

University Autonomy in Thailand between 1932 and 1972 ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยระหว่าง พ.ศ.2475 - 2515

Akkachai Poomrarueng

เอกชัย ปุณณิรัตน์

Faculty of Arts, Silpakorn University, Thailand

Corresponding author

e-mail: poomrarueng_a@silpakorn.edu

Received 18-06-2021

Revised 19-10-2021

Accepted 17-12-2021

Abstract

This article aims to study the methods that the state used to control or to direct universities in Thailand from 1932 to 1972, and to study the movements of university staff towards such practices in order to analyze the changes and the achievement of the concept of University Autonomy. The research findings indicate that the state has always regarded universities as places that create graduates to meet the state's demand. It has employed the government system to control and command, and has used regulation and financial mechanisms to manage universities the way it wants. The concept of University Autonomy is widely accepted in higher education in Europe and the United States. Such concept was brought to develop Thailand's higher education system before the Siam Revolution in 1932. Therefore, the concept of University Autonomy is not new in the Thai academic society; however, it has been exploited by the state to control universities, according to objectives that have changed over time. Furthermore, the state also regulates universities through regulations and other mechanisms such as the curriculum development system, quality control system, budgetary management, and research direction, among others. "State Autonomous University" thus reflects the continuation of the state's control over university autonomy, which signifies the establishment of curriculum management and personnel management under the government's interference, since Thailand's higher education system first emerged.

Keywords: university autonomy, Thai higher education, state policy

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิธีการของรัฐในการควบคุม หรือกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2475 – 2515 รวมถึงศึกษาความเคลื่อนไหวของบุคลากรในมหาวิทยาลัยต่อวิธีการดังกล่าว เพื่อวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลง และการบรรลุผลของแนวคิดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ผลการวิจัยพบว่า รัฐเห็นความสำคัญของ มหาวิทยาลัยในฐานะแหล่งผลิตคนให้ตรงกับความต้องการของรัฐเสมอมา โดยใช้ระบบราชการที่มีการควบคุม สั่งการ ระเบียบ และกลไกทางงบประมาณ ในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้มีรูปแบบตามที่รัฐต้องการอยู่เสมอ แนวคิดมหาวิทยาลัยอิสระเป็น แนวคิดหลักที่เป็นที่ยอมรับในวงการอุดมศึกษาในทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกา และมีผู้นำแนวคิดดังกล่าวมาพยายามปรับใช้เพื่อ พัฒนาระบบอุดมศึกษาไทยมาตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แนวคิดมหาวิทยาลัยอิสระจึงไม่ใช่เรื่องใหม่ในสังคม วิชาการไทย หากแต่ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้เป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมมหาวิทยาลัยตามวัตถุประสงค์ที่เปลี่ยนแปลงตาม

ยุคสมัย นอกจากนั้น รัฐยังควบคุมมหาวิทยาลัยด้วยข้อกำหนดและการสร้างระบบอื่น ๆ เช่น ระบบการจัดทำหลักสูตร ระบบประกันคุณภาพ การควบคุมงบประมาณ การกำหนดทิศทางการวิจัย ฯลฯ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” จึงเป็นภาพสะท้อนความต่อเนื่องในการควบคุมความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ซึ่งแฝงนัยของการสร้างมาตรฐานด้านการบริหารจัดการหลักสูตร และการบริหารงานบุคคล ภายใต้การชี้นำ แทรกแซงจากรัฐบาล ซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่โดยตลอดนับตั้งแต่เกิดระบบอุดมศึกษาในประเทศไทย

คำสำคัญ: ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย อุดมศึกษาไทย นโยบายของรัฐ

บทนำ

สถาบันอุดมศึกษาของไทยมีพัฒนาการมายาวนานกว่าหนึ่งศตวรรษ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้าง “คน” ที่มีความรู้ตามแบบที่รัฐต้องการ สถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยตั้งแต่แรกเริ่มอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐ และมีแนวคิดเรื่องความมีอิสระทางวิชาการ แต่ในทางปฏิบัติรัฐสามารถควบคุมมหาวิทยาลัยด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยที่รัฐยังใช้การศึกษาเพื่อขับเคลื่อนสังคม เกิดกลุ่มสังคมชนชั้นปัญญาชนที่มีโอกาสศึกษาในระดับอุดมศึกษา ดังนั้นหากปล่อยให้อุดมศึกษาเป็นอิสระจากรัฐ ก็อาจส่งผลให้การผลิต “คน” ไม่สอดคล้องกับความต้องการของรัฐ ซึ่งรัฐมีกลไกในการควบคุมสถาบันอุดมศึกษาในเรื่องงบประมาณ สิทธิประโยชน์ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯลฯ

ในช่วงก่อนเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศสยามมีเพียงจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นสถาบันอุดมศึกษาเพียงแห่งเดียวที่เปิดทำการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้รวมกิจการโรงเรียนข้าราชการพลเรือน โรงเรียนวิศวกรรม และราชแพทยาลัย (University bureaucracy 1976 : 1) เข้าสังกัดกระทรวงธรรมการ ในระยะเวลาต่อมาเมื่อมีการตั้งกรมมหาวิทยาลัยขึ้นในกระทรวงธรรมการ (Suwanakul, 1987 : 2) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงมีฐานะเสมือนกองในกรมมหาวิทยาลัย มีบุคลากรเป็นข้าราชการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในระยะเริ่มแรกสองประการ คือ 1) เพื่อเป็นแหล่งศึกษาชั้นสูงแก่กุลบุตร กุลธิดา ได้เล่าเรียนอย่างทั่วถึง และ 2) เป็นการผลิตคนเข้ารับราชการอย่างเพียงพอและมีคุณภาพ (Uwanno, 1991 : 7) หลังจากนั้นจึงเกิดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ใน พ.ศ. 2477

ต่อมา พ.ศ. 2486 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามได้เริ่มจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่อีกสามแห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (เปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยมหิดลเมื่อ พ.ศ. 2512) (Mahidol University, 2021) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร โดยมีฐานคิดมาจากนโยบายสร้างชาติ ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาประเทศในด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และยังคงเป็นการผลิตบัณฑิตเพื่อป้อนสู่ระบบราชการตามหน่วยราชการที่มีหน้าที่และบทบาทตามนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยให้มหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นใหม่ มีการบริหารราชการดำเนินนโยบาย ภายใต้สังกัดกระทรวงต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อมุ่งใช้ทรัพยากรบุคคลจากบรรดาข้าราชการในกระทรวงต้นสังกัด และผู้มีความรู้เฉพาะสาขามาช่วยเสริมสร้างการพัฒนาคนให้ตอบสนองความต้องการของประเทศในยุคสมัยนั้น เห็นได้จากแขนงวิชาที่เริ่มขยายตัวมากยิ่งขึ้น ตามบทบาท หน้าที่ และพันธกิจของแต่ละหน่วยงาน

บทบาท หน้าที่ของมหาวิทยาลัย ที่แยกสังกัดนี้ มีส่วนช่วยให้เกิดการเร่งรัดพัฒนาคนเพื่อเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศอย่างเร่งด่วน ตามที่รัฐบาลได้กำหนดให้รับนโยบายโดยตรงจากกระทรวงต้นสังกัด ดังจะเห็นได้จากกรณีมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (Sangvichien, 1988 : 181–186) ที่แยกตัวจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ไปเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงสาธารณสุข สามารถใช้บุคลากรผู้สอน อุปกรณ์ และสถานฝึกหัดร่วมกับโรงพยาบาลได้อย่างคล่องตัวเนื่องจากอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน

ในขณะนั้นรัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการพัฒนาการเกษตร ซึ่งถือเป็นรายได้หลักของประเทศด้วยการนำเทคโนโลยีการเกษตร ระบบชลประทาน รวมถึงการพัฒนาระบบสหกรณ์ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถเพิ่มผลผลิต และบริหารจัดการต้นทุนการเกษตร ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาเกิดการยกฐานะวิทยาลัยเกษตรกรรม ในสังกัดกรมการเกษตรและประมง ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (Wongsayan, 1989 : 28) สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีการแบ่งคณะ

ออกเป็นคณะเกษตร คณะประมงและสหกรณ์ อ้างอิงตามโครงสร้างกรม กองที่มีอยู่แล้วเพื่อใช้ประโยชน์ด้านทรัพยากรบุคคล เครื่องมือ และสถานที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ส่วนมหาวิทยาลัยศิลปากร ก่อตั้งขึ้นจากนโยบายที่รัฐบาลต้องการสร้างเสริมเอกลักษณ์ของชาติในด้านศิลปะ โดยเฉพาะด้านศิลปะแห่งยุคสมัยของการสร้างชาติ โดยยกฐานะจากโรงเรียนประณีตศิลปกรรม เป็นมหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดกรมศิลปากร เพื่อส่งเสริมโอกาสทางการศึกษาแก่ช่างศิลปะ ให้สามารถรับวุฒิการศึกษาในระดับปริญญาบัณฑิต (Kaysabutr, 1987 : 28) และเป็นการยกวิทยฐานะของวิชาชีพให้สูงขึ้น ในช่วงแรกมีคณะจิตรกรรมและประติมากรรม เพียงคณะเดียว ต่อมาจึงก่อตั้งคณะสถาปัตยกรรมไทย ขึ้นใน รว พ.ศ.2498

จะเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยตั้งแต่ยุคแรกตั้งมาจนถึงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก็ยังคงรูปแบบการเป็นส่วนราชการ ซึ่งแน่นอนว่าต้องมีการควบคุม สั่งการ บังคับบัญชา โดยรัฐ หรือหน่วยงานต้นสังกัด ดังนั้นการเรียนการสอน หรือการบริหารงาน และการผลิตบัณฑิต ย่อมเป็นไปเพื่อรองรับความต้องการของทางราชการ ดังเช่นกรณีจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีดำริให้หม่อมหลวงปิ่น มาลากุล ผู้อำนวยการโรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาในขณะนั้น เตรียมการย้ายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจากกรุงเทพฯ ไปลพบุรี (Malakul, 1996 : 135-136) อย่างไรก็ดีแนวคิดความเป็นอิสระ หรือการคำนึงถึงเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยในสังคมไทย ไม่ใช่เรื่องที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ หากแต่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคที่มีสถาบันอุดมศึกษาแห่งเดียวคือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดังแนวคิดของสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงสงขลานครินทร์ เมื่อ พ.ศ.2471 ขณะทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมมหาวิทยาลัยซึ่งนับว่าเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง โดยทรงชี้ให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยควรมีอิสระในทางวิชาการ ปราศจากการแทรกแซง หรือชี้นำของรัฐบาล หากแต่รัฐยังคงต้องเป็นผู้อุดหนุนให้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ เพื่อมุ่งสร้างกำลังคนในการพัฒนาประเทศ (Chandransu, 1987 : 136-156) ซึ่งเอกสารฉบับนี้ถือว่าเป็นพระวิสัยทัศน์ที่น่าสมัย สันนิษฐานว่าเนื่องด้วยสมเด็จพระเจ้าฟ้า กรมหลวงสงขลานครินทร์ ทรงได้รับการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา

แม้ว่าการคำนึงถึงความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (University Autonomy) จะเกิดขึ้นมาตั้งแต่ต้น แต่ด้วยการบริหารจัดการแบบส่วนราชการทำให้ความมีอิสระในทางวิชาการเกิดขึ้นได้ยาก และการนำแนวคิด University Autonomy มาใช้จึงยังไม่เกิดขึ้นจริงในช่วงก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 สักเท่าใด หากแต่ปรากฏให้เห็นความพยายามที่จะนำแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระมาใช้ในมหาวิทยาลัย เห็นได้ชัดเจนในกรณีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2477 เกิดขึ้นจากแนวคิด University Autonomy คือเป็นมหาวิทยาลัยที่มีคณะกรรมการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ทันสมัยเกินกว่าสังคมไทยในยุคที่ระบอบราชการเฟื่องฟูจะดำเนินการได้ แต่สุดท้ายรัฐบาลในช่วงก่อน พ.ศ.2500 ก็ได้ล้มเลิกแนวคิดนี้ด้วยการพยายามลดงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จนขาดสภาพคล่อง และต้องเปลี่ยนฐานะจากมหาวิทยาลัยที่ไม่ใช่ส่วนราชการ เข้าสู่ระบอบราชการ (Suwanakul, 1987 : 2) เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ในยุคเดียวกัน และเมื่อเป็นเช่นนี้ คำถามหลักของการวิจัยที่เกิดขึ้นจึงมีอยู่ 2 คำถาม ได้แก่ ก) การควบคุมของรัฐสร้างแรงผลักดันให้ผู้คนในมหาวิทยาลัยเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้มาซึ่งความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยหรือไม่ ตั้งแต่เมื่อไร มีลักษณะอย่างไร และใครเป็นผู้มีบทบาท และ ข) การเกิดขึ้นของนโยบาย “University Autonomy” ถือว่าเป็นผลที่เกิดจากการเคลื่อนไหวดังกล่าวใช่หรือไม่ รัฐมีการวางนโยบายเพื่อรับมือกับความต้องการความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาลักษณะ วิธีการของรัฐในการควบคุม หรือกำหนดทิศทางของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2475 – 2515 รวมถึงความเคลื่อนไหวของผู้คนในมหาวิทยาลัยที่มีต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว
2. เพื่อศึกษาปฏิกริยาของบุคลากรในมหาวิทยาลัยต่อวิธีการดังกล่าว

3. เพื่อวิเคราะห์ความเปลี่ยนแปลง และการบรรลุผลของแนวคิด ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (University Autonomy) ในช่วง พ.ศ. 2475 – 2515

ข้อตกลงเบื้องต้น

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย หรือ University Autonomy หมายถึง “...มหาวิทยาลัยในรูปแบบใหม่ ซึ่งยึดหลักความเป็นอิสระ ความคล่องตัว ความมีเสรีภาพทางวิชาการ และความรับผิดชอบ สอดคล้องสังคมเพื่อให้มหาวิทยาลัยบรรลุความเป็นเลิศได้เร็วขึ้น ...โดยยังเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ สามารถบริหารเบ็ดเสร็จสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยให้มากที่สุด เรียกมหาวิทยาลัยรูปแบบนี้ว่า Public autonomous university ...” (Srisa-arn, 2015 : 1-2) ซึ่งในที่นี้ยังไม่ได้กล่าวถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยนอกระบบราชการ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในยุคหลัง พ.ศ. 2530 มาแล้ว และเข้าสู่ความรับรู้ของผู้คนทั่วไปหลัง พ.ศ.2542 ซึ่งมีประกาศใช้นโยบายลดกำลังคนภาครัฐ และรัฐบาลมีมติให้ทบวงมหาวิทยาลัยใช้วิธีจ้างบุคคลเป็นพนักงานในระบบใหม่ทดแทนการบรรจุข้าราชการ

วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาโดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยทางประวัติศาสตร์ โดยศึกษาจากเอกสารชั้นต้น เอกสารชั้นรอง ซึ่งประกอบด้วยเอกสารต่าง ๆ ทั้งในรูปของวิทยานิพนธ์ งานวิจัย หนังสือ วารสาร นิตยสาร บทความ รวมทั้งรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จากฐานข้อมูลออนไลน์ ในงานศึกษาชั้นนี้ผู้วิจัยมุ่งเน้นที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (University Autonomy) ในบริบทของมหาวิทยาลัยไทยเป็นหลัก โดยที่ไม่ได้มุ่งเน้นศึกษาพัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทยในด้านหลักสูตร วิชาการ หรือการจัดตั้งหน่วยงาน เพราะไม่สามารถสะท้อนถึงความรับรู้ และความเข้าใจในทางปฏิบัติของผู้คนในมหาวิทยาลัย ต่อการมีอยู่ของแนวคิดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (University Autonomy) ซึ่งรัฐในฐานะผู้กำหนดนโยบายอุดมศึกษา ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาใช้ต่างช่วงเวลา ต่างวัตถุประสงค์ได้

ผลการวิจัย

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โปรดเกล้าฯ สถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อยมาจนกระทั่งมีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง แนวคิดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (University Autonomy) ได้ปรากฏออกมาอย่างเป็นรูปธรรมตามที่ปรารถนา พนมมยงค์ ในฐานะผู้ประสานงานมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ได้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีความเป็นอิสระจากรัฐบาล เห็นได้จากกรณีพระยามานวราชเสวี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตอบกระทู้ นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี กรณีพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณโรงพยาบาลกองพันทหารราบที่ 4 ตำบลท่าพระจันทร์ ให้แก่มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2477 ที่ว่า “จริงอยู่ ที่รายนี้เป็นของรัฐบาล แต่ว่ามหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองนั้น เป็นนิติบุคคลตั้งขึ้นต่างหากนอกจากวงการของรัฐบาล รัฐบาลที่บำรุงหรืออะไรนั้นเป็นการช่วยเหลือเป็นข้อดีเท่านั้นเอง ไม่ใช่ว่าเป็นล้าเป็นสันเป็นงานของรัฐบาลโดยตรง เห็นว่ามหาวิทยาลัยนี้ทำงานเลี้ยงตัวเองได้ก็ส่งเสริมตามกำลังและความสามารถ เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าเห็นว่าในการที่ออกพระราชบัญญัติโดยมีหลักการเช่นนั้นเป็นการชอบแล้ว เพราะเหตุว่าที่จะเอาของหลวง ซึ่งใช้ในราชการนั้นจะไปให้แก่บุคคลซึ่งนับว่าเป็นเอกชนคนหนึ่งเหมือนกัน หากแต่ว่าเป็นนิติบุคคลเท่านั้นเอง เพราะฉะนั้นในการที่ออกพระราชบัญญัตินี้ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่ง เพื่อจะได้แสดงให้เห็นความเจตนาดีของรัฐบาลที่จะบำรุงการศึกษาในวิชานี้ด้วย” (Suwanthat, 1984 : 532) ซึ่งมีข้อสังเกตสำคัญว่าแนวคิดเช่นว่านี้เกิดจากอิทธิพลของการศึกษาจากมหาวิทยาลัยในทวีปยุโรปและสหรัฐอเมริกาที่เจริญมาก่อนหน้า โดยที่ก่อนหน้านี้ เมื่อ พ.ศ. 2471 สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงสงขลานครินทร์ ขณะทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย ทรงชี้ให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยควรมีอิสระในทางวิชาการ ปราศจากการแทรกแซง หรือชี้แนะของรัฐบาล หากแต่รัฐยังคงต้องเป็นผู้อุดหนุนให้สามารถ

ดำเนินการต่อไปได้ เพื่อมุ่งสร้างกำลังคนในการพัฒนาประเทศ (Chandransu, 1987 : 136-156) จากสิ่งที่กล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่ารัฐ มองเห็นการมีอยู่ของ University Autonomy มาโดยตลอด แต่รัฐจะเลือกนำมาปฏิบัติอย่างไร หรือมาก น้อยเพียงไร ก็ย่อมขึ้นอยู่กับบริบทตามแต่ละช่วงเวลา ทั้งนี้พึงทำความเข้าใจแนวคิด University Autonomy หรือความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ตามความรู้ในวงวิชาการอุดมศึกษาไทยในเบื้องต้น วิจิตร ศรีสอาน นักวิชาการผู้มีความรู้ในวงวิชาการอุดมศึกษาไทย ทั้งในฐานะอธิการบดีคนแรกของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี อดีตปลัดทบวงมหาวิทยาลัย อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เสนอแนวคิด University Autonomy ไว้ว่าความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยเป็นหัวใจสำคัญในบทบาทของรัฐที่มีต่อมหาวิทยาลัย แม้จะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นบทบาทเชิงสนับสนุน เชิงกำกับนโยบายหลัก ๆ แต่ว่าในเรื่องของการดำเนินการของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมีความอิสระมาก ไม่จำเป็นต้องให้ระบอบราชการทั่วไปในการบริหาร (Srisa-arn, 1988 : 20-25) โดย

1. สภามหาวิทยาลัยสามารถที่จะสร้างกฎระเบียบที่เหมาะสมกับงานของมหาวิทยาลัยได้เต็มที่ เช่น การจัดงบประมาณให้เป็นเงินก้อน พร้อมแนวนโยบายกว้าง ๆ บางอย่าง แต่มหาวิทยาลัยไปจัดสรรใช้จ่ายเองและรัฐเข้ามาตรวจสอบได้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ

2. ระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย สามารถที่จะให้สินจ้างรางวัลที่สูง แข่งขันกันได้กับทุกวงการ มหาวิทยาลัยจึงจะดึงดูดคนดี คนเก่ง แม้แต่คนที่ประสบความสำเร็จมาแล้วในวงการธุรกิจและวงการอื่น ๆ เข้าสู่มหาวิทยาลัย โดยยังได้สินจ้างรางวัลในลักษณะที่ดีเท่าหรือดีกว่า เพื่อดึงดูดคนดี คนเก่งเข้าสู่มหาวิทยาลัยได้ แม้กระทั่งคนที่เป็นอาจารย์ควรจะต้องไปมีประสบการณ์จากภายนอกเสียก่อน จะไม่รับคนเพิ่งจบมาเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย เพราะฉะนั้นความเป็นเลิศนี้ก็อยู่ที่คุณภาพอาจารย์ ของนักวิชาการ คุณภาพนี้ต้องซื้อด้วยเงินพอสมควร

