



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การบริหารวิทยาลัยภายใต้หลักนิติธรรม

จัดทำโดย
รศ.ดร.ไยอนงค์ ทิมสุวรรณ
รหัส ๕๘๐๓๒๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การบริหารวิทยาลัยภายใต้หลักนิติธรรม

รศ.ดร.โยอนงค์ ทิมสุวรรณ^๑

บทคัดย่อ

มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญแกสังคม เพราะเป็นสถาบันหลักในการให้ความรู้ การศึกษาแก่นิสิต นักศึกษา ซึ่งเป็นอนาคตของชาติ จึงควรให้ความสำคัญและนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารงานมหาวิทยาลัยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมีพระราชบัญญัติกำหนดวิธีดำเนินการไว้โดยเฉพาะ ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยมีหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้ เป็นไป ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย โดยมีภาระอำนาจออกเป็น ๒ ส่วน คือ “สภามหาวิทยาลัย” ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และ “อธิการบดี” เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ปัญหาส่วนใหญ่จะเกิดจากการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาและอธิการบดี และการขาดประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการ

ผู้เขียนเล็งเห็นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมในการบริหารวิทยาลัยแต่ละแห่ง และการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาและอธิการบดียังต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมทางบริหาร เพื่อให้การบริหารงานและดำเนินการต่างๆของมหาวิทยาลัยชอบด้วยกฎหมาย จึงเขียนบทความนี้เพื่อเป็นแนวความคิดและข้อเสนอแนะในการพัฒนาการบริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไว้ดังนี้

๑) ควรปรับปรุงด้านบริหารจัดการ และรูปแบบอย่างบูรณาการ อาทิ การเปิดโอกาสให้อาจารย์และข้าราชการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการปรับปรุงประสิทธิภาพ และสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งงานมากขึ้น

๒) ควรมีการวิเคราะห์อัตราค่าจ้างอย่างเป็นระบบและมีความสอดคล้องเหมาะสมกับงานและต้นทุนของบุคลากรเพื่อจัดการ สวัสดิการ ให้มีความเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ

๓) ควรเน้นอย่างจริงจังในคุณภาพและปริมาณของกระบวนการผลิตบัณฑิต รวมถึงผลลัพธ์ของการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรศึกษาในลักษณะการปรับปรุงยุคต่อ จุดเด่น-จุดด้อยของการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การบริหารมหาวิทยาลัยของภาคเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทั้งในและต่างประเทศ

๔) ควรประชาสัมพันธ์และจัดอบรมเพื่อทำความเข้าใจหลักนิติธรรมต่อการบริหารมหาวิทยาลัย ในการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิกโดยมีการยินยอมพร้อมใจและให้ถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เช่น การจัดอบรมพนักงานและเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยทุกปี “หลักสูตรหลักนิติธรรมกับมหาวิทยาลัย” เป็นต้น

๕) ควรเร่งปรับปรุงงานด้านวิชาการ เช่น งานวิจัย และการส่งเสริมการแต่งตำราควรมีแผนระยะยาวและส่งเสริมให้คณาจารย์ได้ทำวิจัย แต่งตำราขึ้นใช้ในมหาวิทยาลัย และบริการจำหน่ายในมหาวิทยาลัย เพื่อสร้างตลาดทางวิชาการขึ้นให้แพร่หลายทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และควรกำหนดปริมาณงานวิจัยให้คณาจารย์ได้ทำปีละไม่ต่ำกว่า ๑ เรื่อง และมีการประเมินเป็นผลงานวิชาการที่ส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการ คู่กันไป ตลอดจนจัดให้มีการวิจัยเชิงอนาคตของมหาวิทยาลัยทุก ๆ ๓ ปี เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับแผนกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

^๑รศ.ดร.โยอนงค์ ทิมสุวรรณ กรรมการผู้จัดการ บริษัทเลยโซลาร์ซัพพลาย จำกัด

บทนำ

มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันหนึ่งที่มีความสำคัญแกสังคม เพราะเป็นสถาบันหลักในการให้ความรู้ การศึกษาแก่นิสิต นักศึกษา ซึ่งเป็นอนาคตของชาติ จึงควรให้ความสำคัญและนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารงานมหาวิทยาลัยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งมีพระราชบัญญัติกำหนดวิธีดำเนินการไว้โดยเฉพาะ ฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยมีหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้ เป็นไป ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการและของมหาวิทยาลัย โดยมี “สภามหาวิทยาลัย” ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และ “อธิการบดี” เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย การแบ่งอำนาจออกเป็น ๒ ส่วนเช่นนี้ เพื่อให้มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจ ซึ่งปัญหาที่พบมากที่สุด คือ “อธิการบดี” ในฐานะผู้บังคับบัญชาของอาจารย์ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยใช้อำนาจบังคับบัญชาในทางที่ไม่ชอบธรรม คือ ให้คุณโดยไม่ชอบ เช่น ส่งเสริมแต่พรรคพวกของตนเอง หรือ ให้โทษโดยไม่ชอบ เช่น ใช้อำนาจบังคับบัญชาโดยมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดนั้น ทางมหาวิทยาลัยควรมีมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพราะหากไม่มีมาตรการป้องกันอาจเกิดข้อพิพาทต่อการออกคำสั่งในการบริหารได้

