



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีรากฐานถือกำเนิดมาจากมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งเดิมมหาวิทยาลัยได้สังกัดกระทรวงต่าง ๆ จนถึงปี พ.ศ. 2502 จึงได้มีการโอนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในขณะนั้นมี 5 แห่ง¹ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หลังจากที่มีมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2514 คณะปฏิวัติซึ่งมี จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า ได้มีนโยบายที่จะปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้มีแนวคิดที่จะพิจารณาบูรรวมหน่วยงานที่ไม่มี ความจำเป็นและมีงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น รวมทั้งการโอนหน่วยงานในเชิงปฏิบัติและดำเนินการจากสำนักนายกรัฐมนตรี ไปให้กระทรวงต่าง ๆ เพื่อให้สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกระทรวงในเชิงนโยบายและแผนงานกับการติดตามประเมินผล ซึ่งในขณะนั้นมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นกรมในเชิงปฏิบัติที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ประสานมหาวิทยาลัยจึงอยู่ในข่ายที่จะต้องพิจารณาของคณะปฏิวัติเช่นเดียวกัน และคณะปฏิวัติก็ได้มีแนวคิดที่จะให้โอนมหาวิทยาลัยไปสังกัดกับกระทรวง ซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษา คือ กระทรวงศึกษาธิการ

1 "พระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502," ราชกิจจานุเบกษา 76 (2 กันยายน 2502) : 9-13.

อธิการบดีมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ซึ่งขณะนั้นกำลังประชุมแก้ไขปัญหาเรื่องกีฬาที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ทราบว่ามหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะถูกโอนไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้ประชุมร่วมกันให้จัดตั้งที่ประชุมอธิการบดีขึ้น² ในขณะนั้นมหาวิทยาลัยก็ได้มีแนวความคิดร่วมกันที่จะพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ที่ประชุมอธิการบดีจึงอาศัยหลักการของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล พร้อมทั้งที่จะหาทางให้มหาวิทยาลัยอยู่ร่วมกันในสังกัดเดียวกันต่อไป จึงได้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษารูปแบบที่จะให้มหาวิทยาลัยยังคงอยู่ในฐานะระบบเดียวกัน โดยไม่ต้องสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อจะได้เสนอความเห็นไปยังคณะปฏิวัติ ผลการดำเนินการของที่ประชุมอธิการบดี ทำให้คณะปฏิวัติเห็นชอบที่จะยังคงให้มหาวิทยาลัยอยู่รวมในสังกัดหน่วยงานเดียวกัน โดยไม่ต้องโอนไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงได้จัดตั้งทบวงในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นมากำกับดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐ เรียกว่าทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 โดยให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา นอกจากที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ หลังจากที่ได้จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงได้กำหนดระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นไว้ โดยให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้³

- (1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ
- (2) กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย

² ทบวงมหาวิทยาลัย, "รายงานการสัมมนาแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต," 27-29 พฤษภาคม 2525.

³ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ข้อ 2," ราชกิจจานุเบกษา 89 (13 ธันวาคม 2515) ; 92-93.

- (3) เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย
- (4) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย
- (5) ติดตามการประเมินผลการจัดการศึกษา และเป็นศูนย์ประสานงานด้านการจัดการศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัย
- (6) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
- (7) พิจารณานุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
- (8) ส่งเสริมการวิจัยการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย เพื่อเสนอวิธีการแก้ไข ปัญหาและปรับปรุงการศึกษาให้ก้าวหน้า
- (9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ

ในการบริหารงานดังกล่าวข้างต้นกำหนดให้มีคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ เป็นองค์กรที่ให้ความปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ

ต่อมาอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการและการกำกับ การศึกษาในระดับอุดมศึกษากว้างขวางมากขึ้น มิใช่เฉพาะของรัฐเท่านั้น ยังได้กำกับการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของเอกชนด้วย และเพื่อให้การดำเนินการกำกับการศึกษาได้อย่างอิสระ จึงได้ เสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงฐานะทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็น ทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งไม่สังกัดส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง 4 เมื่อได้ปรับปรุง

4 "พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2520 ข้อ 28," ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) ; 303-308.