นอกจากนี้ Srisa-arn (1975 : 19) ได้ชี้ให้เห็นว่า การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจะต้องยึดมั่นในหลักการสำคัญประการคือ ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) และเสรีภาพทางวิชาการ (Academic freedom) ควบคู่กันไป หลักการทั้งสองเปรียบประดุจด่านหัวด่านก้อยของเหรียญอันเดียวกัน กล่าวคือ

1. ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยเป็นหลักการสำคัญหนึ่งที่มาวิทยาลัยต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการภายในเป็นเอกเทศ โดยมีการแทรกแซงและควบคุมจากหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด โดยให้การวินิจฉัยและดำเนินการเรื่องภายในต่าง ๆ ล้วนสุดในระดับมหาวิทยาลัยเองให้มากที่สุด ทั้งในด้านของการปกครอง ความเป็นอิสระ ในการดำเนินงานสำคัญ ๆ ได้แก่ การกำหนดและควบคุมมาตรฐานการศึกษา การคัดเลือก ผู้เข้าศึกษา การบริหารบุคลากร และการบริหารการเงิน

2. เสรีภาพทางวิชาการ หมายถึง เสรีภาพของสมาชิกของมหาวิทยาลัย ได้แก่ คณาจารย์และนิสิต นักศึกษาในการดำเนินการทางวิชาการ ทั้งด้านการเรียนการสอนและการวิจัยค้นคว้า การเน้นหลักการด้านเสรีภาพทางวิชาการ ก็เพื่อที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาสามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทและหน้าที่อันพึงกระทำได้เต็มที่ เพื่อเป็นหลักประกันในการประกอบภารกิจด้านวิชาการมากกว่าที่จะ เป็นอภิสิทธิ์ อันปราศจากความรับผิดชอบ

แนวคิดของวิจิตร ศรีสอาน สะท้อนให้เห็นความเป็นอิสระในการดำเนินการงาน ไม่ได้หมายความว่า เป็นการให้อภิสิทธิ์แก่มหาวิทยาลัย แต่เป็นการเพิ่มความรับผิดชอบ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการกิจและตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความจำเป็นที่รัฐจะต้องควบคุมเพื่อให้มหาวิทยาลัยสนองตอบความต้องการของประเทศชาตินั้นยังจำเป็นต้องมีอยู่ แต่ควรเป็นไปในรูปของการจัดสรรทรัพยากร สนับสนุน และกำหนดมาตรฐานร่วมบางอย่างเท่าที่จำเป็น ในระบบอิสระนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นไปในลักษณะที่รัฐทำหน้าที่สนับสนุน (support) และให้การสนับสนุนทางการเงินเป็นมาตรการควบคุมไปด้วย ส่วนมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ควบคุมดูแลและดำเนินงาน (control and operation) ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสังคมโดยมีการจัดระบบบริหารภายในที่มีบุคคลหลายฝ่าย เข้าร่วมรับผิดชอบดำเนินงาน

เมื่อพิจารณาภาพ แนวคิด University Autonomy ที่ในวงวิชาการอุดมศึกษาต่างยอมรับว่าจะนำพาสถาบันอุดมศึกษาไทยให้มีการพัฒนาสืบเนื่องทั้งในด้านขีดความสามารถของบุคลากร งบประมาณ ศักยภาพการแข่งขัน ฯลฯ แล้วจะเห็นได้ว่าจากแนวคิด University Autonomy ทั้งของสมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมหลวงสงขลานครินทร์ ซึ่งเป็นการจุดประกายแสงสว่างสะท้อนทิศทางการอุดมศึกษาไทย สืบเนื่องมาถึงยุคการก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ในช่วงหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนกระทั่งมาถึงยุคหลัง พ.ศ. 2500 เป้าหมายของแนวคิดนี้ยังคงเดิม หากแต่การนำแนวคิดไปใช้ในทางปฏิบัติกลับมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน ในที่นี้จำเป็นต้องกล่าวย้อนถึงการเริ่มต้นก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ซึ่งเป็น

มหาวิทยาลัยนอกระบบราชการแห่งแรกของไทย และถือเป็นการนำแนวคิด University Autonomy มาใช้กับสถาบันอุดมศึกษาเป็นครั้งแรก แต่สุดท้ายกลับถูกรัฐใช้อำนาจทางงบประมาณ รวมถึงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนสถานะเป็นมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบราชการเมื่อ พ.ศ. 2495 (Royal Thai Government Gazette, 1952) การก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็น “ตลาดวิชา” จึงถือเป็นต้นแบบของความพยายามย้ายศูนย์อำนาจจากรัฐ มาสู่ประชาชนในทางทฤษฎี ทั้งนี้ Kasetsiri (1974 : 96) ได้กล่าวว่า ปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในคณะราษฎร ได้นำแนวคิดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยมาใช้ตั้งแต่แรกเมื่อก่อตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ดังที่ได้กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัฐบาลอนุมัติให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยแห่งที่สอง เพื่อให้เป็นตลาดวิชาอำนวยการศึกษาวิชากฎหมาย วิชาเศรษฐกิจ และวิชาการอื่น ๆ “...เป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการและประชาชนมีที่สำหรับศึกษาเพียงพอ เปิดโอกาสให้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยนี้ได้โดยไม่จำกัดจำนวน ไม่จำกัดเพศ และอายุ จะไม่ไปพึ่งคำบรรยายด้วยตนเองก็ได้ มีตำรา คำสอนให้ศึกษาหาความรู้ด้วยตนเอง แล้วสมัครสอบไล่ได้ตามสมัยที่มหาวิทยาลัยประกาศ มีความรู้ถึงขนาดแล้วก็ได้รับปริญญาตรีตามที่กำหนดขึ้น หวังที่จะให้ประชาชน ข้าราชการ เพิ่มพูนความรู้จะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมในการปฏิบัติหน้าที่การงานของทางราชการและส่วนตัว...” (Nitithanprapas, 2020)

ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองในเรื่อง “เสรีภาพในการศึกษาหาความรู้ของพลเมือง” ซึ่งมาจากฐานคิดของปรีดี พนมยงค์ และคณะ ผู้จบการศึกษามาจากต่างประเทศ (Pridi Banomyong Life and works, 1900-1983, 2021) จึงได้นำระบบมหาวิทยาลัยอิสระมารองรับแนวความคิดข้างต้น ให้เกิดความคล่องตัว มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย ซึ่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 ได้ฉายภาพมหาวิทยาลัยอิสระ (University Autonomy) อย่างเด่นชัดว่า รัฐได้มอบหมายอำนาจหน้าที่ให้แก่มหาวิทยาลัยดำเนินการบริหารโดยอิสระ ภายใต้การควบคุมของสภามหาวิทยาลัย (Srisa-arn, 1975 : 19) เป็นที่น่าสังเกตว่าคณะราษฎร ซึ่งถือเป็นต้นแบบของชนชั้นกลางรุ่นใหม่นั้น ที่ได้พยายามสร้างสภาพแวดล้อมทางการศึกษาในสาขาวิชา รัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ เป็นการเฉพาะ รวมถึงเปลี่ยนแนวทางการผลิตคนเพื่อรองรับระบบราชการแบบเดิมซึ่งเคยดำเนินการในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มาเป็นการผลิตคน แล้วให้มีการสอบคัดเลือกคนเข้าสู่ระบบราชการสมัยใหม่ ดังปรากฏคำอธิบายของหลวงประดิษฐมนูธรรมในการเสนอพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองว่าเมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วทางราชการไม่ได้มีตำแหน่งรอไว้ให้เหมือนกับผู้สำเร็จการศึกษาจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพราะหลักการใหม่นี้ถือว่า “มหาวิทยาลัยเป็นตลาดวิชา ผู้ที่สอบไล่ได้แล้ว ก็ต้องสอบแข่งขันอีก...” (Phatthanasiri, 1995 : 87) ซึ่งในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 ได้ประกาศโอนกิจการ ทรัพย์สิน และงบประมาณ ของคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาเป็นของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง (Royal Thai Government Gazette, 1933)

มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เป็นมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคล ไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม ให้มีการบริหารงานภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย และเป็นแบบพึ่งตนเองโดยไม่ต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดินและจัดการศึกษาเป็นแบบตลาดวิชา ทำให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานในกิจการของมหาวิทยาลัย ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2495 มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองประสบผลสำเร็จในการเมือง เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นตระหนักว่าจำเป็นต้องมีการควบคุมมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นแหล่งบ่มเพาะความรู้เป็นพิเศษ เห็นได้จากการที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้าดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่าง พ.ศ. 2495 – 2500 และมีการปรับเปลี่ยนสถานะของมหาวิทยาลัยจากนอกระบบราชการมาเป็นหน่วยงานในระบบราชการและเปลี่ยนแปลงชื่อของมหาวิทยาลัยโดยตัดคำว่า “และการเมือง” ออกไปคงเหลือชื่อเพียง “มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์” และได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างมหาวิทยาลัยใหม่ มีการแบ่งคณะวิชาอย่างชัดเจน เปลี่ยนจากการศึกษาแบบตลาดวิชามาเป็นมหาวิทยาลัยแบบจำกัดจำนวนรับเข้า ใน พ.ศ. 2503 ส่วนผลประโยชน์อันเป็นทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่สำคัญคือ ธนาคารแห่งเอเชียเพื่อการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ที่มหาวิทยาลัยเป็นเจ้าของ ถูกอำนาจรัฐบังคับขายให้กับองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก (Silpa-mag, 2021) รายได้ของมหาวิทยาลัยจากผลประโยชน์ส่วนนี้ถูกตัดทอนลงทั้งหมด และได้ออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงเป็นมหาวิทยาลัยที่มีต้นกำเนิดบนฐานแนวคิด University Autonomy เป็นแห่งแรกและได้เปลี่ยนสภาพเป็นส่วนราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัยก็ได้รับการโอนสภาพเป็น

ข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ เนื่องจากพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้รับเงินเดือนประเภทเงินอุดหนุนเช่นเดียวกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยอื่นอยู่แล้ว แต่ยังไม่มีความเป็นข้าราชการพลเรือนโดยสมบูรณ์ ประกอบกับเพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันในการยกฐานะของพนักงานรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นใดเช่นเดียวกับพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยอื่น (Royal Thai Government Gazette, 1956)