ทั้งนี้ ผู้เขียนเล็งเห็นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมในการบริหารวิทยาลัยแต่ละแห่ง และการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาและอธิการบดี ยังต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรมทางบริหาร เพื่อให้การบริหารงานและดำเนินการต่างๆของมหาวิทยาลัยชอบด้วยกฎหมาย จึงเขียนบทความนี้เพื่อเป็นแนวความคิดในการบริหารวิทยาลัยภายใต้หลักนิติธรรมต่อไป

หลักนิติธรรม หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law)

การปกครองโดยกฎหมาย เป็นแบบของการจัดตั้งระบบการเมืองการปกครอง (political system) ที่อิงอยู่บนฐานรากของหลักยึดพื้นฐาน ๓ ประการคือ (๑) ความชอบด้วยระบบกฎหมาย (legal system) (๒) ความชอบด้วยกฎหมาย (legality) และ (๓) ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality) ทั้งนี้ เพื่อให้หลักยึดพื้นฐานดังกล่าว ทำหน้าที่ในการจัดกรอบการสร้างระบบกฎหมายและระบอบการเมืองการปกครองของรัฐ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และการจัดกรอบการออกกฎหมายให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือ

๑) **ความชอบด้วยระบบกฎหมาย (legal system)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น กติกาแห่งการปกครอง (rule of the rule) โดยการสร้างกติกาหลักทางการเมืองการปกครองในรูปของรัฐธรรมนูญ เพื่อวางหลักการปกครองและกฎหมายให้มีความสอดคล้องกัน ในรูปของการกำหนดเขตอำนาจ (scope of power) ที่ปรากฏอยู่ในองค์กรสถาบันทางการเมืองการปกครองและความสัมพันธ์ทางอำนาจ (relation of power) ระหว่างองค์กรสถาบันทางการเมืองการปกครอง

๒) **ความชอบด้วยกฎหมาย (legality)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็นความผูกพันตามพันธะทางกฎหมายและความยุติธรรม ซึ่งเป็นการวางหลักปฏิบัติในการกำหนดกรอบของขอบเขตอำนาจ กระบวนการใช้อำนาจและเป้าหมายการใช้อำนาจในฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการให้เกิดความยุติธรรมตามกฎหมาย โดยอิงความผูกพันตามพันธะทางกฎหมายและความยุติธรรมที่ต้องยึดโยงกันทั้งกรอบบรรทัดฐานทั่วไป อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย (the precedence of the law) และ กรอบตัวของข้อบัญญัติ ที่เป็นลายลักษณ์อักษร อันเป็นสาระสำคัญของกฎหมาย (the subjection to the law)

๓) **ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (constitutionality)** เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็น หลักประกันความเที่ยงตรงของกติกาหลักทางการเมืองการปกครอง (legal certainty) ซึ่งเป็นการป้องกันการใช้อำนาจการเมืองการปกครองในฝ่ายนิติบัญญัติไม่ให้ละเมิดต่อกติกาหลักทางการเมืองการปกครอง พร้อมกันไปกับการแก้ไขการใช้อำนาจการเมืองการปกครองของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการที่มีชอบด้วยกติกาหลักทางการเมืองการปกครอง อันเนื่องมาจากกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผลพวงมาจากการใช้อำนาจที่ละเมิดกติกาหลักทางการเมืองการปกครองของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ โดยการสร้างหลักประกันความเที่ยงตรงของกติกาหลักทางการเมืองการปกครอง ให้ครอบคลุมทั้งในชั้นก่อนออกกฎหมายมาบังคับใช้ และระหว่างที่กฎหมายกำลังบังคับใช้อยู่

นอกจากนี้ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามของหลักนิติธรรมหรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) ไว้ว่า:

องค์การสหประชาชาติให้คำนิยามไว้ว่า:^๒

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการในการปกครอง (principle of governance) ซึ่งแต่ละบุคคล สถาบัน องค์กร หน่วยงาน รวมทั้งรัฐต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองนั้น มีความตระหนักรู้ และมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ (law) ที่ได้ร่วมกันสร้าง

^๒ “ความหมายของหลักนิติธรรม” (ออนไลน์). แหล่งที่มา

และต่างยอมรับว่า เป็นกฎที่ได้บัญญัติขึ้นโดยความยุติธรรม มิใช่เป็นไปตามอำเภอใจของใครคนใดคนหนึ่ง ตลอดจนมีผลบังคับใช้ต่อทุกคน และทุกองค์กรอย่างเท่าเทียม เสมอภาค และเป็นธรรม รวมทั้งมีความสอดคล้องกับหลักการ และมาตรฐานสิทธิมนุษยชนอันเป็นสากล

ธานินทร์ กรีวิเชียร องคมนตรี ให้คำนิยามไว้ว่า:

หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชาย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ให้คำนิยามไว้ว่า:

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย อันหมายความรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การ ใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หาก กฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งหลักนิติธรรม คือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีองค์ประกอบหรือ สาระสำคัญคือ

๑. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๒. กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลัง หนักกว่าเดิมไม่ได้
๓. ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา เด็ดขาดว่ามีความผิด
๔. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ
๕. รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น
๖. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ

มหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัย^๓ หมายถึง สถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในด้านวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงหลากหลายสาขาวิชา เพื่อให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา หรือปริญญา แก่ผู้สำเร็จการศึกษาในหลายระดับรวมถึง ปริญญาตรี ปริญญาโท และ ปริญญาเอก รวมทั้งการทำการวิจัยและให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้ให้ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” หรือ “มหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ” ไว้พอสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ ที่สามารถพัฒนาระบบบริหารเป็นของตนเอง ที่สอดคล้องกับปรัชญาและจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัย มีความเบ็ดเสร็จในตัว^๔

โดยหลักการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอ ที่จะประกันคุณภาพการจัดการศึกษาไว้ได้การบริหารงานต่างๆจะสิ้นสุดที่ “สภามหาวิทยาลัย” เป็นส่วนใหญ่และมีความเป็นอิสระในการบริหารงานด้านต่างๆ ทั้งการบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งการบริหารวิชาการ เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

^๓ วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, “มหาวิทยาลัย”. (ออนไลน์). แหล่งที่มา <http://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A๑%E0%B๘%AB%E๐%B๘%B๒%E๐%B๘%A๗%E๐%B๘%B๔%E๐%B๘%๙๗%E๐%B๘%A๒%E๐%B๘%B๒%E๐%B๘%A๕%E๐%B๘%B๑%E๐%B๘%A๒> (สืบค้นวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘)

^๔ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, “ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: อดีตถึงปัจจุบัน” (ออนไลน์). แหล่งที่มา <http://www.mua.go.th/>; ให้ความหมายและแนวคิดของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีสองประเภทคือ ประเภทแรก เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่แรกตั้ง อีกประเภทหนึ่ง เป็นการพัฒนาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ทั้งยังได้มีการเรียกกันอยู่หลายคำ อาทิ มหาวิทยาลัยของรัฐนอกระบบราชการ มหาวิทยาลัยนอกระบบมหาวิทยาลัยอิสระ มหาวิทยาลัยในกำกับ มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล เป็นต้น ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอยู่ ๑๔ แห่ง ประกอบด้วย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยพะเยา มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย (สืบค้นวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘)

หลักการและแนวทางการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีแนวคิดและการดำเนินงาน ๒ ประการใหญ่ๆ คือ

ก. หลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการในอดีตจะต้องดำเนินงานทุกอย่างภายใต้กฎเกณฑ์ มีการควบคุมและตรวจสอบที่ตายตัวที่เป็นระบบเดียวกันทั่วประเทศ แต่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้น มีความหมายและการดำเนินงานที่ต่างออกไปคือมหาวิทยาลัยมีอิสระมากขึ้น การควบคุมและการกำกับของรัฐบาลลดลงหรือมีก็น้อยที่สุด รัฐบาลกำกับเพียงนโยบาย การจัดสรรงบประมาณและคุณภาพเป็นหลัก แต่จะเน้นการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงาน

ข. แนวทางการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล มิได้มีสถานภาพเหมือนองค์กรเอกชนทั่วไป เพราะยังคงมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ ความยึดโยงกับรัฐบาลยังคงมีอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านนโยบายการงบประมาณ และการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน แต่ความเป็นอิสระในการดำเนินการจะมีมากกว่าหน่วยงานราชการทั่วไป ซึ่งเป็นข้อดีและจะเป็นผลให้การบริหารมีประสิทธิภาพ

หลักการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในกำกับที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นนั้นเป็นหลักการทั่วไป ดังนั้น ในรายละเอียดของพระราชบัญญัติ และข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ของมหาวิทยาลัยก็อาจแตกต่างกันไปตามปรัชญาและแนวคิดของแต่ละมหาวิทยาลัยแนวทางในการดำเนินการโดยทั่วไป จะมีดังนี้

๑) บทบาทของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัย จะมีบทบาทในการบริหารจัดการและรับผิดชอบการดำเนินการของมหาวิทยาลัยอย่างเต็มที่ ดังนี้

- กำหนดนโยบายและแผน ในการปฏิบัติภารกิจของมหาวิทยาลัยที่สอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา รวมทั้งความต้องการของสังคม
- กำหนดระบบกำกับและติดตามผลการดำเนินการ และการรายงานผลการดำเนินการที่ชัดเจน โปร่งใส ที่พร้อมให้ได้รับการตรวจสอบได้
- กำกับติดตาม ให้การดำเนินการกิจเป็นไปตามนโยบายและแผน และบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้
- ออกระเบียบ ข้อบังคับ ในการบริหารจัดการในเรื่องระบบการบริหารงานบุคคลระบบการบริหารงานวิชาการ ระบบบริหารการเงินและงบประมาณ และระบบกำกับและติดตามผลการดำเนินการของมหาวิทยาลัย ตลอดจนระเบียบและข้อบังคับอื่น

