

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักการอุดมศึกษา

การจัดการอุดมศึกษาเกิดขึ้นในประเทศตะวันตกก่อน ตั้งแต่สมัยกรีก นักปรัชญาที่มีชื่อเสียง เช่น เปเลโต (Plato) จัดตั้ง Academy และอริสโตเติล ได้จัดตั้งสำนักศึกษา Lyceum เพื่อสอนวิทยาการขั้นสูงแก่ ศาสนิกชน วิชาที่สอนส่วนใหญ่เช่น เรื่องปรัชญา ตรรกวิทยา วาทศิลป์ และกฎหมาย สำนักเหล่านี้ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาถาวร จุดมุ่งหมายของอุดมศึกษายุคนี้ มุ่งพัฒนาจิตใจ และพฤติกรรมของผู้เรียน เป็นสำคัญ ครั้นมาถึงสมัยกลาง (ประมาณ ค.ศ. 800 - 1350) ซึ่งเป็นยุคการก่อกำเนิดของมหาวิทยาลัย มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยชาร์เลอไนในอิตาลีเมื่อคริสต์ศตวรรษที่ 9 อันเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของโลก ต่อมาก็มีการพัฒนามหาวิทยาลัยขึ้นในแหล่งที่สำคัญ คือ ฝรั่งเศสกับอังกฤษ (ปทุม มณีโรจน์, 2532: 24-25) นอกเหนือจากการมุ่งพัฒนาความรู้ปัญญาและคุณธรรม การอุดมศึกษายังเป็นการศึกษาอบรมเพื่อวิชาชีพ ขั้นสูงด้วย วิชาการที่ถือว่าเป็นส่วนประกอบสำคัญของการอุดมศึกษา คือ ศาสตร์เจ็ดวิชาการ (Seven Liberal Arts) ซึ่งแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

ระดับแรก เรียกว่า Trivium มี 3 วิชา คือ ไวยากรณ์ (Grammar) วาทศิลป์ (Rhetoric) และตรรกวิทยา (Logic)

ระดับที่สอง เรียกว่า Quadravium มี 4 วิชา คือ เลขคณิต (Arithmetic) เรขาคณิต (Geometry) ดาราศาสตร์ (Astronomy) และดนตรี (Music)

วิชาศิลปศาสตร์เจ็ดประการนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษาวิชาชีพขั้นสูง เช่น กฎหมาย ศาสนศาสตร์ และแพทยศาสตร์ มีฐานะคล้ายกับวิชาศึกษาทั่วไป หรือวิชาพื้นฐานในหลักสูตรอุดมศึกษาปัจจุบัน

ในสมัยกลางคำว่ามหาวิทยาลัย หมายถึงกลุ่มของนักวิชาการและผู้ทรงภูมิวิทยา คือเป็นชุมชนทางวิชาการ ที่มีผู้ทรงคุณวุฒิมารวมกันเพื่อการเรียนรู้และความก้าวหน้าทางวิชาการ มหาวิทยาลัยในอดีตจึงมุ่งพัฒนาอาจารย์หรือนักวิชาการเป็นสำคัญ ดังนั้นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงต้องเตรียมคนคือคณาจารย์ก่อนเป็นสำคัญ การเปิดมหาวิทยาลัยกับการเปิดรับนักศึกษาจึงไม่จำเป็นต้องเป็นจุดเดียวกัน แต่ต้องเตรียมการให้พร้อมก่อนทั้งเรื่อง คน อาคารสถานที่ และวัสดุ เพื่อคุณภาพของการเรียนการสอน

ข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยในสมัยกลางคือมีการยอมรับเอาวิชาชีพขั้นสูงไปสอนในมหาวิทยาลัยซึ่งในสมัยกรีกและโรมันไม่ยอมรับเพราะเห็นว่าการอุดมศึกษาเป็นการศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้ปัญญาและคุณธรรมเท่านั้น เรื่องของอาชีพศึกษาอยู่นอกขอบข่ายของสถาบันอุดมศึกษาควรเป็นเรื่องสมาคมวิชาชีพหรือสถานปฏิบัติงานมากกว่า

เมื่อเข้าสู่ยุคใหม่ ก็เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเบอร์ลินในประเทศเยอรมัน เมื่อปี 1809 ซึ่งการอุดมศึกษาของมหาวิทยาลัยเยอรมันเน้นด้านศึกษาปรัชญา และวิทยาศาสตร์การวิจัย การบัณฑิตศึกษา และเสรีภาพทางวิชาการของคณาจารย์และนักศึกษาได้รับการเน้นเป็นพิเศษ

จากการสืบสวนพัฒนาการของอุดมศึกษาในยุคและประเทศต่างๆ โดยสังเขป พบว่าจุดมุ่งหมายหรือปรัชญาของมหาวิทยาลัยเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยและสภาพสังคม และมีจุดเน้นที่แตกต่างกัน เช่น มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษเน้นการศึกษาขั้นปริญญาตรี โดยถือว่าคนที่จบปริญญาตรีมาแล้วใช้การได้ มหาวิทยาลัยเยอรมันเน้นที่บัณฑิตศึกษาและการวิจัย ส่วนมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกามีลักษณะเด่นในเรื่องบริการทางวิชาการแก่สังคม อย่างไรก็ตามจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเป็นสากล ประมวลได้ 3 ประการ คือ (วิจิตร ศรีสอาน, 2518 : 20)

1. มุ่งบุกเบิก แสวงหา บำรุงรักษา และถ่ายทอดความรู้ เพื่อสร้างสรรค์จริยธรรม ความก้าวหน้า และความเป็นเลิศทางวิชาการ
2. ใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นแหล่งวิชาการชั้นสูงที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อความเจริญของมนุษยชาติ
3. ทะนุบำรุง ส่งเสริม ศิลปะ และวัฒนธรรม

ภายในขอบเขตของจุดมุ่งหมายดังกล่าว มหาวิทยาลัยกระทำหน้าที่หลัก 4 ประการ คือ

1. การสอนวิชาการและวิชาชีพเพื่อสนองความต้องการกำลังคนของสังคม
2. การวิจัยค้นคว้าเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ
3. บริการทางวิชาการแก่สังคม
4. ถ่ายทอดวัฒนธรรมและปลูกฝังความเป็นพลเมืองดี

หลักการสำคัญของอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ตามจุดมุ่งหมายนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำรงรักษาหลักการสำคัญที่ถือได้ว่าเป็นหัวใจของอุดมศึกษา หลักการดังกล่าวได้แก่

(1) **ความเป็นเลิศทางวิชาการ** สถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัย ในฐานะที่เป็นสถาบันทางวิชาการชั้นสูง มีจุดมุ่งหมายในการสร้างสรรค์และจรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ เพื่อให้ได้ผลแห่งความก้าวหน้าทางวิชาการ กระทำภารกิจด้านการสอน เพื่อการผลิตบัณฑิตและบริการทางวิชาการแก่สังคมในลักษณะต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยค้นคว้าจึงเป็นหน้าที่หลัก ที่ได้รับการเน้นเป็นพิเศษ ถ้าปราศจากการวิจัยค้นคว้าเพื่อบุกเบิกแสวงหาความรู้ใหม่แล้ว สถาบันอุดมศึกษาก็จะทำหน้าที่เพียงด้านถ่ายทอดความรู้อันเป็นมรดกตกทอดมาเท่านั้น และหากสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในสภาพเช่นนี้ก็จะไม่ต่างจากโรงเรียนประถมศึกษาหรือมัธยมศึกษา ประเทศชาติก็จะขาดสถาบันที่จะทำหน้าที่พัฒนาผู้นำทางด้านวิชาการ ในที่สุดความรู้ก็ต้องสั่งมาจากนอก โดยเฉพาะตะวันตก ทำให้เกิดสภาวะเป็นอาณานิคมทางปัญญา สิ่งที่จะเป็นเครื่องวัดสถานภาพของสถาบันอุดมศึกษา ว่าอยู่ในระดับใดก็คือความเป็นเลิศทางวิชาการ อย่างไรก็ตามสิ่งที่มหาวิทยาลัยพึงระวัง ก็คือการแสวงหาความเป็นเลิศทางวิชาการนั้นจะต้องสัมพันธ์และสอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม (Academic Relevance) คือเน้นความสัมพันธ์ระหว่างการแสวงหาความเป็นเลิศทางวิชาการ และความสามารถในการใช้วิชาการเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม

(2) **ความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจ (Autonomy)** เป็นหลักการสำคัญที่จะช่วยให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการกิจให้บรรลุความมุ่งหมาย โดยมหาวิทยาลัยจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการภายในเป็นเอกเทศ โดยมีการแทรกแซงและควบคุมจากหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด มหาวิทยาลัยจะต้องอยู่ในระบบปกครองตนเอง (Self Government) เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ตามลักษณะความจำเป็นของสถาบันวิชาการศึกษาชั้นสูง ซึ่งเป็นปัญหาสำหรับมหาวิทยาลัยในประเทศไทยเนื่อง

จากมหาวิทยาลัยไทยเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ การบริหารมหาวิทยาลัยไทยจึงยังคงใช้ระเบียบและกำกับด้วยขั้นตอนของทางราชการ เหมือนกับส่วนราชการอื่นๆ ของประเทศ

(3) เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) เสรีภาพทางวิชาการมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับหลักการของความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจซึ่งหมายถึงเสรีภาพของสมาชิกของสถาบันอุดมศึกษาอันได้แก่ คณาจารย์ และนิสิตนักศึกษาในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการ ทั้งในด้านการเรียนการสอนและการค้นคว้า หลักเสรีภาพทางวิชาการ สนับสนุนให้คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาสามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทและหน้าที่ที่พึงกระทำได้เต็มที่

หลักการเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการ มีพื้นฐานที่สำคัญจาก 3 แหล่ง คือ

1. ได้เค้าความคิดจากปรัชญาสมัยกรีก ที่เน้นเสรีภาพทางปัญญา (Intellectual Freedom) แนวคิดนี้ได้สืบทอดกันมาในยุโรป และประเทศตะวันตกอื่นๆ ในปัจจุบัน

2. หลักการด้านความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสถานศึกษาชั้นสูง ซึ่งเป็นประเพณีและแนวปฏิบัติของมหาวิทยาลัยในยุโรปและอเมริกา

3. จากหลักการที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

หลักการเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการที่ใช้อยู่ในประเทศตะวันตกจะประกอบด้วยเสรีภาพทางวิชาการของบุคคล และเสรีภาพทางวิชาการของสถาบัน ในระดับบุคคลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอาจารย์กับผู้ร่วมงาน เช่น นิสิตนักศึกษา และกับสถาบันที่อาจารย์นั้นสังกัดอยู่ ในระดับของสถาบันเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ กับสังคม และกับหน่วยงานของรัฐบาล

เสรีภาพทางวิชาการของบุคคลมีความหมายครอบคลุมถึง 1. การพ้นจากสภาพการถูกกีดกันหรือจำกัดโอกาสและสิทธิอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ศาสนา เพศ และการเมือง 2. สิทธิและเสรีภาพในการสอนตามหลักการและข้อเท็จจริง 3. เสรีภาพในการเขียนและตีพิมพ์เผยแพร่ทางวิชาการ 4. เสรีภาพในการวิจัยค้นคว้า

เสรีภาพทางวิชาการในระดับสถาบัน ถ้าพิจารณาในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับสังคมและหน่วยงานของรัฐบาล จะพบว่าสถาบันอุดมศึกษาระดับมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยของรัฐ ถึงแม้จะมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการศึกษา แต่ก็เพียงส่วนน้อย เมื่อเป็นเช่นนี้ความเป็นอิสระก็จะถูกจำกัดเพราะความไม่เป็นอิสระทางการเงิน ทำให้ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลมากบ้างน้อยบ้างแล้วแต่กรณี เสรีภาพทางวิชาการระดับสถาบันมีขอบข่ายครอบคลุมถึง

1. เสรีภาพในการบริหารบุคคล หมายถึงเสรีภาพในการจัดระบบบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับลักษณะงานของสถาบันอุดมศึกษา เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง พิจารณาความดีความชอบ การวางแผนมาตรฐานเข้าสู่ตำแหน่ง และการรักษาวินัย ในประเทศที่ให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบอิสระ จะมีการบริหารบุคคลเป็นเอกเทศจากระบบราชการ เพื่อให้สามารถดึงบุคลากรชั้นดีเข้าสู่ระบบและรักษาคนเก่ง คนดีไว้ได้

2. เสรีภาพในการกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา เมื่อสถาบันการศึกษามีบุคลากรเป็นนักวิชาการที่สามารถเป็นแหล่งรวมของผู้รู้ผู้เล่นในแขนงวิชาการ ความจำเป็นที่ต้องอาศัยหน่วยงานภายนอกเป็นผู้กำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษาก็หมดไป ตามสภาพความเป็นจริง หน่วยงานภายนอกก็ไม่น่าจะมีผู้ทรงคุณวุฒิเท่าเทียมกับสถาบันอุดมศึกษาที่จะทำหน้าที่กำหนดหลักการและมาตรฐานการศึกษาได้ดีเท่ากับนักวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาเอง

3. เสรีภาพในการรับนักศึกษา เช่น เสรีภาพทางวิชาการที่สำคัญ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาต้องใช้เสรีภาพอย่างมีความรับผิดชอบ โดยหลักปฏิบัติแล้วถือว่าการรับนักศึกษาเป็นความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษา แต่ละแห่งที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมโดยปกติมักจะถือเอาความเสมอภาคและความเหมาะสมทางด้านวิชาการ เป็นหลัก ในการกำหนดเกณฑ์การรับนักศึกษา

4. เสรีภาพในการสอนและการวิจัย เสรีภาพด้านนี้เป็นหัวใจของเสรีภาพทางวิชาการ เพราะสถาบันอุดมศึกษา เป็นศูนย์กลางของความคิดและวิทยาการ ความก้าวหน้าทางวิชาการจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าหากปราศจากเสรีภาพในการวิจัยและการสอน เสรีภาพทางด้านนี้จึงครอบคลุมทั้งคณาจารย์นิสิตนักศึกษาที่จะแสวงหาความรู้และความจริงโดยปราศจากการก้ำกัย และครอบคลุมจากอิทธิพลภายนอก ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพทางด้านนี้ มักจะอยู่ที่ระดับของความสมดุลระหว่างการสอนและการวิจัยสถาบันอุดมศึกษาจะต้องรักษาดุลยภาพของการสอนและการวิจัยเอาไว้ให้ได้

5. เสรีภาพในการกำหนดแนวทางการพัฒนาของสถาบัน สถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัย จะต้องมีความเสรีภาพในการกำหนดทิศทางแห่งความเจริญก้าวหน้าของสถาบัน แนวทางการพัฒนาแม้จะอยู่ในความรับผิดชอบและความริเริ่มของสถาบัน แต่ก็ควรจะสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมและประเทศชาติโดยส่วนรวมแล้ว การที่แต่ละมหาวิทยาลัยต่างๆ มีเสรีภาพในการพัฒนาตนเองตามสภาพความพร้อมและความเป็นไปได้ของแต่ละสถาบัน ย่อมทำให้เกิดการแข่งขันและก่อให้เกิดความเป็นเลิศทางวิชาการ

ภาระหน้าที่ในการจัดการอุดมศึกษา

การจัดการอุดมศึกษาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีทั้งที่รัฐรับผิดชอบทั้งหมด รัฐดูแลเป็นบางส่วน และที่เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบเป็นส่วนใหญ่ แต่รัฐก็ยังคงมีบทบาทอยู่ในบางส่วน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและประวัติศาสตร์การก่อกำเนิดของอุดมศึกษาในประเทศนั้น ๆ

การอุดมศึกษาในยุโรปส่วนใหญ่รัฐเป็นผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะในประเทศสหราชอาณาจักร ส่วนในสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นแหล่งที่มีสถาบันอุดมศึกษาที่มีความหลากหลายมากที่สุดในโลกถือว่าการศึกษเป็นภารกิจของมลรัฐ (State) จึงไม่มีการจัดตั้งกระทรวงศึกษาธิการ (วิจิตร ศรีสอ้าน, 2518: 12) ของรัฐบาลกลางขึ้นมาดูแลสถาบันการศึกษา แม้ในระดับมลรัฐแต่ละรัฐก็ใช้ระบบการกระจายอำนาจ โดยมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดและดำเนินการศึกษาในรูปของเขตการศึกษา โดยเฉพาะระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ส่วนระดับอุดมศึกษานั้นสถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระในการดำเนินการ

การอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร ซึ่งมีการอุดมศึกษารุ่งเรือง มีมหาวิทยาลัยเก่าแก่ที่เป็นที่รู้จัก เช่น มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด (ก่อตั้ง ค.ศ.1264) มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (ก่อตั้ง ค.ศ.1284) เป็นต้น การอุดมศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐทั้งหมด แต่ไม่มีกระทรวงหรือทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบเช่นในประเทศไทย กระทรวงศึกษาธิการของสหราชอาณาจักรดูแลเฉพาะการศึกษาในระดับประถมศึกษา และมัธยมศึกษา และบางส่วนของอุดมศึกษา เช่น วิทยาลัยครู และวิทยาลัยโพลีเทคนิค การอุดมศึกษาในประเทศสหราชอาณาจักร มีองค์กรที่เรียกว่า University Grant Committee เป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้รวมทั้งจัดทำข้อเสนอวิธีการปฏิบัติบางประการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณภาพของการอุดมศึกษา แต่ไม่มีหน้าที่เชิงบริหารหรือการบังคับบัญชา เพราะระบบมหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักรมีความเป็นอิสระมาตลอด ซึ่ง

UGC ในประเทศสหราชอาณาจักรได้ตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.1919 และมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ โดยก่อนที่จะมีการตั้ง UGC การสนับสนุนด้านงบประมาณได้มาจากเงินอุดหนุนที่ได้มาจากภาคเอกชน ซึ่งส่วนใหญ่ได้มาจากเมืองที่มหาวิทยาลัยนั้น ๆ ตั้งอยู่นั่นเอง ในขณะที่มหาวิทยาลัยในสหราชอาณาจักรมีเพียง 16 แห่ง คือ ออกซฟอร์ด, เคมบริดจ์, เซนต์แอนดรูว์, กลาสโกว์, อาเบอร์ดีน, เอ丁堡เบอร์, ลอนดอน, เดอร์แฮมและนิวคาสเซิล, เบลฟาสต์, เวลส์, บริสตอล, แมนเชสเตอร์, ลีเวอร์พูล, ลีดส์, เซฟฟีลล์ และเบอร์มิงแฮม และรวมวิทยาลัยที่สมทบกับมหาวิทยาลัยลอนดอนอีก 2 แห่ง คือ นีออดิงแฮม และเซาท์แฮมตัน (อดุลย์ วิริยะเวชกุล, 2538 : 62)

ในปี ค.ศ.1988 มีการออกพระราชบัญญัติปฏิรูปการศึกษาเมื่อ ทำให้ UGC ถูกยุบไปโดยอัตโนมัติ และจัดตั้งสภา 2 สภา คือ Universities Funding Council (UFC) และ Polytechnics and College Funding Council (UCFC) โดยแต่ละสภาซึ่งเป็นองค์กรอิสระมีหน้าที่จัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปจากกระทรวงศึกษาธิการและวิทยาศาสตร์ให้แก่มหาวิทยาลัยและวิทยาลัยต่าง ๆ

ใน ค.ศ.1992 ได้มีการพระราชบัญญัติให้เรียกว่า Further and Higher Education Act 1992 กำหนดให้ตั้งองค์กรใหม่ขึ้นเรียกว่า “สภาการจัดสรรเงินเพื่อการอุดมศึกษา (Higher Education Funding Council) ซึ่งมี 3 สภา แต่ละสภาสำหรับอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์ ตามลำดับ สภานี้มีหน้าที่ในการบริหารเงินทุนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐมนตรีกระทรวงศึกษาธิการ หรือจากแหล่งอื่น ๆ ให้กับสถาบันการศึกษาของรัฐประมาณ 131 สถาบัน ซึ่งมีทั้งมหาวิทยาลัย วิทยาลัยโพลีเทคนิค โดยในปี ค.ศ. 1997 มีนักศึกษาระดับอุดมศึกษา ประมาณ 1.6 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นนักศึกษาระดับปริญญาตรีและต่ำกว่าปริญญาตรีประมาณ ร้อยละ 80 และสูงกว่าปริญญาตรีประมาณร้อยละ 20 (ยุวดี พักทองพรรณ, 2540 : 81)

ระบบการประกันคุณภาพการศึกษาในสหราชอาณาจักร “สภาการจัดสรรเงินเพื่อการอุดมศึกษา” หรือ HEFC จะทำหน้าที่ประเมินคุณภาพการเรียนการสอน (Quality Assessment) ขณะเดียวกันก็มีหน่วยงานที่เรียกว่า Higher Education Quality Council (HEQC) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระโดยความร่วมมือของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทำหน้าที่ประกันคุณภาพโดยการประเมินกลไกควบคุมคุณภาพของแต่ละสถาบัน (Quality Audit) (อมรวิชัย นาคทรพร, 2540 : 65)

การอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกา

การอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกา เริ่มตั้งแต่สมัยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ โดยได้รับอิทธิพลจากมหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด และเคมบริดจ์ เป็นแบบอย่างแรกเริ่มของวิทยาลัยในอาณานิคม กฎบัตร (Charter) ฉบับแรกของวิทยาลัยฮาร์วาร์ดก็ได้มาจากกฎบัตรของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (วิทยาลัยฮาร์วาร์ด ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ.1636 วิทยาลัยเยล ก่อตั้งโดยสภารัฐคอนเนตทิคัตในปี ค.ศ.1701)

การก่อตั้งวิทยาลัยในสมัยแรกเริ่มนั้น ศาสนาคริสต์นิกายสำคัญ เช่น แองกลิคันและคาลวินนิสต์ เป็นส่วนกระตุ้นที่สำคัญ เพราะความต้องการที่จะมีพระที่รู้หนังสือและได้รับการฝึกฝนจากวิทยาลัย แต่วิทยาลัยสมัยแรกมิได้ต้องการฝึกฝนพระเพียงอย่างเดียว แต่ให้การศึกษาแก่ผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ ด้วย

วิทยาลัยอเมริกันสมัยอาณานิคมมีความสัมพันธ์กับรูปแบบของอังกฤษในหลาย ๆ ด้าน คือ ยึดถือแบบอย่างหลักสูตรศิลปศาสตร์ ซึ่งมีรากฐานมาจากวิชาชั้นเตรียมทางด้านภาษากรีก และภาษาละติน เกี่ยวข้องกับการสร้างลักษณะนิสัยมากกว่าสนับสนุนงานวิจัย และเน้นการดำเนินชีวิตของนักศึกษาในมหาวิทยาลัย

การบริหารจัดการวิทยาลัยในระยะแรกมีอธิการบดีและคณะกรรมการควบคุมวิทยาลัย ซึ่งแนวคิดนี้มาจากยุโรป อธิการบดีเป็นผู้ดำเนินการบริหารทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นงานในหน้าที่ของคณบดี

นายทะเบียน และบรรณารักษ์ แต่ที่สำคัญที่สุดคืองานสอนซึ่งหนักที่สุด รวมทั้งเป็นเลขานุการจดบันทึกของ คณะกรรมการควบคุมวิทยาลัยด้วย

ในเรื่องความสัมพันธ์กับรัฐ วิทยาลัยยุคแรกของอเมริกันได้รับกฎบัตรการตั้งจากสภาของอังกฤษ เช่น ฮาร์วาร์ด และ เยล

การอุดหนุนด้านการเงินของวิทยาลัยสมัยนี้ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ แต่วิทยาลัยเหล่านี้ถือว่าจัดตั้ง โดยเอกชน และไม่ยอมรับการควบคุมด้านนโยบายและไม่ยอมให้รัฐส่งผู้แทนเข้าร่วมในคณะกรรมการควบคุม วิทยาลัย แต่เงินอุดหนุนจากรัฐยังไม่พอ วิทยาลัยต่าง ๆ จึงต้องช่วยตัวเอง แหล่งสำคัญคือจากอังกฤษ และได้ มาจากค่าเล่าเรียนส่วนหนึ่ง ค่าใช้จ่ายหลักจะเป็นค่าเงินเดือนคณาจารย์ ซึ่งได้รับเงินเดือนน้อยมาก ลักษณะ ของวิทยาลัยในระยะแรกเริ่มมีลักษณะคล้ายกับโรงเรียนมัธยมศึกษามากกว่าที่จะเป็นสถาบันการศึกษาชั้นสูง แต่ได้มีการพัฒนาจนกระทั่งมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้นในกลางศตวรรษที่ 19 ซึ่งความเจริญเหล่านี้มีปัจจัย หลายประการด้วยกัน คือ ลัทธิเหตุผลนิยมและลัทธิประสบการณ์นิยมของยุคนั้นตัวใฝ่หาความรู้ทางการเมือง และสังคม ผลกระทบของการปฏิวัติในอเมริกาและฝรั่งเศส อิทธิพลของมหาวิทยาลัยในเยอรมัน ในศตวรรษ ที่ 19 มีการตั้งมหาวิทยาลัยจอห์นฮอปกินส์ (John Hopkins) ใน ค.ศ.1876

ในศตวรรษที่ 18 มีแนวความคิดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาลว่า ถ้าสถาบันทางสังคมได้รับการปรับปรุงให้เป็นระเบียบดียิ่งขึ้น โดยการดำเนินงานที่เหมาะสมของรัฐบาล จึงมีแนวคิดที่จะตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยแห่งชาติ ซึ่งเป็นอิสระจากการควบคุมของศาสนานิกายต่าง ๆ และให้ความเสมอภาคทาง การศึกษา มีการตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยนอร์ทคาโรไลนา จอร์เจีย เวอร์มอนต์ โอไฮโอ เทนเนสซี แมรีแลนด์ แต่ถึงแม้จะถือว่าเป็นสถาบันของรัฐกลับเป็นเสมือนเอกชนมากกว่ารัฐบาล และในสมัย อาณานิคม ฮาร์วาร์ด และเยลซึ่งถือว่าเป็นสถาบันเอกชนก็รับการสนับสนุนบางส่วนจากรัฐ มหาวิทยาลัยของ รัฐแห่งแรก ๆ กฎหมายของรัฐถือว่ามหาวิทยาลัยเหล่านี้เป็นเสมือนบริษัทเอกชนแทนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ รัฐบาล เช่น เวอร์มอนต์ ซึ่งก่อตั้ง ในปี ค.ศ.1791 มีกฎบัตรของมหาวิทยาลัยว่า คณะกรรมการบริหารเป็น เสมือนเอกชน จนกระทั่งปี 1810 สภาจึงกำหนดว่าจะเป็นผู้เลือกคณะกรรมการบริหาร นอกจากนี้มีการตั้ง มหาวิทยาลัยของรัฐในภาคตะวันตกโดยแรงสนับสนุนจากการที่รัฐบาลกลางมีข้อกำหนดให้มีที่ดินสำหรับใช้ ในการศึกษา อย่างไรก็ดี ได้มีการต่อต้านการตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ โดยกลุ่มศาสนานิกายต่าง ๆ

หลังสงครามกลางเมือง มีการตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มมากขึ้น หลัง ค.ศ.1865 รัฐบาลกลางได้กระตุ้น การอุดมศึกษาอย่างมากด้วยการให้เงินสนับสนุน ในอีกด้านหนึ่ง โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไปมากมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนให้มีการฝึกอบรมอย่างกว้างขวางและเอนกประสงค์ซึ่งมหาวิทยาลัย ของรัฐอยู่ในฐานะที่จะทำได้

มหาวิทยาลัยของรัฐมีความเจริญรุ่งเรืองที่สุดเมื่อได้รับเงินทุนจากผลประโยชน์ที่ดินของรัฐบาล กลาง ผนวกเข้ากับทุนของมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่แล้ว เช่น วิสคอนซิน มินเนโซตา จอร์เจีย และนอร์ทคาโรไลนา

ความสำคัญของมหาวิทยาลัยของรัฐในอเมริกา เป็นสัญลักษณ์ของแนวความคิดใหม่ที่ว่ารัฐบาล ต้องให้การอุดมศึกษาแก่ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน และตั้งแต่ปี ค.ศ.1865 เป็นต้นมา มหาวิทยาลัยของรัฐช่วยยกมาตรฐานของผู้นำที่มีการศึกษาตลอดภาคตะวันตกของประเทศ ได้เปิดทางสำหรับ สหศึกษา มหาวิทยาลัยภาคขยายและการให้บริการแก่ชุมชน สนับสนุนการเปิดหลักสูตรกว้างที่สุดเท่าที่จะ เป็นได้ และให้บริการประชาชนในเขตอย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้

สำหรับการพัฒนาบัณฑิตศึกษาของมหาวิทยาลัยในสหรัฐ ได้รับอิทธิพลจากมหาวิทยาลัยใน เยอรมันซึ่งเป็นผู้นำทางด้านปัญญาในศตวรรษที่ 19 นับตั้งแต่มีการตั้งมหาวิทยาลัยเบอร์ลิน ในค.ศ.1810 มหาวิทยาลัยเยอรมันมีแนวคิดที่ว่ามหาวิทยาลัยควรเป็นแหล่งค้นคว้าวิจัยทางวิทยาศาสตร์อย่างอิสระ และให้

เสรีภาพทางการเรียนนักศึกษาจะสามารถเลือกเรียนวิชาใด เมื่อไร ที่ไหนก็ได้ตามใจชอบ โดยไม่ต้องเข้าชั้นเรียน นอกจากการสอบเพื่อรับปริญญาบัตรในชั้นสุดท้าย

การอุดมศึกษาในสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันมีมากกว่าสามร้อยห้าสิบปี ในช่วงสามศตวรรษนี้การอุดมศึกษามีรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น แบบวิทยาลัยฝ่ายศาสนาในนิวอิงแลนด์ มหาวิทยาลัยแห่งรัฐ วิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยขององค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น เทศบาล วิทยาลัยชุมชน ลักษณะเดิมของการอุดมศึกษาของอเมริกันคือ ความเป็นประชาธิปไตย ขณะที่การศึกษาชั้นสูงของยุโรปมีวัตถุประสงค์เฉพาะ มิใช่เพียงเพื่อถ่ายทอดมรดกทางปัญญาเท่านั้น แต่เพื่อฝึกประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกแล้วให้เป็นผู้ดีชั้นสูง (จันทรเพ็ญ เชื้อพานิช และสุมิตรา อังวัฒนะกุล, 2526 : 425) แต่การศึกษาชั้นสูงในสหรัฐอเมริกาถึงแม้จะรับรูปแบบของยุโรปตะวันตกมาดำเนินการต่อ แต่ขยายรูปแบบให้กว้างขวางขึ้น และสัมพันธ์กับชีวิตประจำวันของชาวอเมริกาทั่ว ๆ ไปยิ่งขึ้น

ในเรื่องมาตรฐานการศึกษา ตกอยู่กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับทางราชการ หน่วยงานเหล่านี้ดำเนินการกิจกรรมที่สำคัญในระดับท้องถิ่น รัฐ ภาค หรือระดับชาติ โดยการให้ความร่วมมือโดยสมัครใจ มีการจัดตั้งสมาคมรับรองวิทยฐานะของในระดับอุดมศึกษาซึ่งมีหกสมาคม¹ ประสานกันทั่วสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังมีมูลนิธิใหญ่ทำงานในสาขาวิชาการศึกษา เช่น มูลนิธิคาร์เนกี รอคกี้เฟลเลอร์ และฟอร์ด

โครงสร้างการปกครองของมหาวิทยาลัย วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาแบ่งได้ 2 ประเภทใหญ่ คือ วิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยเอกชน และวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งแต่ละประเภทมีความแตกต่างภายในอย่างมาก โดยเฉพาะทุนช่วยเหลือวิทยาลัยจากเอกชนมาจากแหล่งทุนต่าง ๆ กัน เช่น มาจากบุคคล จากศาสนานิกายต่าง ๆ จากความร่วมมือและจากการทำบุญ จากจำนวนสถาบันในปี ค.ศ.1955 มีสถาบันจำนวน 723 แห่งอยู่ภายใต้การควบคุมของศาสนานิกายต่าง ๆ (โปรเตสแตนต์ 470 สถาบัน คาทอลิก 248 สถาบัน และยิว 5 สถาบัน) และมีสถาบัน 480 แห่ง ไม่เกี่ยวข้องกับศาสนา ส่วนสถาบันของรัฐจะอยู่ในความควบคุมของชุมชนท้องถิ่น หรือรัฐ หรือรัฐบาลกลาง ในปี ค.ศ.1955 จากจำนวนวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยทั้งหมด 1,855 แห่ง เป็นสถาบันเอกชน 1,203 แห่ง และเป็นของรัฐ 652 แห่ง แต่สถาบันของรัฐที่มี 1/3 นั้นมีจำนวนนักศึกษาถึง 3/5 ของทั้งหมด (จันทรเพ็ญ เชื้อพานิช และสุมิตรา อังวัฒนะกุล, 2526 : 435) ในปี ค.ศ. 1992-1993 มีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ 1,624 สถาบัน และของเอกชน 2,014 สถาบัน โดยมีนักศึกษาลงทะเบียนเรียนทั้งหมด ประมาณ 15 ล้านคน (Uerling, 1994) อย่างไรก็ตามเส้นแบ่งระหว่างอุดมศึกษาของรัฐกับเอกชนในสหรัฐอเมริกาไม่แน่นอน สถาบันเอกชนอาจมีกฎบัตรและระเบียบกำหนดโดยรัฐ บางสถาบันได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเช่นเดียวกับสถาบันของรัฐบาลได้รับเงินอุดหนุนจากเอกชน แต่ไม่ว่าจะเป็นสถาบันของเอกชนหรือรัฐบาล วิธีการปกครองมักเป็นแบบเดียวกันคือปกครองโดยคณะกรรมการบริหารจากภายนอกมหาวิทยาลัย และผู้บริหารมหาวิทยาลัยคืออธิการบดีจะเป็นผู้มีอำนาจมาก อย่างไรก็ตามคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยจะตรวจสอบซึ่งกันและกัน

