรณ์แบบของมหาวิทยาลัยตามแนวคิดของสภากลาโหมไทยก็เลือกเอาวิธีพบกันครึ่งทางคือ โอนทุกมหาวิทยาลัยมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอยู่สมัยหนึ่ง และปัจจุบันโอนไปอยู่ในสังกัดของทบวงมหาวิทยาลัยส่วนหนึ่ง สังกัดกระทรวงศึกษาอีกส่วนหนึ่ง และยังมีสังกัดกระทรวงและหน่วยงานอื่น ๆ อีกบ้าง

สำหรับโครงสร้างการบริหารนั้นส่วนใหญ่เห็นว่าสถาบันอุดมศึกษาควรมีโครงสร้างดังนี้คือ สภาสถาบัน ฝ่ายบริหาร ระบบการบริหารภายใน เป็นต้น สภาสถาบันเป็นองค์กรการบริหารสูงสุด มีอธิการบดีเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงาน มีผู้บริหารระดับรอง ๆ ลงมารับผิดชอบงานเป็นส่วน ๆ ตามที่อธิการบดีมอบหมาย มีระบบคณะกรรมการบริหารภายในสถาบันหลายคณะ มีสภาคณาจารย์เป็นองค์กรเสนอแนะ ฯลฯ โครงสร้างเหล่านี้มีองค์ประกอบแตกต่างกันไปตามสถาบัน ห้องดินปรีชญา และหรืออาจมีอิทธิพลภายนอกมาเกี่ยวข้องได้

การศึกษาของคณะสงฆ์มีรูปแบบเฉพาะต่างจากสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ กล่าวคือมีอิสระในการบริหาร ไม่ต้องขึ้นกับทบวงศึกษาธิการ หรือ ทบวงมหาวิทยาลัย คณะสงฆ์มอบหมายให้มหาเถรสมาคมเป็นผู้ควบคุมดูแลและมีคณะกรรมการการศึกษาของคณะสงฆ์ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการศึกษา พ.ศ. 2527 ประสานงานร่วมกันไปด้วย ส่วนสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ ของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัย สถาบัน วิทยาลัยครู วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา ก็มีรูปแบบและโครงสร้างแตกต่างกันบ้างเล็กน้อย ซึ่งจะได้อธิบายถึงในบทต่อไป