

# การบริหารมหาวิทยาลัย

โดย ป๋วย อึ๊งภากรณ์

## วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

การจัดระเบียบหน่วยงานหรือสถาบันใด ๆ ย่อมมีจุดมุ่งหมายที่จะอำนาจให้หน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์โดยดี มีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับลักษณะของหน่วยงานนั้น ๆ เมื่อกล่าวถึงมหาวิทยาลัย (และสถาบันอื่นชั้นอุดมศึกษา) จึงสมควรที่จะพิจารณาวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยเป็นเบื้องต้น

วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย พอจะสรุปได้ดังนี้ :-

- (ก) อบรมให้นิสิตนักศึกษาเป็นปัญญาชน มีความรอบรู้ สามารถพิจารณาทั้งกรณีโลกและกรณีธรรม และสามารถให้สติปัญญาที่ดีอ่านโดยชอบธรรม
- (ข) ฝึกสอนให้นิสิตนักศึกษามีวิชาดีพระคัมภีร์ เพื่อนำไปใช้ประกอบสัมมาชีวะเป็นประโยชน์แก่ตนเองและสังคม
- (ค) ส่งเสริมวิชาการ ให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ ทั้งทันเหตุการณ์และนำหน้าเหตุการณ์

เพื่อประหยัดเวลา จะขอไม่ขยายความในวัตถุประสงค์สามข้อนี้ และหวังว่าแม้จะมีผู้ไม่เห็นด้วยอยู่บ้าง ก็คงมีข้อแตกต่างกันแต่ในผลความ หลักการคงจะพอผ่องแผ้วให้เป็นจุดมุ่งหมายได้

## ปัจจัยที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์

การที่จะอำนาจให้มหาวิทยาลัยดำเนินการไปสู่วัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ มีปัจจัยอยู่หลายอย่าง ซึ่งจะต้องใช้ประกอบกัน ระเบียบการบริหารเป็นเพียงปัจจัยส่วนหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดระเบียบบริหารมหาวิทยาลัยให้ดีขึ้นเป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งที่จำเป็น แต่ควรคำนึงว่าเพียงแต่แก้ปัญหาเรื่องบริหารนั้นยังไม่เพียงพอ ต้องมีปัจจัยสำคัญอย่างอื่น

ประกอบด้วย ในที่นี้จะขอเสนอรายการปัจจัยต่าง ๆ ไว้ให้สมบูรณ์โดยไม่ขยายความ เพื่อ  
สงวนเวลาไว้กล่าวถึงการบริหารให้ละเอียดพอสมควรที่เป็นหัวข้อเรื่อง  
ปัจจัยที่จะนำมหาวิทยาลัยไปสู่วัตถุประสงค์ได้นั้นมีดังนี้

- (ก) มีนิสิตนักศึกษาที่ประกอบด้วยสติปัญญาพื้นฐานดีพอสมควร
- (ข) นิสิตนักศึกษามีฉันทะในสาขาวิชาที่ตนเรียน มิใช่แต่ว่าขอให้ได้เข้าเรียน  
ในมหาวิทยาลัย
- (ค) มีอาจารย์ดีพอ และมีอาจารย์ประเภทประจำมีคุณภาพดี เมื่อเทียบกับ  
จำนวนนิสิตนักศึกษา
- (ง) มีบรรยากาศอันเหมาะสมสำหรับเป็นสำนักการศึกษาและกวีวิจัย
- (จ) มีวิธีการสอนชนิดที่ส่งเสริมให้วิชาความรู้ความคิดแตกฉาน มิใช่แต่  
ส่งเสริมการท่องจำอย่างเดียว
- (ฉ) มีการประสานระหว่างสาขาวิชาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความรอบรู้ การ  
ประสานวิชาที่สำคัญทั้งภายในวงสังคมศาสตร์ ภายในวงวิทยาศาสตร์  
ธรรมชาติ และระหว่างสังคมศาสตร์กับวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ
- (ช) มีระบบบริหาร (รวมทั้งอาคารสถานที่) ดี และเป็นระบบที่มีสมรรถภาพ

ในบทความนี้จะได้กล่าวถึงปัจจัยข้อ (ช) เป็นใหญ่ แต่ปัจจัยอื่น ๆ ก็ย่อมอาศัย  
ระบบบริหารด้วย เช่น ปัจจัยอาจารย์ ถ้าระบบบริหารบกพร่อง อาจารย์ที่ดีย่อมจะมีมากพอ  
มิได้ หรือปัจจัยบรรยากาศย่อมขึ้นอยู่กับระบบบริหารอยู่มาก

#### ระบบบริหารมหาวิทยาลัยที่มีสมรรถภาพ

สมรรถภาพของระบบบริหารมหาวิทยาลัยวัดได้ด้วยความสามารถที่จะทำให้มหา  
วิทยาลัยบรรลุผลตามวัตถุประสงค์เพียงใด ตามความเห็นของผู้เขียน ระบบบริหารของมหา  
วิทยาลัยที่มีสมรรถภาพนั้น ควรจะมีลักษณะดังนี้—