¹ สมาคมที่ทำหน้าที่รับรองวิทยฐานะ ได้แก่

1. Middle States Association	6 รัฐ
2. New England Association	6 รัฐ
3. North Central Association	19 รัฐ
4. Northwest Association	7 รัฐ
5. Southern Association	12 รัฐ
6. Western Association	2 รัฐ (วิจิตร ศรีสอาน, 2518: 12)

การพัฒนาการอุดมศึกษาในประเทศไทย

สถาบันอุดมศึกษาไทยได้พัฒนามาหลายทศวรรษ ในปัจจุบันมีจำนวนถึง 630 แห่ง ทั้งของภาครัฐและเอกชน โดยขึ้นอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 208 แห่ง ทบวงมหาวิทยาลัย 66 แห่ง กระทรวงอื่น ๆ เช่น สาธารณสุข กลาโหม มหาดไทย เป็นต้น 68 แห่ง (สุธรรม อารีกุล, 2541: 8)

การอุดมศึกษาในประเทศไทย เกิดจากความต้องการกำลังคนที่มีความสามารถเข้ารับราชการ อันเนื่องมาจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการปฏิรูประบบราชการใหม่ ในปี พ.ศ.2435 มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม แบบตะวันตก ดังนั้นจึงต้องการข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ ประกอบกับมีฝรั่งเดินทางมาประกอบอาชีพในเมืองไทยมีการเสนอความเห็นเรื่องการจัดมหาวิทยาลัยในเมืองไทย (วิจิตร ศรีสอาน, 2518: 15-10) และพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสำนักฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนขึ้นใน พ.ศ.2442 ซึ่งได้รับการยกฐานะเป็นโรงเรียนมหาดเล็กใน พ.ศ.2445 และต่อมาใน พ.ศ.2453 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนมหาดเล็กขึ้นเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติรัชกาลที่ 5 และใน พ.ศ.2459 ได้ทรงสถาปนาโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นมหาวิทยาลัยและพระราชทานนามว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพื่อเป็นอนุสาวรีย์แห่งสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง โดยได้รวมเอาโรงเรียนราชแพทยาลัยมารวมด้วย และก่อนหน้านั้นได้รวมโรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ของกระทรวงธรรมการ และโรงเรียนปกครองของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ตั้งขึ้นก่อนหน้านั้นแล้ว ซึ่งเมื่อแรกตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการ ผู้บริหารเรียกว่า “ผู้บัญชาการ” จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี 2459 กระทำโดยพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงมีประกาศใช้พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2477

ใน พ.ศ.2476 มีก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง โดยโอนกิจการคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมารับช่วงดำเนินการต่อ จุดเด่นของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์น่าจะอยู่ที่ที่เป็นสถาบันกลไกในการขยายเสรีภาพในการศึกษาของประชาชนทั่วไป (ปฐม มณีโรจน์, 2532 : 33) ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในตอนแรกตั้งคือ มีสถานภาพเป็นอิสระจากระบบราชการ โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ที่รับจากรัฐบาลเป็น “เงินอุดหนุน” (ปฐม มณีโรจน์, 2532 : 34-35) แต่แล้วในเวลาต่อมามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ถูกดึงเข้าสู่ระบบราชการ ธนาคารเอเชียที่เป็นฐานทุนทรัพย์อยู่ก็ถูกยึดไป มหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นภายหลังก็ล้วนแล้วอยู่แต่ในระบบราชการตลอดมา แม้จะมีแนวความคิดที่จะทำให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ เริ่มตั้งแต่ปี 2507 เป็นต้นมา ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น แต่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลก็เพิ่งจะมีจริงในสมัยที่พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ในปี พ.ศ.2533 โดยก่อนหน้านั้นได้มีการนำเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลบรรจุไว้ในการปฏิรูประบบอุดมศึกษา ตั้งแต่สมัยที่ ฯพณฯ สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (วิจิตร ศรีสอาน, 2541) และเมื่อมีการขยายสถาบันอุดมศึกษาสู่ภูมิภาคครั้งที่ 2 คือ มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัย 3 แห่งแรกยังคงมีฐานะเป็นส่วนราชการเนื่องจากเคยเป็นวิทยาเขตมาก่อน ส่วนมหาวิทยาลัย 2 แห่งหลังที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ได้ใช้บังคับเมื่อเดือนกรกฎาคม 2533 ส่วนพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้รับความเห็นชอบในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน และในสมัยนี้เองที่แรงผลักดันจากฝ่ายการเมืองให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการ ซึ่งเกือบจะเป็นผลสำเร็จ แม้จะมีแรงต่อต้านอยู่บ้าง เนื่องจากกังวลกับระบบที่เกิดขึ้นใหม่ และยังไม่ปรากฏภาพไม่ชัด แต่ก็มีความชัดเจนจำนวนไม่น้อย

เห็นว่าควรปรับปรุงสถานภาพโดยยอมไปตายเอาดาบหน้า และร่วมกันรับผิดชอบคิดระบบที่สร้างขึ้นใหม่ภายหลัง (จรัส สุวรรณเวลา, 2538 : 85)

✓ หลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

ภายหลังจากความพยายามของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล มหาวิทยาลัยต่าง ๆ และทบวงมหาวิทยาลัยก็ได้หยุดนิ่งได้พยายามปรับปรุงระบบระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น มีการศึกษาแนวทางในการปรับระบบย่อยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน และได้มีหารือกันเกี่ยวกับการทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการปรับเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งหลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลดังนี้ (เกษม สุวรรณกุล, 2541 : 94)

1. มหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นนิติบุคคล แต่มีใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
2. โดยเหตุที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ รัฐจึงยังคงให้การสนับสนุนในด้านการเงิน โดยจัดสรรงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งหมายความว่ามหาวิทยาลัยมีสิทธิใช้จ่ายเงินได้ตามระเบียบที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดแทนที่จะเป็นระเบียบที่หน่วยราชการ เช่น กระทรวงการคลังกำหนด
3. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย มีการปรับเปลี่ยนและจัดสรรอำนาจระหว่างหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยในหลักการใหญ่ ๆ 4 ด้าน คือ ด้านนโยบาย งบประมาณ มาตรฐานการศึกษา และการประเมินผลการจัดการศึกษา โดยให้การดำเนินการเป็นไปตามแนวนโยบายและแผนจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และให้กระบวนการดำเนินการทั้งในเชิงวิชาการและการบริหารจัดการสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัย ยกเว้นแต่เรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี
4. อำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย
 - 4.1 ยึดหลักการกระจายอำนาจ โดยให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการบริหารงาน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงานบุคคล และด้านวิชาการ ด้วยระบบที่เอื้ออำนาจและเหมาะสมในลักษณะที่เป็นารรับผิดชอบดูแลตนเอง (Self Governing) โดยให้การดำเนินการจบเบ็ดเสร็จที่สภามหาวิทยาลัย ดังนั้น สภามหาวิทยาลัยจึงสามารถกำหนดแนวทางและวิธีการในการพัฒนาระบบบริหาร จัดการภายในที่เหมาะสมกับลักษณะของมหาวิทยาลัยของตนได้ ลักษณะอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเป็นดังนี้
 - 4.1 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น กำหนดนโยบาย และวางแผนระบบ วางระเบียบ ออกประกาศ ข้อกำหนด ข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สิน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การติดตามประเมินผลและการตรวจสอบการดำเนินงาน ตลอดจนแสวงหาแหล่งสนับสนุนจากสังคม เป็นต้น
 - 4.2 มีลักษณะเป็นสภาผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก (Lay Board) มากขึ้น โดยประกอบด้วยนายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและมีจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจากบุคคลภายนอกเกินกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่มาจากบุคคลภายใน

5. การเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

รัฐบาลระดมทรัพยากรและความช่วยเหลือจากภาคเอกชนเพื่อส่งเสริมให้การออกจากระบบราชการของมหาวิทยาลัยประสบความสำเร็จ โดยการจัดสรรทรัพยากรในรูปของเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยให้เพียงพอต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เงินอุดหนุนทั่วไปดังกล่าวถือว่าเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยอาจแสวงหารายได้เพิ่มเติมจากที่รัฐบาลจัดสรรให้ เพื่อพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ การสนับสนุนส่งเสริมจากรัฐบาลในลักษณะนี้ทำให้คาดหวังได้ว่า มหาวิทยาลัยจะมีแนวทางดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินที่สะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น ดังนี้

- 5.1 มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินได้ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งมหาวิทยาลัยได้มาโดยมีผู้ยกให้หรือได้มาโดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย
- 5.2 มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุรายได้จากการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย
- 5.3 รายได้ของมหาวิทยาลัย ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ รายได้ต้องใช้ตามระเบียบที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด
- 5.4 มหาวิทยาลัยมีระบบการเงินและบัญชีเป็นของตนเอง โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัยในลักษณะตรวจสอบภายหลัง
- 5.5 กรณีรายได้ไม่พอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่ มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น
- 5.6 การจัดรายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย
- 5.7 ให้จัดตั้งองค์การนิติบุคคลเพื่อประโยชน์ในการจัดการรายได้ ทรัพย์สินและบริการทางวิชาการได้
- 5.8 ให้มหาวิทยาลัยมีระเบียบการใช้เงินรายได้ของตนเอง

6. การบริหารงานบุคคล

ยึดหลักการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพโดยระบบการเข้ายากออกง่ายโดยที่เป็นรูปธรรมและโปร่งใส คือมีระบบการจัดสรรบุคคลเข้าทำงาน การทดลองปฏิบัติงาน การประเมินผล การปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ระบบการจ้างงานต่อ และการออกจากงาน โดยมีคณะกรรมการดำเนินการอย่างเปิดเผย ดังนี้

- 6.1 สถานะของบุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่เป็นข้าราชการ แต่เป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน
- 6.2 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล
- 6.3 บุคลากรของมหาวิทยาลัยสามารถใช้ตำแหน่งทางวิชาการเป็นตำแหน่งชื่อนามได้
- 6.4 การปรับเปลี่ยนและการจัดระบบบริหารงานบุคคล โดยระยะแรกเริ่มที่ออกนอกระบบราชการ ระบบการบริหารบุคคล ควรเป็นระบบที่ดึงดูดคนที่มีความ

สามารถเข้าสู่ระบบและจงใจให้ทำงานอย่างเต็มความรู้ ความสามารถ รวมทั้งสามารถรักษาคนดีไว้ได้ สิทธิประโยชน์เกื้อกูลของข้าราชการที่ออกไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยต้องไม่น้อยกว่าระบบราชการ

7. การบริหารงานวิชาการและการจัดส่วนราชการ

เป็นระบบที่สามารถทำให้การบริหารงานวิชาการและการจัดส่วนงานดีขึ้นกว่าเดิมและเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ และประหยัด ดังนี้

- 7.1 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติการเปิดสอนและอนุมัติหลักสูตรให้สอดคล้องกับ มาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด
- 7.2 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติการจัดตั้งหรือยุบเลิกหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย

อย่างไรก็ตาม แม้มหาวิทยาลัยจะเป็นมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ แต่รัฐบาลยังมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินการได้โดยวิธีการดังต่อไปนี้ (เกษม สุวรรณกุล, 2540 : (95)

1. การจัดสรรงบประมาณ ถึงแม้รัฐบาลจะจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งมหาวิทยาลัยสามารถใช้จ่ายได้ตามระเบียบของมหาวิทยาลัย แต่ในขั้นการพิจารณางบประมาณนั้น มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอโครงการและรายละเอียดค่าใช้จ่ายต่อสำนักงบประมาณเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัย หรือหน่วยราชการอื่นๆ มหาวิทยาลัยจะต้องชี้แจงและสำนักงบประมาณเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินอุดหนุนให้ โดยทั่วไปมหาวิทยาลัยควรจะใช้จ่ายตามที่ชี้แจงไว้กับสำนักงบประมาณ แต่มหาวิทยาลัยมีสิทธิ์จะเปลี่ยนแปลงได้เสมอ มหาวิทยาลัยอาจจะนำเงินไปใช้ในโครงการที่สำนักงบประมาณไม่ได้อนุมัติไว้หรือไม่เห็นด้วย แต่สำนักงบประมาณอาจได้ตอบโต้โดยการตัดงบประมาณเงินอุดหนุนในปีต่อไปได้ เว้นแต่มหาวิทยาลัยจะมีเงินรายได้ของตนเองและหาเงินนั้นมาใช้จ่ายในโครงการที่อาจมีความเห็นขัดแย้งกับสำนักงบประมาณ ดังนั้นจะเห็นว่ารัฐยังมีมาตรการควบคุมด้านงบประมาณอยู่ ความเป็นอิสระจึงอยู่ที่การใช้งบประมาณมากกว่าการได้มาซึ่งงบประมาณ

2. รัฐยังมีอำนาจในการตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายของมหาวิทยาลัย การตรวจสอบบัญชีนั้น นอกจากจะตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเป็นไปตามระเบียบที่มหาวิทยาลัยกำหนดในเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ หากไม่เป็นไปตามระเบียบผู้บริหารก็จะต้องรับผิดชอบ นอกจากนี้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ยังมีสิทธิ์เสนอแนะกับรัฐบาล หรือสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการใช้จ่ายการพัสดุ และการบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินด้วย

3. มหาวิทยาลัยบางแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ กำหนดให้รัฐบาลมีสิทธิแต่งตั้งตัวแทนเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของสภามหาวิทยาลัย จำนวน 3 คน เพื่อร่วมในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารงานของอธิการบดี

4. ในกรณีที่พระราชบัญญัติกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็ดี หรือการแต่งตั้งพนักงานของมหาวิทยาลัย เช่น อธิการบดีหรือศาสตราจารย์ก็ดี ซึ่งจะต้องมีการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งมหาวิทยาลัยจะต้องเสนอเรื่องเหล่านี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ

5. รัฐบาลมีสิทธิยกเลิกเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยได้เสมอ ดังนั้นอำนาจสูงสุดยังอยู่กับรัฐบาลตลอดไป

ข้อคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล (วิจิตร ศรีสอาน, 2541)

1. ขจัดความเข้าใจผิดในฐานะและรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล เป็น Debureaucratization มิใช่ Privatization ยังคงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ประเภทองค์กรบริหารที่ไม่มุ่งแสวง

หากำไร (Non-Profit Organization) เป็นการพัฒนางานองค์กรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุณภาพและความเป็นเลิศ

2. จัดความเข้าใจผิดในเรื่องการพึ่งตนเองที่ว่ามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลจะต้องหารายได้เลี้ยงตัว เมื่อยังเป็นหน่วยงานของรัฐ บริการประชาชน และประเทศชาติ รัฐจะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนเพียงแต่ต้องพิสูจน์ว่าการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลนั้น ไม่แพงกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งรัฐอุดหนุนเท่ากัน แต่จะต้องทำงานได้มากกว่าและดีกว่าด้วยการทำงานที่มีประสิทธิภาพและประหยัด

3. การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ เป็นการรื้อปรับระบบ (Re-Engineering) มิใช่เพียงการเปลี่ยนฐานะ แต่ยังมีโครงสร้างและกระบวนการบริหารเหมือนเดิม การรื้อปรับระบบจะต้องมีการปรับโครงสร้าง ปรับกระบวนการ และปรับพฤติกรรมของบุคลากร

2.2 แนวความคิดในเรื่องการบริหารงานบุคคล

คำว่าการบริหารงานบุคคลในภาษาไทยมีคำที่ใช้แตกต่างกันหลายคำ เช่น หน่วยราชการมักใช้คำว่า กองการเจ้าหน้าที่ หรือ แผนกการเจ้าหน้าที่ ในรัฐวิสาหกิจบางแห่งใช้คำว่า บุคลากร ในราชการทหารใช้คำว่า กำลังพล ส่วนในคำภาษาอังกฤษก็มีอยู่หลายคำ ซึ่งส่วนมากใช้คำว่า Personnel Administration กับ Personnel Management หรือ Human Resource Management (การบริหารทรัพยากรมนุษย์) Manpower Management (การบริหารกำลังคน) นอกจากนี้ ยังมีคำอีกหลายคำ แต่ละคำเมื่อพิจารณาโดยทั่วไปแล้ว ใช้ในความหมายเช่นเดียวกัน แต่ในรายละเอียดแล้วมีความหมายแตกต่างกัน คำเหล่านี้คือ (เสนาะ ดิยาว, 2532 : 8-9)

แรงงานสัมพันธ์ (Labor Relation) ใช้ในแง่ที่หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทกับลูกจ้างที่มุ่งถึงการทำสัญญาจ้างแรงงาน การตกลงข้อพิพาททางด้านแรงงาน การปฏิบัติตามเงื่อนไขของสัญญาและกฎหมาย และการเจรจาต่อรอง เป็นต้น

อุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial Relation) มีความหมายที่แตกต่างออกไปบ้าง คือ นอกจากจะรวมเอาความหมายของแรงงานสัมพันธ์แล้ว ยังหมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และรัฐบาล คำนี้ใช้กับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการผลิต

พนักงานสัมพันธ์ (Employee Relation) ใช้ในความหมายที่กว้างกว่า 2 คำแรก ซึ่งรวมถึงความสัมพันธ์ทุกอย่างระหว่างบริษัทและคนงาน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มหรือแต่ละบุคคล และไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานประเภทใด ๆ ทั้งที่ทำการผลิต หรือไม่ทำการผลิต

ความหมายของการบริหารงานบุคคล

เสนาะ ดิยาว ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า หมายถึง “การจัดระเบียบ และดูแลบุคคลให้ทำงานเพื่อให้บุคคลใช้ประโยชน์และความรู้ ความสามารถของแต่ละบุคคลให้มากที่สุด อันเป็นผลทำให้องค์กรอยู่ในฐานะได้เปรียบทางการแข่งขัน และได้รับผลงานมากที่สุด รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาตั้งแต่ระดับสูงสุด และต่ำสุด รวมตลอดถึงการดำเนินงานต่าง ๆ อันเกี่ยวกับทุกคน ในองค์กรนั้น” (เสนาะ ดิยาว, 2532 : 10)

เพ็ญศรี วายวานนท์ ได้ใช้คำว่า การจัดการทรัพยากรคน เพราะต้องการชี้ให้เห็นว่าคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญ ทั้งในแง่ทรัพยากรธรรมชาติ และทรัพยากรในการทำงาน ซึ่งได้ให้ความหมายของการจัดการทรัพยากรคนว่า “การจัดการทรัพยากรคน คือ งานจัดการในส่วนที่เกี่ยวกับคนทำงาน เกี่ยวกับการกำหนด และการดำเนินนโยบายในด้านกรวางแผนกำลังคน การจัดการและคัดเลือกคนทำงาน การพัฒนาการจ่ายค่าตอบแทน การประสานสัมพันธ์เพื่อการรักษาคคน และการพัฒนาสภาพการทำงานอย่างเป็นธรรม เพื่อ

ความมุ่งหมายให้คนทำงานอยู่ดี และเป็นส่วนสำคัญในความสำเร็จขององค์กร” (เพ็ญศรี วายวานนท์, 2537 : 1-2)

ธงชัย สันติวงษ์ ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลซึ่งค่อนข้างกว้างขวางและครอบคลุมดังนี้ “การบริหารงานบุคคล หมายถึง ภารกิจของผู้บริหารทุกคน (และของผู้ชำนาญการด้านบุคลากรโดยเฉพาะ) ที่มุ่งปฏิบัติกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคลากร เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคลากรขององค์การเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตลอดเวลา ที่จะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร” ซึ่งตามความหมายดังกล่าว **ลักษณะของการบริหารงานบุคคล** จึงมีดังนี้

1. เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ทางการบริหาร คือ เป็นหนึ่งในหน้าที่ของการบริหารทั้ง 5 ประการ ซึ่งได้แก่ การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การสั่งการ (Directing) และการควบคุม (Controlling)

2. มีส่วนประกอบของกิจกรรมย่อยต่าง ๆ ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้จำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาและยกระดับคุณภาพทรัพยากรคน กิจกรรมเหล่านี้ ได้แก่

ก. การวิเคราะห์งาน

ข. การวางแผนกำลังคน

ค. การสัมภาษณ์และการคัดเลือก

ง. การปฐมนิเทศพนักงานใหม่

จ. การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน

ฉ. จัดสิ่งจูงใจและผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ

ช. การประเมินผลงาน

ซ. การสื่อสารเพื่อความเข้าใจ การให้คำปรึกษา และการดำเนินการด้านวินัย

นอกจากนี้ ยังรวมถึงสุขภาพและความปลอดภัย การร้องทุกข์และแรงงานสัมพันธ์

3. เป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกคน และเป็นหน้าที่ของหน่วยชำนาญการที่คอยให้คำแนะนำปรึกษาด้วย

4. หน้าที่ของหน่วยบริหารงานบุคคลในฐานะที่เป็นหน่วยคอยให้คำแนะนำปรึกษา

(ธงชัย สันติวงษ์, 2540 : 3-8)

Dale Yoder (1959) ได้ให้ความหมายของคำว่า การบริหารงานบุคคล ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า Manpower Management หมายถึง การวางแผนการอำนวยความสะดวก และการควบคุมทรัพยากรมนุษย์ในการจ้างงาน

สรุป การบริหารงานบุคคล เป็นหน้าที่หนึ่งในกระบวนการทางด้านการบริหาร เพื่อให้ได้คนใช้คน และบำรุงรักษาคนที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอ และเหมาะสมกับภารกิจขององค์การ

ความต้องการของคนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล

เนื่องจากคนเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด ดังนั้นความต้องการของคนจึงเป็นสิ่งที่ต้องทำความเข้าใจโดยปกติแล้วมีแนวคิดที่อธิบายความต้องการของคนหลายแนวคิด อาทิ Abraham Maslow ได้อธิบายว่าคนมีความต้องการพื้นฐาน 5 ชั้น เริ่มจากความต้องการทางร่างกาย ความปลอดภัย และความมั่นคง ความรัก ความภาคภูมิใจ และความสำเร็จตนเอง (Abraham Maslow อ้างในเพ็ญศรี วายวานนท์, 2537 : 199) ส่วน Frederick Herzberg ได้เสนอทฤษฎีเกี่ยวกับธรรมชาติของคนที่มีสัมพันธ์กับงานและสภาวะแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งเชื่อมโยงกับความพอใจในผลงาน โดยได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับธรรมชาติของคนว่า มีความต้องการ

การพื้นฐาน 2 ประการ คือ ความต้องการหลีกเลี่ยงความเจ็บปวดและมีชีวิตอยู่รอด กับความต้องการเจริญก้าวหน้า พัฒนาและการเรียนรู้ ซึ่งนำมาสู่การวิเคราะห์ความพอใจในงาน ปัจจัยพื้นฐานประการแรกเป็นปัจจัย “ความเป็นอยู่” (Hygiene) ของคน ได้แก่ค่าตอบแทน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับการบังคับบัญชา นโยบายและการบริหารองค์กร สภาพการทำงาน สถานะและความมั่นคง มีการอธิบายว่าปัจจัยเหล่านี้ไม่ช่วยส่งเสริมความพอใจในงาน แต่ถ้าหากขาดแคลนหรือบกพร่องไปก็จะมีผลสร้างความไม่พอใจได้ หรือเมื่อมีอยู่ก็เพียงช่วยขจัดความไม่พอใจได้เท่านั้นเอง ส่วนปัจจัยพื้นฐานประการที่สอง เป็นปัจจัยส่งเสริมแรงจูงใจที่มีผลไปสู่ความพอใจในงาน ได้แก่ตัวงาน การยอมรับนับถือ ความสำเร็จ ทางก้าวหน้าและการเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้เกี่ยวข้องกับตัวงาน (Frederick Herzberg อ้างใน เพ็ญศรี วายวานนท์ , 2537 : 202) เมื่อพิจารณาถึงความต้องการของคนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลพอจะประมวลได้ดังนี้ (เสนาดิยาวี ; 2532 : 44 - 45)

1. ค่าจ้างที่ยุติธรรม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าคนที่ทำงานเพราะค่าจ้าง และคนที่ยินดีที่จะทำงานอย่างหนึ่งก็เพราะเห็นว่าค่าจ้างนั้นยุติธรรม และเหมาะสมกับความเหนื่อยยากในการทำงาน
2. สภาพการทำงานที่ดี แม้ว่าค่าจ้างจะเป็นสิ่งจูงใจประการแรกของการทำงาน แต่สภาพการทำงานที่ดีก็เป็นความต้องการของพนักงานที่เป็นปัจจัยที่สามารถทำให้องค์กรอยู่ได้นาน
3. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของพนักงาน สิ่งที่สำคัญคือความแน่นอนของรายได้ หน่วยงานบางแห่งจ่ายค่าแรงต่ำแต่พนักงานมีความมั่นคงในการทำงานตลอดไป จึงไม่หวังว่าจะต้องถูกออกจากงานหรือต้งจ้าง ทำให้พนักงานมีความเต็มใจที่จะทำงานในหน่วยงานนั้น หน่วยงานราชการเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้
4. การมีส่วนร่วมในการบริหาร การมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานจะทำให้พนักงานเกิดความรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้น และตนเองมีความสำคัญต่อหน่วยงาน เมื่อมีการริเริ่มโครงการใด ๆ ขึ้น พนักงานจะไม่ขัดขวาง เพราะถือว่าตนเองมีส่วนเป็นเจ้าของด้วย และพวกเขาคิดว่าโครงการใหม่นั้นย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์หรือส่วนได้ส่วนเสียของตนไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง พนักงานจึงมีความต้องการที่จะได้รับรู้และมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น
5. โอกาสที่จะได้รับความก้าวหน้า เรื่องความก้าวหน้าเป็นสิ่งที่มองเห็นได้ยากกว่าเรื่องอัตราค่าจ้าง แต่เป็นความปรารถนาของพนักงานทุกคนที่อยากมีตำแหน่งสูงขึ้น รับผิดชอบมากขึ้น ดังนั้นสถานะและตำแหน่งงานในอนาคตจึงเป็นสิ่งที่จูงใจอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้พนักงานปรับปรุงและพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าอยู่เสมอ จะมียกเว้นสำหรับพนักงานบางคนที่เป็นส่วนน้อยเท่านั้นที่เห็นว่างานในตำแหน่งที่สูงขึ้นมีความยากลำบากและมีความรับผิดชอบมากเกินไปจนเกินกำลังความสามารถของตนเอง
6. ความสำคัญของตนเอง ในการบริหารสมัยใหม่มีความตื่นตัวในเรื่องที่ทำให้พนักงานประสบความสำเร็จ และมีความรู้สึกที่ตนเองเป็นบุคคลสำคัญในหน่วยงาน ในเบื้องต้นผู้ปฏิบัติงานเห็นว่าค่าจ้างเป็นสิ่งสำคัญ ในระยะต่อมาเขาจะเห็นว่าค่าจ้างอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอ จึงพยายามหาโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นและหาทางที่ทำให้ตนเองมีความสำคัญยิ่งขึ้น
7. ความสำคัญของกลุ่ม เป็นเรื่องที่ต้องเนื่องจากความสำคัญของตนเอง มาเป็นการพิจารณาถึงความสำคัญของกลุ่มบุคคล นับเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกหน่วยงานและมีอิทธิพลมากความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารต้องให้ความสำคัญและสนใจ เมื่อกลุ่มมีความเห็นอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ลักษณะการรวมตัวของกลุ่มจะผลักดันให้ความคิดเห็นนั้นออก

มา และถ้าไม่เห็นด้วยกลุ่มก็จะรวมตัวกันต่อต้านทันที ดังนั้นการรับรู้ในพฤติกรรมกลุ่มก็จะ
เป็นทางหนึ่งช่วยให้งานของหน่วยงานสำเร็จ

แนวคิดการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นส่วนราชการ

รูปแบบการจัดองค์การในมหาวิทยาลัย กล่าวได้ว่าเป็นองค์การแบบแนวนอน เป็นรูปแบบของ
องค์การที่ต้องการความร่วมมือร่วมใจจากสมาชิกทุกคนในองค์การ การปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยมีลักษณะ
ที่ให้คณาจารย์และนักวิชาการทุกคนทำงานร่วมมือกันเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ เรื่องที่สำคัญ
ของมหาวิทยาลัยต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายในการตัดสินใจ ในภาพรวมงานของมหาวิทยาลัยเป็นงาน
วิชาการโดยแท้ เป็นงานที่เน้นในเรื่องคุณภาพ ความลึกซึ้งขององค์ความรู้ งานที่มีลักษณะเฉพาะอย่าง การ
บริหารต้องการมีส่วนร่วม การหาความสอดคล้องต้องกันของสมาชิกในองค์การ มีลักษณะที่แตกต่างจากการ
บริหารด้วยคำสั่ง ลำดับชั้นการบังคับบัญชาที่ลดหลั่นกันลงมา และการใช้ระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด ลักษณะ
พิเศษอีกประการหนึ่งของมหาวิทยาลัย คือ อาจารย์ทุกคนมีอิสระและเสรีภาพเป็นอย่างสูง อาจกล่าวได้ว่าใน
ชั้นเรียนเป็นโลกของอาจารย์อย่างแท้จริง ผู้วิจัยเคยได้ยินกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่ง
ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่กล่าวว่า “อาจารย์มีอิสระที่จะสอนหรือไม่สอนก็ได้” ถึงแม้จะเป็นคำกล่าวเชิงเสียด
สี แต่ก็สะท้อนแง่มุมบางอย่างในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้การกำหนดนโยบาย และ
นำนโยบายไปปฏิบัติก็มาจากองค์คณะบุคคล เช่น สภามหาวิทยาลัย ที่ประชุมคณบดี คณะกรรมการประจำ
คณะ คณะกรรมการประจำสถาบัน คณะกรรมการประจำสำนัก คณะกรรมการวิชาการ คณะกรรมการประจำ
สาขาวิชา คณะกรรมการที่ปรึกษาเงินรายได้ คณะกรรมการฝ่ายกิจการนักศึกษา เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ยิ่งเน้นย้ำ
ถึงความสำคัญของการบริหารแบบมีส่วนร่วม ผู้บริหารมีลักษณะเป็นผู้ประสานงานมากกว่าเป็นผู้ออกคำสั่ง

โครงสร้างการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการในปัจจุบัน

1. องค์การบริหารบุคคล ได้แก่

1.1 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย หรือ ก.ม. เป็นองค์กรกลางในการ
บริหารงานบุคคล ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ข้อ 8 กฎทบทวน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่ม
เดิมโดยกฎทบทวน ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2520)) ประกอบด้วย

ก. กรรมการโดยตำแหน่ง 3 คน ได้แก่

นายกรัฐมนตรี	เป็น	ประธาน ก.ม.
รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย	เป็น	รองประธาน ก.ม.
ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย	เป็น	กรรมการและเลขานุการ ก.ม.

ข. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วย

- ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงาน ก.พ. , กระทรวงการคลัง
และสำนักงานงบประมาณ หน่วยละ 1 คน รวม 3 คน
- ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน ซึ่งจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ
ทางด้านการบริหารงานบุคคล

ในจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 15 คน จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งรับ
ราชการอยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

ก.ม. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน ซึ่งดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้เป็นตามที่กำหนดในกฎทบวง การใดที่มีได้กำหนดไว้ในกฎทบวงให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม (ข้อ 10 แห่งกฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519))
2. มีอำนาจตั้งอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ม.วิสามัญ” เพื่อทำการใด ๆ แทนได้ (ข้อ 6 แห่งกฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519))
3. ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับนั้น ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ม. (ข้อ 10 วรรคสองแห่งกฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดย ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2528) และฉบับที่ 9 (พ.ศ.2539))
4. กำหนดตำแหน่ง จำนวนตำแหน่ง และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพงาน (ข้อ 12 แห่งกฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519))
5. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้เป็นบรรทัดฐาน โดยต้องแสดงชื่อของตำแหน่ง หน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง ลักษณะงานที่ปฏิบัติ คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง และสำหรับตำแหน่งที่มีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ และตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการ ให้แสดงระดับเงินเดือนที่ได้รับ โดยอนุโลมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (ข้อ 13 แห่งกฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) แก้ไขเพิ่มเติมโดย ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2521) ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2522) ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535) และฉบับที่ 8 (พ.ศ.2538))
6. พิจารณาปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งเสียใหม่ในกรณีที่ลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงานของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตำแหน่งใดที่ ก.ม.กำหนดเปลี่ยนแปลงไป (ข้อ 14 แห่งกฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519))

1.2 คณะอนุกรรมการสามัญประจำมหาวิทยาลัย เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ประกอบด้วย อธิการบดี เป็นประธาน รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการศูนย์/สถาบัน/สำนัก และหัวหน้าแผนกอิสระ (ถ้ามี) เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้อธิการบดีด้วยความเห็นชอบของอนุกรรมการโดยตำแหน่ง จะแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น เป็นอนุกรรมการอีกจำนวนไม่เกิน 5 คน อนุกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี (ข้อ 7 แห่งกฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)) อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎทบวง และมีหน้าที่ช่วย ก.ม.ปฏิบัติตามที่ ก.ม.มอบหมาย และให้ความเห็นแก่อธิการบดีหรือตามที่อธิการบดีปรึกษา

อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย โดยสังเขป

1. อำนาจในการดำเนินการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ ทั้งนี้หลักสูตรและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน ตลอดจนเกณฑ์การตัดสินการขึ้นบัญชี

และการยกเลิกการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันให้เป็นไปตามที่ ก.ม.กำหนด (ข้อ 20 แห่งกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519))

2. อำนาจในการคัดเลือกบุคคลบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ม.กำหนด (ข้อ 22 แห่งกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519))
3. อำนาจในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ระดับ 9 ลงมา ซึ่งได้แก่
 - ตำแหน่งตามข้อ 11 (ก) ได้มอบอำนาจให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยพิจารณาแต่งตั้ง ตำแหน่ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และรองศาสตราจารย์ (หนังสือ ที่ ทม 0202/ว 14 ลงวันที่ 9 กันยายน 2526 และหนังสือ ที่ ทม 0282/ว 2 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2526)
 - ตำแหน่งตามข้อ 11 (ข) และ (ค) ได้มอบให้ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยพิจารณาแต่งตั้ง ดังนี้
 - ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 2 ให้เลื่อนเป็นระดับ 4 ได้ทุกตำแหน่ง
 - ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 2 (ตำแหน่งครู, พยาบาลอนุปริญญา) ให้เลื่อนเป็นระดับ 5 ได้ทุกตำแหน่ง
 - ตำแหน่งที่เริ่มต้นจากระดับ 3 ให้เลื่อนเป็นระดับ 6 ได้ทุกตำแหน่ง
 - ตำแหน่งที่เริ่มต้นจากระดับ 4 ให้เลื่อนเป็นระดับ 6 ได้ทุกตำแหน่ง (หนังสือที่ ทม 0202/ ว 4 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2526 และ ว. 4 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2530)
4. การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตามข้อ 11 (ข) และ (ค) ให้ดำรงตำแหน่งผู้ชำนาญการระดับ 6,7-8 และตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการพิเศษ ระดับ 9 ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ม.กำหนด (หนังสือ ทม 0202/ว 7 ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 2534)
5. การแต่งตั้งตำแหน่งตามข้อ 11 (ค) เลขานุการคณะ/สำนัก/สถาบัน/ศูนย์ และผู้อำนวยการกอง ระดับ 7 เป็นระดับ 8 (หนังสือที่ ทม 0202/ ว 3 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2531)
6. การโอนข้าราชการประเภทเดียวกันในระดับและรับเงินเดือนไม่สูงกว่าเดิม (เว้นแต่ผู้สอบแข่งขันได้ สอบคัดเลือกได้ หรือคัดเลือกได้) (หนังสือที่ สร.ทม. 0202/ว 9 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2519)
7. การโอนข้าราชการต่างประเภท ถ้าสายงานเดียวกันในมหาวิทยาลัย/สถาบัน ดำเนินการได้ (หนังสือที่ สร.ทม. 0202/ ว 10 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2519)
8. การเปลี่ยนเงื่อนไข การบรรจุตำแหน่งตามข้อ 11 (ค) จากคุณวุฒิต่ำเป็นคุณวุฒิสูงในสายเดียวกัน (หนังสือที่ ทม 0202/ ว 1 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2526 และ ทม 0202/ว 5 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2529)
9. การเปลี่ยนตำแหน่งอาจารย์เป็นรองศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์ หรือเปลี่ยนตำแหน่งจากศาสตราจารย์เป็นรองศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ พร้อมทั้งเปลี่ยนระดับเงินเดือนด้วย (หนังสือ ทม 0202/ว 17 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2526)

10. การเปลี่ยนระดับตำแหน่งตามข้อ 11 (ข) และ (ค) ที่อยู่ในระดับควบคุมตามที่ ก.ม. ได้กำหนดไว้จะเป็นระดับสูงขึ้นหรือต่ำลง เพื่อบรรจุแต่งตั้งได้ (หนังสือที่ ทม 0202/ว 3 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2523 และ ทม 0202/ว 4 ลงวันที่ 3 พฤษภาคม 2531)
11. การปรับวุฒิข้าราชการตามข้อ 11 (ค) ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 1 เป็นตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 2 โดยเปลี่ยนตำแหน่ง และระดับ เงินเดือนตามคุณวุฒิ (หนังสือที่ ทม 0202/06 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2531)
12. การย้ายข้าราชการต้องย้ายไปในระดับและขั้นเงินเดือนเดิม การย้ายสับเปลี่ยนตัวบุคคลและอัตราเงินเดือน การคิดโอนอัตราเงินเดือนจากตำแหน่งหนึ่งไปตั้งจ่ายในตำแหน่งว่างที่ยังไม่ได้รับจัดสรรเงินจากสำนักงานงบประมาณ (หนังสือที่ ทม 0202/3 ลงวันที่ 14 เมษายน 2530)
13. การบรรจุผู้ไปปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีให้สูงกว่าเดิมปีละไม่เกิน 1 ชั้น (ข้อ 23 แห่งกฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) และ หนังสือที่ ทม 0202/ว 12 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2519)
14. การลดระยะเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการสำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามข้อ 11(ก) ในกรณีที่จะต้องไปศึกษาต่อตามระยะเวลาที่กำหนด ไม่อาจชะลอระยะเวลาศึกษาต่อไปได้อีก เนื่องจากจะเป็นผลเสียหายต่อแผนการศึกษาที่กำหนดไว้ (หนังสือที่ ทม 0202/ว 9 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541)
15. การขยายระยะเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมีเหตุผลพิเศษที่ไม่อาจทำการประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้เดิม (หนังสือที่ ทม 0202/ว 10 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541)
16. การมอบอำนาจการเปลี่ยนเงื่อนไขการบรรจุสำหรับข้าราชการตามข้อ 11(ก) (หนังสือที่ ทม 0202/ว 11 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2537 และหนังสือที่ ทม 0202/ว 11 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541)
17. การยกเว้นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเกี่ยวกับคุณวุฒิตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเพื่อบรรจุข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามข้อ 11(ข) และ (ค) สำหรับสายงานที่เริ่มต้นตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป (หนังสือที่ ทม 0202/ว 12 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541)
18. การเปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการ ทั้งตำแหน่งที่มีคนครอง ตำแหน่งว่างมีเงินและไม่มีเงิน โดยตำแหน่งที่จะเปลี่ยนต้องตรงกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ และคำนึงถึงภาระงานของตำแหน่งนั้น (หนังสือที่ ทม 0202/ว 13 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541)
19. การพิจารณากำหนดตำแหน่งศาสตราจารย์โดยวิธีพิเศษ และตำแหน่งรองศาสตราจารย์โดยวิธีพิเศษ (หนังสือที่ ทม 0202/ว 21 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2538, หนังสือที่ ทม 0202/ว 9 ลงวันที่ 30 เมษายน 2540 และหนังสือที่ ทม 0202/ว 14 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541)
20. การเทียบคุณสมบัติของข้าราชการเพื่อใช้เป็นคุณสมบัติในการขอกำหนดตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญหรือชำนาญการพิเศษ ระดับ 9 (หนังสือที่ ทม 0202/ว 13 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2541)

21. การประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ระดับ 6, 7-8 และ ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญหรือผู้อำนวยการพิเศษ ระดับ 9 โดยวิธีพิเศษ (หนังสือที่ ทม 0202/ว 1 ลงวันที่ 15 มกราคม 2542)
22. การกำหนดความจำเป็นให้มีตำแหน่งผู้อำนวยการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ พิเศษในหน่วยงาน (หนังสือที่ ทม 0202/ว 2 ลงวันที่ 15 มกราคม 2542)
23. การกำหนดตำแหน่งว่างให้เป็นระดับสูงกว่าระดับควบ โดยมีหลักการดังนี้
 - ตำแหน่งในข้อ 11(ก) ให้กำหนดระดับตำแหน่งได้ไม่เกินระดับสูงสุดของตำแหน่ง ตามข้อ 11(ก)
 - ตำแหน่งในข้อ 11(ข) และ (ค) ให้กำหนดระดับตำแหน่งได้ไม่เกินระดับสูงสุด ของตำแหน่งที่บังคับบัญชาหน่วยงานนั้น
 - เป็นการกำหนดตำแหน่งเพื่อรับโอนหรือย้าย หรือบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็น กรณีพิเศษเฉพาะราย เมื่อตำแหน่งดังกล่าวว่างลงให้กำหนดตำแหน่งเป็นระดับ ควบตามเดิม (หนังสือที่ ทม 0202/ว 3 ลงวันที่ 15 มกราคม 2542)
24. การบรรจุบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์การทำงานภายหลัง จากสำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาการหรือวิชาชีพเข้ารับราชการ โดยให้รับเงินเดือน สูงกว่าคุณวุฒิ (หนังสือที่ ทม 0202/ว 4 ลงวันที่ 15 มกราคม 2542)
25. การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิของตำแหน่งตามข้อ 11(ก) ในตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์และรองศาสตราจารย์ (หนังสือที่ ทม 0202/ว 5 ลงวันที่ 15 มกราคม 2542)
26. การบรรจุบุคคลกลับเข้ารับราชการและการบรรจุพนักงานเทศบาลสามัญ พนักงานส่วนท้องถิ่นเข้ารับราชการ (หนังสือที่ ทม 0202/ว 6 ลงวันที่ 15 มกราคม 2542)
27. การกำหนดตำแหน่งและเลื่อนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตามข้อ 11(ข) และ (ค) ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น (หนังสือที่ ทม 0202/ว 12 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2542)

1.3 **อนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย** เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ม. อุทธรณ์ และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย มีองค์ประกอบดังนี้

- (1) ประธาน สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจากกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ
- (2) อนุกรรมการ จำนวน 3 คน เลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการศูนย์/สถาบัน/สำนัก และหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ
- (3) อนุกรรมการ จำนวน 3 คน เลือกจากคณาจารย์และข้าราชการประจำ
- (4) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน ซึ่งอนุกรรมการใน (2) และ(3) เลือกจาก บุคคลภายนอก

ประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการ อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี

อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน และการร้องทุกข์ และมีหน้าที่ช่วย ก.ม. ปฏิบัติการตามที่ ก.ม. มอบหมาย และให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ตามที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยและปลัดทบวงมหาวิทยาลัยปรึกษา

2. สถานภาพของบุคลากรในมหาวิทยาลัย

บุคลากรในมหาวิทยาลัยปัจจุบันที่เป็นข้าราชการ มี 3 สาย คือ

1. สาย ก เป็นตำแหน่งมีหน้าที่ในการสอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ ได้แก่ ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์
2. สาย ข เป็นตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ ได้แก่ บรรณารักษ์ โสตทัศนศึกษา แพทย์ พยาบาล วิจัย และตำแหน่งอื่นที่ ก.ม.กำหนด
3. สาย ค เป็นตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการ ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการศูนย์/สถาบัน/สำนัก หัวหน้าแผนกอิสระ รองคณบดี รองผู้อำนวยการศูนย์/สถาบัน/สำนัก หัวหน้าภาควิชา ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะแต่งตั้งจากข้าราชการสาย ก

นอกจากนี้แล้วยังมีตำแหน่งอื่น ได้แก่ ผู้อำนวยการกอง เลขานุการคณะ หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก และตำแหน่งอื่นที่ ก.ม.กำหนด

นอกจากข้าราชการแล้ว ในมหาวิทยาลัยยังมีบุคลากรตำแหน่ง“ลูกจ้าง” ซึ่งจำแนกเป็น

1. ลูกจ้างประจำ ซึ่งได้รับค่าจ้างจากงบประมาณแผ่นดิน การบริหารถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ.2537
2. ลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งจ้างเป็นปี ๆ หรือตามโครงการ โดยได้รับค่าจ้างจากงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยก็จะมีระเบียบการจ้างเป็นของตนเอง บางมหาวิทยาลัยมีระเบียบในทำนองเดียวกับระเบียบกระทรวงการคลัง แต่บางมหาวิทยาลัยมีระเบียบแตกต่างจากระเบียบของกระทรวงการคลัง

3 การเลือกสรร การบรรจุแต่งตั้ง และการทดลองปฏิบัติราชการ

การเลือกสรร ใช้วิธีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก และคัดเลือก

การบรรจุแต่งตั้ง - การบรรจุแต่งตั้งระดับ 10 และตำแหน่งศาสตราจารย์ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยโดยอนุมัติของ ก.ม. เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและเสนอชื่อต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง

- การบรรจุแต่งตั้งระดับ ระดับ 9 ลงมา อธิการบดีโดยอนุมัติ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

- การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ และรองศาสตราจารย์ อธิการบดี โดยอนุมัติ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้ง

การทดลองปฏิบัติราชการ

- ตำแหน่งสาย ก. มีระยะเวลาการทดลองปฏิบัติราชการ เป็นเวลา 1 ปี
- ตำแหน่งสาย ข. และ ค. มีระยะเวลาการทดลองปฏิบัติราชการ เป็นเวลา 6 เดือน

4. การได้รับเงินเดือน

เงินเดือนคือสิ่งจูงใจและดึงดูดคนให้เข้าทำงานในองค์กรขนาดใหญ่ หรือองค์กรที่ต้องให้ผู้มีความรู้ความสามารถสูง จึงสามารถกำหนดเงินเดือนของพนักงานได้สูงกว่าองค์กรขนาดเล็ก องค์กรของรัฐถือได้ว่าเป็นองค์กรขนาดใหญ่ของประเทศ และต้องการผู้มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงาน แต่เรามักจะพบว่าการกำหนดอัตราเงินเดือนของรัฐบาลถูกจำกัดโดยสถานการณ์ทางการคลังและแนวนโยบายของรัฐ (ปราณี ทินกร, ฉลองภพ สุสังกรกาญจน์, 2539 : 3) แต่ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (2518-2538) ภาคราชการของไทยได้มีการปรับอัตราเงินเดือนถึง 8 ครั้ง

ตารางที่ 1 การเปลี่ยนแปลงบัญชีเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 - 2542

พระราชบัญญัติ / พระราชกฤษฎีกา	วันที่มีผลบังคับใช้	เงินเดือนขั้นต่ำ (บาท : เดือน)	เงินเดือนขั้นสูง (บาท : เดือน)
1.พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518	7 ก.พ. 2518	750	10,900
2.พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2521	1 ก.ย. 2521	900	12,690
3.พระราชกฤษฎีกาให้ปรับใช้บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนหมายเลข 2 ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2522	1 ม.ค. 2523	1,080	15,225
4.พระราชกฤษฎีกาให้ปรับใช้บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนหมายเลข 3 ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2524	1 ม.ค. 2525	1,255	17,745
5. พระราชกฤษฎีกาให้ปรับใช้บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน บัญชี ก. ท้าย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2531	1 ม.ค. 2532	2,100	25,000
6.พระราชกฤษฎีกาให้ปรับใช้บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน บัญชี ข. ท้าย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2533	1 เม.ย. 2533	2,350	30,600
7.พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535	1 เม.ย. 2535	3,000	42,520
8.พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538	1 ต.ค. 2537	4,100	ท 11 57,190 บ.11 59,090

ที่มา : ปราณี ทินกร และฉลองภพ สุสังกรกาญจน์ , 2539 : 6

เงินเดือนเป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนที่พนักงานจะได้รับนอกเหนือจากค่าตอบแทนอื่น ๆ เช่น สิทธิประโยชน์เกื้อกูลอื่น แต่เงินเดือนเป็นปัจจัยหลักสำคัญที่สุดที่จะรักษาทรัพยากรบุคคลไว้ให้อยู่กับองค์กร หลักการจ่ายเงินเดือนจึงต้องคำนึงถึง (1) จ่ายอย่างพอเพียง (2) จ่ายอย่างเป็นธรรม โดยเปรียบเทียบกับความสามารถ (3) จ่ายอย่างสมดุลหรือสมเหตุสมผล (4) การจ่ายเป็นต้นทุนนี้มีประสิทธิภาพ คือต้องไม่มากเกินไป และหน่วยงานสามารถจ่ายได้ (5) มีความมั่นคง หมายถึง ความมั่นคงด้านอาชีพของพนักงาน (6) สามารถจูงใจได้เพื่อกระตุ้นให้เกิดการปฏิบัติที่มีผลผลิตจากการทำงานได้ดี (7) เป็นที่ยอมรับของพนักงาน หมายถึง พนักงานเข้าใจระบบการจ่ายและรู้สึกว่าการจ่ายนั้นเป็นระบบที่สมเหตุสมผล ทั้งในแง่ผลประโยชน์ขององค์กรและผลประโยชน์ของตนเองด้วย (ธงชัย สันติวงศ์, 2540 : 287 - 288)

การได้รับเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยปัจจุบันใช้บัญชีเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญตามบัญชีอัตราเงินเดือนแนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538 ซึ่งจะมีการปรับปรุงบัญชีอัตราเงินเดือนดังกล่าวตามภาวะค่าครองชีพ และภาวะเศรษฐกิจของประเทศ อัตราเงินเดือนแรกเข้าในตำแหน่งที่เป็นระดับเดียวกันจะเท่ากันหมด ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการกลุ่มใด การเลื่อนขึ้นเงินเดือนก็เลื่อนไปตามบัญชีอัตราเงินเดือนที่กำหนด ซึ่งจะสามารถเลื่อนได้ครึ่งขั้น หนึ่งขั้น หนึ่งขั้นครึ่งและสองขั้น