๒) แนวปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล

- ระบบบริหารงานบุคคล ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ต้องเป็นระบบที่ดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถ รวมทั้งสามารถรักษาคันไว้ได้
- การกำหนดอัตราเงินเดือน ให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดบัญชีอัตราเงินเดือน เป็นการเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย และมีระบบการประเมินที่คำนึงถึงคุณสมบัติและภาระงานเป็นสำคัญ
- การกำหนดผลประโยชน์และสวัสดิการ พนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะได้รับสิทธิประโยชน์เกื้อกูลรวมกันแล้วจะไม่น้อยกว่าระบบราชการ แต่อาจมีวิธีการจัดที่แตกต่างกันไป เช่น ไม่มีระบบบำเหน็จบำนาญ แต่มีระบบกองทุนเลี้ยงชีพแทน เป็นต้น ทั้งนี้ แต่ละมหาวิทยาลัยอาจมีวิธีการที่แตกต่างกันได้
- การกำหนดเงื่อนไขการจ้างและกลไก การประเมินการคัดเลือกการจ้างและเงื่อนไขการปฏิบัติงานและการประเมินผลการทำงาน เป็นอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยจะกำหนดเกณฑ์และแนวปฏิบัติขึ้น อย่างไรก็ตาม การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรในระบบเดิมหรือบุคคลทั่วไปเข้าสู่ระบบใหม่ต้องคำนึงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ
- การถ่ายโอนเข้าสู่ระบบใหม่ (i) ให้มีคณะกรรมการประเมินศักยภาพบุคคลขึ้นเป็นการเฉพาะ ภายใต้เงื่อนไขที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด (ii) ให้สภามหาวิทยาลัยกำหนดภาระงานใหม่และอัตราค่าตอบแทนที่ขึ้นอยู่กับคุณวุฒิ และภาระงาน โดยการจัดตามบัญชีอัตราเงินเดือนที่กำหนดขึ้นใหม่
- ตำแหน่งทางวิชาการ การใช้ตำแหน่งทางวิชาการ อาจารย์ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถใช้ตำแหน่งทางวิชาการได้ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย
- เครื่องราชอิสริยาภรณ์ กรณีผู้บรรจุใหม่ ปัจจุบันจะได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี บัญชี ๑๘ (สูงสุดไม่เกิน ป.ม.) สำหรับข้าราชการผู้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย จะเสนอให้นับเวลาต่อเนื่องเพื่อขอรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ใช้ชั้นตราถัดไป ส่วนผู้ได้รับ ป.ม. หรือสูงกว่า อยู่แล้วจะนำเสนอให้ได้รับสูงขึ้นอีก ๑ ชั้น เป็นกรณีพิเศษ ดังนั้น การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงถือเป็นการเปลี่ยนแปลง ครั้งสำคัญที่ควรศึกษาถึงปัจจุบันและองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างราบรื่นและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นแหล่งรวมองค์ความรู้และความเป็นเลิศทางวิชาการอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่บางประการที่อาจจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารจัดการและคุณภาพมาตรฐานของการศึกษาซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ดังนี้^๕

^๕ คณะนักวิจัยฯ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง อุดมศึกษาไทย : วิฤตและทางออก, กรุงเทพฯ, พ.ศ. ๒๕๔๓, หน้า ๘๕.

พระราชบัญญัติได้กำหนดคุณสมบัติของอธิการบดีและรองอธิการบดีไว้ว่าต้องมีคุณสมบัติได้รับปริญญาชั้นใดชั้นหนึ่งหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรองการกำหนดคุณสมบัติไว้เช่นนี้ทำให้การเลือกหรือสรรหาบุคคลที่จะมารับตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของมหาวิทยาลัยถูกจำกัดอยู่ในวงแคบ คือไม่เปิดโอกาสให้มีอาชีพอื่นที่ไม่อยู่ในแวดวงของมหาวิทยาลัยเข้ามาบริหาร เช่น ไม่สามารถแต่งตั้งผู้ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารการเงินหรือบริหารธุรกิจเข้ามาเป็นผู้บริหารในมหาวิทยาลัยได้ถ้าหากผู้นั้นไม่เคยทำงานด้านการบริหารในมหาวิทยาลัยหรือทำการสอนในมหาวิทยาลัยมาก่อน อธิการบดีไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลเหล่านี้เข้ามาช่วยบริหารการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในระดับรองอธิการบดีได้ แม้จะมีความสามารถเพียงใดก็ตามคุณสมบัติข้างต้น

ผลกระทบที่ตามมาก็คือ อธิการบดีและรองอธิการบดีที่ได้มาจึงต้องเป็นผู้ที่อยู่ในแวดวงของมหาวิทยาลัยของรัฐที่อยู่ในระบบราชการและการยึดติดด้วยระบบราชการ และหนีไม่พ้นที่จะเอาระบบราชการมาเป็นแบบอย่างการออกกฎระเบียบต่างๆ ก็มีแนวโน้มที่จะอิงระบบราชการหรือเลียนแบบระบบราชการจนยากจะหนีพ้นระบบราชการได้ ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งอยู่ในระบบราชการยังเปิดโอกาสให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาดำรงตำแหน่งอธิการบดีและในบางสถาบันให้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้กว้างขวางมากกว่าอธิการบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งไว้อีก มิได้กำหนดจำนวนวาระก็ดี และมีได้กำหนดให้ปฏิบัติภารกิจเต็มเวลาในมหาวิทยาลัย ซึ่งหมายถึงว่าอธิการบดีจะไปปฏิบัติภารกิจที่อื่นที่มีใช้ของสถาบันก็ได้ เหล่านี้เป็นจุดอ่อนที่ปรากฏในพระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับรัฐบาลในปัจจุบัน

การบริหารมหาวิทยาลัย

นโยบายสาธารณะด้านการพัฒนาการบริหารมหาวิทยาลัย โดยการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐ ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีประวัติความเป็นมาอย่างยาวนาน โดยมหาวิทยาลัยของรัฐบางส่วนได้เรียกร้องเพื่อขอลอกนอก “ระบบราชการ”(Bureaucracy)^๖ ออกจากระบบการควบคุมด้วยกฎระเบียบที่มีมากมาย และตรวจสอบอย่างเข้มงวดจากระบบราชการ ซึ่งมหาวิทยาลัยของรัฐเหล่านั้นถือว่า ทำให้ความเป็นอิสระหรือเสรีภาพทางวิชาการ และความเป็นเลิศทางวิชาการ ซึ่งเป็นปรัชญาหลักของความเป็นมหาวิทยาลัยต้องเสียหายเสื่อมถอย หรือสูญหายไป ระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายใต้ระบบราชการ ไม่เอื้อต่อการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งอาจารย์ และหรือผู้บริหารรวมทั้งยังเป็นความยากลำบากในการที่มหาวิทยาลัยจะบำรุงรักษาคนเก่งและหรือคนดีให้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ภายใต้ระบบราชการที่มีโครงสร้างและการดำเนินงานที่ไม่ยืดหยุ่นต่อสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีวุฒิภาวะและศักยภาพทางการบริหารจัดการจึงควรออกจากระบบราชการ ควบคุมดูแลตัวเองมากกว่าที่จะต้องถูกควบคุมดูแลจากระบบระเบียบที่เคร่งครัดของทางราชการ หากยังขึ้นอยู่กับระบบราชการต่อไปก็ตั้งแต่จะทำให้มหาวิทยาลัยไม่มีอิสระในการดำเนินงาน ขาดเสรีภาพและความเป็นเลิศทางวิชาการ ทำให้เกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งอาจจะส่งผลให้ความสามารถทางการแข่งขันต้องลดลง เกิดความเฉื่อยเนือยทางการบริหารจัดการระบบอุดมศึกษาของประเทศ ย่อมไม่เป็นผลดีต่อการพัฒนา และการบริหารการพัฒนาประเทศและสังคมไทยโดยรวม

การบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามนโยบายสาธารณะว่าด้วยการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง พบว่า มหาวิทยาลัยนอกกระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ บริหารงานโดยให้ความสำคัญหรือเน้นหนักไปที่การกระจายอำนาจ(Decentralization) หรือการมอบอำนาจการบริหาร (Empowerment) มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากอธิการบดีไปยังหัวหน้าส่วนงานทางวิชาการ หรือคณบดี ให้คณบดีมีอำนาจเบ็ดเสร็จหรือรวมศูนย์อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการและในการดำเนินงานบริหารคณะวิชาที่ตนดูแลอยู่ เหมือนหัวหน้าหรือประธานเจ้าหน้าที่บริหารขององค์กรธุรกิจเอกชน (CEO: Chief Executive Officer)

บทบาทหน้าที่ ภารกิจ และอำนาจของอธิการบดี

๑) บทบาทหน้าที่ในการบริหารงานวิชาการ

^๖ หลักการสำคัญของอุดมศึกษา ได้แก่ ความเป็นเลิศทางวิชาการและความเป็นอิสระในการดำเนินงานหรือเสรีภาพทางวิชาการ ความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellence) เป็นเรื่องที่สุดค้องกับความสามารถในด้านการผลิตบัณฑิตและการบริการวิชาการแก่สังคมในลักษณะต่างๆ ได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับการวิจัยเพื่อบุกเบิกความรู้ใหม่ๆ หากปราศจากสิ่งเหล่านี้ สถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย ก็จะมีสภาพไม่ต่างไปจากโรงเรียนประถมและมัธยมศึกษา ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศชาติขาด “ผู้นำทางวิชาการ” หรือ “ผู้นำทางปัญญา” ไป สิ่งที่ใช้เป็นเครื่องชี้วัดสถานภาพของสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัยอยู่ในระดับใดก็คือ “ความเป็นเลิศทางวิชาการ” โดยถือกันว่า “ความสามารถในการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ ถือว่าเป็นอุดมคติหรือเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษาหรือมหาวิทยาลัย ส่วนความเป็นอิสระหรือเสรีภาพทางวิชาการมีความหมาย ๓ นัยคือ ๑) เสรีภาพที่อาจารย์ในมหาวิทยาลัยต้องการมีในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น ทั้งการพูด การเขียนและอื่นๆ ๒) เสรีภาพในการสอน โดยปราศจากข้อจำกัดทางกฎหมายหรือระเบียบของมหาวิทยาลัยที่ปราศจากเหตุผล และ ๓) ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับสถาบันทางการเมืองการปกครอง โดยที่มหาวิทยาลัยต้องมีสิทธิในการกำหนดนโยบายและระเบียบปฏิบัติต่างๆของมหาวิทยาลัยด้วยตนเอง ไม่ถูกควบคุมจากสถาบันหรือองค์กรใดจากภายนอก

