

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การศึกษาในระดับอุดมศึกษามีบทบาทหน้าที่สำคัญต่อการผลิตกำลังคนเพื่อให้มีความรู้อย่างลุ่มลึกในสรรพวิชาการต่างๆอย่างทันสมัย ทันเหตุการณ์ ทันโลก ควบคู่กับการเป็นผู้มีคุณธรรมที่ดำรงตามวัฒนธรรมไทยนำไปประยุกต์ใช้ในชีวิตประจำวัน และดำรงอยู่ในสังคมด้วยความสันติสุข

จากสภาพสังคมโลกที่ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมเทคโนโลยีข่าวสาร สังคมที่เน้นคุณภาพ สังคมแห่งการแข่งขันอย่างสูง และสังคมที่ไร้พรมแดนแห่งการเรียนรู้ ทำให้การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องเน้นความเป็นอิสระของการบริหารตนเอง เพื่อให้มีความคล่องตัวทันต่อการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นมหาวิทยาลัยของไทยในปัจจุบัน ต้องปรับเปลี่ยนไปตามครรลองของการบริหารและจัดการที่ดีมีคุณภาพสามารถแข่งขันกับมหาวิทยาลัยทั่วโลกได้ โดยจะต้องให้ความสำคัญต่อการบริหารจัดการที่เน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องการบริหารคนเพื่อให้ใช้ศักยภาพเต็มขีดความสามารถ รวมทั้งพยายามขจัดคนที่ไร้คุณภาพออกไปเพื่อมุ่งหวังให้ได้คนดีคนเก่งมาปฏิบัติภารกิจที่สำคัญในมหาวิทยาลัย

กระแสการปฏิรูปอุดมศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยนอกจากจะเป็นผลอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางในทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง เทคโนโลยีและวัฒนธรรมตามกระแสโลกาภิวัตน์แล้ว ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการขยายตัวของปริมาณนิสิตนักศึกษา ความต้องการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาที่เพิ่มมากขึ้น ความเจริญก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ความคาดหวังของสังคมที่มีต่ออุดมศึกษาในฐานะกลไกที่สำคัญต่อการพัฒนาศักยภาพทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติได้ ปัญหาคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของสังคมหรือตลาดแรงงานและสภาพความจำกัดด้านงบประมาณ ประกอบกับการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ที่มุ่งให้การศึกษาระดับอุดมศึกษามีการบริหารจัดการที่ดี เปิดโอกาสทางการศึกษาแก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกัน พัฒนาคุณภาพของการศึกษาให้มีความสอดคล้องกับบริบทของสังคมและต้องมีความเป็นสากล ดังนั้นทิศทางการปฏิรูปอุดมศึกษาของไทยจึงมีพื้นฐานมาจากการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างจากประเทศอื่นๆออกไป

ในส่วนของแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในรัชกาลปัจจุบัน เกี่ยวกับการศึกษานั้น สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อันเชิญมาโดยสรุปไว้ในหนังสือที่ระลึกเนื่องในมหามงคลสมัยฉลองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี (2540. หน้า 188) ความว่า

...พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงชี้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการศึกษาวิชาความรู้ และผลแห่งการใช้ความรู้ ความคิด ความประพฤติ ทักษะคติ ค่านิยม และคุณธรรมของบุคคล ฉะนั้นการศึกษาจึงไม่ใช่การกระทำหรือกิจกรรมที่สิ้นสุดในตัวเอง แต่เป็นเครื่องมือที่นำไปสู่จุดมุ่งหมายบางประการ การศึกษาในความหมายนี้จะเกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิชาความรู้ทั้งในทางวิชาการ (ทฤษฎี) และในทางธรรม (ปฏิบัติ) หมายความว่า การศึกษาจะต้องให้หลักการแห่งวิชาการที่จะช่วยให้แนวทางการปฏิบัติบรรลุผลและให้ความรู้แห่งการปฏิบัติ อันได้แก่การฝึกฝนปฏิบัติในความเป็นจริง เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญและชำนาญ...

นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวยังทรงเน้นการศึกษาเพื่อปลูกฝังคุณธรรม ศีลธรรม ตลอดจนคุณสมบัติต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องกำกับความคิดและความประพฤติให้ใช้วิชาความรู้ เพื่อประโยชน์ในทางที่ดีต่อตนเองและส่วนรวม คือประเทศชาติ โดยทรงให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ในทางที่ดีต่อตนเองและส่วนรวมที่สอดคล้องสัมพันธ์กันซึ่งจะสะท้อนถึงปรัชญาสำคัญของการศึกษาที่จะช่วยชี้้นำให้การปฏิรูปการศึกษามีความถูกต้องครบถ้วนและสมบูรณ์

ก่อนที่จะมีการปฏิรูปการศึกษานั้น ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจกล่าวได้ว่าสังคมไทยมีรูปแบบการจัดการศึกษาของตนเอง ที่สอดคล้องกับลักษณะสังคมการเมือง และเศรษฐกิจในยุคสมัยนั้น นับตั้งแต่ สุโขทัย อยุธยา โดยสืบเนื่องมาจนถึงช่วงรัตนโกสินทร์ สังคมไทยทั่วไปยังมีลักษณะปิดและเป็นสังคมเกษตรกรรมอยู่มาก ดังนั้นการศึกษาในแบบดั้งเดิมของไทย จึงมีลักษณะไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ตายตัว จะแปรเปลี่ยนไปตามสภาพชุมชนของสถาบันศาสนาที่ประพฤติปฏิบัติในท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นระบบการศึกษาตามความนิยมของการศึกษาสมัยใหม่ รูปแบบการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของไทยในอดีตจะเน้นไปทางศาสนศึกษา และจริยศึกษาเป็นสำคัญแล้วยังมีส่วนในการเตรียมคนเพื่อรับราชการอีกด้วย

ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ถือได้ว่าเป็นยุคการปฏิรูปการศึกษาในระดับสูงของประเทศครั้งสำคัญ จนกลายเป็นแรงกระตุ้นที่นำมาสู่การสถาปนาระบบอุดมศึกษาไทย ในที่สุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของไทยที่มีรากฐานมาจากการหลอมรวมโรงเรียนวิชาชีพพระดับสูงที่มีอยู่เดิม โรงเรียนที่เป็นแกนในการพัฒนา ได้แก่

โรงเรียนขนาดเล็กหลวง ซึ่งได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนในรัชกาล พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อ พ.ศ. 2453 แนวคิดในการจัดตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนนี้ สะท้อนให้เห็นความตั้งใจที่จะพัฒนาโรงเรียนนี้ให้เจริญเติบโตขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยมาตั้งแต่แรกแล้ว เมื่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้รับการสถาปนาเป็นมหาวิทยาลัย ได้มีภารกิจที่ชัดเจนต่อการตอบสนองปัญหาเฉพาะหน้าของประเทศในเรื่องพัฒนา กำลังคนเป็นความสำคัญอันดับแรก ในขณะที่เดียวกันก็ค่อย ๆ พัฒนาคือความเป็นมหาวิทยาลัยตามคตินิยมสากลขึ้นมาอย่างช้า ๆ จนจนกระทั่งมีการปฏิรูปการศึกษาอีกครั้งใน พ.ศ. 2475 มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย โดยคณะราษฎรได้สร้างกระแสความคิดใหม่ของการอุดมศึกษาไทยที่เน้นปรัชญา เสรีนิยม ให้องค์กรการศึกษาในระดับสูงเป็นเรื่องของสิทธิและโอกาสที่พึงแผ่ขยายออกไปให้กว้างขวางสู่ประชาชน กระแสความคิดดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการผลักดันทำให้เกิดมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาอีกหลายแห่ง

ด้วยสภาพสังคมโลกในปัจจุบันซึ่งเปลี่ยนเป็นสังคมเทคโนโลยีข่าวสาร สังคมที่ไร้พรมแดน ความรู้จึงทำให้มหาวิทยาลัยไทยต้องพัฒนาตามไปด้วย กลุ่มนักวิชาการ นักบริหาร และนักธุรกิจเอกชน ซึ่งต้องการให้มหาวิทยาลัยไทยมีคุณภาพ สามารถแข่งขันกับมหาวิทยาลัยทั่วโลกได้ ต้องเน้นการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องการบริหารคนให้คุ้มคุณค่า และศักยภาพตลอดจนการขจัดคนที่ไร้คุณภาพออกไป มุ่งหวังจะได้คนดี คนเก่ง มาปฏิบัติภารกิจในมหาวิทยาลัย ด้วยแนวคิดดังกล่าว มหาวิทยาลัยไทยจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทโดยเฉพาะความคล่องตัวในการบริหารองค์กร การบริหารคน การบริหารวิชาการ การบริหารการเงิน เป็นต้น การที่จะทำให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว สร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ สนองความต้องการของสังคมได้ แนวทางหนึ่งคือ การปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยอิสระ (Autonomous University) ทั้งนี้การเป็นมหาวิทยาลัยอิสระอาจปรับเปลี่ยนระบบโดยออกจากระบบราชการ ซึ่งเรียกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยนอกระบบ สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับนั้น รัฐบาลมีนโยบายให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เคยสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยจำนวน 20 แห่ง ออกไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ ภายในปี พ.ศ. 2545

แนวคิดในการปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับนี้ สภาคณาจารย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2545 หน้า 3) ให้เหตุผลว่า “ได้มีการจัดสัมมนา เรื่องระบบบริหารมหาวิทยาลัย ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และมีการจัดสัมมนาอีกหลายครั้งจนกระทั่ง ปี พ.ศ.2515 สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติเสนอต่อ

คณะรัฐมนตรี แต่ไม่ผ่านการพิจารณาโดยมีมติให้แต่ละมหาวิทยาลัยไปสอบถามความเห็น
คณาจารย์แต่ละมหาวิทยาลัยเสียก่อน"

กระแสของการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยใน
กำกับของรัฐมีมากขึ้น เมื่อ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 2 มอบให้ นายอภิสิทธิ์
 เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ดูแลการปฏิรูประบบราชการไทย และการให้
มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ทั้งนี้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2541
 ซึ่งมีเหตุผลที่สำคัญคือ การปฏิบัติตามเงื่อนไขเงินกู้ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย โดยระบุไว้
 ในปี พ.ศ.2541 มหาวิทยาลัยของรัฐจะต้องเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับอย่างน้อย 1 แห่ง
 มหาวิทยาลัยของรัฐที่เหลือทั้งหมดต้องออกนอกระบบราชการภายในปี พ.ศ. 2545 เพื่อให้
 มหาวิทยาลัยมีความอิสระ มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล
 ด้านวิชาการ ด้านสวัสดิการและด้านอื่น ๆ เป้าหมายสุดท้ายคือการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ
 นอกจากนี้เกิดจากความจำเป็นเพราะมหาวิทยาลัย จะต้องถูกยุบไปรวมกับกระทรวงศึกษาธิการ
 ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การเข้าไปอยู่ภายใต้กระทรวงใหม่จะส่งผลให้
 เกิดความไม่คล่องตัว รวมทั้งทำให้ภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

แม้ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นรูปแบบหนึ่งแห่งการเป็นมหาวิทยาลัยอิสระที่
 ไม่เป็นส่วนราชการมีพระราชบัญญัติ จัดตั้งเป็นของตนเองไม่ต้องยึดติดกับระบบราชการเป็น
 นิติบุคคล และการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยทั้งหมดอยู่ภายใต้นโยบายของสภามหาวิทยาลัย
 นั้น ๆ มหาวิทยาลัยในกำกับตามโครงการนำร่องนั้นยังไม่เป็นบรรทัดฐานจูงใจที่ดีให้บุคลากรของ
 มหาวิทยาลัยของรัฐปรับเปลี่ยนระบบตาม เพราะมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบราชการไปแล้ว รัฐวิ
 ได้มีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารวิชาการ
 การบริหารบุคคล การบริหารการเงินและทรัพย์สิน อย่างเป็นรูปธรรม ทั้ง ๆ ที่รูปแบบการเป็น
 มหาวิทยาลัยอิสระตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 (2542 . หน้า 30)
 กำหนดว่า

...ให้สถานศึกษาของรัฐจัดการศึกษาระดับปริญญา เป็นนิติบุคคล อาจจัดเป็นส่วนราชการ
 การหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดย
 อิสระสามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเองมีความคล่องตัวมีเสถียร
 ภาพทางวิชาการและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย ตามกฎหมายว่า
 ด้วย การจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ...

จากสาระตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นชัดเจนว่า มหาวิทยาลัยอิสระอาจเป็นส่วนราชการก็ได้ หรือจะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงและ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีธนบุรี ซึ่งสถานภาพของบุคลากรมีตำแหน่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย (2545. หน้า 63) ได้สำรวจเรื่อง ทางเลือกสถานภาพของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยได้รับข้อมูลจาก มหาวิทยาลัยของรัฐ 15 แห่ง จากจำนวน 20 แห่ง จำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 12,168 คน ปรากฏว่า คณาจารย์ ข้าราชการ และพนักงานที่สังกัดอยู่ในมหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั่วประเทศที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยร้อยละ 80 ต้องการมีสถานภาพเป็นข้าราชการ มหาวิทยาลัยที่แยกออกมาจากข้าราชการพลเรือน สามารถบริหารตนเองได้อย่างอิสระทุกอย่าง ส่วนใหญ่จะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ภายใต้ พ.ร.บ. ของมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยอิสระของรัฐ) ต้องการมีสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย อยู่ภายใต้สัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) ร้อยละ 15 และไม่ระบุอีกร้อยละ 5

ประชาคมของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้แสดงประชามติเกี่ยวกับรูปแบบการบริหาร มหาวิทยาลัย (2545. หน้า 34) สรุปได้ดังนี้

...การบริหาร ประกอบด้วยการบริหาร 5 ด้าน ได้แก่ การบริหารมหาวิทยาลัย การบริหารวิชาการ การบริหารบุคคล การบริหารกิจการนิสิต และการบริหารทรัพยากร โดยมุ่งเน้นการบริหารตามหลักการบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล การมีอิสระเสรีภาพทางวิชาการ และการบริหาร วิชาการ โดยมุ่งเน้นการมีสำนึกเพื่อสนองความต้องการที่แท้จริงของสังคม ให้โอกาสเท่าเทียมกันในการศึกษาและความเป็นเลิศทางวิชาการที่ประชุมสภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีมติเห็นชอบ สถานภาพให้เป็นมหาวิทยาลัยที่มีอิสระอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติของตนเอง ได้รับการสนับสนุนงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล มีระบบบริหารที่เป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส ตรวจสอบได้และยุติธรรม มีบัญชีเงินเดือนของตนเอง ผู้ทำงานในมหาวิทยาลัยมีสถานภาพเป็น "ข้าราชการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" มีความมั่นคงในการทำงาน สำหรับการเป็นมหาวิทยาลัยอิสระตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 ที่ระบุว่า จะเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐนั้น ประชากรในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ลงประชามติเลือกสถานภาพบุคลากร ซึ่งมีผู้

แสดงความคิดเห็นประมาณ 6,000 คน มาลงประชามติ 3,881 คน คิดเป็นประมาณร้อยละ 64.88 ผู้ลงประชามติ 3,757 คน แสดงความเห็นว่าจะจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ควรเป็นส่วนราชการ 3,077 คน หรือร้อยละ 81.90 และเห็นว่า ไม่ควรเป็นส่วนราชการ 680 คน หรือร้อยละ 18.10...

จากปรากฏกาพิเศษของ พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2545 เรื่อง มหาวิทยาลัยไทย : รูปแบบที่พึงประสงค์ของประชาคม ณ หอประชุมพ่อขุนรามคำแหงมหาราช มหาวิทยาลัยรามคำแหง ตอนหนึ่งกล่าวว่า (2545 . หน้า 5) "แม้ว่ารัฐบาลชุดก่อนจะบังคับให้มหาวิทยาลัย ออกนอกระบบราชการ แต่รัฐบาลชุดนี้ไม่บังคับ ขึ้นกับแต่ละมหาวิทยาลัยจะร่างพ.ร.บ. มาอย่างไร" ซึ่งแสดงว่า รัฐบาลยินดีที่จะปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 36 ประกอบกับการระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบมหาวิทยาลัยอิสระ ซึ่ง ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2544 . หน้า 18) ประธานกลุ่มรายงานการสัมมนาเรื่อง มิติใหม่ของการปฏิรูปอุดมศึกษาไทย : หัวใจแห่งการพัฒนาชาติ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2545 ณ จังหวัดพิษณุโลก จัดโดยทบวงมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยนเรศวร มีข้อสรุปดังนี้

" การพัฒนามหาวิทยาลัยไทยให้มีคุณภาพ มีความคล่องตัว สร้างความเป็นเลิศทางวิชาการมีเอกลักษณ์ตามวิถีไทย มีส่วนร่วมการพัฒนาชั้นนำสังคมและมีความเป็นสากล มหาวิทยาลัยไม่ควร มีรูปแบบเดียวกันที่เหมือนกันหมด แต่ควรมีรูปแบบที่หลากหลาย โดยอาจจะอยู่นอกระบบราชการ และในระบบราชการ หรือรูปแบบอื่น ๆ"

ด้วยสาระแห่งมาตรา 36 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติให้มหาวิทยาลัยดำเนินกิจการโดยอิสระสามารถเป็นส่วนราชการได้ ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย สมัยประชุมสามัญครั้งที่ 7/2544 เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2544 ณ สภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยรามคำแหง มีมติเห็นชอบให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา มีสถานภาพเป็นข้าราชการของมหาวิทยาลัย โดยแยกออกมาจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ไปเป็นคณะกรรมการข้าราชการในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) โดยตรง เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ก.ต.) และคณะกรรมการข้าราชการอัยการ (ก.อ.) การบริหารมีความอิสระ ทุกอย่างสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ ได้รับเงินจากรัฐบาลประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปเป็นรายปีให้มาทั้งหมด (Block Grant) สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ เหมือนกับมหาวิทยาลัยของรัฐ

ในปัจจุบัน ซึ่ง จรัส สุวรรณเวลา (2545 : หน้า 6) ให้ความเห็นเรื่อง มหาวิทยาลัยอิสระของรัฐที่ยังเป็นส่วนราชการ "มีส่วนดีที่แยกอิสระออกมาจาก ก.พ. รัฐจะยอมให้แยกได้ใหม่ จะเกิดอย่างนั้นขึ้นมาได้หรือไม่ รูปแบบนี้เหมาะสมกับมหาวิทยาลัยหลายแห่ง"

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยตระหนักในทิศทางของการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารการศึกษาของชาติในระดับอุดมศึกษาเป็นอย่างยิ่ง จึงได้ศึกษาและวิจัย รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยอิสระของรัฐที่เป็นส่วนราชการ โดยจะเป็นข้อมูลที่สำคัญต่อรัฐบาล รัฐสภา สถาบันการศึกษา องค์กรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้สนใจทั่วไป เพื่อให้ได้รูปแบบมหาวิทยาลัยอิสระของรัฐ ซึ่งเป็นที่พึงประสงค์ของประชาคมอีกรูปแบบหนึ่ง

ความมุ่งหมายของการวิจัย

เพื่อสร้างและ ประเมินรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยอิสระของรัฐ ในด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

ผลการวิจัยนี้ จะทำให้ได้รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยอิสระของรัฐที่พึงประสงค์ของประชาคมในมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้บริหาร ผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา รัฐบาลและบุคลากรส่วนอื่น ๆ สามารถนำไปใช้ในการพัฒนารูปแบบของมหาวิทยาลัยให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพต่อไป ตลอดจนนำไปเป็นกรอบความคิดในการจัดทำพระราชบัญญัติให้เหมาะสมกับมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาต่อไปในอนาคต

ขอบเขตของการวิจัย

ผู้วิจัยศึกษาและเก็บข้อมูลเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จำนวน 20 สถาบัน ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัย

ศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

กรอบการวิจัย

การศึกษาและการวิจัยครั้งนี้ได้กรอบแนวคิดการวิจัยจากทบทวนมหาวิทยาลัย วิจิตร ศรีสอ้าน และกุลิกและเออร์วิก (Gulick & Urwick), โดยแยกการบริหารมหาวิทยาลัยเป็น 4 ด้าน คือ

1. การบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วย
 - 1.1 ปรัชญา เป้าหมายและพันธกิจของมหาวิทยาลัย
 - 1.2 โครงสร้างมหาวิทยาลัย
 - 1.3 องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย
 - 1.3.1 คุณสมบัติ และบทบาทหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย
 - 1.3.2 การได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัย
 - 1.3.3 วาระของสภามหาวิทยาลัย
 - 1.4 อธิการบดี
 - 1.4.1 คุณสมบัติ และบทบาทหน้าที่ของอธิการบดี
 - 1.4.2 การได้มาของอธิการบดี
 - 1.4.3 วาระของอธิการบดี
 - 1.5 อื่นๆ
2. การบริหารงานวิชาการ ประกอบด้วย
 - 2.1 บทบาทหน้าที่ของสภาวิชาการ
 - 2.2 องค์ประกอบของสภาวิชาการ
 - 2.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ
 - 2.4 ระบบและกลไกในการประกันคุณภาพ
 - 2.4.1 การประกันคุณภาพภายใน
 - 2.4.2 การประกันคุณภาพภายนอก

2.5 อื่น ๆ

3. การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย
 - 3.1 ฐานะตามกฎหมายของบุคคล
 - 3.2 การกำหนดกรอบ ตำแหน่ง และอัตรากำลัง
 - 3.3 ระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล
 - 3.4 อื่น ๆ

4. การบริหารงานการเงิน และทรัพย์สิน ประกอบด้วย
 - 4.1 ลักษณะรายได้ของมหาวิทยาลัย
 - 4.2 การพิจารณาเงินอุดหนุน
 - 4.3 ระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน
 - 4.4 ระบบการบัญชี และการตรวจสอบ
 - 4.5 อื่น ๆ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย หมายถึง แนวทางการบริหารงานในมหาวิทยาลัย ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดรูปแบบการบริหารเป็น การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานวิชาการ การบริหารงานบุคคล การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน
2. การบริหารงานทั่วไป หมายถึง แนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยโดยคำนึงถึง องค์ประกอบปรัชญา โครงสร้างมหาวิทยาลัย องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย และอธิการบดี
3. การบริหารงานวิชาการ หมายถึง สภาวิชาการมีบทบาทหน้าที่บริหารงานวิชาการ เป็นคณะ แยกออกมาจากคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยจะบริหารงานวิชาการให้เสร็จสิ้นที่ สภาวิชาการเป็นส่วนใหญ่ โดยคำนึงถึงองค์ประกอบ บทบาทหน้าที่ของสภาวิชาการ องค์ประกอบของสภาวิชาการ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ และระบบกลไกในการประกันคุณภาพ

4. การบริหารงานบุคคล หมายถึง คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยซึ่งมีบทบาทหน้าที่บริหารงานบุคคล โดยคำนึงถึงองค์ประกอบ ฐานะตามกฎหมายของบุคคล การกำหนดกรอบตำแหน่ง และอัตรากำลัง ระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

5. การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน หมายถึง คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย และคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ควบคุมดูแล บำรุงรักษา ใช้งบประมาณแผ่นดิน และงบประมาณรายได้ที่เป็นที่ราชพัสดุ และทรัพย์สินอื่นๆ โดยคำนึงถึงองค์ประกอบลักษณะรายได้ของมหาวิทยาลัย การพิจารณาเงินอุดหนุนระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน ระบบการบัญชี และการตรวจสอบ

6. มหาวิทยาลัยของรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จำนวน 20 สถาบัน สถานภาพของมหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล บุคลากรมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ได้รับงบประมาณจากรัฐผ่านทบวงมหาวิทยาลัย

7. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานภาพของมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ และไม่ใช่ออกชน เป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับของรัฐ เป็นหน่วยงานที่รัฐยังคงสนับสนุนงบประมาณแผ่นดิน มีความอิสระในการบริหารงาน ภายใต้กรอบแห่ง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยนั้น การบริหารจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้สัญญาจ้างกับมหาวิทยาลัย

8. มหาวิทยาลัยอิสระของรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานภาพของมหาวิทยาลัย เป็นส่วนราชการแบบใหม่ที่แยกออกมาจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยแยกออกมาเป็นคณะกรรมการข้าราชการในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) โดยเฉพาะการแยกระบบเช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ก.ต.) และคณะกรรมการข้าราชการอัยการ (ก.อ.) ซึ่งบุคลากรมีสถานภาพเป็นข้าราชการมหาวิทยาลัย สามารถบริหารตนได้อย่างอิสระ ภายใต้กรอบแห่ง พ.ร.บ.มหาวิทยาลัยนั้น การบริหารจะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ การดำเนินการทุกอย่างเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ยกเว้นการมี ก.ม. โดยตรงมีสถานภาพเป็นข้าราชการสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการไม่น้อยกว่ากับมหาวิทยาลัยของรัฐในปัจจุบัน