ข้าราชการสาย ก. ที่ดำรงตำแหน่งบริหารตั้งแต่ระดับหัวหน้าภาควิชาขึ้นไปจนถึงตำแหน่งอธิการบดี จะได้รับค่าตอบแทนที่เรียกว่า “เงินประจำตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัยของรัฐ” เป็นรายเดือน ในอัตราเดือนละ 5,600 บาท - 15,000 บาท (โดยผู้ที่ไม่เป็นข้าราชการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราเป็นสองเท่าของอัตราตำแหน่งนั้น และในกรณีที่เป็นผู้ที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทอื่นในมหาวิทยาลัยอยู่ด้วย ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งสูงสุดเพียงตำแหน่งเดียว)

ข้าราชการสาย ก. ที่มีตำแหน่งทางวิชาการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์จะได้รับเงินประจำตำแหน่งเป็นรายเดือน ในอัตราเดือนละ 3,500 - 15,600 บาท

ข้าราชการสาย ข. และ ค. ที่อยู่ในประเภทวิชาชีพเฉพาะ (ตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป) หรือประเภทชำนาญการ (ตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป) หรือประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ (ตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป) ได้รับเงินประจำตำแหน่งเป็นรายเดือน ในอัตราเดือนละ 3,500 - 13,000 บาท

ข้าราชการสาย ข. และ ค. ที่ดำรงตำแหน่งบริหาร ระดับ 8 ได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ 5,600 บาท และระดับ 9 ได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ 10,000 บาท

การเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี สามารถเลื่อนได้ครั้งขึ้น หนึ่งขั้น หนึ่งขั้นครึ่ง และสองขั้น

5. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

มีการประเมินผลการปฏิบัติงาน เมื่อมีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี ซึ่งกระทำโดยผู้บังคับบัญชา ปัจจุบันจะมีแบบประเมินที่ชัดเจน

การประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ใช้ผลงานทางวิชาการ ซึ่งมีทั้งเอกสารประกอบการสอน ตำรา ผลงานวิจัย

การประเมินผลงานเพื่อเลื่อนระดับของข้าราชการสาย ข. และ ค. ใช้แบบประเมินโดยคำนึงถึงปริมาณงานและคุณภาพงาน

การประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ชำนาญการ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เชี่ยวชาญพิเศษของข้าราชการสาย ข. และตำแหน่งผู้ชำนาญการ และผู้ชำนาญการพิเศษของข้าราชการสาย ค. ใช้การประเมินโดยคำนึงถึงปริมาณงานและคุณภาพงาน และผลงานที่แสดงถึงความเป็นผู้ชำนาญการ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ หรือผู้ชำนาญการพิเศษ ประกอบกับการใช้วิชาชีพบริการต่อสังคม และความเป็นแหล่งอ้างอิงทางวิชาการ หรือความเป็นที่ยอมรับนับถือในวงวิชาชีพ

6. สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ

ประโยชน์เกื้อกูลเป็นค่าตอบแทนกรรมการซึ่งเป็นตัวเงินหรือผลประโยชน์ที่คนทำงานได้รับเพิ่มเติมจากค่าตอบแทนหลักและค่าตอบแทนเพิ่ม เรียกชื่อในภาษาอังกฤษต่าง ๆ กัน เช่น Service Programs, Non-wage payments, Employee Benefit และ Fringe Benefits ซึ่งจำแนกได้เป็น 3 ประเภท

1. ค่าตอบแทนสำหรับเวลาที่ไม่ได้ทำงาน ซึ่งประกอบด้วยวันหยุดสำคัญตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี วันลากระยะยาว ได้แก่ ลาป่วยในศาสนาพุทธ ลาไปประกอบพิธีฮัจญ์ในศาสนาอิสลาม ลาไปเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ ในมหาวิทยาลัย ลาคลอดบุตร ลาไปศึกษาต่อ และลาป่วยหนัก สำหรับวันลากระยะสั้นได้แก่ การลาป่วยเล็กน้อย และลากิจ

2. เงินช่วยเหลือคุ้มครองภัยพิบัติของพนักงาน ถือเป็นการคุ้มครองทางเศรษฐกิจเมื่อประสบทุกข์ภัย เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีและเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีพ ทุกข์ภัยเหล่านี้ได้แก่ การเจ็บป่วย การบาดเจ็บ การมีหนี้สิน การว่างงาน ทูพพลภาพ การแก่ และการตาย เงินช่วยเหลือประเภทนี้จัดขึ้นตามข้อกำหนด

ทางกฎหมายและตามความสมัครใจขององค์กรโดยให้อีกสคนทำงานมีส่วนร่วมจ่ายเงินด้วย เช่นการประกันชีวิต การประกันการว่างงาน การประกันสุขภาพ เป็นต้น

3. บริการที่จัดให้พนักงานเพื่อสะดวกในการครองชีพ เป็นการจ้ดอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานสำหรับการดำเนินชีวิตประจำวัน ได้แก่ ร้านอาหาร การจัดบริการบ้านพัก การช่วยเหลือทางการศึกษา เป็นต้น

คำตอบแทนประเภทนี้มีคุณค่าในทางรักษากำลังคนไว้กับองค์กร รักษาขวัญและกำลังใจเพื่อจูงใจให้คนทำงานกับองค์กรในระยะยาว แต่มีใช้เพื่อเป็นการจูงใจให้คนทำงานมีผลผลิตภาพสูงขึ้น (เพ็ญศรี วายวานนท์, 2537:179)

หลักการจัดประโยชน์เกื้อกูล (เสนาะ ดิเียว, 2532 : 288-290)

1. ตอบสนองความต้องการอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงสิ่งที่ฝ่ายจัดการคาดคิดและสรุปเอาเอง แต่จะต้องหาข้อมูลที่ถูกต้อง
 2. ต้องตอบสนองความต้องการของคนทั้งหมด หรือคนกลุ่มใหญ่
 3. ประโยชน์เกื้อกูลต้องจัดให้กว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้
 4. การให้ประโยชน์เกื้อกูลควรมีแบบอย่างเดียวกันสำหรับทุกคนและให้มีความเสมอภาคกัน
 5. การให้ประโยชน์เกื้อกูลต้องถือหลักประหยัดและควรดำเนินการทางการเงินอย่างรอบคอบ
- การให้ประโยชน์ต้องยึดหลักความสะดวกร ไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ควบคุมหรือผู้รับบริการ

ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ได้รับสิทธิประโยชน์จากทางราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป ซึ่งพอสรุปได้ ดังนี้

ก. เงินช่วยเหลือ เช่น ค่าเช่าบ้าน เงินช่วยเหลือบุตร ค่ารักษาพยาบาล เงินค่ารับรอง เบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก

ข. เงินค่าตอบแทน เช่น ค่าเบี้ยประชุมกรรมการ รางวัลกรรมการสอบ เงินสมนาคุณ ค่าอาหารทำการนอกเวลา

ค. เงินค่าตอบแทนภายหลังการทำงาน เช่น บำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือค่าทำศพ ค่าฌาปนกิจ เป็นต้น

นอกจากนี้ในแต่ละมหาวิทยาลัย ก็มีการจัดผลประโยชน์เกื้อกูลจากมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. ประเภทที่ให้เพื่อส่งเสริมงานวิชาการ เช่น เงินอุดหนุนการวิจัย เงินอุดหนุนการแต่งตำรา ค่าตอบแทนการให้บริการทางวิชาการ ทุนการศึกษา ซึ่งผู้ได้ผลประโยชน์เกื้อกูลประเภทนี้มักจะเป็นข้าราชการสาย ก. เป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือ สาย ข.

2. ประเภทที่ให้เพื่อจูงใจในการทำงาน ได้แก่ ค่าสมนาคุณอาจารย์ที่ปฏิบัติงานบริหาร นอกเหนือจากที่ได้รับค่าตอบแทนจากทางราชการ ค่าตอบแทนกรรมการและเจ้าหน้าที่ในการสอบ

3. ประเภทที่ให้เพื่อเป็นสวัสดิการ ได้แก่ ผลประโยชน์ที่มหาวิทยาลัยจัดให้เพื่อช่วยค่าครองชีพ เช่น จัดบ้านพักให้อยู่อาศัย จัดเงินกู้ให้ซื้อบ้าน หรือที่อยู่อาศัย บริการสุขภาพอนามัยเบื้องต้น เงินช่วยเหลือค่าเครื่องแบบสำหรับงานบางกลุ่ม เงินทุนอุดหนุนการศึกษาของบุตร เป็นต้น (เพ็ญศรี วายวานนท์, 2526 : 240-243)

7. การออกจากราชการ

การออกจากงานมีความหมายรวมถึงการเกษียณอายุงาน การพักงาน การให้ออกและการลาออกจากองค์กร จึงเกี่ยวข้องกับคนทำงานสูงอายุและถึงกำหนดต้องออกจากงาน อีกประการหนึ่ง ได้แก่ บุคคลที่มีความสามารถและยังมีอายุการทำงานได้อีกแต่องค์กรต้องให้ออกจากงานไปเพราะหมดความจำเป็น และบุคคลอีกประเภทหนึ่งคือ ผู้ที่ไม่ถึงเกณฑ์มาตรฐาน หรือเกณฑ์ที่องค์กรคาดหวังจึงต้องให้ออกไป (เพ็ญศรี วายวานนท์, 2537 : 291)

ระบบราชการนั้น การให้ออกจากงานในกรณีที่ต้องครบหมดความจำเป็นแทบจะไม่เกิดขึ้นเลย เพราะถ้าภาระงานหรือส่วนราชการนั้นไม่จำเป็นอีกแล้วเมื่อมีการยุบเลิกหน่วยงานก็จะปรับเปลี่ยนโยกย้ายข้าราชการที่อยู่ในตำแหน่งเดิมให้ไปปฏิบัติงานในส่วนราชการอื่นแทน ซึ่งก็จะมีการทำเป็นประจำ

อย่างไรก็ตามในกรณีของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น การให้ออกจากงานเพราะองค์กรเกิดความจำเป็น เกิดขึ้นได้เมื่อมีการยุบเลิกตำแหน่งงานเมื่อมหาวิทยาลัยนั้นหมดความจำเป็น

อาจจะมีเรื่องใหม่สำหรับบุคลากรในมหาวิทยาลัยซึ่งเคยชินกับระบบราชการ คือการที่ให้ออกจากราชการกรณีปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งประสบการณ์จากการปฏิบัติราชการนั้นแทบจะไม่ค่อยมีเลย แต่ต่อไปการให้ออกจากราชการกรณีไม่มีประสิทธิภาพตามเกณฑ์ที่กำหนดก็เกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน เพราะ ก.พ. ได้ออกกฎ ก.พ. ฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2541) ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการกรณีไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

สำหรับเรื่องการออกจากงานเนื่องจากการเกษียณอายุ สำนักงาน ก.พ. ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ระบบเกษียณอายุข้าราชการตามลักษณะงาน” โดยสอบถามความคิดเห็นจากข้าราชการพลเรือนจำนวน จำนวน 2,407 คน และจากการประชุมสัมมนาผู้บริหารของส่วนราชการ สถาบันการศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนองค์กรกลางบริหารงานบุคคล จำนวน 58 คน ได้ผลการวิจัยที่สามารถกำหนดอายุเกษียณของข้าราชการตามลักษณะงาน โดยพิจารณาจากอายุที่มีผลต่อประสิทธิภาพการทำงานเป็นหลักได้ 3 ระบบ (เดลินิวส์ , 19 กันยายน 2542 : 2) ดังนี้

ระบบที่ 1 กำหนดให้เกษียณอายุที่ 50 ปี โดยสร้างทางก้าวหน้าพิเศษ และให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานและสุขภาพทุก ๆ 2 ปี ตั้งแต่อายุ 45 ปี ได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานลักษณะเสี่ยงภัยตรากตรำ และ/หรือ งานที่ต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและชีวิต เช่น กลุ่มงานเทคนิคเฉพาะด้าน ตำรวจจราจร ตำรวจดับเพลิง ตำรวจตระเวนชายแดน พนักงานเรือนจำ เป็นต้น

ระบบที่ 2 กำหนดให้เกษียณอายุที่ 60 ปี โดยให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานและสุขภาพทุก ๆ 2 ปี ตั้งแต่อายุ 55 ปี และควรจ้างผู้ปฏิบัติงานในลักษณะงานที่ใช้ทักษะความชำนาญเฉพาะตัวที่มีความรู้ความสามารถเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ให้ปฏิบัติงานเป็นรายปี หรือคราวละ 2 ปี จนถึงอายุ 65 ปี โดยต้องผ่านการประเมินประสิทธิภาพ ผลงานและสุขภาพ ได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในลักษณะงานธุรการ หรือบริหารทั่วไป งานที่ปฏิบัติภารกิจหลักของส่วนราชการ งานที่ใช้ทักษะความชำนาญเฉพาะตัว (จิตรกรรม ประติมากรรม อาลักษณ์) งานวิชาการทั่วไป งานวิชาชีพ

ระบบที่ 3 กำหนดให้เกษียณอายุที่ 65 ปี โดยให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานและสุขภาพทุก ๆ 2 ปี ตั้งแต่อายุ 55 ปี ได้แก่ ข้าราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม (ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ) และลักษณะงานที่ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและทักษะเฉพาะตัวค่อนข้างสูง รวมทั้งลักษณะงานที่ราชการยังขาดแคลนกำลังคน เช่น งานปฏิบัติการและงานผู้สอนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี งานผู้สอนในสาขาขาดแคลน งานวิจัยและพัฒนา เป็นต้น

ระบบการเกษียณอายุตามข้อเสนอของผลงานวิจัยดังกล่าวจะนำมาพิจารณาในการกำหนดการเกษียณอายุงานของพนักงานของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้

ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ้นจากการเป็นข้าราชการเมื่อตาย ลาออก พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ กระทำผิดวินัยได้รับการลงโทษปลดออก ไล่ออก และให้ออกในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

- ให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหาร
- คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี
- ถูกสั่งให้ออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพราะไม่เหมาะสมที่จะให้รับราชการต่อไป
- ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติทั่วไปโดยไม่ได้รับการยกเว้น หรือขาดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง
- ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ
- ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญข้าราชการเหตุทดแทนในกรณีดังต่อไปนี้
 - (1) เจ็บป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการได้สม่ำเสมอ
 - (2) สิ้นใจไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ
 - (3) ขาดคุณสมบัติ
 - (4) ทางราชการยุบหรือเลิกตำแหน่ง
 - (5) ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ
- ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินหรือมัวหมอง
- ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะต้องรับโทษจำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ซึ่งไม่ถึงกับจะต้องถูกปลดออกหรือไล่ออก

แนวคิดการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

จากการรวบรวมแนวความคิดและข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน สามารถประมวลแนวความคิดในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ได้ดังนี้

1. องค์การกลางการบริหารงานบุคคล

1.1 **สภามหาวิทยาลัย** เป็นองค์การกลางการบริหารงานบุคคล มีหน้าที่เกี่ยวกับการออกระเบียบ และข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์อย่างอื่น การบรรจุ แต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน วินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง

1.2 **คณะกรรมการบริหารงานบุคคล** เป็น Standing Committee ของสภามหาวิทยาลัย มีหน้าที่ออกระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย รับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เพื่อประโยชน์ในการบรรจุแต่งตั้ง ให้คำปรึกษาแก่สภา

มหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คือความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการใช้ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และปฏิบัติงานอื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

1. อธิการบดี หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นประธานกรรมการ
2. ผู้ทรงคุณวุฒิที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง หรือกรรมการ
สภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2-4 คน เป็นกรรมการ
3. รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน/สำนัก ศูนย์หรือ
หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
หรือ สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี
คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน/สำนัก ศูนย์ จำนวน 1-2 คน เป็นกรรมการ
4. ผู้แทนคณาจารย์ หรือผู้แทนสภาอาจารย์ จำนวน 1-2 คน เป็นกรรมการ
5. ผู้แทนพนักงานที่มีประสบการณ์และความรู้ด้านการบริหาร
งานบุคคล จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ
6. รองอธิการบดีที่อธิการบดีมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ
กรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งหรือกรรมการที่มาจากผู้แทนของกลุ่มต่าง ๆ มีวาระ 2 ปี แต่
อาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้

2. สถานภาพของบุคลากรในมหาวิทยาลัย

บุคลากรของมหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นพนักงานและลูกจ้างของรัฐ ไม่เป็นข้าราชการและไม่อยู่
ภายใต้กฎหมายแรงงานและประกันสังคม บุคลากรของมหาวิทยาลัยอาจจำแนกได้ดังนี้

- ก. ตำแหน่งวิชาการ ได้แก่ คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย
- ข. ตำแหน่งปฏิบัติการและวิชาชีพ และบริหารทั่วไป ได้แก่
 1. ตำแหน่งปฏิบัติการวิชาชีพ
 2. ตำแหน่งธุรการ
 3. ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือตำแหน่งหัวหน้างาน
- ค. ตำแหน่งบริหารวิชาการ ได้แก่