- (1) ผู้บริหารในตำแหน่งสำคัญ มีคุณวุฒิ และสามารถอุทิศเวลาปฏิบัติงานได้  
มากพอ
- (2) การควบคุมการบริหารและการวางนโยบายเป็นไปโดยหลักประชาธิปไตย

- (3) ระบบบริหารสนับสนุนความก้าวหน้าของวิชาการ
- (4) การเงินคลังคงตัว
- (5) การบริหารงานบุคคล (personnel management) เหมาะสมสำหรับบุคคลประเภทอาจารย์

จะได้กล่าวขยายความลักษณะทั้ง 5 ประการตามลำดับต่อไป

### (1) ผู้บริหารในตำแหน่งที่สำคัญ

ผู้บริหารในตำแหน่งที่สำคัญของมหาวิทยาลัย ตามกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของไทยได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าแผนกวิชา และเลขาธิการ

คุณวุฒิของผู้ครองตำแหน่งเหล่านี้มีไม่เหมือนกัน บางตำแหน่งก็หนักไปทางวิชาการ บางตำแหน่งก็หนักไปทางบริหาร บางตำแหน่งก็ต้องผสมทั้งวิชาการและบริหารสอดคล้องกัน

นักการเมืองบางท่าน ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางท่าน นักธุรกิจบางท่านอาจมีคุณวุฒิที่สามารถครองตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างดี แต่ไม่ใช่นักการเมืองทุกท่าน ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทุกท่าน นักธุรกิจทุกท่าน หรือไม่ว่าใครที่ไหนที่มีอำนาจในแผ่นดินจะจัดได้ว่ามีคุณวุฒิที่เหมาะสมกับตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัย

นอกจากคุณวุฒิและความสามารถดังกล่าวอันเป็นลักษณะความจำเป็นขั้นปฐมแล้ว ผู้ครองตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัยควรจะสามารถอุทิศเวลาให้แก่งานของมหาวิทยาลัย งานที่กล่าวถึงนี้ไม่ใช่งานที่อยู่นิ่งคงสภาพตลอดเวลา ซึ่งเพียงแต่จะใช้อ่านเอกสารลงลายมือชื่อเข้าประชุมตามวาระ แล้วก็เสร็จเรื่องไปวันหนึ่ง ๆ หากได้ แต่เป็นงานที่จะต้องใช้ความคิด ใช้เวลาพิจารณาไตร่ตรองหาช่องทางก้าวหน้าให้เกิดความเจริญแก่สถาบัน และ นิสิตนักศึกษาอยู่เสมอ งานวิชาการก็ต้องมีแผนมีช่องโอกาสให้คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาได้ก้าวหน้าไปตามความเจริญของวิชาในสากลโลกด้วย ฉะนั้น ลักษณะที่จำเป็นของผู้ครองตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัยอีกข้อหนึ่ง คือ ความสามารถอุทิศเวลาเพื่อก้าวหน้าทั้งทางวิชาการและการบริหาร

งานสำคัญอย่างนี้ต้องการผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นได้เต็มเวลา หรืออย่างน้อยก็ต้องการให้ผูกรองตำแหน่งนั้น ๆ ถือว่าตำแหน่งนั้นเป็นงานเอกของตน ไม่ใช่งานที่จะเจียดเวลาไปทำ

มีผู้กล่าวว่า นักการเมืองหรือผู้ที่กรองตำแหน่งการเมืองไม่ควรกรองตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัย เพราะอาจจะชักการเมืองเข้าสู่ในบรรยากาศของมหาวิทยาลัย ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถชักจูงนิสิตนักศึกษาให้เอียงไปทางใดทางหนึ่ง ผู้เขียนเองไม่สู้จะห่วงนักในข้อนี้ เพราะเชื่อว่าอาจารย์ต่าง ๆ และนิสิตนักศึกษามีวิจรรณญาณในด้านการเมืองได้ดีพอที่จะต้านทานอิทธิพลอันไม่ชอบธรรมหากจะมีผู้พยายามใช้ ปฏิริยาของคณาจารย์ และนิสิตนักศึกษาอาจจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับผู้ที่คาดหวังก็เป็นได้ เฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าได้เห็นการใช้อิทธิพลทางไม่ชอบธรรมคำคาอยู่ เพราะนักการเมืองก็ยังมีรูปผลเหมือนกัน

ประเด็นอีกข้อหนึ่งที่มีผู้มักจะนำมากล่าวอ้าง คือ ในกรณีที่มีมหาวิทยาลัยบางแห่งมีผู้พยายามเข้ามาชักจูงใจนิสิตนักศึกษาไปทางด้านการเมืองอันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีคอมมิวนิสต์เข้าแทรกแซง ในกรณีเช่นนี้มักจะอ้างว่าควรมีผู้ใหญ่ในราชการเช่นรัฐมนตรีเป็นอธิการบดี จะสามารถต่อต้านป้องกันการแทรกแซงดังกล่าวได้ ข้อนี้ เมื่อพิจารณาดูให้ลึกซึ้งแล้ว จะเห็นว่าไม่เป็นข้ออ้างที่มีน้ำหนักพอ เพราะผู้ใหญ่ในราชการที่จะมาป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองนั้น ถ้ายังคงเป็นผู้ใหญ่ในราชการอยู่ ที่ไหนแล้วจะหาเวลามาอำนวยความสะดวกเพื่อต่อสู้ป้องกันกับบริษัทที่จิตใจจะทำมิชอบอยู่ตลอดเวลา มีวิธีควบคุมอย่างอื่นดีกว่านี้ และมีสมรรถภาพดีกว่านี้ คือ ให้อาจารย์ที่เชื่อถือไว้วางใจได้ เป็นเจ้าหน้าที่ดูแลในด้านการปกครองอย่างใกล้ชิด ที่นอกเหนือไปจากนั้นก็เป็นเรื่องของกฎหมาย และตำรวจรักษาความสงบเรียบร้อยตามปกติ