การก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้มีรูปแบบเป็น University Autonomy นั้น เป็นการดำเนินการโดยรัฐ ซึ่งเปลี่ยนศูนย์อำนาจจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นกลุ่มคณะราษฎร การดำเนินการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อแรกตั้งก็ดำเนินการโดยรัฐ แม้กระทั่งการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในยุคปัจจุบันรัฐก็ยังคงมีบทบาทในการกำหนดแนวทางการบริหารคำถามที่น่าสนใจก็คือ แนวคิด University Autonomy ที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตนั้น รัฐ ได้ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมมหาวิทยาลัยให้เป็นไปอย่างที่รัฐต้องการได้อย่างไร กล่าวคือเมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่า แนวคิด University Autonomy แรกเริ่มเกิดจากตัวรัฐที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นตัวแบบของอุดมศึกษานั้น มีความเป็นผู้นำของสังคม ไม่จำกัดภายใต้กรอบของระเบียบราชการ หรือการชี้นำโดยรัฐในเชิงการให้ทุน ให้โทษ แต่เมื่ออำนาจรัฐเปลี่ยนมือไป จึงเกิดความพยายามยุบเลิกแนวคิดนั้นเสีย นำพามหาวิทยาลัยเข้าสู่ระบบราชการ (กรณีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) แต่ในยุคหลังจากนั้น รัฐก็ได้นำพามหาวิทยาลัยของรัฐออกนอกระบบราชการ

บริบททางการเมืองในทศวรรษ 2490 มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องนำมาวิเคราะห์ให้เห็นการเริ่มต้นและการเติบโตของกลุ่มนิสิต นักศึกษาซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองที่รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจเป็นพิเศษ เนื่องจากมีความรู้ และแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองในเชิงต่อต้านรัฐบาลกรณีสังหารเข้าร่วมรบในสงครามเกาหลี ซึ่งความคิด ความเห็นทางการเมืองในยุคนั้นสอดคล้องคู่ขนานกับกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภาคอีสานและสื่อมวลชนบางส่วน การเคลื่อนไหวครั้งสำคัญที่สุดในทางการเมืองของนักศึกษาในช่วงดังกล่าวคือ การชุมนุมประท้วงของนิสิตนักศึกษาต่อการเลือกตั้งในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเมื่อ พ.ศ. 2500 เหตุการณ์ในครั้งนั้นกลับกลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใช้เป็นข้ออ้างในการทำรัฐประหารล้มรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามในเวลาต่อมา (Lertchoosakul, 2018 : 144) บริบททางการเมืองข้างต้นสะท้อนให้เห็นกลุ่มพลังปัญญาชนที่มีส่วนร่วมในทางการเมือง ที่รัฐบาลต้องควบคุมเป็นพิเศษ โดยเฉพาะการกำกับไว้ด้วยระบบราชการ ที่รัฐมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง มีอำนาจในการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคลตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ในที่นี้จำเป็นต้องสร้างความเข้าใจเบื้องต้น โดยอาศัยบริบทปัจจุบันที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในประเทศไทยจำนวนมาก มีสถานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ส่วนหนึ่งถูกจัดตั้งเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มแรก และส่วนใหญ่ได้ปรับเปลี่ยนสถานะจากส่วนราชการไปเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ซึ่งเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปในนาม “การออกนอกระบบราชการ” เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเหล่านั้นสามารถบริหารจัดการทั้งด้านงบประมาณ งานบุคคล หลักสูตร ฯลฯ ได้โดยเป็นเอกเทศ ไม่ต้องอยู่ภายใต้การกำหนดทิศทาง หรือควบคุมโดยรัฐ เจกเชนในอดีตที่ผ่านมา จนเป็นที่เข้าใจว่าการออกนอกระบบราชการนั้นเป็นสิ่งที่แปลกใหม่ ทำหาย และชวนให้เห็นถึงความก้าวหน้าทางวิชาการของอุดมศึกษาไทย หากแต่เมื่อมองในบริบทประวัติศาสตร์จะพบว่า แนวคิดที่กำหนดให้มหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มีการบริหารจัดการอิสระแยกจากระบบราชการ (University Autonomy) แท้จริงแล้วไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับวงวิชาการอุดมศึกษาไทย หากแต่เกิดขึ้นในระยะเวลาใกล้เคียงกับการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศไทยเลยทีเดียว อยู่ที่รัฐในแต่ละยุคสมัยจะได้มีมุมมองต่อสถาบันอุดมศึกษาไทย ผิดแผกแตกต่างกัน ฉะนั้นจำเป็นต้องนำเสนอปรากฏการณ์ที่รัฐได้แสดงการควบคุมมหาวิทยาลัยให้เป็นไปในแบบที่รัฐต้องการอยู่เสมอ

จากลักษณะมหาวิทยาลัยแห่งชาติสู่ลักษณะการศึกษาแห่งชาติ สิ่งที่น่าสนใจก็คือหลังจากรัฐได้เปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้กลายเป็นส่วนราชการแล้วในอีก 4 ปีต่อมา รัฐยังได้ใช้อำนาจในการควบคุมมหาวิทยาลัยผ่านสิ่งที่เรียกว่าสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ แต่เดิมมหาวิทยาลัยในประเทศไทยในยุคก่อน พ.ศ.2500 มีจำนวน 5 มหาวิทยาลัย ได้แก่ 1) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 3) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 4) มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (มหาวิทยาลัยมหิดล ในปัจจุบัน) และ 5) มหาวิทยาลัยศิลปากร ซึ่งมีโครงสร้างการบริหาร แยกกันตามสังกัด ในช่วงปลายสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี เกิดจุดเปลี่ยนสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่ารัฐเริ่มตระหนักเห็นความสำคัญในการควบคุมและกำกับมหาวิทยาลัย คือการจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ.2499 (Royal Thai Government Gazette, 1956) ตามข้อเสนอของ Sir Charles Darwin ผู้เชี่ยวชาญของยูเนสโก ที่เสนอรายงานการศึกษาว่าควรมีการปรับหลักการบริหารให้มีการประสานงานมหาวิทยาลัยในด้านนโยบาย เพื่อให้การจัดวางหลักสูตร การจัดการศึกษา การจัดตั้งคณะ แผนกวิชา แก้ไขปัญหาการ

บริหารงานบุคคลและงบประมาณ รวมถึงกำหนดแนวทางการแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการเป็นมาตรฐานเดียวกัน และอยู่ในระดับเดียวกันกับมาตรฐานของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ นอกจากนี้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแบบการบริหารเชิงนโยบาย Sir Charles Darwin ยังได้เสนอว่ามหาวิทยาลัยควรจะต้องมีการจัดการเรียนการสอนในหลากหลายสาขาวิชา เพื่อให้เป็นแบบแผนเดียวกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ (Darwin, 1954 : 3) ซึ่งท้ายที่สุดแล้วได้นำไปสู่การขยายโอกาสทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาสู่ภูมิภาค การเข้ามาของ Sir Charles Darwin ในฐานะผู้เชี่ยวชาญของยูเนสโก ไม่เพียงแต่เสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบอุดมศึกษาในประเทศไทยเท่านั้น หากแต่เป็นการปรากฏตัวของอิทธิพลอเมริกาต่อการจัดระบบการศึกษา ตามแนวทางวาทกรรมแห่งการพัฒนาและการต่อต้านภัยคอมมิวนิสต์ ที่ควบคู่มากับรูปแบบความช่วยเหลือทางการเงินทางทหารในยุคสงครามเย็น นอกจากนี้ Sir Charles Darwin ที่เข้ามาแนะนำการปรับปรุงระบบการศึกษาในประเทศไทยแล้วยังปรากฏว่ามี ศาสตราจารย์ ดร. Willis Putnam Porter มหาวิทยาลัยอินเดียนา สหรัฐอเมริกาที่ถูกส่งมาช่วยเหลือการจัดระบบการศึกษา โดยเฉพาะการผลิตครู ในประเทศไทย รวมถึงการก่อตั้งวิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร รวมถึงวางระบบการฝึกหัดครูและการตั้งโรงเรียนสาธิต Willis Putnam Porter (personal communication, 10 February 1955) ซึ่งอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาต่อนโยบายของรัฐบาลไทยนี้ยังสืบเนื่องไปถึงยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ดำเนินนโยบายการทหารและการศึกษาเคียงคู่กับสหรัฐอเมริกา ที่มีปฏิสัมพันธ์คือการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ย่อมส่งผลให้การบริหารจัดการหลักสูตร รวมถึงการจัดการชุดความคิดของนักวิชาการด้วยการสนับสนุนให้อาจารย์ไปศึกษาต่อในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

การจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อเป็นจุดรวมศูนย์การบริหารเชิงนโยบาย งบประมาณ รวมถึงการบริหารงานวิชาการ ดำเนินการอยู่ราวปีเศษ ก็เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำการรัฐประหารยึดอำนาจจาก จอมพล ป. พิบูลสงคราม ส่งผลให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี มีการยุบรวมสำนักงานสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ และโอนย้ายมหาวิทยาลัยจากทุกสังกัดมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยตรงแล้วจัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ (Royal Thai Government Gazette, 1959) ตามที่ปรากฏในคำปราศรัยของหัวหน้าคณะปฏิวัติตอนหนึ่งว่า “คณะปฏิวัติจะถือการศึกษาเป็นเรื่องใหญ่ เป็นเรื่องสำคัญและจำต้องทำการศึกษาคู่กันกับแผนการเศรษฐกิจ” (Thanarat, 1964 : 31) โดยปรากฏข้อสังเกตที่น่าสนใจในหมายเหตุแนบท้ายพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2502 “...เพื่อให้การศึกษาของชาติอยู่ในระดับที่มีมาตรฐานดียิ่งขึ้น สมควรให้มีการควบคุมกิจการศึกษาโดยทั่วไปของชาติด้วย จึงจำเป็นต้องยกเลิกพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ.2499...” (Royal Thai Government Gazette, 1959) หรืออีกนัยหนึ่งรัฐในเวลานั้นต้องการควบคุมมหาวิทยาลัยโดยตรงโดยอ้างความเป็นมาตรฐานเดียวกัน

