

การบริหารมหาวิทยาลัย

วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

การจัดระเบียบหน่วยงานหรือสถาบันใด ๆ ย่อมมีจุดมุ่งหมายที่จะอำนวยให้หน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์โดยดี มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับลักษณะของหน่วยงานนั้น ๆ เมื่อกล่าวถึงมหาวิทยาลัย (และสถาบันอื่นชั้นอุดมศึกษา) จึงสมควรที่จะพิจารณาวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยเป็นเบื้องต้น

วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยพอจะสรุปได้ดังนี้

- (ก) อบรมให้นิสิตนักศึกษาเป็นปัญญาชน มีความรอบรู้ สามารถพิจารณาทั้งกรณีโลกและกรณีธรรม และสามารถใช้สติปัญญาคิดอ่านโดยชอบธรรม
- (ข) ฝึกสอนให้นิสิตนักศึกษามีวิชาดีพระดับสูง เพื่อนำไปใช้ประกอบสัมมาอาชีพะ เป็นประโยชน์แก่ตนเองและสังคม
- (ค) ส่งเสริมวิชาการให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ ทั้งทันเหตุการณ์และนำหน้าเหตุการณ์

เพื่อประหยัดเวลาจะขอไม่ขยายความในวัตถุประสงค์ ๓ ข้อนี้ และหวังว่าแม้จะมีผู้ไม่เห็นด้วยอยู่

บ้างก็คองมีข้อแตกต่างกัน แต่ในพลความ หลักการคงจะพอผ่นผัน ให้เป็นจุดมุ่งหมายได้

ปัจจัยที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์

การที่จะอำนวยให้มหาวิทยาลัยดำเนินการไปสู่วัตถุประสงค์ดังกล่าว นั้น มีปัจจัยอยู่หลายอย่างซึ่งจะต้องใช้ประกอบกัน ระเบียบการบริหารเป็นเพียงปัจจัยส่วนหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การจัดระเบียบบริหารมหาวิทยาลัยให้ดีขึ้นเป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งที่จำเป็น แต่ควรค้ำนึ่งว่าเพียงแต่แก้ปัญหารื่องบริหารนั้นยังไม่เพียงพอ ต้องมีปัจจัยสำคัญอย่างอื่นประกอบด้วย ในที่นี้จะขอเสนอรายการปัจจัยต่าง ๆ ไว้ให้สมบูรณโดยไมขยายความ เพื่อสงวนเวลาไว้กล่าวถึงการบริหารให้ละเอียดพอสมกับที่เป็นหัวข้อเรื่อง ปัจจัยที่จะนำมหาวิทยาลัยไปสู่วัตถุประสงค์ได้นั้น มีดังนี้

- (ก) มีนิสิตนักศึกษาที่ประกอบด้วยสติปัญญาพื้นฐานดีพอสมควร
- (ข) นิสิตนักศึกษามีฉันทะในสาขาวิชาที่ตนเรียน มิใช่แต่ว่าขอให้ได้เข้าเรียนในมหาวิทยาลัย
- (ค) มีอาจารย์ดีพอ และมีอาจารย์ประเภทประจำมากพอเมื่อเทียบกับจำนวนนิสิตนักศึกษา
- (ง) มีบรรยากาศอันเหมาะสมสำหรับเป็นสำนักศึกษาและการวิจัย
- (จ) มีวิธีการสอนชนิดที่ส่งเสริมให้วิชาความรู้ ความคิด แดกฉาน มิใช่แต่ส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (ฉ) มีการประสานระหว่างสาขาวิชาต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความ

รอบรู้ การประสานวิชาที่สำคัญทั้งภายในวงสังคมศาสตร์ ภายในวงวิทยาศาสตร์ธรรมชาติและระหว่างสังคมศาสตร์กับวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ

(๗) มีระบบบริหาร (รวมทั้งอาคารสถานที่) ดี และเป็นระบบที่มีสมรรถภาพ

ในบทความนี้ จะได้กล่าวถึงปัจจัยข้อ (๗) เป็นใหญ่ แต่ปัจจัยอื่น ๆ ก็ย่อมอาศัยระบบบริหารด้วย เช่นปัจจัยอาจารย์ ถ้าระบบบริหารบกพร่อง อาจารย์ที่ดีย่อมจะมีมากพอมิได้ หรือปัจจัยบรรยากาศย่อมขึ้นอยู่กับระบบบริหารอยู่มาก

ระบบบริหารมหาวิทยาลัยที่มีสมรรถภาพ

สมรรถภาพของระบบบริหารมหาวิทยาลัยวัดได้ด้วยความสามารถที่จะทำให้มหาวิทยาลัยบรรลุผลตามวัตถุประสงค์เพียงใด ตามความเห็นของผู้เขียน ระบบบริหารของมหาวิทยาลัยที่มีสมรรถภาพนั้น ควรจะมีลักษณะดังนี้