1. อธิการบดี
2. รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน/สำนัก/ศูนย์และหัวหน้าหน่วยงานที่
เรียกชื่ออย่างอื่น
3. หัวหน้าภาควิชาหรือหัวหน้าสาขาวิชา

3. การสรรหาบุคคลและการทดลองปฏิบัติงาน

ใช้กระบวนการที่เป็นระบบเปิด และพิถีพิถันในการคัดเลือก

ใช้ระบบสัญญาจ้างก่อนได้สถานภาพการเป็นพนักงานประจำ

- ก. สายวิชาการ มีระบบสัญญาจ้าง 2 ระบบ คือ

- สัญญาแรก 3 ปี หากเกิดผลทางวิชาการภายใน 3 ปี เช่น จากอาจารย์เป็นผู้ช่วย
ศาสตราจารย์ ก็จะได้สถานภาพเป็นพนักงานประจำ โดยไม่ต้องทำสัญญาที่ 2

- สัญญาที่สอง 2 ปี ในกรณีที่ไม่มีผลการเลื่อนตำแหน่งต้องต่อสัญญาอีก 2 ปี และมีการ
ประเมินทุกปี มีการประเมินการสอนทุกภาคการศึกษา

ข. สายปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไป สัญญา 2 ปี

4. การได้รับเงินเดือน

ในระบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลอัตราเงินเดือนจะสูงกว่าอัตราเงินเดือนของราชการในระบบเดียวกัน และแต่ละมหาวิทยาลัยจะมีอัตราเงินเดือนซึ่งกำหนดเองโดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคลสถาบันนั้น ๆ เช่น ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พนักงานสายวิชาการจะได้รับเงินเดือนประมาณ 2 เท่าของระบบราชการ และสายปฏิบัติการจะได้รับประมาณ 1.5 เท่าของระบบราชการ อย่างไรก็ตามถึงแม้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย/สถาบัน จะสามารถกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนของมหาวิทยาลัยได้เอง จะต้องทำความเข้าใจกับสำนักงานประมาณว่า สำนักงานประมาณจะจัดสรรงบประมาณในส่วนเงินเดือนของพนักงานให้เท่าไร ซึ่งเมื่อจัดสรรให้สูงกว่าราชการก็ต้องทำงานให้มีประสิทธิภาพ นั่นคือใช้คนน้อยกว่าแต่ได้งานมากกว่าจึงจะสมเหตุสมผล ดังนั้นการกำหนดอัตราเงินเดือนในส่วนของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีซึ่งเพิ่งปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลนั้น ใช้เวลาเจรจากับสำนักงานประมาณอยู่เป็นเวลานาน กว่าที่สำนักงานประมาณจะยอมให้จัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มเป็นเงินเดือน เงินสำรองเลี้ยงชีพ ค่ารักษาพยาบาล และค่าเล่าเรียนบุตร ร้อยละ 60 ของฐานเงินเดือนเดิมส่วนการจัดทำบัญชีเงินเดือนเป็นเรื่องของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสถาบันนั้นที่จะต้องดำเนินการ

ในเรื่องการเลื่อนเงินเดือนมีวิธีคิด 2 แบบ คือ เลื่อนตามบัญชีอัตราเงินเดือนซึ่งจะกำหนดขึ้นเงินเดือนโดยขั้นแต่ละระดับจะเหลื่อมกัน การเลื่อนเงินเดือนแบบนี้จะเลื่อนเป็นขั้น ๆ ส่วนแนวคิดอีกประการหนึ่งคือ การเลื่อนเงินเดือนตามคอลัมน์เงินเดือนหรือกระบอกเงินเดือน ซึ่งมีหลักคิดว่าเมื่อตอนแรกเข้าให้ใช้คุณวุฒิเป็นฐาน และกำหนดเงินเดือนขั้นต่ำแรกเข้าสำหรับคุณวุฒิต่าง ๆ ไว้ และถ้าผู้ใดมีประสบการณ์และความรู้ความสามารถก็อาจให้เงินเดือนแรกเข้าสูงกว่าขั้นต่ำของคุณวุฒินั้น ๆ ได้ ในกระบอกเงินเดือนจะกำหนดเงินเดือนขั้นต่ำและขั้นสูงไว้โดยไม่มีขั้นเงินเดือน เมื่อเลื่อนเงินเดือนให้คิดเป็นร้อยละของเงินเดือนเดิมโดยประเมินจากผลงาน ในกระบอกเงินเดือนของตำแหน่งแรกเข้าจะกำหนดเพดานเงินเดือนไว้ค่อนข้างต่ำเพื่อจะให้ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งต้องพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อเลื่อนไปรับเงินเดือนในตำแหน่งที่สูงกว่า เช่น อาจารย์ต้องพยายามสร้างผลงานเพื่อจะได้เลื่อนตำแหน่งวิชาการเป็น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หรือรองศาสตราจารย์ ตามลำดับ โดยเพดานเงินเดือนของตำแหน่งรองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์จะค่อนข้างสูง การกำหนดให้ขั้นต่ำและขั้นสูงของกระบอกเงินเดือนไม่ต่างกันมากทำให้กระบอกเงินเดือนสั้นลง เป็นการบังคับให้บุคลากรพัฒนาตนเอง เพื่อให้สามารถเปลี่ยนสถานภาพของตนเองจากกระบอกเงินเดือนเดิมไปยังกระบอกเงินเดือนที่สูงกว่าได้ ถ้าผู้ใดไม่มีความสามารถก็จะติดอยู่ในกระบอกเงินเดือนในขั้นต้น ๆ ซึ่งเป็นการสกัดกั้นผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถที่จะขึ้นไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นไปได้

การเลื่อนเงินเดือนอาจใช้ดัชนีค่าครองชีพมาประกอบการพิจารณาด้วย แต่ต้องระมัดระวัง เพราะจะเป็นภาระที่หนักมาก หลายประเทศพยายามทำเช่นนี้แต่ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ จึงไม่ควรกำหนดเงื่อนไขไว้ในสัญญาจ้างหรือระเบียบการจ้าง เพราะจะเป็นเงื่อนไขในการต่อรอง ซึ่งจะเป็นปัญหาในการบริหาร (มติสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ครั้งที่ 4/2542 เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2542) ในขณะนี้ทั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ก็ใช้ระบบเงินเดือนแบบนี้

มีข้อที่น่าสังเกตคือ ในระบบบัญชีเงินเดือนของราชการนั้น บัญชีเงินเดือนจะประกาศให้ทราบทั่วกัน แต่ในระบบของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลบัญชีอัตราเงินเดือนเป็นเรื่องของแต่ละสถาบัน เนื่องจากแต่ละสถาบันสามารถกำหนดบัญชีเงินเดือนเอง ดังนั้นเรื่องบัญชีเงินเดือนจึงเป็นความลับของสถาบันนั้น ๆ เพราะแต่ละสถาบันก็มีการแข่งขันกัน ถ้าเปิดให้ทราบทั่วกันแล้วสถาบันแห่งหนึ่งอาจจะกำหนดอัตราเงินเดือน

เพื่อติดตามบุคลากรจากอีกสถาบันหนึ่งได้ ขณะเดียวกันในการเลื่อนเงินเดือนของบุคลากรแต่ละคนก็เป็นเรื่องที่ได้รับเฉพาะบุคลากรผู้นั้นกับฝ่ายบริหารงานบุคคล กับผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น

5. การประเมินผลการปฏิบัติงาน

การประเมินผลการปฏิบัติงานหรือผลงานเป็นวิธีที่ใช้เพื่อหาค่าหรือคุณภาพของพนักงานในแง่ของการปฏิบัติ และประสิทธิภาพของการทำงานเพื่อหาความเหมาะสมทางด้านค่าจ้างและเงินเดือน เพื่อเป็นหลักในการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของคนที่รู้ความแตกต่างของพนักงาน เพื่อจัดการปฏิบัติงานของพนักงาน เพื่อช่วยฝ่ายบริหารในการหาจุดเด่นและจุดด้อยของผู้ปฏิบัติงาน การประเมินผลงานอาจจำแนกเป็น 3 แนวทาง อ

1. แบบไม่เป็นทางการและไม่จัดระบบ

2. แบบการจัดอย่างเป็นระบบ คือการจัดคุณลักษณะ จัดผลงานหรือจัดทั้งสองอย่าง

3. แบบการตกลงร่วมกันโดยยึดวัตถุประสงค์การประเมินผลงานและการติดตามงาน เป็นหน้าที่ที่สำคัญของหัวหน้างาน ส่วนผู้อื่นเป็นเพียงผู้ประเมินโดยอ้อม หรือใช้ข้อมูลย้อนหลังบางส่วน การประเมินผลงานอย่างเป็นธรรม เป็นการรักษาสภาพประโยชน์ของทั้งฝ่ายพนักงานและฝ่ายองค์กร จึงจำเป็นต้องจัดระบบการประเมินผลงานให้ยุติธรรม โดยมีมาตรฐานที่เป็นปรนัยเพื่อวัดปัจจัยการทำงาน (เพ็ญศรี วายวานนท์, 2537 : 132)

การประเมินการปฏิบัติงานอาศัยหลักฐานที่สำคัญ 4 ประเภทคือ แผนภูมิขององค์กร การแสดงรายละเอียดของงาน การบันทึกการปฏิบัติงาน และทะเบียนประวัติพนักงาน (เสนาะ ดีเยาว์, 2532 : 205) ในทางปฏิบัติกำหนดเวลาประเมินจะเป็นครั้งปีและหนึ่งปี

ในระบบและวิธีการประเมินอาจจัดทำได้หลายวิธี เช่น (1) การจัดเรียงลำดับ (2) การเปรียบเทียบบุคคล (3) การกำหนดระดับหรือกำหนดค่างาน (4) มาตรการแบบกราฟ โดยการเลือกปัจจัยที่จัด ซึ่งปัจจัยต่างจะแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ คุณลักษณะและผลผลิต (5) แบบตรวจราชการ หรือตรวจพฤติกรรมการทำงาน (6) การบันทึกเหตุการณ์สำคัญ (7) การเขียนรายงาน (8) การประเมินโดยกลุ่ม

ผลของการประเมินสามารถนำไปใช้ในการกำหนดค่าตอบแทน การเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง การปรับปรุงการปฏิบัติงาน และเพื่อเลิกจ้างพนักงาน

การแจ้งผลการประเมินการปฏิบัติงาน เป็นการบอกให้ผู้ปฏิบัติงานรู้ว่า ตนเองทำงานเป็นอย่างไรในแง่ขององค์กร การแจ้งผลการปฏิบัติงานเป็นวิธีการสร้างความเข้าใจระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาจะได้ทราบว่าผู้บังคับบัญชาต้องการอะไร และผู้บังคับบัญชาก็จะรู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชามีความพอใจในผลการประเมินอย่างไร

ปัจจุบันมหาวิทยาลัยของรัฐที่เปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลมีระบบการประเมินดังนี้

5.1 การประเมินสำหรับการปรับเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการไปเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย (กรณีที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐมาก่อน)

- มีคณะกรรมการประเมินชุดใหญ่ ซึ่งประกอบด้วย

- | | |
|--|-----------------------|
| - อธิการบดี | เป็นประธาน |
| - กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน | เป็นกรรมการ |
| - ผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารบุคคล 2 คน | เป็นกรรมการ |
| - รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน/สำนัก | เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง |

- ผู้แทนสภาอาจารย์ เป็นกรรมการ
- ผู้แทนพนักงานประจำ เป็นกรรมการ

- ถ้าผ่านก็จะเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานประจำ
- ถ้าไม่ผ่านในกรณีของอาจารย์และข้าราชการประเมินใหม่ได้ 3 ครั้ง ภายใน 5 ปี
ในกรณีไม่ผ่านการประเมินครั้งแรก จะมีคณะกรรมการที่จะประเมินครั้งต่อไป (ชุดเล็ก) ประกอบด้วย

1. ผู้แทนคณะกรรมการบริหารงานบุคคล
2. ผู้บังคับบัญชาระดับสูง 1 คน
3. ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น 1 คน
4. ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน

5.2 การประเมินรายปี

ก. เพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือน

ข. การประเมินประสิทธิภาพ กรรมการประเมินประกอบด้วย

- ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น
- ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปหนึ่งระดับ
- ผู้ทรงคุณวุฒิ 1-2 คน

ค. การประเมินผู้ดำรงตำแหน่งบริหาร

- ตำแหน่งบริหารวิชาการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง คณะผู้ประเมินมาจากสภามหาวิทยาลัยและบุคคลภายนอกที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้ง
- ตำแหน่งที่อธิการบดีแต่งตั้ง คณะผู้ประเมินมาจากคณะกรรมการบริหารงานบุคคล

6. สิทธิประโยชน์และสวัสดิการ

สิทธิประโยชน์และสวัสดิการได้รับไม่ต่ำกว่าระบบราชการแต่เปลี่ยนวิธีการจัดการให้เหมาะสม

- ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแทนบำเหน็จบำนาญ โดยหักจากค่าตอบแทนของพนักงานส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 4) มหาวิทยาลัยสมทบให้อีกส่วนหนึ่ง (ร้อยละ 4-8)

- มีการจ่ายเงินชดเชย กรณีออกจากงานหรือเลิกจ้าง เพราะเหตุเจ็บป่วย ยุบเลิกตำแหน่ง หรือเลิกจ้างก่อนครบอายุสัญญาโดยไม่มีความผิด

- สำหรับสวัสดิการอื่น ๆ เช่น

เงินช่วยเหลือบุตร ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือบุตร

เงินค่าตอบแทน เช่น ค่าอาหารทำการล่วงเวลา

นอกจากนี้ยังมีการจัดผลประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ เช่น

- การให้ไปปฏิบัติงานทางวิชาการ
- การไปเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ
- การไปศึกษา ฝึกอบรม ดูงาน และปฏิบัติงานวิจัย เป็นต้น

7. การออกจากงาน พนักงานพ้นสภาพเมื่อตาย ลาออก สิ้นสุดสัญญา ทำผิดวินัยร้ายแรง ได้รับโทษจำคุก และครบเกษียณอายุ หรือให้ออกจากงาน โดยไม่ถือเป็นความผิด ได้แก่

- ยุบเลิกตำแหน่งหรือยุบหน่วยงาน
- เจ็บป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้

- บกพร่องประพตติคนไม่เหมาะสม
- ไม่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี ติดต่อกัน 3 ปี (ยกเว้นเงินเดือนเต็มขั้น)
- ปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพตามเกณฑ์ที่กำหนด

2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง รูปแบบการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในสถานะที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล มีเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่น่าจะอ้างถึง สรุปได้ดังนี้

รุ่ง แก้วแดง (2538) ได้เสนอแนวทางการปฏิรูประบบราชการไทย ในหนังสือ“ริเ็นจึเนียรังระบบราชการไทย” ว่าปัญหาของระบบราชการไทย สามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ 5 ประเด็น คือ

1. ความไม่มีประสิทธิภาพเป็นปัญหาสำคัญของหน่วยราชการส่วนใหญ่ มีการใช้ทรัพยากรมาก แต่ได้ผลงานน้อย และคุณภาพไม่ดี
2. การดำเนินงานล่าช้า มีขั้นตอนมากมาย มีความพยายามป้องกันการทุจริต
3. คุณภาพของการบริการไม่ดี ไม่ประทับใจ แม้ส่วนราชการที่ต้องให้บริการในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถให้บริการที่ดีได้
4. สายการบังคับบัญชาที่ยาว เนื่องจากเป็นระบบรวมอำนาจ
5. ไม่ใช้เทคโนโลยี ไม่ค่อยสนใจจะนำเทคโนโลยีมาใช้ ทำให้งานล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพ

ระบบราชการไทยจำเป็นต้องมีการปฏิรูป โดยเสนอว่าการปฏิรูประบบราชการไทยมีประเด็นสำคัญคือ 1. การปฏิรูปงาน 2. การปฏิรูปกระบวนการทำงาน และ 3. การปฏิรูปบุคลากร แต่สิ่งที่เป็นจุดสำคัญและเป็นเรื่องที่ยากมากคือ การกำหนดตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานในระบบราชการ

สิปปนนท์ เกตุทัต (2537) ได้กล่าวไว้ในบทความ “มหาวิทยาลัยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี” ว่า ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีของประเทศ มหาวิทยาลัยไทยต้องมีบทบาทในสามด้านคือ การสนองตอบ การช่วยชี้นำ และการเตือนสติต่อสังคม โดยวางแนวทาง ดังนี้

1.การสร้างและถ่ายทอดความรู้

- ความเชื่อมโยงระหว่าง ภูมิปัญญาท้องถิ่น โลก และโลกาภิวัตน์
- เสริมสร้างประเทศสู่ความเป็นศูนย์กลางการพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมระดับภูมิภาค และสร้างความแข็งแกร่ง Area Studies
- พัฒนาความเป็นสากลของอุดมศึกษาไทย
- พัฒนาบัณฑิตศึกษาคุณภาพสูง เพื่อผลิตอาจารย์และนักวิจัย
- การนำความรู้ไปสู่การปฏิบัติ