เมื่อก่อตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติแล้ว ได้ดำเนินการให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีลักษณะและรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังที่ปรากฏในคำปราศรัยของหัวหน้าคณะปฏิวัติ “แต่อย่างไรก็ดี ข้อแนะนำของเซอร์ ชาร์ลส์ ดาร์วิน ที่กล่าวมาข้างต้นนั้นก็ให้ความคิดแก่ข้าพเจ้าว่า ถึงแม้เราจะไม่ยุบรวมมหาวิทยาลัยเข้าเป็นแห่งเดียวกันก็ควรจะให้มหาวิทยาลัยทั้งหลาย เข้ามารวมอยู่ในสังกัดเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการรักษามาตรฐานและความเป็นระเบียบอันดี ข้าพเจ้าจึงตัดสินใจเดินทางไปพบเซอร์ชาร์ลส์ ดาร์วิน ครึ่งทางคือเอามหาวิทยาลัยที่แยกสังกัดอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และนอกจากนั้น ข้าพเจ้าในฐานะนายกรัฐมนตรีก็จะได้ออกคำสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติโดยเฉพาะของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้มีระเบียบปกครองมหาวิทยาลัยแบบเดียวกัน หรือให้คล้ายคลึงกันมากที่สุดที่จะเป็นไปได้” (Thanarat, 1964 : 34)

เมื่อมีการปรับโอนสังกัดของมหาวิทยาลัยให้ขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ย่อมมีการส่งผ่านนโยบายของรัฐบาลสู่การปฏิบัติของมหาวิทยาลัยโดยง่าย ประกอบกับรัฐบาลได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญในการพัฒนาการศึกษาให้ควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามคำปราศรัยของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ได้กล่าวในก่อนหน้านี้แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐยังคงควบคุมการศึกษาเพื่อผลิตคนในรูปแบบที่รัฐต้องการ ซึ่งสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เริ่มมีแผนความต้องการกำลังคนในภาคเอกชนซึ่งเป็นผลมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สะท้อนให้เห็นว่ารัฐยังได้ยึดโยงระบบการศึกษาของชาติให้สัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจ ดังที่จะได้กล่าวต่อไป

ในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ถือว่าเป็นช่วงเร่งรัดพัฒนาประเทศ การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามีส่วนสำคัญอย่างมากในการเตรียมความพร้อมกำลังคน เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ ดังนั้นรัฐบาลจึงกำหนดนโยบายในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคขึ้น ตามที่ปรากฏข้อความในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ว่า “เพื่อส่งเสริมอุดมศึกษาให้สามารถผลิตนักศึกษาในอาชีพแขนงต่าง ๆ ให้เพียงพอกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ โดยถือว่า

การศึกษาชั้นอุดมศึกษาเป็นแหล่งผลิตกำลังคนในระดับสูง ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในโอกาสต่อไป นอกจากนี้ ตามนโยบายพัฒนาการศึกษา ยังดำรงขยายการศึกษาระดับสูงไปยังส่วนภูมิภาคต่าง ๆ โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภาคต่าง ๆ ขึ้น โดยตั้งแผนกวิชาและวางหลักสูตรให้เหมาะสมกับความต้องการในส่วนภูมิภาคนั้น ๆ...” (Office of the National Economics and Social Development Council, 2021)

มหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นในส่วนภูมิภาค ที่ปรากฏตามแผนฯ ฉบับนี้ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยขอนแก่น) และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับต่อมาได้กล่าวถึงการขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้ครอบคลุมทุกภูมิภาค โดยมีการเตรียมจัดตั้งมหาวิทยาลัยภาคใต้ ซึ่งต่อมาก็คือมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (Office of the National Economics and Social Development Council, 2021)

จะเห็นได้ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นสะท้อนให้เห็นการควบคุม การกำหนดทิศทางของรัฐต่อมหาวิทยาลัย ด้วยระบบราชการ เพราะจะสามารถอาศัยอำนาจทางงบประมาณ การบริหารงานบุคคล หรือแม้กระทั่งการแต่งตั้งทหารจากฝ่ายการเมืองเข้าดำรงตำแหน่งอธิการบดีในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ อยู่เป็นระยะ ตั้งแต่ พ.ศ. 2478 เรื่อยมาจนถึง พ.ศ. 2512 อาทิ พันเอกหลวงพิบูลสงคราม (ยศในขณะนั้น) พลอากาศโท มุณี มหาสันทนะ เวชยันตรังสฤษฎ์ พลเอกประภาส จารุเสถียร อธิบดีอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม พลเอกถนอม กิตติขจร อธิบดีอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรณีนี้สะท้อนว่ารัฐตระหนักถึงความสำคัญของการมีความรู้ ความคิดของอาจารย์ นิสิต นักศึกษา ในฐานะที่เป็นผู้มีความรู้ชั้นสูง ซึ่งรัฐบาลต้องการควบคุมให้บุคคลเหล่านั้น ดำเนินการหรือแสดงออกในทางการเมืองสอดคล้องกับรัฐบาล เห็นได้จากการชุมนุมประท้วงครั้งสำคัญของนักศึกษาทั้งจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี 2483 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการระดมมวลชนสนับสนุนรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม โดยใช้อุดมการณ์ชาตินิยมเรียกร้องดินแดนคืนจากฝรั่งเศส และกรณีการชุมนุมประท้วงของนักศึกษาธรรมศาสตร์ในปี 2492 เพื่อทวงคืนพื้นที่มหาวิทยาลัย โดยเรียกร้องให้กองทัพถอนกำลังออกไปจากมหาวิทยาลัยหลังเข้าปราบปรามกลุ่มต่อต้านรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (Lertchoosakul, 2018 : 143) และในทศวรรษ 2500-2510 กลุ่มนักศึกษาได้พัฒนากลายเป็นกลุ่มทางสังคมมีบทบาทสำคัญทางการเมือง ในฐานะกลไกทางการเมืองที่นำความเปลี่ยนแปลงหลายประการมาสู่สังคมไทย ซึ่งการปรากฏตัวของกลุ่มนักศึกษาเป็นผลผลิตของเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และระบบการศึกษาที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคแห่งการพัฒนาและการรับอิทธิพลสหรัฐอเมริกาภายใต้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่มีการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจและการขยายตัวทางการศึกษา มีการริเริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติในปี 2504 มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นหลายแห่งทั้งมหาวิทยาลัยภูมิภาค และมหาวิทยาลัยเปิด โดยเป็นผลมาจากปัจจัย 2 ประการประกอบกันคือกระแสความเคลื่อนไหวของประชาชนที่แสดงความต้องการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ดังกรณีการรณรงค์เรียกร้องให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยภาคเหนือขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2496 (Chiang Mai University, 2021) และนโยบายของรัฐบาลเองที่ต้องการสร้างกำลังคนมารองรับระบบราชการและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ขยายตัว การขยายตัวของมหาวิทยาลัยทำให้ปริมาณนักศึกษาระดับอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างมากจากยุคก่อนหน้า แม้ว่าโดยเปรียบเทียบกับปริมาณประชากรทั้งประเทศแล้ว นักศึกษายังคงเป็นคนกลุ่มน้อยของสังคม แต่ก็ได้กลายเป็นคนกลุ่มน้อยที่มีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นจนเป็นกลุ่มทางสังคมที่สำคัญ เป็นผู้นำในทางความคิดและวัฒนธรรมใหม่ๆ ของสังคม (Kongkirati, 2002 : 21) และแน่นอนว่ารัฐซึ่งตระหนักในความสำคัญของนิสิต นักศึกษา ในฐานะทรัพยากรที่มีค่าของประเทศ ต้องกำกับ ติดตาม ควบคุม ให้การผลิตบัณฑิตอยู่ในกรอบที่รัฐต้องการ และไม่ขัดแย้งเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ

การควบคุมของรัฐที่มีต่อมหาวิทยาลัยในขณะนั้นขัดต่อหลักเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย รวมถึงหลักการของมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นแหล่งผลิตกำลังคนในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้เห็นภาพของผู้คนในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะส่วนสำคัญคือกลุ่มอาจารย์ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าอาจารย์ผู้มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยส่วนมากจบการศึกษาจากต่างประเทศ จึงได้ตระหนักถึงความสำคัญของแนวคิดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (University Autonomy) จึงได้จัดงานสัมมนาเพื่อสะท้อนให้รัฐเห็นความสำคัญของมหาวิทยาลัยในฐานะแหล่งผลิตกำลังคนในการพัฒนาประเทศ

ระหว่างวันที่ 1-5 มิถุนายน พ.ศ. 2507 ได้มีการสัมมนาเรื่อง "ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย" ขึ้น ณ ห้องประชุมคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ผู้บริหาร คณาจารย์ ผู้ทรงคุณวุฒิจาก กรม กอง ต่าง ๆ และผู้สนใจจากหน่วยงานเอกชนประมาณ 80 คน ซึ่งเป็นงานตีพิมพ์แรกๆ ที่กล่าวถึงเวทีวิชาการที่ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยได้มาร่วมประชุมพิจารณาถึงปัญหาและบทบาทของมหาวิทยาลัยอย่างกว้างขวาง โดยในเอกสารระบุเหตุของการจัด

สัมมนาครั้งนี้ว่า “...การที่เลือกเอาเรื่องนี้เป็นอันดับแรก ก็เพราะเป็นปัญหาเรื้อรังอยู่ในความใส่ใจวิพากษ์วิจารณ์มากมายมานานแล้ว แต่ความคิดความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็ยังหาได้เป็นที่แจ่มแจ้งกันตามสมควรไม่ทั้งในหมู่ประชาชนและสำหรับรัฐบาล เพราะฉะนั้น จึงเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะนำมาเปิดเผย พุดกันเสียบ้าง อย่างน้อยพอเป็นทางให้ได้ทราบถึงทัศนะและความคิดของผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องจากหลายแง่หลายมุมขึ้น ...” (Somvichian, 1964 : 3-4)

บันทึกสรุปการสัมมนาดังกล่าว ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาของการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยหลายประการ มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ เช่น จุดมุ่งหมายหลักของมหาวิทยาลัยคืออะไร ใครควรจะเป็นผู้ตั้งความมุ่งหมายและวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยควรจะเป็นหน่วยราชการหรือไม่ ถ้าไม่ควรจะหาการสนับสนุนทางการเงิน งบประมาณด้วยวิธีใด ผู้บริหารมหาวิทยาลัยไม่วางแผนการบริหารโดยรอบคอบ และยังปรากฏภาพการเข้ามาแทรกแซงจากรัฐบาล มิได้คิดการณ์ไกล ขาดการวางแผน อาจารย์มหาวิทยาลัยบางคนไม่ยึดหลักการและหลักวิชาอย่างพอเพียงเป็นต้น (Ananthanathorn, 2021) การสัมมนาปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย เมื่อ พ.ศ. 2507 นี้ อาจกล่าวได้ว่า เป็นจุดเริ่มต้นแห่งการรวมพลังทางความคิดของอาจารย์มหาวิทยาลัย เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารมหาวิทยาลัยอย่างเป็นรูปธรรมครั้งแรก