ข้ออ้างอีกข้อหนึ่งคือ ถ้าได้รัฐมนตรีมาเป็นอธิการบดีหรือคณบดีก็จะมีช่องทางหาความเจริญมาสู่มหาวิทยาลัยได้ง่ายขึ้น เพราะของงบประมาณได้ง่าย ข้ออ้างนี้ถ้าเป็นจริงก็เป็นกรรมของประเทศไทย ที่การพิจารณาทั้งงบประมาณแผ่นดิน นั้นมีหลักเกณฑ์พิจารณาอยู่แต่ว่าใครเป็นผู้ขอ เป็นข้ออ้างที่หมิ่นประมาทการปฏิบัติราชการตั้งแต่ชั้นคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่าง ๆ และสำนักงบประมาณทั้งสำนัก ผู้เขียนเห็นว่ามหาวิทยาลัยแพทย-

ศาสตราจารย์ซึ่งอธิการบดีมิใช่รัฐมนตรี แต่ได้รับงบประมาณมากกว่ามหาวิทยาลัยอื่นใดนั้นเป็น  
พะยานหลักฐานได้อย่างที่ว่าข้อนี้ไม่จริง

ถ้ามีความจำเป็นจริง ๆ ที่มหาวิทยาลัยจะพึงมีอธิการบดีซึ่งมีชื่อเสียงเกียรติยศสูงส่ง  
มีคุณวุฒิ แต่ไม่สามารถปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยได้เต็มเวลา ก็ยังมีทางที่จะกระทำ  
โดยถือว่าอธิการบดีเป็นตำแหน่งกิตติมศักดิ์ อย่างในประเทศอังกฤษเขาเชิญพระบรมวงศานุวงศ์  
รัฐมนตรี หรือแม้แต่ตัวตลกที่มีชื่อเสียงเป็นอธิการบดีของมหาวิทยาลัย แต่ในกรณีเช่นนี้  
อธิการบดีไม่มีอำนาจหน้าที่มากนักตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ชั้นสูงในมหาวิทยาลัยนั้น  
กฎหมายบัญญัติให้รองอธิการบดี (Vice-Chancellor) เป็นผู้บริหาร

สรุปความว่า ประเด็นที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับลักษณะอันดีของผู้ครอง ตำแหน่ง  
สำคัญในมหาวิทยาลัยนั้นก็คือ (ก) คุณวุฒิ และ (ข) ความสามารถที่จะปฏิบัติงานมหา  
วิทยาลัยได้เป็นงานเต็มเวลาหรืองานเอก\*

## (2) การวางนโยบายและการควบคุมงานบริหาร

อำนาจและหน้าที่สูงสุดภายในมหาวิทยาลัยนั้น ย่อมเป็นของสภามหาวิทยาลัยความ  
สัมพันธ์ระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับรัฐบาล ควรจะมีลักษณะที่เป็นภาวะต่อกันและกัน ในฐานะ  
ผู้ใหญ่ต่อผู้ใหญ่ กล่าวคือ รัฐบาลเป็นผู้บริหารประเทศรับผิดชอบนโยบายทุกด้านรวมทั้ง  
ด้านการศึกษา และรัฐบาลสนับสนุนมหาวิทยาลัยในด้านการเงินในลักษณะอันเหมาะสม  
(ดู 4 ข้อไปข้างล่าง) ฉะนั้น มหาวิทยาลัยจึงจำเป็นที่จะปฏิบัติงานภายในกรอบนโยบายใหญ่ ๆ  
ของรัฐบาล นอกจากนั้นในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย รัฐมนตรีหนึ่งท่าน (จะเป็นนายกรัฐมนตรี  
หรือรัฐมนตรีว่าการศึกษาธิการ หรือรัฐมนตรีว่าการอุดมศึกษา ก็แล้วแต่จะเป็น  
ไป) จะพึงเป็นผู้รับผิดชอบรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในสภามหาวิทยาลัยจึงควรมีผู้แทน  
รัฐบาลจำนวนหนึ่งซึ่งรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง เป็นอัตราส่วนระหว่าง 1/4 ถึง 1/3 (หรือแม้  
1/2) ของจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งสิ้น

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลย่อมตระหนักว่าหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยเป็นหน้าที่  
ทางวิชาการ และวิชาการจะเจริญได้เป็นประโยชน์แก่ประเทศ และรัฐบาลเองก็โดยมีเสรีภาพ