2. ยุทธศาสตร์เพื่อดำเนินกิจกรรมตามข้อ 1 จะต้องเป็นไปตามลักษณะภารกิจ แต่ที่สำคัญจะต้อง

- ปรับปรุงการเรียนการสอนด้วยการปฏิบัติจริงนอกเหนือจากตำรา
- การใช้สื่อสารด้านเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่มีระบบ Interactive
- การพัฒนาทรัพยากรที่ดินของมหาวิทยาลัย เพื่อการวิจัยและพัฒนา

3. การปฏิรูประบบบริหาร โดยจะต้องปฏิรูป

- ระบบบริหารภายในให้มีความเป็นอิสระ
- ระบบการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารให้ปลอดจากระบบการเมืองและระบบอุปถัมภ์

- ระบบโครงสร้างทางวิชาการมีการ Consolidate กิจกรรมและกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อใช้ทรัพยากร วัสดุอุปกรณ์ให้เป็นประโยชน์อย่างคุ้มค่า

พรชูลี อาชวาร์ง (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “กระแสการปฏิรูปอุดมศึกษาของโลก ซึ่งได้ศึกษา ประสบการณ์ในการปฏิรูปอุดมศึกษาในต่างประเทศหลายประเทศ ทั้งในยุโรป เอเชีย สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เพื่อเป็นพื้นฐานในการวางนโยบายปฏิรูปอุดมศึกษาในประเทศไทย ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญคือ ในการปฏิรูปอุดมศึกษาประเทศต่างๆ รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มสำคัญในการปฏิรูปอุดมศึกษา และเป็นผู้สนับสนุนทั้ง ทางตรงและทางอ้อม ทั้งนี้เพราะสถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่ จะมีลักษณะอนุรักษนิยม มีลักษณะของการ บริหารแบบราชการ แม้ว่าจะมีกลุ่มอาจารย์หรือกลุ่มนิสิต นักศึกษา ที่มีลักษณะเสรีนิยม และไม่มีความเป็น “คนในราชการก็ตาม” แต่ไม่สามารถที่จะมีการริเริ่มการปฏิรูปอุดมศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาได้ บุคคลซึ่ง ทำงานในสถาบันอุดมศึกษามักจะเป็นสถาบันของรัฐ ดังนั้นบุคลากรจึงเป็นข้าราชการและทำงานให้แก่รัฐบาล ตลอดชีวิต ซึ่งส่งผลให้บุคคลเหล่านี้มีความรู้สึกยึดมั่นถือมั่นกับหลักสูตร สาขาวิชา ภาควิชา คณะวิชา และ ตำแหน่งหน้าที่การงาน ตลอดจนเกียรติยศ ชื่อเสียง ลักษณะเหล่านี้ก่อให้เกิดความเห็นในหมู่บุคลากรใน สถาบันอุดมศึกษาว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องเกิดขึ้นจากการริเริ่มของรัฐบาล มิใช่เกิดขึ้นจากกลุ่มบุคคล ภายในสถาบัน ซึ่งสังกัดรัฐบาล สำหรับประเด็นสำคัญ ในการปฏิรูปที่พบก็คือ (1) สถาบันอุดมศึกษาไม่ว่าจะ เป็นของรัฐ หรือเอกชน ต่างจำเป็นที่จะต้องพึ่งพารัฐบาล (2) แม้สถาบันอุดมศึกษาต้องพึ่งพารัฐบาลแต่ก็ยึด ถืออุดมคติของการเป็นอิสระและความเป็นตัวของตัวเอง ถึงแม้ว่าตามความเป็นจริงจะมีได้เป็นอิสระจาก รัฐบาลก็ตาม (3) ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) (4) การปรับรูปแบบความสัมพันธ์ ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับรัฐบาล และ (5) การปฏิรูปซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล กับสถาบันอุดมศึกษานั้นมักจะมีรากฐานมาจากประวัติศาสตร์ของประเทศเหล่านั้น และเป็นการปฏิรูปซึ่งถูก กำหนดโดยสถานภาพปัจจุบัน และเป้าหมายของชาติในปัจจุบันอีกด้วย

จรัส สุวรรณเวลา (2538) ในหนังสือ “รื้อปรับระบบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย” ได้กล่าวถึงวิกฤติ การณ์สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยซึ่งทั้งที่มหาวิทยาลัยไทยได้พัฒนาไปก่อนมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ แต่ปัจจุบันมหาวิทยาลัยในประเทศเอเชียที่เกิดขึ้นหลังประเทศไทยไม่ว่าจะเป็น มาเลเซีย สิงคโปร์ ฮองกง อินโดนีเซีย ไต้หวัน และเกาหลี ซึ่งเพิ่งเกิดอุดมศึกษาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ พัฒนาการได้รุดหน้าประเทศไทยหรือกำลังจะล้ำหน้าประเทศไทย เนื่องจากพัฒนาการศึกษาของไทยในฐานะ เป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการได้ถดถอยลงไปขาดคุณภาพและประสิทธิภาพ จนกล่าวได้เป็นวิกฤติการณ์ของ สถาบันอุดมศึกษาซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่าสภาพปัญหาที่มีความรุนแรงถึงจุดวิกฤติของสถาบันอุดมศึกษา ไทย ได้แก่

1. วิกฤติการณ์คุณภาพการศึกษา เนื่องจากมหาวิทยาลัยไทยตั้งขึ้นในลักษณะที่เป็นมหาวิทยาลัย ที่สอนเป็นหลัก บทบาทในการวิจัยและสร้างสรรค์องค์ความรู้เพิ่งจะเกิดขึ้นในระยะ 20-30 ปีมานี้ มีการ ขยายตัวเชิงปริมาณเกิดขึ้นมากและรวดเร็วเกินกว่าการขยายตัวของทรัพยากรและประสิทธิภาพของระบบ งบประมาณที่ได้รับน้อยกว่าที่ควรเป็นเวลานาน ระบบบุคลากรเป็นระบบราชการที่ขาดประสิทธิภาพและไม่ เหมาะสม ปรังญาการศึกษาแคบและคลาดเคลื่อน โดยเฉพาะวิชาการเรียนในห้องเป็นหลัก ทำให้มีผลต่อ คุณภาพบัณฑิต บางสาขาวิชามีความขาดแคลนสูง เนื่องจากมีการลงทุนสูง

2. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับการสนับสนุนน้อยกว่าที่ควรอย่างเรื้อรัง เกิดความขาดแคลนใน ทุกด้านทั้งกำลังคนและงบประมาณในการดำเนินการ การได้รับงบประมาณสนับสนุนน้อย ค่าธรรมเนียมการ

ศึกษาต่าง ๆ ไม่สามารถหารายได้ของตนเอง และคนจำนวนมากไม่ตระหนักว่าอุดมศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นระดับพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ และจากการที่ได้รับการสนับสนุนน้อย ทำให้อาจารย์ นักวิชาการ หาช่องทางและสร้างงานหรือรายได้นอกกรอบ จนพอใจกับระบบที่หละหลวม และใช้เสรีภาพอย่างเต็มที่ ในส่วนของนิสิตนักศึกษาการให้ทุนการศึกษายังมีจำกัด ไม่ทั่วถึง การขึ้นค่าธรรมเนียมการศึกษาอาจเกิดผลเสียสร้างความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น

3. วิฤติการณ์ด้านบุคคลโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักวิชาการ มหาวิทยาลัยของรัฐไม่สามารถรักษานักวิชาการอยู่ได้ หลายคนลาออกจากมหาวิทยาลัยของรัฐไปทำงานอื่น อีกทั้งไม่สามารถดึงดูดบัณฑิตรุ่นใหม่ที่มีสติปัญญาดีให้เข้าเป็นอาจารย์ และใช้ชีวิตเป็นนักวิชาการได้เช่นที่เคยเป็นในอดีต ทั้ง ๆ ที่นักวิชาการรุ่นเก่าเกษียณอายุราชการและออกจากระบบไปเป็นจำนวนมาก และยังไม่สามารถจูงใจให้ผู้อยู่ที่อยู่ในระบบอุทิศตนและพัฒนาตนเป็นนักวิชาการที่ดีเลิศได้ เนื่องจากขาดโอกาสทำงานวิชาการที่ดี และมีภารกิจที่จำเป็นสำหรับการเลี้ยงชีพ

4. ระบบบริหารด้วยประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการบริหารวิชาการ การประกันคุณภาพขาดประสิทธิภาพ ไม่มีการที่ดีในการกำกับคุณภาพ ผู้บริหารไม่สามารถจัดการหรือกำกับดูแลให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพที่ดี หรือเกิดผลอย่างเต็มที่

ในส่วนของระบบการเงิน ก็ใช้ระบบเช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป ขาดความคล่องตัว ข้าราชการและผู้บริหารมุ่งปฏิบัติตามระเบียบเพื่อปกป้องตนเองแม้จะสิ้นเปลืองและได้ผลงานไม่เต็มที่ ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ขาดความรู้ทางการบริหารการเงิน บุคลากรที่ทำหน้าที่ทางการเงินก็ขาดความรู้ความสามารถ

เทียนฉาย กีระนันท์ (2538) ได้เสนอแนวทางและมาตรการในการรื้อปรับระบบการเงินอุดมศึกษา ในบทความเรื่อง “การรื้อปรับการเงินอุดมศึกษา” ซึ่งมีสาระสำคัญในส่วนของมาตรการและวิธีการเฉพาะเรื่องที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการเงินอุดมศึกษาดังนี้

1. พัฒนาระบบจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant)
2. ปฏิรูประบบการเงินอุดมศึกษา โดยกระจายความหลากหลายในแหล่งที่มาทางการเงิน การจัดตั้งกองทุนคงยอดเงินต้น การพัฒนาระบบการเงินและการลงทุนของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
3. การพัฒนาระบบบัญชีต้นทุน โดยจะต้องดำเนินการในเรื่องของประมาณค่าต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วย (Unit Cost หรือ Average Cost) เสียก่อน เพื่อใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์การเปรียบเทียบประกอบการตัดสินใจ
4. พัฒนาระบบการตรวจสอบภายใน นอกจากจะมีระบบการตรวจสอบภายในทางการเงินแล้ว ยังมีระบบการตรวจสอบภายในทางบริหารจัดการ และระบบการตรวจสอบภายในทางวิชาการ
5. การพัฒนาระบบการจัดภาระงานขั้นต่ำทั้งนี้จะได้ใช้ภาระงานขั้นต่ำเป็นตัวกำหนดค่าแปรผันในภาระงานและจัดสรรค่าตอบแทนที่นอกเหนือโดยเฉพาะในสายคณาจารย์และสายสนับสนุนวิชาการมีความจำเป็นอย่างมาก
6. ความเป็นไปได้ในการลงทุนร่วมระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งจะมีนัยทางการเงินการแบ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการร่วมลงทุนนั้นซึ่งแตกต่างจากความร่วมมือทางวิชาการ
7. การปรับราคาค่าบริการอุดมศึกษาทั้งในเรื่องค่าเล่าเรียน (Tuition) ค่าธรรมเนียม (Fees) ค่าปรับ (Fines) ค่าบำรุง (Charges)

อดุลย์ วิริยะเวชกุล (2537) ได้ให้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาโครงสร้างและระบบงานเพื่อประกันคุณภาพทางวิชาการ ประกอบด้วย

1. การพัฒนาระดับชาติ โดย
 - 1.1 การสร้างเอกภาพของอุดมศึกษาไทย
 - 1.2 การตีราคาคุณวุฒิบัณฑิต
 - 1.3 องค์การกลางการจัดสรรเงินเพื่อการอุดมศึกษา
 - 1.4 จัดตั้งองค์การกลางเพื่อประเมินและประกันคุณภาพทางวิชาการ
 - 1.5 ระบบงบประมาณ
2. การพัฒนาระดับสถาบัน โดย
 - 2.1 ปรับเปลี่ยนปรัชญาและหน้าที่ โดยเน้นความรู้และปัญหาเป็นหลักสำคัญ
 - 2.2 ปรับเปลี่ยนองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย จากที่มีบุคคลภายในจำนวนมากให้ลดลงเหลือให้น้อยที่สุด กรรมการสภามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ให้มาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถสร้างศักยภาพแข่งขัน
 - 2.3 ความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ทั้งในการจัดตั้ง/ยุบเลิกหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย การสรรหาผู้บริหารควรเป็นระบบสรรหาทั้งหมด แทนการหยั่งเสียง
 - 2.4 การสร้างระบบการประกันคุณภาพภายในของแต่ละสถาบัน โดยมีการสร้างกลไกสำหรับสร้างมาตรฐานกลไกสำหรับประเมินและตรวจสอบคุณภาพและกลไกการประกันคุณภาพ

พองจันทร์ สุขสวัสดิ์ ณ อยุธยา (2539) ได้ศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เพื่อนำไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ พบว่าโครงสร้างของมหาวิทยาลัยในระบบราชการเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ ทั้งด้านการบริหารบุคคล การบริหารการเงิน และการบริการวิชาการ เนื่องจากระบบราชการมีระเบียบกฎเกณฑ์และขั้นตอนในการปฏิบัติมาก มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว เพราะเป็นระบบที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และการปรับปรุงโครงสร้างของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จึงเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมและสามารถพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการได้ดี และบุคลากรกลุ่มคณาจารย์มีความต้องการให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการมากที่สุด รองลงไปเป็นกลุ่มผู้บริหารมหาวิทยาลัยทุกระดับ

สุธรรม อารีกุล (2541) ได้ศึกษาเรื่อง การอุดมศึกษา ซึ่งเป็นรายงานการวิจัยประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. พบว่าสถาบันอุดมศึกษาไทยมีจุดด้อยหลายประการ ทั้งจากปัญหาภายนอก เช่น นโยบายของรัฐ กฎหมาย การเมือง แผนพัฒนาอุดมศึกษาชาติ การลงทุนด้านอุดมศึกษา ส่วนปัญหาภายในมาจาก พระราชบัญญัติอุดมศึกษาภายใต้ระบบราชการ สภามหาวิทยาลัย การแบ่งส่วนราชการและโครงสร้างการบริหาร ผู้บริหาร หลักสูตร คุณภาพอาจารย์และการเรียนการสอน คุณภาพบัณฑิต การวิจัย และการประกันคุณภาพทางวิชาการและมาตรฐานอุดมศึกษา เป็นต้น สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีการปรับเปลี่ยนหรือระบบและปฏิรูปอยู่เสมอเพื่อแก้ไขวิกฤติต่าง ๆ และให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก สถาบันอุดมศึกษาไทยมีทางเลือก 4 ทาง ทางแรก คือ รื้อปรับระบบภายในสถาบันในระบบราชการ ซึ่งมีมาตรการหลายประการที่สามารถทำได้ ทางที่สองคือ จัดระบบผสมผสานกับระบบราชการภายในสถาบัน ทางเลือกที่สาม คือ การจัดระบบคู่ขนานระหว่างระบบราชการกับระบบนอกระบบราชการ ทางเลือกที่สี่ คือ การปฏิรูปให้ออกนอกระบบราชการตามรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล

นเรศเรษฐ์ บุญชูและคณะ (2540) ได้ศึกษาเรื่อง การพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จากการศึกษาโดยเอกสารพบว่า การจัดโครงสร้างของมหาวิทยาลัยจะต้องเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระในการบริหารงานเบ็ดเสร็จทุกด้านยกเว้นเรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี การจัดรูปแบบองค์การควรจัดให้มีส่วนประกอบของงานวิชาการ งานสนับสนุนวิชาการและงานบริหารทั่วไป ด้านการบริหารวิชาการใช้ระบบแยกภารกิจและรวมบริการ ด้านการบริหารทรัพย์สินและงบประมาณสภาพมหาวิทยาลัยมีอำนาจออกระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้เอง ส่วนการบริหารบุคคลอาจแบ่งบุคลากรเป็น 2 กลุ่ม คือกลุ่มปฏิบัติงานวิชาชีพและกลุ่มปฏิบัติงานวิชาการ ส่วนผลจากการสำรวจความคิดเห็นในเรื่องของการบริหารงานบุคคล ปรากฏว่าผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 88.4 เห็นว่ามหาวิทยาลัย/สถาบันควรมีวิธีการสรรหาคัดเลือกที่ชัดเจนและยุติธรรมเพื่อให้ได้ผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่มีประสิทธิภาพทั้งด้านวิชาการและด้านบริหาร ร้อยละ 86.6 เห็นว่าเงินเดือนและค่าตอบแทนควรสามารถจูงใจให้บุคลากรเข้าสู่ระบบใหม่เมื่อมหาวิทยาลัย/สถาบันได้ปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล และร้อยละ 81.9 เห็นว่ามหาวิทยาลัย/สถาบันมีหน้าที่ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ การบรรจุแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง