

บทที่ 1

ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ



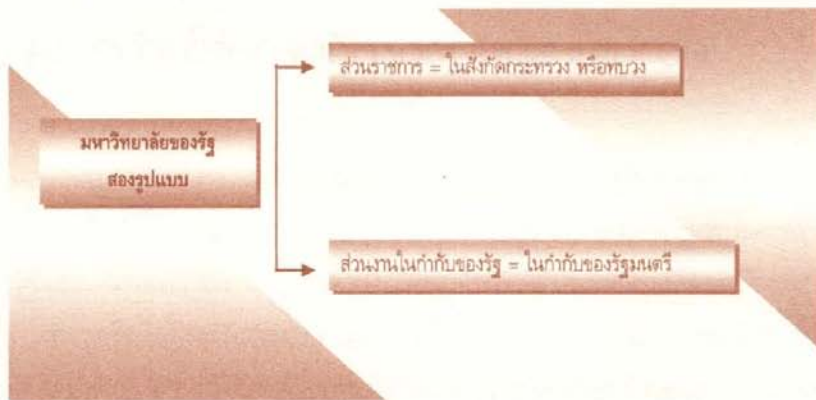




บทที่ 1


ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ปัจจุบันประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยของรัฐ 2 รูปแบบ รูปแบบแรกที่เราคุ้นกันมานานนับ 100 ปีตั้งแต่มีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือ รูปแบบของการเป็นส่วนราชการ ในสังกัดของกระทรวงหรือทบวงมหาวิทยาลัยแล้วแต่กรณี ซึ่งก่อนหน้าปี พ.ศ.2533 มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมดมีฐานะเป็นส่วนราชการทั้งสิ้น ยกเว้นช่วงหนึ่งที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งชื่อว่ามีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ในยุคดั้งเดิมมีฐานะเหมือนมหาวิทยาลัยในกำกับ เพียงแต่ไม่เรียกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับ แต่เรียกว่า มหาวิทยาลัยตลาดวิชา ซึ่งไม่ได้เป็นส่วนราชการ ด้วยเหตุผลทางการเมืองที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้รับมีอิทธิพลสูงมาก จึงทำให้ถูกปรับเปลี่ยนจากการเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการไปอยู่ในระบบราชการ แล้วก็เป็นต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้ เพราะฉะนั้นหากจะศึกษาด้านการศึกษาของไทยให้ถูกต้อง ผมคงไม่พูดว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีครั้งแรกในปี พ.ศ. 2533 จริงๆ แล้วต้องอนุโลมว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในสมัยตลาดวิชา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2477 เป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่ส่วนราชการแห่งแรก ที่ผมจำได้ดี เพราะว่ามีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เกิดพร้อมกับผม คือเกิดปีเดียวกัน แต่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่ส่วนราชการอยู่เพียงช่วงเดียวแล้วก็ปรับมาเป็นส่วนราชการในภายหลังและตอนนั้นเขาก็ไม่เรียกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เราจึงมาถือว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในยุคใหม่ที่เกิดขึ้นตามแนวคิดของมหาวิทยาลัยในกำกับก็คือมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี แล้วก็ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน 18 ปี มีอยู่ทั้งหมด 13 แห่ง กับอีกรูปแบบหนึ่งคือส่วนงานในกำกับของรัฐ ในกำกับของรัฐมนตรี ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป



ส่วนความเป็นมาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นครับ เป็นเรื่องที่ได้มีความเคลื่อนไหวในแวดวงมหาวิทยาลัยไทยต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 40 ปี ในเบื้องต้นที่สุดแม้ผมจะเป็นคนแรกๆ ที่ได้นำมหาวิทยาลัยไปสู่ระบบนี้ แต่ก็ไม่ใช่เป็นความคิดของผมแต่ผู้เดียว เรื่องของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นตั้งแต่สมัยตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สมัยนั้นผู้ที่เป็นผู้รับผิดชอบการจัดตั้งมหาวิทยาลัยก็ถกเถียงกันตั้งแต่สมัยนั้นว่าจะให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการหรือจะให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานอิสระที่ไม่เป็นส่วนราชการ ดังนั้นตอนจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น เสียงข้างมากเลือกที่จะเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็เกิดขึ้นในฐานะมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ แต่ความคิดที่ได้ศึกษากันมาก่อนและเป็นประสบการณ์ของผู้บุกเบิกสมัยนั้นก็ เป็น 2 ฝ่าย เพียงแต่ว่าอิทธิพลของระบบราชการมีอยู่สูงจึงทำให้คนส่วนใหญ่เลือกเช่นนั้นเมื่ออาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์