(๑) ผู้บริหารในตำแหน่งสำคัญมีคุณวุฒิ และสามารถอุทิศเวลาปฏิบัติงานได้มากพอ

(๒) การควบคุมการบริหารและการวางนโยบายเป็นไปโดยหลักประชาธิปไตย

(๓) ระบบบริหารสนับสนุนความก้าวหน้าของวิชาการ

(๔) การเงินคล่องตัว

(๕) การบริหารงานบุคคล (personnel management) เหมาะสมสำหรับบุคคลประเภทอาจารย์

จะได้กล่าวขยายความลักษณะทั้งห้าประการตามลำดับต่อไป

๑. ผู้บริหารในตำแหน่งที่สำคัญ

ผู้บริหารในตำแหน่งที่สำคัญของมหาวิทยาลัยตามกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติของไทย ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าแผนกวิชา และเลขาธิการ

คุณวุฒิของผู้ครองตำแหน่งเหล่านี้มีไม่เหมือนกัน บางตำแหน่งก็หนักไปทางวิชาการ บางตำแหน่งก็หนักไปทางบริหาร สอดคล้องกัน

นักการเมืองบางท่าน ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางท่าน นักธุรกิจบางท่านอาจจะมีคุณวุฒิดี สามารถครองตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัยได้เป็นอย่างดี แต่ไม่ใช่ นักการเมืองทุกท่าน ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทุกท่าน นักธุรกิจทุกท่าน หรือไม่ว่าใครที่ไหนที่มีอำนาจในแผ่นดินจะจัดได้ว่า มีคุณวุฒิดีเหมาะกับตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัย

นอกจากคุณวุฒิและความสามารถดังกล่าวอันเป็นลักษณะความจำเป็นขั้นปฐมแล้ว ผู้ครองตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัยควรจะสามารถอุทิศเวลาให้แก่งานของมหาวิทยาลัย งานที่กล่าวถึงนี้ไม่ใช่งานที่อยู่นิ่งคงสภาพตลอดเวลา ซึ่งเพียงแต่จะใช้อ่านเอกสาร ลงลายมือชื่อ เข้าประชุมตามวาระ แล้วก็เสร็จเรื่องไปวันหนึ่ง ๆ หากมิได้ เป็นงานที่จะต้องใช้ความคิด ใช้เวลาพิจารณาไตร่ตรองหาช่องทางก้าวหน้าให้เกิดความเจริญแก่สถาบันและนิสิตนักศึกษา อยู่เสมอ งานวิชาการก็ต้องมีแผนมีช่องโอกาสให้คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาได้ก้าวหน้าไปตามความเจริญของวิชาในสากลโลกด้วย ฉะนั้น ลักษณะที่จำเป็นของผู้ครองตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัย อีกข้อหนึ่ง คือ ความสามารถอุทิศเวลาเพื่อความก้าวหน้าทั้งทางวิชาการและการบริหาร

งานสำคัญอย่างนี้ต้องการผู้ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นได้เต็มเวลา หรืออย่างน้อยก็ต้องการให้ผู้ครองตำแหน่งนั้น ๆ ถือว่าตำแหน่งนั้นเป็นงานเอกของตน ไม่ใช่งานที่จะเจียดเวลาไปทำ

มีผู้กล่าวว่า นักการเมืองหรือผู้ที่ครองตำแหน่งการเมือง ไม่ควรครองตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัย เพราะอาจจะชกการเมืองเข้าสู่ในบรรยากาศของมหาวิทยาลัย ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถชักจูงนิสิตนักศึกษาให้เอียงไปทางใดทางหนึ่ง ผู้เขียนเองไม่สู้จะห่วงนักในข้อนี้ เพราะเชื่อว่าอาจารย์ต่าง ๆ และนิสิตนักศึกษามีวิจรรณญาณในด้านการเมืองได้ดีพอ ที่จะต้านทานต่ออิทธิพลอันไม่ชอบธรรมหากจะมีผู้พยายามใช้ ปฏิบัติการของคณาจารย์และนิสิตนักศึกษาอาจจะเป็นไปในทางตรงกันข้ามกับผู้ที่คาดหวังก็เป็นได้ เฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าได้เห็นการใช้อิทธิพลทางไม่ชอบธรรมตาตาอยู่ เพราะนักการเมืองก็ยังมีอุปนิสัยเหมือนกัน

ประเด็นอีกข้อหนึ่งที่มีผู้มักจะนำมากล่าวอ้างคือ ในกรณีที่มีมหาวิทยาลัยบางแห่ง มีผู้พยายามเข้ามาชักจูงใจนิสิตนักศึกษาไปทางด้านการเมืองอันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่นมีคอมมิวนิสต์เข้าแทรกแซง ในกรณีเช่นนี้มักจะอ้างว่าควรมีผู้ใหญ่ในราชการเช่น รัฐมนตรี เป็นอธิการบดี จะสามารถต่อต้านป้องกันการแทรกแซงดังกล่าวได้ ข้อนี้เมื่อพิจารณาดูให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่าไม่เป็นข้ออ้างที่มีน้ำหนักพอ เพราะผู้ใหญ่ในราชการที่จะมาป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองนั้น ถ้ายังคงเป็นผู้ใหญ่ในราชการอยู่ ที่ไหนเล่าจะหาเวลามาอำนวยความสะดวก เพื่อต่อสู้ป้องกันกับปรปักษ์ที่จงใจกระทำมิชอบอยู่ตลอดเวลา มีวิธีควบคุมอย่างอื่นดีกว่านี้และมีสมรรถภาพดีกว่านี้คือ ให้อาจารย์ที่เชื่อถือไว้วางใจได้ เป็นเจ้าหน้าที่ดูแลในด้านการปกครองอย่างใกล้ชิด ที่นอกเหนือไปจากนั้นก็เป็นเรื่องของ