หากพิจารณาแล้วพบว่ากระแสความตื่นตัวของอาจารย์มหาวิทยาลัยในยุคนั้นมีมาก สังเกตได้จากการจัดงานสัมมนาด้วยเรื่องมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะนั้นเกิดขึ้นติดต่อกันหลายครั้งแต่ในขณะเดียวกันปัญหาที่สะท้อนผ่านการสัมมนานั้น รัฐในฐานะผู้มีอำนาจได้แก้ไขปัญหา หรือพัฒนาอย่างไร ตามที่ปรากฏในเอกสารของสำนักนายกรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ เกี่ยวข้องกับการปรับตัวของมหาวิทยาลัยอีกสองฉบับ ได้แก่รายงานผลการสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 และรายงานผลการสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 ต่างมีข้อสรุปที่ชัดเจนตรงกันถึงปัญหาของการบริหารมหาวิทยาลัยในขณะนั้น ที่จำเป็นจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงอีกมาก ปัญหาต่าง ๆ นั้นรวมถึงเรื่องการวางแผนและงบประมาณการบริหารงานบุคคล นิสิต นักศึกษา การจัดการศึกษา การวิจัย และเรื่องการบริหารมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในการสัมมนาเมื่อ พ.ศ. 2510 นั้นก็ได้เน้นในเรื่องการบริหารมหาวิทยาลัย เป็นพิเศษ

แนวคิดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (University Autonomy) ได้เป็นประเด็นหลักในการสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 1 วันที่ 16-18 กรกฎาคม 2509 ณ สถานพักฟื้นสวณคินวาส (Office of the Permanent Secretary, Office of the Prime Minister, 1967) และการสัมมนามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 วันที่ 29 – 31 กรกฎาคม 2510 ณ สถานพักฟื้นสวณคินวาส (Office of the Permanent Secretary, Office of the Prime Minister, 1968) การสัมมนาครั้งนี้เป็นความพยายามของคณะผู้จัด ได้แก่สภาการศึกษาแห่งชาติและสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ต้องการจะหาทางออกสำหรับการบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งมีบุคคลสำคัญที่เข้าร่วมจำนวนมาก อาทิ กำแหง พลังกูร เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ พล.อ.เนตร เขมะโยธิน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี พร้อมด้วยผู้บริหาร และอาจารย์ในมหาวิทยาลัย ซึ่งมีข้อสังเกตว่าหลายคนจบการศึกษาจากต่างประเทศ อาทิ ป่วย อึ้งภากรณ์ สดางค์ มงคลสุข สวัสดิ์ สกุลไทย สังเวียน อินทวิชัย เสน่ห์ จามริก พัทยา สายหู จบการศึกษาจากสหราชอาณาจักร ส่วน เกษม สุวรรณกุล อมร รัชศาสตร์ สิปปนนท์ เกตุทัต อุดล วิเชียรเจริญ วิจิตร ศรีสอาน จบการศึกษาจากสหรัฐอเมริกา และระวี ภาวิไล จบการศึกษาจากออสเตรเลีย

เนื้อหาของการสัมมนามุ่งไปที่แนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานมหาวิทยาลัยที่เป็นอิสระจากราชการ มีแนวทางการดำเนินงานในรูปแบบเฉพาะของมหาวิทยาลัยเอง หรือที่เรียกกันว่ามหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ซึ่งหลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ประกอบด้วย

1. การประสานงานภายนอกมหาวิทยาลัย หลักการคือ ให้มีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยเป็นสื่อกลาง และกันชนระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยเพื่อจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับนโยบายการศึกษาของมหาวิทยาลัยและของรัฐ รวมทั้งสนับสนุนการเป็นอิสระในการปกครองตนเองของมหาวิทยาลัย โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวเป็นนิติบุคคล ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการและมิใช่ฐานะคล้ายธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีสภาอธิการบดีเป็นองค์กรที่ส่งเสริมความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของมหาวิทยาลัย เสรีภาพทางวิชาการ และการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิด

2. องค์กรและการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย ได้กำหนดหลักการให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง มีเสรีภาพและความเป็นเลิศทางวิชาการและอำนวยความสะดวกบริการชุมชน ให้สภาคณาจารย์มีส่วนร่วมในกิจการของ

มหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดความเข้าใจร่วมกันในประชาคมของมหาวิทยาลัย และเพื่อสนองความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยมีหลักการให้สภาคณาจารย์ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาต่ออธิการบดี

3. การบริหารงานบุคคล มีหลักการสำคัญที่จะสนับสนุนให้การดำเนินการตามอุดมคติของมหาวิทยาลัยบรรลุเป้าหมาย โดยเน้นการสร้างเสริมความเป็นเลิศทางวิชาการ และเพื่อให้บรรลุหลักการดังกล่าว ควรมีนโยบายการบริหารงานบุคคลที่จะเลือกสรรผู้ที่มีความเหมาะสมด้วยประการต่าง ๆ ทั้งด้านความรู้ ความสามารถ ความตั้งใจจริง บุคลิกภาพ และความประพฤติ ตลอดจนศรัทธาที่จะทำงานด้านวิชาการ หรือสนับสนุนนักวิชาการเข้ามาทำงานในมหาวิทยาลัย และเมื่อได้คนที่เหมาะสมมาแล้วก็มีนโยบายจะส่งเสริมให้ได้ใช้ความรู้ความสามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ และให้เงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงพอ ในขณะที่เดียวกันก็มีนโยบายและวิธีที่จะจัดผู้ที่ไม่เหมาะสมทั้งในตำแหน่งวิชาการ และธุรการออกจากมหาวิทยาลัยด้วย (Office of the Permanent Secretary University bureaucracy 1982 : 254-300)

จากหลักการสำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลข้างต้นเป็นที่น่าสังเกตว่าไม่ได้กล่าวถึงเสรีภาพในทางวิชาการเลย หากแต่มุ่งเน้นไปที่โครงสร้างการบริหารเป็นหลักสำคัญ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสาระสำคัญในการสัมมนาเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยทั้ง 4 ครั้งระหว่าง พ.ศ.2507 – 2513 ที่ได้เสนอแนวคิดในการบริหารภายในมหาวิทยาลัยควรมุ่งเน้นการปกครองตนเองเพื่อส่งเสริมเสรีภาพทางวิชาการ การบังคับบัญชาและการตัดสินใจไม่ควรอยู่ภายใต้กลุ่มผู้บริหารเพียงกลุ่มเดียว และส่งเสริมให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัยโดยยึดหลักการบริหารโดยคณะบุคคล “...รัฐบาลย่อมพึงเคารพในความรอบรู้และความรู้จักรับผิดชอบของคณาจารย์ ซึ่งเป็นปัญญาชนสามารถปกครองตนเองได้ตามหลักประชาธิปไตย.. ฉะนั้นรัฐบาลควรสนับสนุนมหาวิทยาลัยมีอิสระเสรีภาพในการบริหารงานมหาวิทยาลัยภายในขอบเขตอันกว้างขวางพอสมควร...” (Anatriyavech, 1996 : 197-198)

ปรากฏการณ์ข้างต้นเกิดขึ้นในยุคคาบเกี่ยวระหว่างรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ - จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่าเป็นยุคเผด็จการทหาร การปรากฏตัวขึ้นของกลุ่มนักวิชาการ ที่เริ่มท้าทายให้มีการเปลี่ยนแปลงในสังคมมหาวิทยาลัย ถือเป็นความท้าทายทางวิชาการ ไม่เพียงแต่การสัมมนาเพื่อหาแนวทางออกของมหาวิทยาลัยเท่านั้น ยังเป็นการจุดประกายแนวคิดที่ทันสมัยเพื่อคงไว้ซึ่งคุณภาพของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะในการสัมมนาเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลระหว่างวันที่ 1 – 6 กันยายน 2513 ณ สว่างคินวาศ (Ungphakorn, 1970 : 43-55) เป็นการแสดงความหวังของผู้คนในมหาวิทยาลัยที่นอกจากจะยืนยันการมีตัวตนที่ได้ปรากฏครั้งแรกเมื่อ พ.ศ.2507 แล้ว เมื่อทดลองมองย้อนกลับไปในช่วงการมหาวิทยาลัยไทย ราว ๆ พ.ศ.2513 ถือได้ว่าบุคลากรในวงการอุดมศึกษาไทยในยุคนั้นมีระบบวิธีคิดที่ก้าวหน้า นำสมัย สะท้อนการมีอยู่ของผู้คนในมหาวิทยาลัย สามารถบอกบริบททางการศึกษา และปัญหาที่พบในวงการอุดมศึกษา ณ ขณะนั้นได้เป็นอย่างดี แต่ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งที่ที่น่าสนใจคือแม้การสัมมนาจะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและมีประเด็นหลักเน้นไปที่ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยนั้น แต่รัฐได้เพิกเฉยต่อข้อเรียกร้องดังกล่าว และประการสำคัญคือ “เสรีภาพทางวิชาการ” ยังเป็นสิ่งที่ถูกรัฐกำกับไว้ด้วยระบบราชการ

อย่างไรก็ตาม ในขณะที่คณะทำงานในการสัมมนาวิทยาลัยครั้งที่ 3 กำลังดำเนินการร่างรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัย ที่เน้นการบริหารโดยองค์กรคณะบุคคลภายในมหาวิทยาลัยและให้ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจภายนอก ซึ่งขณะนั้นใช้ชื่อว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” ปรากฏว่า ได้เกิดเหตุผันผวนทางการเมืองทำให้มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมา นั่นคือ ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2514 จอมพลถนอม กิตติขจร ทำการปฏิวัติและจัดตั้งรัฐบาลคณะปฏิวัติขึ้นบริหารประเทศ รัฐบาลได้แสดงเจตนาที่จะปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารและการกำกับดูแลนโยบายจากส่วนกลาง ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการบริหารอุดมศึกษาอย่างชัดเจน รัฐบาลได้ปฏิรูปหน่วยงานที่มีความซ้ำซ้อน ยุบกระทรวงที่ไม่มีคามจำเป็น และให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกระทรวงนโยบายและแผนทำหน้าที่ติดตามผลงานมากกว่าเป็นกระทรวงปฏิบัติการ เพราะฉะนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีมีหน่วยงานระดับกรมปฏิบัติการจำนวนมาก รวมทั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่สังกัดสภาการศึกษาแห่งชาติด้วย (Anatriyavech, 1996 : 208)