นี้แหละครับ ถ้าเราพูดในภาษาปัจจุบันก็เป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบแห่งแรกของประเทศไทย เพราะมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ แต่เป็นมหาวิทยาลัยตลาดวิชาที่มีพระราชบัญญัติปกครองตนเองอยู่ บุคลากรก็ไม่ได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการ จนกระทั่งการเมืองมาเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เข้าไปอยู่ในระบบราชการตอนหลัง เพราะฉะนั้นผมไม่ขอรับเครดิตว่ามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกในประเทศไทย แต่จริงๆ แล้วมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นมาก่อน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เรื่องนี้คงต้องทบทวนกันในเชิงสภาพปัญหาของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ในช่วงแรกผู้บริหารและคณาจารย์ (ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2510) มีประสบการณ์ในช่วงนั้นว่า มหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบราชการ บริหารจัดการภายใต้ระบบระเบียบราชการที่มีกฎระเบียบข้อบังคับผูกมัดมาก จึงทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถที่จะบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการได้ และพยายามที่จะพัฒนารูปแบบการบริหารใหม่ มีการคิดและพิจารณากันต่อเนื่องเป็นเวลาประมาณ 5 ถึง 6 ปี ผู้ที่มีอำนาจและเกี่ยวข้องในยุคนั้นก็ได้มาร่วมกันประชุมเพื่อหาแนวทางรวมทั้งเดินทางไปศึกษาดูงานต่างประเทศ เพื่อแสวงหารูปแบบมหาวิทยาลัยของไทยที่จะมีความเป็นเลิศเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในประเทศที่เจริญแล้ว และเห็นว่าหากมหาวิทยาลัยยังคงอยู่ในระบบราชการต่อไปก็คงจะพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศได้ยาก เพราะระบบราชการไม่เอื้ออำนวยต่อภารกิจของมหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานทางวิชาการ ที่ต้องการความคล่องตัว ความเป็นอิสระทางวิชาการ ความเป็นอิสระทางด้านการบริหารและต้องการเสรีภาพทางวิชาการ ซึ่งก็เป็นหลักของมหาวิทยาลัยทั่วโลก ในที่สุดจึงได้เสนอรูปแบบที่เรียกกันตั้งแต่ตอนนั้นเลย (ในปี พ.ศ. 2513) ว่า **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล** ก็คือ พิจารณาแล้วว่าถ้ายังเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสามารถมีได้ 3 แบบเท่านั้น คือ



แบบที่ 1 เป็นส่วนราชการ ซึ่งมีอยู่แล้ว มีประสบการณ์ในการดำเนินงานแล้ว แต่พิจารณาแล้วว่าไม่เหมาะสม


แบบที่ 2 เป็นรัฐวิสาหกิจ ที่มีจุดประสงค์ในการทำธุรกิจ จึงไม่เหมาะสำหรับการเป็นมหาวิทยาลัย เพราะมหาวิทยาลัยไม่ใช่หน่วยงานด้านธุรกิจ แต่เป็นหน่วยงานประเภทส่งเสริมและบริการ ในที่สุดจึงตัดสินใจแบบที่ 3

แบบที่ 3 เป็นแบบที่ไม่ได้ใช้ในประเทศไทย แต่มีใช้ในต่างประเทศ มาจากคำว่า “Public Independent Agency” ถอดความเป็นภาษาไทยว่า “หน่วยงานอิสระ” ในแง่ของมหาวิทยาลัย จะตรงกับคำว่า “Public Autonomous University” คือ “มหาวิทยาลัยอิสระ” และหากจะบอกว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐ ก็อาจจะทำให้รัฐบาลในยุคนั้นถือว่าส่วนใหญ่เป็นรัฐบาลเผด็จการ คงจะรับไม่ได้กับคำว่าหน่วยงานของรัฐแต่ไม่เป็นราชการ ดังนั้นเพื่อให้รัฐบาลเข้าใจได้ว่ามหาวิทยาลัยยังอยู่ในกำกับของรัฐ เลยเรียก “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” หรือของรัฐบาล ความหมายคือ ยังเป็นหน่วยงานภาครัฐอยู่ เพียงแต่ไม่เป็นส่วนราชการ แล้วก็ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ



เพราะฉะนั้นเมื่อได้ข้อตกลงจึงเป็นอันยุติกัน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2513 โดยคณะรัฐมนตรีขณะนั้น ซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีก็เห็นชอบในหลักการ ว่ามหาวิทยาลัยใดหากมีความพร้อมก็สามารถจะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลได้ แต่หากว่ามหาวิทยาลัยใดไม่พร้อมก็พัฒนาต่อไป เพียงแต่ในขณะนั้นยังไม่มีมหาวิทยาลัยใดแสดงความพร้อมที่จะพัฒนาไปสู่สถานภาพนี้