กฎหมายและตำรวจรักษาความสงบเรียบร้อยตามปกติ

ข้ออ้างอีกข้อหนึ่งคือ ถ้าได้รัฐมนตรีมาเป็นอธิการบดีหรือคณบดี ก็จะมีช่องทางหาความเจริญมาสู่มหาวิทยาลัยได้ง่ายขึ้น เพราะของบประมาณได้ง่าย ข้ออ้างนี้ถ้าเป็นจริงก็เป็นกรรมของประเทศไทย ที่การพิจารณาทั้งงบประมาณแผ่นดินนั้นมีหลักเกณฑ์พิจารณาอยู่แต่ว่าใครเป็นผู้ขอ เป็นข้ออ้างที่หมิ่นประมาทการปฏิบัติราชการตั้งแต่ชั้นคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่าง ๆ และสำนักงบประมาณทั้งสำนัก ผู้เขียนเห็นว่ามหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ซึ่งอธิการบดีมิใช่รัฐมนตรี แต่ได้รับงบประมาณมากกว่ามหาวิทยาลัยอื่นใดนั้นเป็นพยานหลักฐานได้อย่างดีว่าข้อนี้ไม่จริง

ถ้ามีความจำเป็นจริง ๆ ที่มหาวิทยาลัยจะพึงมีอธิการบดี ซึ่งมีชื่อเสียงเกียรติยศสูงส่ง มีคุณวุฒิดี แต่ไม่สามารถจะปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยได้เต็มเวลา ก็ยังมีทางที่จะกระทำได้ โดยถือว่าอธิการบดีเป็นตำแหน่งกิตติมศักดิ์ อย่างในประเทศอังกฤษ เขาเชิญพระบรมวงศานุวงศ์ รัฐมนตรี หรือแม้แต่ตัวตลกที่มีชื่อเสียงเป็นอธิการบดีของมหาวิทยาลัย แต่ในกรณีเช่นนี้อธิการบดีไม่มีอำนาจหน้าที่มากนักตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ชั้นสูงในมหาวิทยาลัยนั้นกฎหมายบัญญัติให้รองอธิการบดี (Vice - Chancellor) เป็นผู้บริหาร

สรุปความว่า ประเด็นที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับลักษณะอันดีของผู้ครองตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัยนั้นก็คือ (ก) คุณวุฒิและ (ข) ความสามารถที่จะปฏิบัติงานมหาวิทยาลัยได้เป็นงานเต็มเวลาหรืองานเอก*

* ข้อนี้ย่อมาหมายความว่า บุคคลคนเดียวไม่ควรดำรงตำแหน่งสำคัญในมหาวิทยาลัยมากกว่าหนึ่งตำแหน่ง

๒. การวางนโยบายและการควบคุมงานบริหาร

อำนาจและหน้าที่สูงสุดภายในมหาวิทยาลัยนั้นย่อมเป็นของสภามหาวิทยาลัย ความสัมพันธ์ระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับรัฐบาลควรมีลักษณะเป็นที่เคารพต่อกันและกันฐานผู้ใหญ่ต่อผู้ใหญ่ กล่าวคือ รัฐบาลเป็นผู้บริหารประเทศรับผิดชอบในนโยบายทุกด้าน รวมทั้งด้านการศึกษา และรัฐบาลสนับสนุนมหาวิทยาลัยในด้านการเงินในลักษณะอันเหมาะสม (ดู ๔ ต่อไปข้างล่าง) ฉะนั้นมหาวิทยาลัยจึงจำเป็นที่จะปฏิบัติงานภายในกรอบนโยบายใหญ่ ๆ ของรัฐบาล นอกจากนี้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย รัฐมนตรีหนึ่งท่าน (จะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการศึกษาธิการหรือรัฐมนตรีว่าการอุดมศึกษาก็แล้วแต่จะเป็นไป) จะพึงเป็นผู้รับผิดชอบรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในสภามหาวิทยาลัยจึงควรมีผู้แทนรัฐบาลจำนวนหนึ่งซึ่งรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง เป็นอัตราส่วนระหว่าง ๑/๔ ถึง ๑/๓ (หรือแม้ ๑/๒) ของจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยทั้งสิ้น