อธิการบดีมีหน้าที่ ภารกิจ และอำนาจในการบริหารงานวิชาการของมหาวิทยาลัย ๔ ด้าน ได้แก่ การจัดการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ซึ่งสอดคล้องกับ วิสัยทัศน์ “ได้กล่าวถึงบทบาทของมหาวิทยาลัยไทยซึ่งก็คือบทบาทของอธิการบดีว่ามีบทบาทและหน้าที่ ๔ ประการ คือ ผลิต วิจัย บริการวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การบริหารงานวิชาการถือเป็นหัวใจของการบริหารการศึกษาเพราะเป้าหมายของมหาวิทยาลัย ก็คือการจัดการศึกษาให้ได้คุณภาพและมาตรฐานสากล และนำสู่ความเป็นเลิศทางด้านวิชาการ

นอกจากนี้ อธิการบดีในฐานะผู้นำฝ่ายบริหาร เป็นผู้รับมอบนโยบายจากสภามหาวิทยาลัยและมอบหมายให้ผู้นำที่เกี่ยวข้องดำเนินการ และมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหา จัดสรรทรัพยากร และกำกับดูแลติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ดังนั้น อธิการบดีจะบริหารงานมหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมายสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการได้ต้องคำนึงถึงประวัติความเป็นมา การก่อตั้งมหาวิทยาลัย และปรัชญาการอุดมศึกษาของไทย และยังต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และชุมชนภายนอกมหาวิทยาลัยนั้นๆ ด้วย

๒) บทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการองค์การ

Walker^{๘๗} และสมหมาย จันทรเรือง^{๘๘} ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของอธิการบดี ด้านการบริหารจัดการองค์การ สรุปได้ดังนี้

- อธิการบดีต้องรู้จักวางแผนระยะยาว และเป็นผู้นำในการวางแผน เพื่อเลือกสรรวิธีการที่ดีที่สุดมาใช้ในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย
- อธิการบดีต้องแสดงบทบาทการสร้างสรรคสิ่งใหม่ๆ หรือวัฒนธรรมต่างๆ เพื่อความเป็นเลิศของมหาวิทยาลัย รวมทั้งเป็นผู้นำของสังคมในการสร้างสรรคสิ่งให้ที่ดีด้วย
- อธิการบดีต้องแสดงบทบาทในการตัดสินใจที่ดีที่เหมาะสมกับเหตุการณ์เพราะการตัดสินใจถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารมหาวิทยาลัย และกระบวนการบริหารในทุกระบบ
- อธิการบดีต้องมีความเข้าใจในวัฒนธรรมและความต้องการของสังคม เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการบริหารมหาวิทยาลัย และพัฒนามหาวิทยาลัยให้ก้าวหน้าเป็นที่ยอมรับของสังคม
- อธิการบดีต้องแสดงบทบาทการบริหารงานแบบประชาธิปไตย เข้าใจพฤติกรรมที่แตกต่างของบุคคล มีความยุติธรรมและยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น

และได้กล่าวถึงบทบาทของอธิการบดีไว้สอดคล้องกัน สรุปได้ ๓ ประการ คือ

- เป็นผู้ที่มีชีวิตเพื่องานอาชีพทางวิชาการ สร้างความก้าวหน้าทางวิชาการให้กับสถาบันและต้องมีหน้าที่ปกครองบุคลากร สร้างความสงบภายในให้เกิดขึ้นกับนิสิต นักศึกษา คณาจารย์และเจ้าหน้าที่อื่นๆ
- ปฏิบัติงานตามระเบียบการบริหาร ซึ่งมหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้ โดยอธิการบดีจะต้องเป็นศูนย์กลางหรือเป็นสื่อประสานการทำงานของฝ่ายต่างๆ เพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่ความก้าวหน้ามั่นคง
- เป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัย ในการติดต่อสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน การจัดหาทุน และการให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชนในโอกาสต่างๆ

นอกจากนี้ Gulick และ Urwick^{๘๙} ได้กล่าวถึง กระบวนการบริหารจัดการองค์การ เรียกว่า “POSDCoRB” ภาระหน้าที่ที่สำคัญของนักบริหาร ๗ ประการ คือ

(๑) การวางแผน (Planning)

เป็นการวางแผนโครงการหรือกิจกรรมซึ่งเป็นการเตรียมการก่อนลงมือปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการสามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) การจัดองค์การ (Organizing)

เป็นการกำหนดโครงสร้างขององค์การ โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับงาน เช่น การแบ่งงาน (Division of Work) เป็นกรม กอง หรือแผนก โดยอาศัยปริมาณงาน คุณภาพงาน หรือจัดตามลักษณะเฉพาะของงาน (Specialization)

(๓) การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน (Staffing)

เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์การนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรมาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการจัด แบ่งหน่วยงานที่กำหนดไว้

(๔) การอำนวยการ (Directing)

^{๘๗} วิชัย ตันศิริ. ๒๕๓๙. โฉมหน้าการศึกษาไทยในอนาคต แนวคิดและวิเคราะห์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

^{๘๘} Walker, D.E. ๑๙๗๙. *The Effective Administration*, San Francisco: Jossey – Bass Publisher.