\* ข้อนี้ข้อมหมายความด้วยว่าบุคคลคนเดียวไม่ควรดำรงตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัยมากกว่าหนึ่ง  
ตำแหน่ง

พอสมควร รัฐบาลย่อมพึงเคารพในความรอบรู้และความรู้จักรับผิดชอบของคณาจารย์ซึ่งเป็นปัญญาชน สามารถปกครองตนเองได้ตามหลักประชาธิปไตย (ถ้าแม้จะถือว่ามหาวิทยาลัยซึ่งประกอบด้วยอาจารย์ที่มีคจามรู้ระดับสูงไม่สามารถปกครองตนเองได้แล้ว รัฐบาลก็ควรจะได้กลั่นความคิดและนโยบายที่จะร่างรัฐธรรมนูญ และเทศกุนหลักประชาธิปไตยสำหรับประชาชนทั่วประเทศได้) ฉะนั้น รัฐบาลจึงสมควรสนับสนุนหลักประชาธิปไตยในการบริหารมหาวิทยาลัยและควรสนับสนุน ให้มหาวิทยาลัยมีอิสระเสรีภาพในการบริหารงานมหาวิทยาลัยภายในขอบเขตอันกว้างขวางพอสมควร

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการข้างต้น กรรมการสภามหาวิทยาลัยจึงควรจะประกอบด้วยบุคคลประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (ก) ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐบาลแต่งตั้ง — 1/4 ถึง 1/2 ของจำนวนทั้งสิ้น
- (ข) อธิการบดีและคณบดีต่าง ๆ โดยตำแหน่ง
- (ค) ศาสตราจารย์ ผู้ที่ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์เลือกตั้งขึ้น จำนวนอย่างน้อย 2 คน
- (ง) อาจารย์ ซึ่งอาจารย์อื่น ๆ เลือกตั้งขึ้น อย่างน้อย 2 คน
- (จ) ผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยเชิญมาเป็นกรรมการด้วย

สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ กำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัย ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล นโยบายดังกล่าว อธิการบดีเป็นผู้รับไปดำเนินการ และสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย จะเพาะอย่างยิ่งอนุมัติงบประมาณประจำปี แผนพัฒนา และควบคุมดูแลการเงินให้เป็นไปโดยดี

ทุกวันนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานสภามหาวิทยาลัย ทุกแห่งโดยตำแหน่ง ท่านนายกรัฐมนตรีปัจจุบันทราบว่าข้อนี้มีความเสียหายอยู่มาก ฉะนั้น ประธานสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจึงควรมิใช่ นายกรัฐมนตรี ถ้าจะให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตย ก็ควรให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยเลือกกันเองเป็นประธาน แต่ไม่ควรเลือกจากอธิการบดี คณบดี หรือคณาจารย์ ควรเลือกจากประเภท (ก) และ (จ) เป็นประธานสภามหาวิทยาลัยก็ยิ่งได้

### (3) การสนับสนุนวิชาการ

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารและนโยบาย ในด้านวิชาการจำเป็นจะต้องมีสภาอาจารย์เป็นองค์กรหนึ่งเพื่อเปิดโอกาสและเป็นการสนับสนุนให้บรรยากาศทางวิชาการเจริญแพร่หลายขึ้น

สภาอาจารย์ดังกล่าวเทียบได้กับที่ในต่างประเทศเรียกว่า Academic Senate ประกอบด้วยคณาจารย์ทั้งในด้านการสอนและการวิจัย ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้สภามหาวิทยาลัย เฉพาะในด้านวิชาการและการพัฒนาวิชาการ หลักการดำเนินงานและองค์ประกอบของสภาอาจารย์อาจจะแตกต่างกันได้ แล้วแต่มหาวิทยาลัย แต่ควรรียกหลักประชาธิปไตย ในทางปฏิบัติ รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการควรเป็นประธานสภาอาจารย์ หลักสูตรในคณะและแผนกวิชาต่างๆ โครงการวิจัยและแผนพัฒนามหาวิทยาลัยที่ด้านวิชาการควรจะเป็นหน้าที่เบื้องต้นของสภาอาจารย์ดังกล่าว

### (4) การเงิน

รายได้ของมหาวิทยาลัยอาจจะมาจาก (ก) เงินค่าบำรุงเก็บจากนักศึกษา (ข) เงินผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และ (ค) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

รายจ่ายของมหาวิทยาลัยแยกได้เป็น (ก) รายจ่ายบริหารปกติ และ (ข) รายจ่ายลงทุน

การดำเนินกิจการมหาวิทยาลัยไม่เหมือนกับการดำเนินงานของหน่วยราชการทั่วไป เพราะมีรายจ่ายที่คาดหมายไม่ได้เป็นอันมาก และกิจการบางชนิดเกิดจากความจำเป็นรีบด่วนรอให้ถึงปีงบประมาณใหม่ไม่ได้ ถ้าไม่กระทำโดยเร็วพลัน จะเกิดความเสียหายได้รุนแรง ฉะนั้น การเงินของมหาวิทยาลัยจึงควรจะต้องมีความคล่องตัวพอสมควร แต่ต้องมีการควบคุมดูแลให้รัดกุมพอใช้ (ทำนองเดียวกับรัฐวิสาหกิจ)

ฉะนั้น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะพึงให้แก่มหาวิทยาลัยจึงควรจ่ายในลักษณะที่ให้สภามหาวิทยาลัย (ซึ่งมีผู้แทนรัฐบาลเข้าร่วมอยู่ด้วย) เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเอง ไม่ต้องมีการตรวจก่อนจ่าย (pre-audit) แบบหน่วยราชการธรรมดา และไม่ต้องอยู่ในบังคับแห่งระเบียบราชการตามปกติ แต่ให้สภามหาวิทยาลัยออกระเบียบข้อบังคับเองตามลักษณะ

ที่เหมาะสม หรืออีกนัยหนึ่งอำนาจให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพในการเงินภายในขอบเขตที่กว้าง  
แต่รัดกุม

รายจ่ายประเภทบริหารนั้นเป็นยอดที่พอจะคาดหมายได้ล่วงหน้าสักห้าปี ทุกวันนี  
มหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีการควบคุมรายละเอียดอย่างไม่ทำให้คล่องตัว  
ได้ ควรจะหาทางแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยรัฐบาลไม่ต้องเสียเงินเพิ่มสำหรับการนี้

มหาวิทยาลัยส่วนมากในสหรัฐอเมริกาได้รับ อนุเคราะห์จากรัฐบาลเป็น ลักษณะ ที่  
คืนที่มหาวิทยาลัยเก็บผลประโยชน์มาใช้ได้ สำหรับประเทศไทยการกระทำเช่นนี้ย่อมสิ้น  
เปลืองเงินรัฐ แต่มีวิธีที่จะให้ได้ผลอย่างเดียวกันโดยไม่สิ้นเปลือง คือ รัฐบาลอนุเคราะห์  
มอบพันธบัตรให้แก่มหาวิทยาลัยเพื่อเก็บดอกเบี้ยมาใช้จ่าย

สมมติว่ามหาวิทยาลัยพึงใช้จ่ายในการบริหารปีละ 35 ล้านบาท (เฉลี่ยห้าปี) และ  
ดอกเบี้ยพันธบัตรร้อยละ 7 ต่อปี รัฐบาลอาจจะออกพันธบัตรชนิดเปลี่ยนมือไม่ได้ มอบให้  
แก่มหาวิทยาลัยมีมูลค่า 500 ล้านบาท การจ่ายดอกเบี้ยนั้นจ่ายปีละสองครั้งตามปกติอย่าง  
ปฏิบัติกันอยู่ในเวลานี้ ผลก็คือ แต่ละปี แทนที่รัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายบริหารให้  
แก่มหาวิทยาลัย 35 ล้านบาท ก็กลายเป็นรัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่ายประเภทดอกเบี้ย  
พันธบัตร (ซึ่งมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับ) 35 ล้านบาท จำนวนเงินไม่เปลี่ยนแปลง ส่วนต้นเงิน  
500 ล้านบาทที่เป็นพันธบัตรนั้น รัฐบาลเพียงแต่ออกใบพันธบัตรให้ ไม่ต้องมีเงินผ่านไปมา  
เมื่อใกล้จะครบห้าปี มหาวิทยาลัยกับสำนักงานประมาณก็จะร่วมกันพิจารณาราย  
จ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยต่อไปอีก 1 วงศ์ 5 ปี แล้วก็เพิ่มจำนวนพันธบัตรให้ตามผลของ  
การพิจารณา

สำหรับงบรายจ่ายลงทุนของมหาวิทยาลัยนั้น เป็นยอดที่ไม่สู้จะสม่ำเสมอทุกปี  
ฉะนั้น จึงควรใช้อุดหนุนด้วยวิธีการงบประมาณอีกวิธีหนึ่ง คือ ใช้คณะกรรมการที่ในต่าง  
ประเทศบางประเทศใช้เรียกว่า University Grant Committee (UGC) เป็นผู้พิจารณาจัดสรร  
ให้แก่มหาวิทยาลัยโดยเจรจากับมหาวิทยาลัยท่านหนึ่ง และเจรจากับสำนักงานประมาณอีกท่าน  
หนึ่ง ประมาณการลงทุนนั้นควรกำหนดเป็นโครงการห้าปี แต่พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมได้ทุกปี

การปฏิบัติตามข้อเสนอข้างต้นนี้มีผลต่ออยู่หลายประการ คือ

(ก) การเงินมหาวิทยาลัยคล่องตัวขึ้นเหมาะกับลักษณะงาน



- (ข) รัฐบาลไม่ต้องเสียเงินเพิ่มกว่าระบบการเงินปัจจุบัน  
 (ค) เป็นการส่งเสริมมหาวิทยาลัยให้มีอิสระภาพควบคุมตนเองได้

ในการควบคุมการเงินนี้ ภายในมหาวิทยาลัยทั้งในค้ำนรายจ่ายบริหาร และค้ำนรายจ่ายลงทุน อธิการบดีก็มีหน้าที่เสนองบประมาณต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อขออนุมัติ รัฐบาลก็มีทางควบคุมการ อนุมัติงบประมาณ โดยผู้ ที่รัฐบาลแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย นอกจากนั้น สภามหาวิทยาลัยยังมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบการเงินทุกประการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติเป็นการควบคุมอีกชั้นหนึ่ง การตรวจสอบการเงินภายใน (internal audit) อธิการบดีก็มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติกร (ทำนองเดียวกับบริษัทหรือรัฐวิสาหกิจ) และนอกจากนั้น รัฐบาลยังสามารถสอบบัญชี (external audit) ได้อีกชั้นหนึ่งโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้สอบบัญชีอิสระก็ได้ นับว่าไม่เสียหายในค้ำนการควบคุมการเงินให้รัดกุมแต่อย่างใด ถ้ามหาวิทยาลัยใดกระทำเหลวไหลก็ปรากฏเรื่องขึ้นโดยเร็ว และรัฐบาลมีทางแก้ไขป้องกันได้หลายวิธี เช่น เปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องได้โดยผ่านสภามหาวิทยาลัย

#### (5) การบริหารงานบุคคล

ในระบบปัจจุบัน อาจารย์ประจำในมหาวิทยาลัยมักเป็นข้าราชการ การเป็นข้าราชการนี้อาจจะมีส่วนที่อยู่บ้างและสำหรับบางคน แต่ข้อเสียที่สำคัญมีอยู่สองประการ คือ (ก) ระเบียบวินัยในระบบข้าราชการเป็นอุปสรรคแก่ความก้าวหน้าทางวิชาการ และ (ข) ระบบราชการไม่สามารถดึงดูดให้ผู้มีวิชาดีเข้ามาเป็นอาจารย์ประจำในจำนวนเพียงพอ

เรื่องระเบียบวินัยนั้น เป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะข้าราชการต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยเคร่งครัด และในรายละเอียด แม้จะมีความเห็นขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชา หรือรัฐบาล ถ้ากล้าพอก็เสนอความเห็นขัดแย้งได้แต่เป็นการภายใน จะเปิดเผยมิได้ แต่หน้าที่ของอาจารย์นั้นต่างกับข้าราชการ อาจารย์พึงพยายามค้นคว้าหาสัจจะในวิชาการอยู่เสมอ ไม่ว่าจะป็นข้อขัดแย้งหรือข้อสนับสนุนผู้บังคับบัญชา และเมื่อได้วิจัยมาแล้ว ก็มีหน้าที่ที่จะพิมพ์หรือพูดเผยแพร่ข้อวิจัยนั้น ๆ โดยเสรีภาพ เรื่องนี้เป็นจริงสำหรับวิชาการทุกสาขา แต่เฉพาะอย่างยิ่ง ในสาขาสังคมศาสตร์ยิ่งสำคัญ เพราะเกี่ยวกับการเมือง การต่างประเทศ เศรษฐกิจ ฯลฯ แม้ในทางปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาจะไม่ได้เคยลงโทษผู้กระทำ

ละเมิดวินัยในข้อนี้เลยก็ตาม และแม้ว่าในระเบียบปัจจุบันข้าราชการเขียนข้อความลงในหนังสือพิมพ์ได้ ถ้าหากผู้บังคับบัญชาอนุญาตก็ตาม การที่มีข้อจำกัดเสรีภาพอยู่เช่นนี้ ก็ทำให้อาจารย์ส่วนใหญ่ย่อท้อต่อการเสี่ยงภัย และต้องใช้ความระมัดระวังจนเกินไป อุปสรรคข้อนี้เข้าใจว่าเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การวิจัยในมหาวิทยาลัยมีน้อยจนเกินควร

อัตราเงินเดือนและรายได้เป็นปัจจัยสำคัญ ช่วยให้ผู้มีวิชาสมักรเข้าทำงาน และคงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่นั้นทนทานพอ ที่กล่าวเช่นนั้น ขอขยายความว่า ประเด็นสำคัญไม่ได้อยู่ที่เรื่องเงินเดือนข้าราชการจะสูงหรือต่ำอย่างเดียว ประเด็นสำคัญอยู่ที่จะหาอาจารย์ประจำที่ที่ ๆ มาอยู่ยงคงทนในมหาวิทยาลัยได้มากพอหรือไม่ และถ้าไม่ได้มากพอ จะควรทำอย่างไร

ผู้ที่สมควรจะเป็นอาจารย์นั้น คือ ผู้ที่ (ก) มีความรู้ดี บวกด้วย (ข) มีฉันทะ ในทางวิชาการ ขอมเสียดสละอย่างอื่นได้ถ้ามีโอกาสแสวงหาความรู้และเผยแพร่ความรู้ ลักษณะทั้งสองประการนี้เป็นลักษณะที่จำเป็นควบคู่กันไป ถ้าเราหาอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยได้เพียงพอชนิดที่มีลักษณะทั้งสองประการได้ ปัญหาที่หมดไปส่วนหนึ่ง อาจจะไม่ต้องคำนึงใน شأنรายได้ของอาจารย์ แม้จะต่ำกว่าในอาชีพอื่น แต่ยังคงมีปัญหาด้านความยุติธรรมในสังคม เพราะถ้ารายได้อาจารย์ต่ำกว่าในอาชีพอื่น ก็เท่ากับลงโทษบุคคลจำนวนหนึ่งที่ขลังพอที่จะเสียดสละประโยชน์ส่วนตัวมาเป็นอาจารย์ประจำ

แท้จริง ผู้ที่เป็นอาจารย์หรือผู้ที่อาจสมักรเข้ามาเป็นอาจารย์ประจำก็เป็นมนุษย์ปุถุชนแบบคนอื่น ๆ มีกิเลสความต้องการทางวัตถุไม่มากก็น้อยด้วยกันทุกคน ถ้ารายได้จากอาชีพอาจารย์เร็วกว่ารายได้จากอาชีพอื่นมากแล้ว ก็จะมีอาจารย์มาประจำมหาวิทยาลัยได้ยากยิ่งขึ้น

ข้อนี้เป็นข้อที่รับกันอยู่ทั่วไป เพราะรัฐบาลก็ยังพยายามสนับสนุนให้อาจารย์มหาวิทยาลัยได้รับการปฏิบัติซึ่ง (ในหลักการ) ตีกว่าข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ เว้นแต่ตุลาการและอัยการ คือ ให้อยู่ในระบบ ก.ม. แทนระบบ ก.พ. ซึ่งหมายความว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยสามารถเลื่อนขั้นได้สะดวกโดยไม่ต้องติดตัน

แต่วิธีแก้ปัญหาดังระบบ ก.ม. นี้มีข้อเสียหลายประการ คือ (1) ทำให้การปูนบำเหน็จรางวัลอาจารย์ไม่มีความสัมพันธ์กับผลงานหรือความสามารถ ใครทนเป็นอาจารย์อยู่ได้นานพอ ก็ต้องได้เป็นชั้นพิเศษและศาสตราจารย์เข้าสักวันหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่ไม่ต้องมีคุณวุฒิ

ความสามารถหรือความขยันขันแข็งอย่างไรก็ตาม ส่วนอาจารย์ใหม่ ๆ นั้น แม้จะมีผลงานดีเด่นก็ยังคงเงินเดือนแค่ 1 ขั้นบ้าง 2 ขั้นบ้างตามบุญตามกรรม ถ้าหลังอาจารย์เก่าที่อาจจะตายตัวแล้ว แต่เงินเดือนหน้าไปไกล วิธีการเช่นนี้ ไม่เป็นการชักจูงให้ใครหมกหมิ่นมีอุทธาสหะวิริยะ ทำงานให้ได้ผลดีเด่น (ที่หมกหมิ่นเองโดยไม่ต้องชักจูง ก็ยังมีบ้างเป็นธรรมดา) และนอกจากนั้นยังสนับสนุนให้นักเลงดีใช้วิธีลึงชิงหลัก คือ อยู่ในระบบ ก.พ. จนเกือบตัน แล้วขอย้ายมาเข้าระบบ ก.ม. เพื่อเลื่อนขั้น พอเลื่อนได้ย้ายกลับเข้าระบบ ก.พ. พอเกือบตันย้ายมา ก.ม. ใหม่ ฯลฯ ฯลฯ

ข้อเสียข้อที่ (2) เมื่อเทียบตำแหน่งต่อตำแหน่ง ชั้นต่อชั้นแล้ว ข้าราชการที่เป็นอาจารย์ก็ยังคงน้อยกว่าข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมปกติในตำแหน่ง คักคี่ศรี และลามสัการตำแหน่งที่ไม่ใช่เงินเดือน อาจารย์ชั้นพิเศษไม่มีรตประจำตำแหน่ง มักจะไม่มีรายได้เพิ่มเติมในฐานะกรรมการหรือ เงินรางวัลอย่างอื่น ที่เห็นได้ชัดคือนักเศรษฐศาสตร์ถ้าไปดำรงตำแหน่งในสำนักงานประมาณ หรือ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ หรือกระทรวงการคลัง หรือกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ อานาจก็มากกว่า คักคี่ศรีก็ดีกว่า รายได้ประกอบอย่างอื่นก็มากกว่าที่จะเป็นอาจารย์ในชั้นเดียวกัน ถ้าเป็นนักวิศวกรรมและเลือกรายได้ตามลำดับสูงมาหาต่ำแล้ว ก็ต้องเลือกลำดับแรกอยู่นอกราชการ คือ อยู่ในวิสาหกิจเอกชน ลำดับที่สองราชการพลเรือน ลำดับที่สามอาจารย์มหาวิทยาลัย

เมื่อสถานการณ์เป็นอยู่เช่นนี้ และเมื่อการพัฒนามหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับผลิตและสงวนรักษาอาจารย์ที่ดีให้มากพอได้ส่วนกับนิสิตนักศึกษา ก็จำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย

ระบบที่เห็นว่าควรจะนำมาใช้นั้น คือ ระบบที่มีอยู่ตามวงจรรัฐวิสาหกิจต่างๆ คือ แยกอาจารย์ออกจากราชการเสีย ให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบว่าด้วยกรบรรจุแต่งตั้ง ถอดถอน อัตรารายเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนชั้นอาจารย์ การสวัสดิการต่างๆ และบำเหน็จบำนาญ ฯลฯ ฯลฯ เสียเอง รัฐบาลยังมีทางควบคุมเรื่องนี้อยู่โดยใช้กรรมการที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นในสภามหาวิทยาลัยตำแหน่งหนึ่ง และโดยอาศัย University Grant Committee อีกตำแหน่งหนึ่ง

ข้อที่ควรคำนึงในการวางระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น คือ ความมั่นคงอบอุ่นในการดำรงตำแหน่งอาจารย์ ซึ่งเป็นข้อดีของระบบราชการปัจจุบัน และซึ่งมีอยู่แล้วตามรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ฉะนั้น การแยกอาจารย์ออกจากราชการนั้นจะไม่ทำให้อาจารย์รู้สึกหวัดไหวต่อความไม่แน่นอนในการประกอบอาชีพ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถอำนวยความสะดวกให้อาจารย์อยู่อย่างคงทน และขมก้เข้มข้นต่อหน้าที่ยิ่งขึ้น

ระเบียบการแต่งตั้งอาจารย์ไม่ควรจะมีชั้นแบบข้าราชการพลเรือน แต่ควรมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามลักษณะของงาน กล่าวคือ มีลำดับ เป็น อาจารย์ผู้ช่วย อาจารย์อาวุโส ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์อาวุโส เป็นต้น หรืออะไรในทำนองนี้ การกำหนดอัตราเงินเดือนและขั้นวิ่ง ก็ควรกำหนดให้ตรงต่อหน้าที่และภาระความรับผิดชอบ ตามหลักที่เรียกกันว่า position classification (ซึ่งแม้ในทางราชการ ก.พ. ก็พยายามจะกระทำอยู่แล้ว แต่จะต้องเสียเวลาอย่างน้อย 5 ปี) ถ้าแยกอาจารย์ออกมาจัดเข้าระบบนี้ ก็จะกระทำได้โดยรวดเร็ว และได้ผลทันตา

การพิจารณาบำเหน็จรางวัล เพื่อเลื่อนตำแหน่งอาจารย์ก็ควรจะมีระบบการประเมินผลงานซึ่งประกอบด้วยการสอน การควบคุมนิสิตนักศึกษา การช่วยบริหาร การวิจัย การเผยแพร่ในวิชาการ

การสนับสนุนงานวิจัยในมหาวิทยาลัยจะกระทำได้ดียิ่งขึ้น ตามระบบนี้ เพราะไม่ต้องเป็นห่วงว่า ถ้าเปิดโอกาสพิเศษให้อาจารย์แล้วจะต้องยอมให้ข้าราชการประเภทอื่นได้รับโอกาสเหล่านั้นด้วย อย่างในระบบปัจจุบัน เช่น การให้ลาไปวิจัย (sabbathical leave) ก็จะสนับสนุนได้ง่ายขึ้น

การปฏิบัติต่าง ๆ แก่อาจารย์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น คงจะใช้เป็นบันทัดฐานได้สำหรับมหาวิทยาลัยส่วนมาก กล่าวคืออัตราเงินเดือนก็เท่า ๆ กัน ในตำแหน่งเดียวกัน แต่ถ้ามีปัญหาพิเศษสำหรับมหาวิทยาลัยบางแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยในต่างจังหวัดซึ่งหาอาจารย์ได้ยากกว่าในกรุงเทพฯ ก็อาจมีข้อจูงใจพิเศษให้ยกเว้นเป็นราย ๆ ไป กระทำเช่นนั้นได้ง่ายกว่าในระบบราชการปัจจุบัน

เท่าที่ได้อ่านมาข้างต้น ผู้เขียนรู้สึกว่าเป็นการแก้ปัญหาเรื่องอาจารย์ดีขาดแคลน  
 ได้ดีพอสมควร และหวังว่าอาจารย์ต่าง ๆ คงจะเห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่ แต่ถ้ามีอาจารย์บาง  
 ท่านทั้งผู้ใหญ่และผู้ย่อยยังรักการเป็นข้าราชการอยู่ ก็ควรจะเคารพในสิทธิเสรีภาพของท่าน  
 โดยให้คงอยู่ในระบบราชการดั้งเดิมเฉพาะคน จะทำเช่นนั้นก็ทำง่าย ไม่ยุ่งยากแก่การปฏิบัติ  
 หรือถ้าจะต้องการให้มีเพียงระบบเทียวในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ วิธีที่ถกก็คือการใช้วิธีออกเสียง  
 ลงคะแนนโดยทั่วไป ถ้าฝ่ายข้างมากต้องการเป็นอย่างไร ฝ่ายข้างน้อยก็ควรอนุโลมตาม  
 ซึ่งเป็นธรรมเนียมในระบบประชาธิปไตยในหมู่ปัญญาชน

หมายเหตุ บทความนี้เขียนขยายความจากถาวรภิปรายในการประชุมสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 2 “การ  
 บริหารงานมหาวิทยาลัย” สว่างคนิวาส สมุทรวปการ เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2510 ซึ่ง  
 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ จัดขึ้นในระหว่างวันที่  
 29-31 กรกฎาคม 2510