หลังจากนั้นมารัฐบาลทุกสมัยก็จะมีนโยบายเห็นพ้องว่า จะสนับสนุนให้มหาวิทยาลัยพัฒนาไปสู่ความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลตามความพร้อมและความสมัครใจ โดยไม่ได้มีการบังคับ หากมหาวิทยาลัยมีความพร้อมและสมัครใจ รัฐบาลก็สนับสนุน ซึ่งเป็นแบบนี้มาจนถึงปี พ.ศ. 2533 ซึ่งตอนนั้นมีแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้จัดทำขึ้นมา และในแผนระยะยาว 15 ปี ก็ได้เน้นว่าหากมหาวิทยาลัยไทยจะแข่งขัน จะเข้าสู่มาตรฐานสากล จะบรรลุความเป็นเลิศได้มากขึ้น จะพัฒนาไปสู่ “มหาวิทยาลัยในกำกับ” ก็สามารถทำได้ และได้นำเสนอไว้ในแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ว่าถ้าจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไปเลย ถ้าเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเดิมอยู่ ก็ให้ใช้ช่วงเวลา 15 ปี ของช่วงแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี นั้นพัฒนาไปสู่ความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับให้หมดทุกแห่ง ในที่นี้ก็มีมหาวิทยาลัยทั้งหมด 20 แห่ง (โดยประมาณ) ดังนั้นปี พ.ศ. 2533 จึงเป็นปีประวัติศาสตร์ที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และไม่



ต้องใช้คำว่า มหาวิทยาลัยออกนอกระบบเพราะตั้งขึ้นมาก็เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว และหลังจากนั้นมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ในปี พ.ศ. 2535 และตามด้วยมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ในปี พ.ศ. 2541 และในช่วงเดียวกันนั้นก็ยังมีมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการแห่งหนึ่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ที่พัฒนาขึ้นมาเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ จึงเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่เป็นส่วนราชการมาก่อน (ไม่ได้เกิดใหม่) และปรับเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ส่วนเหตุผลที่มีการเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น เกิดขึ้นหลังจากที่ ดร.สุเมธ แย้มมนุญ ได้อธิบายแล้วว่าในปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลในสมัยนั้นขอให้สภาการศึกษาแห่งชาติ กับทบวงมหาวิทยาลัยร่วมกันทบทวนเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอีกครั้ง และขอให้กำหนดหลักสำคัญ 4 ประการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งต่อมาก็มีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2542 โดยกรมการศึกษาระดับสูงของสภาผู้แทนเป็นผู้ดำเนินการ ตอนนั้นผมดำรงตำแหน่งที่วุฒิสภา และได้มีโอกาสไปร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินี้ด้วย โดยได้มีการทบทวนอีกครั้ง ดังนั้นจะเรียกว่าเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลไม่ได้ เพราะมหาวิทยาลัยไม่ใช่เป็นของรัฐบาล ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ตามแต่องค์กรนี้เป็นองค์กรของรัฐ เมื่อเป็นองค์กรของรัฐก็ให้ตัดคำว่า “บาล” ออกจึงจะถูกต้อง มิฉะนั้นรัฐบาลอาจจะเกิดความเข้าใจผิดคิดว่าเป็นองค์กรของรัฐบาล

ซึ่งผู้ที่มีส่วนร่วมก็ไม่ต้องการให้การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงมาเปลี่ยนเมื่อปี พ.ศ. 2542 โดยให้ใช้คำว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แล้วหากว่าเป็นหน่วยงานประเภทเดียวกันก็ให้เรียกว่า เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐด้วย และนี่คือที่มาของชื่อ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้น ในส่วนของการกำเนิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ในปี พ.ศ. 2533 และ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ ในปี พ.ศ. 2535 ในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับในขณะนั้นยังใช้คำว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลอยู่ 2 แห่ง แต่หากมหาวิทยาลัยใดเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหลังปี พ.ศ. 2542 นั้น จะไม่มีคำว่า ในกำกับของรัฐบาล แต่เป็น ในกำกับของรัฐ