^{๘๙} สมหมาย จันทรเรือง. ๒๕๓๙. “รูปแบบการสรรหาอธิบดีในประเทศไทย”. สารสภาคณาจารย์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ. หน้า ๑๕-๒๗.

^{๙๐} “ทฤษฎี กระบวนการบริหาร POSDCoRB” (ออนไลน์). แหล่งที่มา <https://bovisualize.wordpress.com/> (สืบค้นวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘)

เป็นภาระกิจในการใช้ศิลปะในการบริหารงาน เช่น ภาวะผู้นำ (Leadership) มนุษยสัมพันธ์ (Human Relations) การจูงใจ (Motivation) และการตัดสินใจ (Decision making) เป็นต้น

(๕) การประสานงาน (Coordinating)

เป็นการประสานให้ส่วนต่าง ๆ ของกระบวนการทำงานมีความต่อเนื่องกัน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และราบรื่น

(๖) การรายงาน (Reporting)

เป็นกระบวนการและเทคนิคของการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาตามชั้นได้ทราบถึงผลการปฏิบัติงาน โดยที่มีความสัมพันธ์กับการติดต่อสื่อสาร (Communication) ในองค์การอยู่ด้วย

(๗) การงบประมาณ (Budgeting)

เป็นภาระกิจที่เกี่ยวกับการวางแผนการทำบัญชีการควบคุมเกี่ยวกับการเงินและการคลัง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าความสามารถในการจัดการ (Management Capability) จึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่อธิการบดีซึ่งเป็นผู้เป็นผู้นำต้องมี และอธิการบดีต้องเกี่ยวกับบุคคลหลายฝ่ายทั้ง อาจารย์ ข้าราชการ นิสิตนักศึกษา ชุมชน สังคม ทั้งในประเทศและต่างประเทศ งานของอธิการบดีกว้างขวางเป็น ๒ ลักษณะ คือ การบริหารงานทั่วไปที่เหมือนองค์การอื่น ๆ ที่มีกฎหมาย ระเบียบต่างๆที่เป็นพื้นฐานของการบริหารงานบุคคลที่ใช้กับเจ้าหน้าที่บุคลากรอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นอาจารย์ หรือนักวิชาการ และอีกในลักษณะหนึ่ง เป็นการบริหารงานวิชาการ การบริหารงานของอธิการบดีกับคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยต้องอาศัยความร่วมมือและให้การสนับสนุนเป็นสำคัญ ไม่ควรใช้อำนาจสั่งการเพียงอย่างเดียวเหมือนดังเช่นองค์การอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม จากสถานะในปัจจุบันของมหาวิทยาลัย ผู้เขียนเห็นว่าส่วนใหญ่จะประสบปัญหาจากการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาและอธิการบดี และการขาดประสิทธิภาพการบริหารและการจัดการ สามารถสรุปได้ดังนี้

(๑) การบริหารจัดการองค์กร ขาดประสิทธิภาพและการคล่องตัวในการปฏิบัติงานบนพื้นฐานหลักการ ด้านการมีส่วนร่วมของทุกหน่วยงานอย่างแท้จริง เช่น การประชุมชี้แจงความคิดเห็นของบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยในการริเริ่มกำหนดโครงการ วางแผน หรือปฏิบัติงานพัฒนาวิทยาลัย

(๒) การไม่เป็นธรรมในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรฝ่ายวิชาการ ธุรกิจ และลูกจ้าง ให้มีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ ความรู้ หรือโอกาสพัฒนาความสามารถหรือตามความเหมาะสมเฉพาะตัว เช่น การจัดอบรมเพิ่มเติมหรือในการเปลี่ยนสายงาน

(๓) การขาดจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมแก่นักศึกษาทั้งในการเรียนการสอนในการสร้างสรรค์ทางวิชาการ งานกิจกรรม ให้มีบทบาทอุทิศตนทำคุณประโยชน์ให้แก่ประชาชนและสังคมดังอดีตที่ผ่านมา

(๔) การใช้อำนาจบังคับบัญชาในทางที่ไม่ชอบธรรม เช่น ส่งเสริมแต่พรรคพวกของตนเองให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

บทสรุป

การบริหารหรือการดำเนินงานตาม “นโยบายมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” ยังเป็นไปในแนวทางบริหารมหาวิทยาลัย ในลักษณะของการกระจายอำนาจ (Decentralization) หรือการมอบอำนาจการบริหาร (Empowerment) มากขึ้น และส่วนงาน/หน่วยงานวิชาการและหรือส่วนงาน/หน่วยงานสนับสนุนวิชาการบางแห่งของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามโครงสร้างหน้าที่ขององค์การมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีความเป็นไปได้ที่อาจจะปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ และไม่เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตลอดจนภายใต้หลักนิติธรรม จึงจำเป็นต้องเข้าใจหลักนิติธรรมว่า หมายถึง การตรวจกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคม และสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและให้ถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ภายในมหาวิทยาลัย

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีแนวคิดในการพัฒนาการบริหารของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ไว้ดังนี้

๑) ควรปรับปรุงด้านบริหารจัดการ และรูปแบบอย่างบูรณาการ อาทิ การเปิดโอกาสให้อาจารย์และข้าราชการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการปรับปรุงประสิทธิภาพ และสนับสนุนการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่งงานมากขึ้น

๒) ควรมีการวิเคราะห์อัตราค่าจ้างอย่างเป็นระบบและมีความสอดคล้องเหมาะสมกับงานและต้นทุนของบุคลากรเพื่อจัดการ สวัสดิการ ให้มีความเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ

๓) ควรเน้นอย่างจริงจังในคุณภาพและปริมาณของกระบวนการผลิตบัณฑิต รวมถึงผลลัพธ์ของการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรศึกษาในลักษณะการปรับประยุกต์ จุดเด่น-จุดด้อยของการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การบริหารมหาวิทยาลัยของภาคเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทั้งในและต่างประเทศ

๔) ควรประชาสัมพันธ์และจัดอบรมเพื่อทำความเข้าใจหลักนิติธรรมต่อการบริหารมหาวิทยาลัย ในการกำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิกโดยมีการยินยอมพร้อมใจและให้ถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เช่น การจัดอบรมพนักงานและเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยทุกปี “หลักสูตรหลักนิติธรรมกับมหาวิทยาลัย” เป็นต้น

๕) ควรเร่งปรับปรุงงานด้านวิชาการ เช่น งานวิจัย และการส่งเสริมการแต่งตำราควรมีแผนระยะยาวและส่งเสริมให้คณาจารย์ได้ทำวิจัย แต่งตำราขึ้นใช้ในมหาวิทยาลัย และบริการจำหน่ายในมหาวิทยาลัย เพื่อสร้างตลาดทางวิชาการขึ้นให้แพร่หลายทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ และควรกำหนดปริมาณงานวิจัยให้คณาจารย์ได้ทำปีละไม่ต่ำกว่า ๑ เรื่อง และมีการประเมินเป็นผลงานวิชาการที่ส่งเสริมความก้าวหน้าทางวิชาการ คู่กันไป ตลอดจนจัดให้มีการวิจัยเชิงอนาคตของมหาวิทยาลัยทุกๆ ๓ ปี เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับแผนกลยุทธ์ของมหาวิทยาลัยให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลง

บรรณานุกรม

คณะนักวิจัยฯ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง **อุดมศึกษาไทย : วิฤตและทางออก**, กรุงเทพฯ, พ.ศ. ๒๕๕๓.

“ความหมายของหลักนิติธรรม” (ออนไลน์). แหล่งที่มา <http://www.oja.go.th/new/๒๐๑๑/DocLib๓/%E๐%B๘%๙B%E๐%B๘%B๕๔/%E๐%B๘%AB%E๐%B๘%A๕%E๐%B๘%B๑%E๐%B๘%๘๑%E๐%B๘%๙๙%E๐%B๘%B๔%E๐%B๘%๙๕%E๐%B๘%B๔%E๐%B๘%๘๘%E๐%B๘%A๓%E๐%B๘%A๓%E๐%B๘%A๑/%E๐%B๘%๘๔%E๐%B๘%A๗%E๐%B๘%B๒%E๐%B๘%A๑%E๐%B๘%AB%E๐%B๘%A๑%E๐%B๘%B๒%E๐%B๘%A๒%E๐%B๘%๘๒%E๐%B๘%AD%E๐%B๘%๘๗%E๐%B๘%AB%E๐%B๘%A๕%E๐%B๘%B๑%E๐%B๘%๘๑%E๐%B๘%๙๙%E๐%B๘%B๔%E๐%B๘%๙๕%E๐%B๘%B๔%E๐%B๘%๙๘%E๐%B๘%A๓%E๐%B๘%A๓%E๐%B๘%A๑.pdf> (สืบค้นวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘)

ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานทบวงมหาวิทยาลัย, **หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**, กรุงเทพมหานคร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๕๑.

“ทฤษฎี กระบวนการบริหาร POSDCoRB” (ออนไลน์). แหล่งที่มา <https://bovisualize.wordpress.com> (สืบค้นวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘)
วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี, “**มหาวิทยาลัย**”. (ออนไลน์). แหล่งที่มา <http://th.wikipedia.org/wiki/%E๐%B๘%A๑%E๐%B๘%AB%E๐%B๘%B๒%E๐%B๘%A๗%E๐%B๘%B๔%E๐%B๘%๙๗%E๐%B๘%A๒%E๐%B๘%B๒%E๐%B๘%A๕%E๐%B๘%B๑%E๐%B๘%A๒> (สืบค้นวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘)

วิชัย ตันศิริ. ๒๕๓๙. โฉมหน้าการศึกษาไทยในอนาคต แนวคิดและวิเคราะห์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สมหมาย จันทรเรือง. ๒๕๓๙. “**รูปแบบการสรรหาอธิบดีในประเทศไทย**”. สารสภาคณาจารย์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ. หน้า ๑๕-๒๗.

"สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐)" ที่จัดทำโดยสถาบันพระปกเกล้า www.meechaithailand.com (สืบค้นวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘)

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, “**ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: อดีตถึงปัจจุบัน**” (ออนไลน์). แหล่งที่มา <http://www.mua.go.th/>; (สืบค้นวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘)

Walker, D.E. ๑๙๗๙. **The Effective Administration**, San Francisco: Jossey – Bass Publisher.