การปฏิรูปหน่วยราชการใน พ.ศ.2514 ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ เนื่องจากระบบการพัฒนาวิทยาลัยที่กำลังเป็นรูปร่าง จำเป็นต้องเลือกแนวทางในการกำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยโดยที่ประชุมอธิการบดีจากทุกมหาวิทยาลัย โดยมีข้อเสนออยู่ 3 ประการได้แก่ 1) ดำรงสถานะอย่างเดิมโดยสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ประสานงาน 2) ตั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีโดยโอนสภากิจ สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ และมหาวิทยาลัย

ต่าง ๆ มาอยู่ด้วยกัน ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มส่วนราชการใหม่ขัดต่อหลักการคณะปฏิวัติ และ 3) ตั้งเป็นทบวงในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสำนักงานปลัดทบวงทำหน้าที่ผู้ประสานงาน ระหว่างแต่ละมหาวิทยาลัย

ที่ประชุมอธิการบดีวิพากษ์แผนการปฏิรูปของรัฐบาล บรรจุเข้าอยู่ในวาระพิจารณา โดยประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ เรื่องความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการปฏิรูประบบบริหารการศึกษาตามที่คณะปฏิวัติได้แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานอยู่ในปัจจุบัน และให้ที่ประชุมพิจารณาฐานะของมหาวิทยาลัยในการปฏิรูปครั้งนี้ว่าควรเป็นเช่นไร ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่ามหาวิทยาลัยควรเป็นมหาวิทยาลัยแห่งรัฐตามหลักการที่คณะกรรมการพิจารณาเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเสนอ แต่ถ้าหากรัฐบาลเห็นว่ายังไม่พร้อมที่จะดำเนินการให้เป็นมหาวิทยาลัยแห่งรัฐก็สมควรให้มหาวิทยาลัยสังกัดอยู่สำนักนายกรัฐมนตรีต่อไปก่อนเพื่อเตรียมการเข้าสู่ระบบมหาวิทยาลัยแห่งรัฐตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีชุดก่อนการปฏิวัติได้รับหลักการไว้แล้ว ซึ่งสะท้อนความสำคัญของการควบคุมมหาวิทยาลัยให้เป็นไปอย่างรัฐต้องการ จึงได้พยายามละเว้นการปรับปรุงระบบมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อเรียกร้อง

ในหนังสือที่ระลึกวันคล้ายวันสถาปนาทบวงมหาวิทยาลัยครบ 20 ปี ปรากฏข้อมูลว่าคณะผู้แทนของที่ประชุมอธิการบดีเดินทางไปพบหัวหน้าคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2515 เพื่อชี้แจงประเด็นต่าง ๆ ได้แก่ลักษณะการบริหารการศึกษาโดยทั่วไป ปัญหาหรือสภาพเหตุการณ์ที่มหาวิทยาลัยเคยประสบเมื่อครั้งยังสังกัดอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และพัฒนาการความก้าวหน้าในช่วงที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มติที่ประชุมอธิการบดีมีความต้องการให้มหาวิทยาลัยเป็นอิสระยิ่งขึ้นในรูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับหรือในรูปแบบของมหาวิทยาลัยแห่งรัฐ เพื่อเป็นไปตามหลักสากลนิยม และให้มหาวิทยาลัยนั้นมีความเป็นอิสระในด้านการให้การศึกษาและการค้นคว้าวิจัยยิ่งขึ้น จึงมีเหตุจำเป็นต้องปรับปรุงให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่โดยมีรูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม (University bureaucracy, 1994 : 172-175)

นอกจากนี้มหาวิทยาลัยจะกระจายไปสังกัดกระทรวงต่าง ๆ และจะได้ร่วมมือช่วยเหลือเรื่องต่าง ๆ ประกอบกับการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จะทำให้ได้อยู่ใกล้ชิดกระทรวงนโยบายอื่น ๆ ซึ่งเป็นข้อดีเพราะมหาวิทยาลัยจะต้องมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ ผู้แทนมหาวิทยาลัยในคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะทำหน้าที่เสมือนผู้แทนคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grant Committee) ตามแนวทางของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล อันจะเป็นผลดีต่อมหาวิทยาลัยยิ่งขึ้น

ต่อมาในการประชุมของที่ประชุมอธิการบดีครั้งที่ 4/2515 เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2515 ที่ประชุมจึงได้รับข่าวว่า "...สภาบริหารคณะปฏิวัติ ได้มีมติรับหลักการที่จะให้จัดตั้งทบวงอุดมศึกษาขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อรวมมหาวิทยาลัยทั้งหมดขึ้นตรงต่อทบวงดังกล่าว.." และต่อมาก็ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการ นับเป็นความสำเร็จในความพยายามร่วมกันของ ฝ่ายมหาวิทยาลัยที่จะแสวงหารูปแบบองค์กรบริหารที่เหมาะสมและมีความเป็นไปได้มากที่สุดขณะนั้น โดยได้อาศัยกลไกที่ประชุมอธิการบดีฯ เป็นส่วนสำคัญในการเจรจากับรัฐบาลจนเป็นผลในที่สุด ซึ่งในกรณีดังกล่าวแม้ว่าฝ่ายมหาวิทยาลัยเองจะคิดว่าจะมีอำนาจต่อการออกแบบโครงสร้างองค์กรในรูปแบบของทบวงการเมือง คือเป็นส่วนราชการที่มีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่มีข้อสังเกตสำคัญคือรัฐบาลยังคงให้อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หากแต่มีองค์กรกลางในการประสานงานเป็นการเฉพาะ จุดเปลี่ยนสำคัญที่จะละเลยเสียมิได้ คือ การปรากฏตัวของกลุ่มนักศึกษา นักวิชาการ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาเริ่มทวีความเข้มข้น เพื่อเรียกร้องทางการเมืองในยุคที่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร การที่รัฐบาลเห็นชอบให้มีการตั้งทบวงมหาวิทยาลัย อาจเป็นเพียงเพื่อคลายความกดดันจากฝ่ายผู้บริหารมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วสภาบริหารคณะปฏิวัติ ก็ยังคงยึดโยงการควบคุมมหาวิทยาลัยให้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐอยู่เช่นเดิม

จากที่กล่าวไปข้างต้นจะเห็นว่ากระแสการเคลื่อนไหวของกลุ่มอาจารย์ ปัญญาชน นิสิต นักศึกษา ในสังคมไทยที่มีมาตั้งแต่ ทศวรรษ 2490 – 2510 เป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามควบคุมมหาวิทยาลัยของรัฐบาล เพื่อให้มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นตัวแทนกลุ่มความคิด ความก้าวหน้าของประเทศดำเนินการให้สอดคล้องกับรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ตั้งแต่การบังคับใช้กฎหมายให้โอนจากหน่วยงานนอกระบบราชการเข้าสู่ระบบราชการตั้งกรมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ การจัดโครงสร้างองค์กรภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อการบังคับบัญชาสั่งการ ตามพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไปกลุ่มนิสิต นักศึกษาได้ก้าวขึ้นมาเป็นบทบาททางการเมืองในฐานะที่สามารถต่อรอง เรียกร้อง รวมถึงเป็นกลุ่มที่สนับสนุนข้อเสนอจากฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัยไปยังรัฐบาลได้ การเคลื่อนไหวของนิสิต นักศึกษาในทศวรรษ 2510 ปรากฏตัวขึ้นหลายครั้ง อาทิ การชุมนุมต่อต้านการขึ้นค่าโดยสารรถเมล์ เมื่อ พ.ศ. 2511 การต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น การตั้งกลุ่มสังเกตการเลือกตั้ง การรณรงค์ต่อต้านการล่าสัตว์ในเขตป่าสงวนของผู้เผด็จการทหาร ไปจนถึงการเรียกร้องรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง ฯลฯ นิสิต

นักศึกษากลายเป็นพลังสำคัญที่สุดในการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลทหารและเรียกร้องรัฐธรรมนูญในช่วงเดือนตุลาคม 2516 ในการชุมนุมวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งการชุมนุมในครั้งนั้นถือได้ว่าเป็นการชุมนุมของมวลชนครั้งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย (Lertchoosakul, 2018 : 147) ที่กล่าวถึงบริบททางการเมืองเกี่ยวกับการเคลื่อนไหวของนิสิต นักศึกษาในช่วงคาบเกี่ยวกับการก่อตั้งทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ.2515 นั้นด้วยเชื่อมั่นรัฐบาลได้ตระหนักในความสำคัญของการจัดการอุดมศึกษาที่ต้องกำกับไว้ด้วยระบบราชการเสมอมาและเริ่มผ่อนปรนข้อจำกัดบางอย่างด้วยความตระหนักในความสำคัญของการเรียกร้องของฝ่ายมหาวิทยาลัยที่ประกอบด้วยอาจารย์ นิสิต นักศึกษา ด้วยเช่นกัน

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

เห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยเป็นพื้นที่ที่รัฐได้ให้ความใส่ใจ และสนใจมาโดยตลอด ทั้งในด้านการกำกับนโยบาย การกำกับงบประมาณ รวมถึงการบริหารงานบุคคล รัฐได้พยายามรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้มีรูปแบบตามที่รัฐต้องการอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตคนเพื่อสนองตอบความต้องการแรงงานของประเทศ ที่แปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัย แต่เมื่อรัฐได้ตระหนักถึงอิทธิพลของผู้นิยมมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะอาจารย์ นิสิต นักศึกษา ที่ได้เริ่มเปิดพื้นที่ของตนเองออกมาปรากฏต่อสาธารณะ ทั้งในทางการเมือง เวทีวิชาการ รัฐก็ได้ใช้อำนาจรัฐ ในการควบคุม สั่งการ ให้เป็นไปอย่างรัฐต้องการ เช่น กรณีถ่ายโอนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เข้าสู่ระบบราชการ เมื่อ พ.ศ.2495 ที่รัฐสามารถเอื้อประโยชน์ใด ๆ ให้แก่ผู้นิยมมหาวิทยาลัยได้เป็นนิมิต แต่เมื่อระยะเวลาเปลี่ยนแปลงไป ความตระหนักในหน้าที่ของอาจารย์ที่ถูกกดทับด้วยการบริหารโดยฝ่ายการเมืองที่ไม่เข้าใจบริบทของสังคมมหาวิทยาลัยย่อมทำให้มีปรากฏการณ์ต่อต้านในแบบนักวิชาการ เช่น การจัดประชุมสัมมนาต่าง ๆ เพื่อสะท้อนมุมมอง แนวคิดของตนเอง กลุ่มอาจารย์ นักวิชาการ เพื่อให้รัฐได้รับรู้

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดมหาวิทยาลัยอิสระ (University Autonomy) ไม่ใช่เรื่องใหม่ในสังคมวิชาการไทย หากแต่ถูกหยิบยกขึ้นมาโดยผู้บริหารระดับสูง พร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย จะนำมาใช้บ้าง เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างสังคมอุดมปัญญา ในเชิงอุดมคติ ที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระทางวิชาการ และจะถูกยกเลิกเมื่อรัฐต้องการรวมศูนย์อำนาจให้มหาวิทยาลัยมาอยู่ภายใต้การเมือง เช่น กรณีการถ่ายโอนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้เป็นส่วนราชการ เมื่อ พ.ศ.2495 และสังคมมหาวิทยาลัยยังถูกกำกับอย่างใกล้ชิด ด้วยการมีฝ่ายการเมืองมาทำหน้าที่อธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐ และสุดท้าย รัฐก็ได้ใช้แนวคิดมหาวิทยาลัยอิสระ (University Autonomy) เดียวกันนี้ ผลักให้มหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการออกนอกระบบราชการของมหาวิทยาลัยในยุคแรกเกิดจากความต้องการและการเคลื่อนไหวของผู้นิยมมหาวิทยาลัย ซึ่งในความเป็นจริงมุ่งไปที่ความเป็นอิสระในทางวิชาการ การบริหาร เพื่อความเจริญของระบบอุดมศึกษาเป็นสำคัญ แต่ท้ายที่สุดการออกนอกระบบราชการที่เกิดขึ้นจริงเป็นผลมาจากความต้องการของรัฐที่จะปลดปล่อยภาระด้านงบประมาณมากกว่า และเมื่อต้องดำเนินงานดังกล่าว รัฐก็ยังมีวิธีควบคุมมหาวิทยาลัยด้วยข้อกำหนดและการสร้างระบบอื่น ๆ เช่น ระบบการจัดทำหลักสูตร ระบบประกันคุณภาพ การควบคุมงบประมาณ การกำหนดทิศทางการวิจัย ฯลฯ ดังนั้น จึงไม่สามารถพูดได้อย่างชัดเจนว่าการปรากฏตัวของ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” จะก่อให้เกิดความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย (University Autonomy) ตามแบบที่ควรจะเป็น และการเกิดขึ้นของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเมื่อปี พ.ศ. 2515 จะเป็นจุดเริ่มต้นยุคใหม่ของระบบอุดมศึกษาไทย ที่รัฐเริ่มยินยอมให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารจัดการ ให้เป็นไปตามความต้องการของตนเอง เพราะรัฐยังคงถือครองมือในการควบคุมมหาวิทยาลัยทั้งรูปแบบการประเมิน ประกันคุณภาพ งบประมาณ ฯลฯ ทิศทาง ความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัยไทยจึงอาจจะยังมีการพัฒนาการไม่ต่างจากยุค พ.ศ.2515 เท่าใดนัก

References

- Ananthanathorn, K. (2021). *Compiled from the section which expresses Puey Ungphakorn's opinions that appear in various places in Seminar report on problems and roles of universities in Thailand 1-5 June 1964*. Retrieved 3 June 2021, from <http://puey-ungpakorn.org/index.php/writer/academic/academic01?id=130> (In Thai)

- Anatriyavech, A. (1996). *Faculty Participation in Thai University Governance: A Historical Study*. Doctoral Dissertation, Ph.D. in Higher Education, Department of Higher Education, Chulalongkorn University, Thailand. (In Thai)
- Chandransu, T. (1987). Copy of handwriting Prince Krom Luang Songkhla Nakarin to His Highness Thanee Niwat on "Opinions on Chulalongkorn University" with a report of opinions on the university project. *70 years Chulalongkorn University Founding of Chulalongkorn University*. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (In Thai)
- Chiang Mai University. (2021). *Chiang Mai University's Historical Development Hall (Pin Mala Art Hall)*. Retrieved 19 September 2021, from https://library.cmu.ac.th/pinmala/cmu_request.php (In Thai)
- Darwin, C. (1954). *Report of Sir Charles Darwin to UNESCO on Science in Thailand*. Bangkok: Duplicate document Faculty of Education Library Chulalongkorn University.
- Kasetsiri, C. (1974). Leaders of each generation in Thai history. *Thammasat Journal*, 3(3), 96. (In Thai)
- Kaysabutr, P. (1987). *Adult Education and the Nation-Building Policy of the Field Marshal P. Pibulsonggram Government during 1938-1944*. Master Thesis, M.A. in History, Department of history, Chulalongkorn University, Thailand. (In Thai)
- Kongkirati, P. (2002). *Towards Oct 14th Uprising: The Cultural Politics of Student and Intellectual Movements under Military Dictatorship in Thailand (B.E. 2506-2516)*. Master Thesis M.A. in History, Department of history, Thammasat University, Thailand. (In Thai)
- Lertchoosakul, K. (2018). The Rise, Decline and Revival of the Thai Student Movement. *PSDS Journal of Development Studies*, Puey Ungphakorn School of Development Studies, Thammasat University, 1(1). (In Thai)
- Mahidol University. (2021). *Brief history of Mahidol University*. Retrieved 12 May 2021, from <https://mahidol.ac.th/th/history/> (In Thai)
- Malakul, Pin, M.L. (1996). *An autobiography of ML Pin Malakul*, (commemorating the cremation ceremony). Bangkok: The Teachers Council of Ladprao Printing House. (In Thai)
- Nitithanprapas, I. (2020). *Pridi Banomyong and the social, political and economic foundations of Thailand*. Retrieved 10 May 2021, from <https://pridi.or.th/th/content/2020/05/245> (In Thai)
- Office of the Permanent Secretary, Office of the Prime Minister. (1967). *Report of the 1st university seminar on 16-18 July 1966 at the Swangkhnivas Rehabilitation Center*. Bangkok: Publishing Society of Social Sciences. (In Thai)
- Office of the Permanent Secretary, Office of the Prime Minister. (1968). *Report of the 2nd University Seminar on 29 - 31 July 1967 at the Swangkhnivas Rehabilitation Center*. Bangkok: Publishing Society of Social Sciences. (In Thai)
- Office of the Permanent Secretary University bureaucracy. (1982). *Documentation for the seminar on A suitable model of the university in the future*. Bangkok: Planning Division, Office of the Permanent Secretary University bureaucracy. (In Thai)
- Office of the National Economics and Social Development Council. (2021). *The 1st National Economic Development Plan (Phase 1), 1961-1963*. Retrieved 5 May 2021, from https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3776 (In Thai)
- Office of the National Economics and Social Development Council. (2021). *2nd National Economic and Social Development Plan 1967-1971*. Retrieved 5 May 2021, from https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3777 (In Thai)
- Phatthanasiri, J. (1995). *Guidelines for Independence of Thai Universities*. Master Thesis, LL.M in Law, Thammasat University, Thailand. (In Thai)

- Pridi Banomyong Life and works. 1900-1983. (2021). Retrieved 28 March 2021, from <http://www.pridi-phoonsuk.org/pridi-life-and-works-1900-1983/> (In Thai)
- Royal Thai Government Gazette. (1933). *Thammasat University and Politics Act, B.E. 2476*, Volume 50, March 20, 1933. (In Thai)
- Royal Thai Government Gazette. (1952). *Thammasat University Act, B.E. 2495*, Volume 69, Part 18, March 18, 1952. (In Thai)
- Royal Thai Government Gazette. (1956). *National University Council Act, B.E. 2499*. Volume 73, Section 8 Kor. January 24, 1956. (In Thai)
- Royal Thai Government Gazette. (1956). *Thammasat University Act (No. 2), B.E. 2499*. Volume 73, Section 77, [Special Issue], September 27, 1956. (In Thai)
- Royal Thai Government Gazette. (1959). *National Education Council Act, B.E. 2502*. Volume 76, Section 85 Kor, 2 September 1959. (In Thai)
- Sangvichien, S. (1988). *Siriraj Hundred Years History and evolution*. Bangkok: Victory Power Point. (In Thai)
- Silpa-mag. (2020). *Is it true that Thammasat University? Used to have my own bank*. Retrieved 28 March 2021, from https://www.silpa-mag.com/history/article_55549?fbclid=IwAR3Uc3FYp1V8lPhV9FeC9G9t7vq63VDmzYQOwIS0ccHEslHsjUIMbp98nuY (In Thai)
- Somvichian K. & others. (1964). *Seminar report on problems and roles of universities in Thailand 1-5 June 1964*. Bangkok: Social science review Printing House. (In Thai)
- Suwanakul, K. (1987). *University and the development and direction of the university and the bureaucracy*. The meeting of the President of Thailand, Chiang Mai: Chiang Mai Orchid Hotel. (In Thai)
- Suwanthat, P. (1984). Purchase of land in Thaprachan District. *Thammasat 50 years*. Bangkok: Thammasat University Press. (In Thai)
- Thanarat, S. (1964). Opening speech of the National Education Council, *Speech Composition of Marshal Sarit Thanarat 1959-1964*. Bangkok: Press Office of the Prime Minister's Office. (In Thai)
- Ungphakorn, P. (1970). *University Administration* Documentation for the Seminar on Universities in the Government Administration, 4-6 September 1970 at the Swangkhnavas Rehabilitation Center, Samut Prakan. Bangkok: Office of the Education Council. (In Thai)
- University bureaucracy. (1976). *Guidance on higher education*. Bangkok: University bureaucracy.
- University bureaucracy. (1994). *20 years of University bureaucracy*. Bangkok: Chulalongkorn University Press. (In Thai)
- Srisa-arn, V. (1975). *Principles of higher education*. Bangkok: Wattana Panich. (In Thai)
- Srisa-arn, V. (1988). *Higher education of the United States according to the views of Thai educators*. Bangkok: National Institute of Development Administration. (In Thai)
- Srisa-arn, V. (2015). *University Autonomy: University Administration Innovation in Thailand*. Bangkok: National Institute of Development Administration. (In Thai)
- Uwanno, B. (1997). Independence of Chulalongkorn University. *Journal of Chulasamphan* (Special Edition) "Independent University", (July), 7. (In Thai)
- Wongsayan, C. (1989). *Thai education system in the constitutional monarchy from 1932 to 1977*, (commemorating the cremation ceremony). Bangkok: The Teachers Council of Ladprao Printing House. (In Thai)