นอกจากนี้ก็มีมหาวิทยาลัยอีกประเภทที่ไม่ทราบว่ามีสถานะเป็นส่วนราชการหรือไม่เป็นส่วนราชการ คือมหาวิทยาลัยสงฆ์ 2 แห่ง ซึ่งในความเป็นจริงแล้วไม่เคยอยู่ในระบบราชการ เพราะก่อตั้งโดยพระบรมราชโองการ และต่อมาก็เป็นข้อบัญญัติของมหาเถรสมาคม แล้วเข้าสู่ระบบของมหาวิทยาลัย แต่แทนที่จะเข้าสู่มหาวิทยาลัยในระบบเป็นส่วนราชการ แต่กลับกลายเป็นว่าเข้าสู่ระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมหาวิทยาลัยทั้ง 2 แห่งนี้ก็ไม่เคยมีข้าราชการ และผมจำได้ว่าเจ้าคุณธรรมโกษาจารย์ ซึ่งขณะนั้นท่านยังเป็นพระราชวรมุนี อธิการบดีของมหาวิทยาลัย ได้กล่าวหาเรื่องของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นเหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับมหาวิทยาลัยสงฆ์ เพราะเหตุว่า บุคคลกรเป็นพระสงฆ์ จึงไม่

สามารถเป็นข้าราชการได้ และหากไม่มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พระสงฆ์ไม่สามารถเป็น
อธิการบดีได้ เพราะอธิการบดีต้องเป็นข้าราชการ เพราะฉะนั้นเมื่อเลือกเป็นมหาวิทยาลัยใน
กำกับของรัฐ มหาวิทยาลัยสงฆ์ 2 แห่ง จึงเป็นมหาวิทยาลัยที่คล่องตัวและเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง
เพราะมหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้ง 2 แห่งไม่เคยเป็นส่วนราชการมาก่อน ดังนั้นเมื่อจะเป็นมหาวิทยาลัย
ก็สามารถเลือกประเภทของมหาวิทยาลัยได้ จึงเลือกเข้ามาอยู่ในประเภทมหาวิทยาลัยในกำกับ
ของรัฐ เมื่อปี พ.ศ. 2540 ก่อนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี 1 ปี



“ที่จริงเมื่อเราคิดกันถึงเรื่องความ
เป็นอิสระของมหาวิทยาลัย เริ่มตั้ง
แต่ปี 2506 ซึ่งมีการสัมมนา
ครั้งแรกที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัยแล้วตอนนั้นมีมหาวิทยาลัย
อยู่ 7 แห่ง ผู้นำสมัยนั้นเมื่อมาสัมมนา
กัน ก็คือการแสวงหารูปแบบว่าถ้า
มหาวิทยาลัยของไทยจะมีความเป็นเลิศ

เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในประเทศที่เจริญแล้วชัด ๆ ก็คือว่าอยู่ในระบบราชการ
นี่บรรลุความเป็นเลิศได้ยาก เนื่องจากกฎระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการซึ่งไม่เหมาะกับ
มหาวิทยาลัย พันธนาการมหาวิทยาลัยของไทยเอาไว้”



“เมื่อคิดเช่นนั้นก็พยายามแสวงหารูปแบบแล้วในที่สุดก็พบว่า รูปแบบที่ไม่เป็นส่วนราชการแล้วก็ปัจจุบันอยู่ในหลายประเทศน่าจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสม ตอนนั้นก็ไม่ได้สัมมนากันอยู่ทั้งหมด 7 ปี ไปสรุปได้ในปี 2513 แล้วก็ตั้งชื่อไว้ตั้งแต่สมัยนั้นชื่อว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ถามว่าที่มาของชื่อมหาวิทยาลัยในกำกับของ รัฐบาลนะ ไม่ใช่ของรัฐเฉยๆ ทำไมถึงชื่ออย่างนั้น สมัยนั้นคิดกันว่าถ้าไม่ตั้งชื่อให้ดี จะไม่มีวันพัฒนาไปสู่รูปแบบนี้ได้ เพราะ

ในช่วงนั้นรัฐบาลส่วนใหญ่จะเป็นรัฐบาลเผด็จการที่ได้อำนาจรัฐมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร แล้วรัฐบาลสมัยนั้นเนี่ย ต้องการจะควบคุมมหาวิทยาลัย เพราะฉะนั้นถ้าไปตั้งชื่ออะไรในลักษณะที่เป็นอิสระมากๆ มีเสรีภาพเยอะๆ ก็ทำนายได้เลยว่ารัฐบาลเผด็จการย่อมไม่ปล่อยแล้วก็ย่อมไม่เห็นด้วย แล้วกับอันที่ 2 นะ มันมีข้อสงสัยว่าถ้าปรับจากการเป็นมหาวิทยาลัย คือ จากส่วนราชการไปเป็นอย่างอื่น มันจะกลายเป็นมหาวิทยาลัยเอกชนหรือเปล่า รัฐโดยรัฐบาลจะยังถือว่ามีการะหน้าที่ในการสนับสนุนหรือไม่ ผู้ร่วมคิดในสมัยนั้นจึงตั้งชื่อเอาใจรัฐบาลพอสมควรว่าให้เรียกว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล เพื่อแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลยังควบคุมอยู่นั่นคือที่มา”