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลย่อมตระหนักว่าหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยเป็นหน้าที่ทางวิชาการ และวิชาการจะเจริญได้ เป็นประโยชน์แก่ประเทศและรัฐบาลเอง ก็โดยมีเสรีภาพพอสมควร รัฐบาลย่อมพึงเคารพในความรอบรู้และความรู้จักรับผิดชอบของคณาจารย์ซึ่งเป็นปัญญาชน สามารถปกครองตนเองได้ตามหลักประชาธิปไตย (ถ้าแม้จะถือว่ามหาวิทยาลัยซึ่งประกอบด้วยอาจารย์ที่มีความรู้ระดับสูงไม่สามารถปกครองตนเองได้แล้ว รัฐบาลก็ควร จะเลิกล้มความคิดและนโยบายที่จะร่างรัฐธรรมนูญ และเทิดทูนหลักประชาธิปไตยสำหรับประชาชนทั่วประเทศได้) ฉะนั้นรัฐบาลจึงสมควรสนับสนุนหลักประชาธิปไตยในการบริหารมหาวิทยาลัยและ

ควรสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยมีอิสระเสรีภาพในการบริหารงาน
มหาวิทยาลัย ภายในขอบเขตอันกว้างขวางพอสมควร

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการข้างต้น กรรมการสภามหาวิทยาลัย
จึงควรประกอบด้วยบุคคลประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- (ก) ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐบาลแต่งตั้ง ๑/๔ ถึง ๑/๒ ของจำนวนทั้งสิ้น
- (ข) อธิการบดีและคณบดีต่าง ๆ โดยตำแหน่ง
- (ค) ศาสตราจารย์ ผู้ที่ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์เลือกตั้งขึ้น จำนวนอย่างน้อย ๒ คน
- (ง) อาจารย์ซึ่งอาจารย์อื่น ๆ เลือกตั้งขึ้น อย่างน้อย ๒ คน
- (จ) ผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ๆ ซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยเชิญมา
เป็นกรรมการด้วย

สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่กำหนดนโยบายของมหาวิทยาลัย
ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล นโยบายดังกล่าว อธิการบดี
เป็นผู้รับไปดำเนินการ และสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่
ควบคุมการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย เฉพาะอย่างยิ่งอนุมัติงบประมาณประจำปี แผนพัฒนา และควบคุมดูแลการเงินให้เป็นไป
โดยดี

ทุกวันนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นประธานสภามหาวิทยาลัยทุก
แห่งโดยตำแหน่ง ท่านนายกรัฐมนตรีปัจจุบันทราบดีว่าขณะนี้มีความ
เสียหายอยู่มาก ฉะนั้น ประธานสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจึงควร
มิใช่นายกรัฐมนตรี ถ้าจะให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยก็ควรให้
กรรมการสภามหาวิทยาลัยเลือกกันเองเป็นประธาน แต่ไม่ควรเลือก
จากอธิการบดี คณบดีหรือคณาจารย์ ควรเลือกจากประเภท (ค) และ
(จ) เป็นประธานสภามหาวิทยาลัยก็ยิ่งได้

๓. การสนับสนุนวิชาการ

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารและนโยบายในด้านวิชาการ จำเป็นจะต้องมีสภาอาจารย์เป็นองค์กร เพื่อเปิดโอกาสและเป็นการสนับสนุนให้บรรยากาศทางด้านวิชาการเจริญแพร่หลายขึ้น

สภาอาจารย์ดังกล่าว เทียบได้กับที่ในต่างประเทศเรียกว่า Academic Senate ประกอบด้วยคณาจารย์ทั้งในด้านการสอนและการวิจัย ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้สภามหาวิทยาลัยเฉพาะในด้านวิชาการและการพัฒนาวิชาการ หลักการดำเนินงานและองค์ประกอบของสภาอาจารย์อาจจะแตกต่างกันได้แล้วแต่มหาวิทยาลัย แต่ควรรยึดหลักประชาธิปไตย ในทางปฏิบัติ รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการควรเป็นประธานสภาอาจารย์ หลักสูตรในคณะและแผนกวิชาต่างๆ โครงการวิจัยและแผนพัฒนามหาวิทยาลัยด้านวิชาการ ควรจะเป็นหน้าที่เบื้องต้นของสภาอาจารย์ดังกล่าว

๔. การเงิน

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

รายจ่ายของมหาวิทยาลัยแยกได้เป็น (ก) รายจ่ายบริหารปกติ และ (ข) รายจ่ายลงทุน

การดำเนินงานกิจการมหาวิทยาลัยไม่เหมือนกับการดำเนินงานของหน่วยราชการทั่วไป เพราะมีรายจ่ายที่คาดไม่ได้เป็นอันมาก และกิจการบางชนิดเกิดจากความจำเป็นรีบด่วน รอให้ถึงปีงบประมาณใหม่ไม่ได้ ถ้าไม่กระทำโดยเร็วพลันจะเกิดความเสียหาย

ได้รุนแรง ฉะนั้นการเงินของมหาวิทยาลัยจึงควรจะมี ความคล่องตัวพอสมควร แต่ต้องมีการควบคุมดูแลให้รัดกุมพอใช้ (ทำนองเดียวกับรัฐวิสาหกิจ)

ฉะนั้นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจะพึงให้แก่มหาวิทยาลัย จึงควรจ่ายในลักษณะที่ให้สภามหาวิทยาลัย (ซึ่งมีผู้แทนรัฐบาลเข้าร่วมอยู่ด้วย) เป็นผู้มียอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเอง ไม่ต้องมีการตรวจก่อนจ่าย (pre-audit) แบบหน่วยราชการธรรมดา และไม่ต้องอยู่ในบังคับแห่งระเบียบราชการตามปกติ แต่ให้สภามหาวิทยาลัยออกระเบียบข้อบังคับเองตามลักษณะที่เหมาะสม หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพในการเงินภายในขอบเขตที่กว้างแต่รัดกุม

รายจ่ายประเภทบริหารนั้นเป็นยอดที่พอจะคาดหมายได้ล่วงหน้าสัก ๕ ปี ทุกวันนี้นั้นมหาวิทยาลัยได้รับงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีการควบคุมรายละเอียดอย่างไม่ทำให้คล่องตัวได้ ควรจะหาทางแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยรัฐบาลไม่ต้องเสียเงินเพิ่มสำหรับการนี้

มหาวิทยาลัยส่วนมากในสหรัฐอเมริกา ได้รับอนุเคราะห์จากรัฐบาลเป็นลักษณะที่ดินที่มหาวิทยาลัยเก็บผลประโยชน์มาใช้ได้สำหรับประเทศไทย การกระทำเช่นนั้นย่อมสิ้นเปลืองเงินรัฐ แต่มีวิธีที่จะให้ได้ผลอย่างเดียวกันโดยไม่สิ้นเปลืองคือ รัฐบาลอนุเคราะห์มอบพันธบัตรให้แก่มหาวิทยาลัยเพื่อเก็บดอกเบี้ยมาใช้จ่าย

สมมุติว่ามหาวิทยาลัยพึงใช้จ่ายในการบริหารปีละ ๓๕ ล้านบาท (เฉลี่ย ๕ ปี) และดอกเบี้ยพันธบัตรร้อยละ ๗ ต่อปี รัฐบาลอาจจะออกพันธบัตรชนิดเปลี่ยนมือไม่ได้ มอบให้แก่มหาวิทยาลัยมีมูลค่า ๕๐๐ ล้านบาท การจ่ายดอกเบี้ยนั้นจ่ายปีละ ๒ ครั้งตามปกติอย่างที่ปฏิบัติกันอยู่เวลานี้ ผลก็คือแต่ละปีแทนที่รัฐบาลจะตั้งงบประมาณรายจ่ายบริหารให้แก่มหาวิทยาลัย ๓๕ ล้านบาท ก็

กลายเป็นรัฐบาลตั้งงบประมาณรายจ่าย ประเภทดอกเบี้ยพันธบัตร (ซึ่งมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับ) ๓๕ ล้านบาท จำนวนเงินไม่เปลี่ยนแปลง ส่วนต้นเงิน ๕๐๐ ล้านบาทที่เป็นพันธบัตรนั้น รัฐบาลเพียงแต่ออกไปพันธบัตรให้ ไม่ต้องมีเงินผ่านไปมา

เมื่อใกล้จะครบ ๕ ปี มหาวิทยาลัยกับสำนักงานประมาณก็จะร่วมกันพิจารณารายจ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยต่อไปอีก ๑ งวด ๕ ปี แล้วก็เพิ่มจำนวนพันธบัตรให้ตามผลของการพิจารณา

สำหรับงบรายจ่ายลงทุนของมหาวิทยาลัยนั้น เป็นยอดที่ไม่สู้จะสม่าเสมอกันทุกปี ฉะนั้นจึงควรใช้อุดหนุนด้วยวิธีการงบประมาณอีกวิธีหนึ่ง คือใช้คณะกรรมการที่ในต่างประเทศบางประเทศใช้ เรียกว่า University Grant Committee (UGC) เป็นผู้พิจารณาจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัย โดยเจรจากับมหาวิทยาลัยด้านหนึ่งและเจรจากับสำนักงานประมาณอีกด้านหนึ่ง ประมาณการลงทุนนั้นควรกำหนดเป็นโครงการ ๕ ปี แต่พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมได้ทุกปี

การปฏิบัติตามข้อเสนอข้างต้นนี้มีผลคืออยู่หลายประการ คือ (ก) การเงินมหาวิทยาลัยคล่องตัวขึ้นเหมาะกับลักษณะงาน (ข) รัฐบาลไม่ต้องเสียเงินเพิ่มกว่าระบบการเงินปัจจุบัน (ค) เป็นการส่งเสริมมหาวิทยาลัยให้มีอิสระภาพควบคุมตนเองได้

ในการควบคุมการเงินนี้ ภายในมหาวิทยาลัยทั้งในด้านรายจ่ายบริหารและด้านรายจ่ายลงทุน อธิการบดีก็มีหน้าที่เสนองบประมาณต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อขออนุมัติ รัฐบาลก็มีทางควบคุมการอนุมัติงบประมาณโดยผู้ที่รัฐบาลแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย นอกจากนั้น สภามหาวิทยาลัยยังมีอำนาจหน้าที่ออกระเบียบการเงินทุกประการ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ เป็นการควบคุม

อีกชั้นหนึ่ง การตรวจสอบการเงินภายใน (internal audit) อธิการบดีก็มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ (ทำนองเดียวกับบริษัทหรือรัฐวิสาหกิจ) และนอกจากนั้นรัฐบาลยังสามารถสอบบัญชี (external audit) ได้อีกชั้นหนึ่ง โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระก็ได้ นับว่าไม่เสียหายในด้านการควบคุมการเงินให้รัดกุมแต่อย่างใด ถ้ามหาวิทยาลัยใดกระทำเหลวไหลก็ปรากฏเรื่องขึ้นโดยเร็ว และรัฐบาลมีทางแก้ไขป้องกันได้หลายวิธี เช่นเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องได้โดยผ่านสภามหาวิทยาลัย

๕. การบริหารงานบุคคล

ในระบบปัจจุบัน อาจารย์ประจำในมหาวิทยาลัยมักเป็นข้าราชการ การเป็นข้าราชการนี้อาจจะมีส่วนดีอยู่บ้างและสำหรับบางคน แต่ข้อเสียที่สำคัญมีอยู่ ๒ ประการคือ (ก) ระเบียบวินัยในระบบข้าราชการเป็นอุปสรรคแก่ความก้าวหน้าทางวิชาการ และ (ข) ระบบราชการไม่สามารถดึงดูดให้ผู้มีวิชาดีเข้ามาเป็นอาจารย์ประจำในจำนวนเพียงพอ

เรื่องระเบียบวินัยนั้นเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะข้าราชการต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยเคร่งครัด และในรายละเอียด แม้จะมีความเห็นขัดแย้งกับผู้บังคับบัญชาหรือรัฐบาล ถ้ากล่าวพอก็เสนอความเห็นขัดแย้งได้แต่เป็นการภายใน จะเปิดเผยมิได้ แต่หน้าที่ของอาจารย์นั้นต่างกับข้าราชการ อาจารย์พึงพยายามค้นคว้าหาสิ่งใหม่ในวิชาการอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นอย่างขัดแย้ง หรือข้อสนับสนุนผู้บังคับบัญชา และเมื่อได้วิจัยมาแล้วก็มีหน้าที่ที่จะพิมพ์หรือพูดเผยแพร่ข้อวิจัยนั้น ๆ โดยเสรีภาพ เรื่องนี้เป็นจริงสำหรับวิชาการทุกสาขา แต่เฉพาะอย่างยิ่งในสาขาสังคมศาสตร์ยิ่งสำคัญ

เพราะเกี่ยวกับการเมือง การต่างประเทศ เศรษฐกิจ ฯลฯ แม้ในทางปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาจะไม่ได้เคยลงโทษผู้กระทำละเมิดวินัยในข้อนี้เลยก็ตาม และแม้ว่าในระยะเบียบปัจจุบันข้าราชการเขียนข้อความลงในหนังสือพิมพ์ได้ ถ้าหากผู้บังคับบัญชานุญาตก็ตาม การที่มีข้อจำกัดเสรีภาพอยู่เช่นนี้ ก็ทำให้อาจารย์ส่วนใหญ่ย่อท้อต่อการเสี่ยงภัย และต้องใช้ความระมัดระวังจนเกินไป อุปสรรคข้อนี้ เข้าใจว่าเป็นสาเหตุสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การวิจัยในมหาวิทยาลัยมีน้อยจนเกินควร

อัตราเงินเดือนและรายได้ เป็นปัจจัยสำคัญช่วยให้ผู้มีวิชาสมัครเข้าทำงาน และคงอยู่ในตำแหน่งหน้าที่นั้นทนทานพอ ที่กล่าวเช่นนี้ขอขยายความว่า ประเด็นสำคัญไม่ได้อยู่ที่เรื่องเงินเดือน ข้าราชการสูงหรือต่ำอย่างเดียว ประเด็นสำคัญอยู่ที่จะหาอาจารย์ประจำที่ดี ๆ มาอยู่ยงคงทนในมหาวิทยาลัยได้มากพอหรือไม่ และถ้าไม่ได้มากพอ จะควรทำอย่างไร

ผู้ที่สมควรจะเป็นอาจารย์นั้นคือผู้ที่ (ก) มีความรู้ดี บวกด้วย (ข) มีฉันทะในทางวิชาการ ยอมเสียสละอย่างอื่นได้ถ้ามีโอกาสแสวงหาความรู้และเผยแพร่ความรู้ ลักษณะทั้งสองประการนี้เป็นลักษณะที่จำเป็นควบคู่กันไป ถ้าเราหาอาจารย์ประจำมหาวิทยาลัยได้เพียงพอ ชนิดที่มีลักษณะทั้งสองประการได้ ปัญหาทั้งหมดไปส่วนหนึ่ง อาจจะไม่ต้องคำนึงในด้านรายได้ของอาจารย์ แม้จะต่ำกว่าในอาชีพอื่น แต่ก็ยังคงมีปัญหาด้านความยุติธรรมในสังคม เพราะถ้ารายได้ของอาจารย์ต่ำกว่าในอาชีพอื่น ก็เท่ากับลงโทษบุคคลจำนวนหนึ่งที่ขลังพอที่จะเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อมาเป็นอาจารย์ประจำ

แท้จริง ผู้ที่เป็นอาจารย์หรือผู้ที่อาจสมัครเข้ามาเป็นอาจารย์ประจำก็เป็นมนุษย์ปุถุชนแบบคนอื่น ๆ มีกิเลสความต้องการทาง

วัตถุไม่มากก็น้อยด้วยกันทุกคน ถ้ารายได้จากอาชีพอาจารย์เลวกว่ารายได้จากอาชีพอื่นมากแล้ว ก็จะทำอาจารย์มาประจำมหาวิทยาลัยได้ยากยิ่งขึ้น

ข้อนี้เป็นข้อที่รบกวนอยู่ทั่วไป เพราะรัฐบาลก็ยังพยายามสนับสนุนให้อาจารย์มหาวิทยาลัยได้รับการปฏิบัติซึ่ง (ในหลักการ) ดีกว่าข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ เว้นแต่ตุลาการและอัยการ คือให้อยู่ในระบบ ก.ม. แทนระบบ ก.พ. ซึ่งหมายความว่าอาจารย์มหาวิทยาลัยสามารถเลื่อนชั้นได้สะดวกโดยไม่ต้องติดตัน

แต่วิธีแก้ปัญหาดังระบบ ก.ม. นี้ มีข้อเสียหลาย ประการ คือ (๑) ทำให้การปูนบำเหน็จรางวัลอาจารย์ไม่มีความสัมพันธ์กับผลงานหรือความสามารถ ใครทนเป็นอาจารย์อยู่ได้นานพอ ก็ต้องได้เป็นศาสตราจารย์ (ชั้นพิเศษ) เข้าสักวันหนึ่งทั้ง ๆ ที่ไม่ต้องมีคุณสมบัติความสามารถหรือความขยันขันแข็งอย่างใด ส่วนอาจารย์ใหม่ ๆ นั้น แม้จะมีผลงานดีเด่นก็ยังคงเดินเตาะแตะ ๑ ชั้นบ้าง ๒ ชั้นบ้างตามบุญตามกรรม ถ้าหลังอาจารย์เก่าที่อาจจะตายด้านแล้ว แต่เดินลวงหน้าไปไกล วิธีการเช่นนี้ไม่เป็นการชักจูงให้ใครระมัดระวัง มีอุตสาหกรรมวิริยะทำงานให้ได้ผลดีเด่น (ที่ระมัดระวังเอง โดยไม่ต้องชักจูงก็ยังมีบ้างเป็นธรรมดา) และนอกจากนั้นยังสนับสนุนให้นักเลงดีใช้วิธีลึงซิงหลัก คืออยู่ในระบบ ก.พ. จนเกือบตัน แล้วขอย้ายมาเข้าระบบ ก.ม. เพื่อเลื่อนชั้น พอเลื่อนได้ย้ายกลับเข้าระบบ ก.พ. พอเกือบตันย้ายมา ก.ม. ใหม่ ฯลฯ

ข้อเสียหลายข้อที่ (๒) เมื่อเทียบตำแหน่งต่อตำแหน่ง ขึ้นต่อชั้นแล้ว ข้าราชการที่เป็นอาจารย์ก็ยิ่งด้อยกว่าข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมปกติในด้านอำนาจ ศักดิ์ศรีและลาภสักการด้านอื่นที่ไม่ใช่เงินเดือน อาจารย์ชั้นพิเศษไม่มีรถประจำตำแหน่ง มักจะไม่มี

รายได้เพิ่มเติมในฐานะกรรมการหรือเงินรางวัลอย่างอื่น ที่เห็นได้ชัด
คือนักเศรษฐศาสตร์ ถ้าไปดำรงตำแหน่งในสำนักงบประมาณหรือ
สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ หรือกระทรวงการคลัง หรือกระทรวง
พัฒนาการแห่งชาติ อำนาจก็มากกว่า ศักดิ์ศรีก็ดีกว่า รายได้
ประกอบอย่างอื่นก็มากกว่าที่จะเป็นอาจารย์ในชั้นเดียวกัน ถ้าเป็น
นักวิศวกรและเลือกรายได้ตามลำดับสูงมาห้าตำแหน่งแล้ว ก็ต้องเลือก
ลำดับแรกอยู่นอกราชการ คืออยู่ในวิสาหกิจเอกชน ลำดับที่ ๒
ราชการพลเรือน ลำดับที่ ๓ อาจารย์มหาวิทยาลัย

เมื่อสถานการณ์เป็นอยู่เช่นนี้ และเมื่อการพัฒนามหาวิทยาลัย
ขึ้นอยู่กับการผลิตและสงวนรักษาอาจารย์ที่ดีให้มากพอได้
ส่วนกับนิสิตนักศึกษา ก็จำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงระบบการ
บริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย

ระบบที่เห็นวาทะจะนำมาใช้ในโลก คือระบบที่มีอยู่ตาม
วงการรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ คือ แยกอาจารย์ออกจากราชการเสีย ให้
สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้งถอดถอน
อัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนชั้นอาจารย์ การ
สวัสดิการเคราะห์ต่าง ๆ และบำเหน็จบำนาญ ฯลฯ เสียเอง รัฐบาล
ยังมีทางควบคุมเรื่องนี้อยู่ โดยใช้กรรมการที่รัฐบาลแต่งตั้งขึ้นใน
สภามหาวิทยาลัยด้านหนึ่ง และโดยอาศัย University Grant Committee
อีกด้านหนึ่ง

ข้อที่ควรคำนึงในการวางระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นคือ
ความมั่นคงอบอุ่นในการดำรงตำแหน่งอาจารย์ ซึ่งเป็นข้อดีของ
ระบบราชการปัจจุบัน และซึ่งมีอยู่แล้วตามรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ฉะนั้น
การแยกอาจารย์ออกจากราชการนั้น จะไม่ทำให้อาจารย์รู้สึกหวั่น
ไหวต่อความไม่แน่นอนในการประกอบอาชีพ แต่ในขณะเดียวกันก็

สามารถอำนวยความสะดวกให้อาจารย์อยู่ยงคงทน และชะมักเขม้นต่อหน้าที่ยิ่งขึ้น

ระเบียบการแต่งตั้งอาจารย์ไม่ควรจะมีชั้นแบบข้าราชการพลเรือน แต่ควรมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามลักษณะของงาน กล่าวคือ มีลำดับเป็นอาจารย์ผู้ช่วย อาจารย์อาวุโส ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์อาวุโส เป็นต้น หรืออะไรทำนองนี้ การกำหนดอัตราเงินเดือน และขั้นวิงก็ควรกำหนดให้ตรงต่อหน้าที่และภาระความรับผิดชอบตามหลักที่เรียกกันว่า position classification (ซึ่งแม้ในทางราชการ ก.พ. ก็พยายามจะกระทำอยู่แล้ว แต่จะต้องเสียเวลาอย่างน้อย ๕ ปี) ถ้าแยกอาจารย์ออกมาจัดเข้าระบบนี้ ก็จะกระทำได้โดยรวดเร็วและได้ผลทันตา

การพิจารณาบำเหน็จรางวัลเพื่อเลื่อนตำแหน่งอาจารย์ก็ควรจจะวางระบบการประเมินผลงานซึ่งประกอบด้วยการสอน การควบคุมนิสิตนักศึกษา การช่วยบริหาร การวิจัย และการเผยแพร่ในวิชาการ

การสนับสนุนงานวิจัยในมหาวิทยาลัยจะกระทำได้ดียิ่งขึ้นต้องตามระบบนี้เพราะไม่เป็นห่วงว่า ถ้าเปิดโอกาสพิเศษให้อาจารย์แล้ว จะต้องยอมให้ข้าราชการประเภทอื่นได้รับโอกาสเหล่านั้นอย่างในระบบปัจจุบัน เช่น การให้ลาไปวิจัย (sabbathical leave) ก็ จะสนับสนุนได้ง่ายขึ้น

การปฏิบัติต่าง ๆ แก่อาจารย์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นคงจะใช้เป็นบรรทัดฐานได้สำหรับมหาวิทยาลัยส่วนมาก กล่าวคืออัตราเงินเดือนก็เท่า ๆ กัน ในตำแหน่งเดียวกัน แต่ถ้ามีปัญหาพิเศษสำหรับมหาวิทยาลัยบางแห่ง เช่นมหาวิทยาลัยในต่างจังหวัด

ซึ่งหาอาจารย์ได้ยากกว่าในกรุงเทพฯ ก็อาจจะมีข้อจูงใจพิเศษให้ ยกเว้นเป็นราย ๆ ไป กระทำเช่นนี้ได้ง่ายกว่าในระบบราชการปัจจุบัน เท่าที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้เขียนรู้สึกว่าเป็นการแก้ปัญหา เรื่องขาดแคลนอาจารย์ดีได้ดีพอสมควร และหวังว่าอาจารย์ต่าง ๆ คงจะเห็นด้วยเป็นส่วนใหญ่ แต่ถ้ามีอาจารย์บางท่านทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อยยังรักการเป็นข้าราชการอยู่ ก็ควรจะเคารพในสิทธิเสรีภาพของท่าน โดยให้คงอยู่ในระบบราชการดั้งเดิมเฉพาะคน จะทำเช่นนี้ก็ทำง่าย ไม่ยุ่งยากแก่การปฏิบัติ หรือถ้าจะต้องการให้มีเพียงระบบเดียวในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ วิธีที่ดีก็คือการใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยทั่วไป ถ้าฝ่ายข้างมากต้องการเป็นอย่างไร ฝ่ายข้างน้อยก็ควรอนุโลมตาม ซึ่งเป็นธรรมเนียมในระบบประชาธิปไตยในหมู่ปัญญาชน

สิงหาคม ๒๕๑๐

หมายเหตุ : บทความนี้เขียนขยายความจากการอภิปรายในการประชุมสัมมนา มหาวิทยาลัย ครั้งที่ ๒ “การบริหารงานมหาวิทยาลัย” สว่างคนิวาส สมุทรปราการ ระหว่างวันที่ ๒๙ - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๑๐