ฐานะเป็นทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว จึงได้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 และได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยใหม่ดังนี้ คือ 5

- (1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ
- (2) กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและวิทยาลัยเอกชน
- (3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (4) วางระเบียบปฏิบัติในกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (5) เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (6) ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และประสานการจัดการศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด และวิทยาลัยเอกชน
- (7) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และ เลิกมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (8) พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวมและเลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (9) ส่งเสริมการวิจัยการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- (10) วินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินงานกิจการของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ
- (11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย

5 "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 มาตรา 4," ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 309-315.

ในการบริหารงานดังกล่าวข้างต้น ก็ยังคงมีคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นองค์กร
ที่ทำให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

ในปี พ.ศ. 2533 และ พ.ศ. 2535 ทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ
จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นอีก 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
ตามลำดับสถานะของมหาวิทยาลัยทั้ง 2 แห่ง มิได้เป็นส่วนราชการแต่มีสถานะเป็นมหาวิทยาลัย
ในกำกับรัฐบาล จึงทำให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติ
เดิมไม่ครอบคลุมสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ประกอบกับภารกิจในด้านต่าง ๆ
ของทบวงมหาวิทยาลัยได้เปลี่ยนแปลงไป จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบการ
ปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 เสียใหม่เพื่อให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงได้ปรับปรุง
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้กำกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
ที่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นส่วนราชการ ดังนี้ 6

1. กำหนดความหมายสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไว้ ดังนี้

"สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด" หมายความว่า มหาวิทยาลัยและสถาบันของ
รัฐที่เป็นส่วนราชการสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

"สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ" หมายความว่า มหาวิทยาลัยและสถาบันของ
รัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย"

2. กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไว้ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้อง
กับแผนการศึกษาแห่งชาติ

6 "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2537 มาตรา 3 ทวิ และมาตรา 4," ราชกิจจานุเบกษา 111 (13 มิถุนายน 2537) ;
1-3.

- (2) กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- (3) รับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- (4) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
- (5) เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับต่อคณะรัฐมนตรี
- (6) ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และประสานการจัดการศึกษาระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- (7) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและเลิกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับต่อคณะรัฐมนตรี
- (8) พิจารณานุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและเลิกสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
- (9) พิจารณานุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด
- (10) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย
- (11) วางระเบียบการปฏิบัติราชการ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกิจการต่าง ๆ ร่วมกันของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด อันมิใช่กิจการของสถาบันแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ
- (12) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย

จากพระราชบัญญัติดังกล่าว การบริหารการอุดมศึกษาของรัฐทั้งที่เป็นส่วนราชการ ไม่เป็นส่วนราชการและเอกชน จึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย แต่อำนาจในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ในกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ น่าจะมีความแตกต่างกัน ดังที่กฎหมายได้บัญญัติใช้คำต่างกัน เช่น กรณีตามมาตรา 4 (7) และ (9) กล่าวคือ ใน (7) ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการในสังกัด และที่มีอำนาจราชการ ในขณะที่อำนาจใน (9) ซึ่งให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณานุมัติการจัดตั้ง

ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็น ส่วนราชการในสังกัดเท่านั้น ไม่รวมถึงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีไม่ใช่อำนาจและสถาบัน อุดมศึกษาเอกชนด้วย หรือแม้แต่อำนาจตามมาตรา 4 (11) รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ก็ไม่อาจใช้อำนาจนี้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีไม่ใช่อำนาจและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ ดังนั้น จึงสมควรที่จะมีการศึกษาวิจัยในเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ในการกำกับดูแลตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 นั้น มีความแตกต่างในเรื่องใดบ้าง และทบทวนทศบุรีวิเคราะห์เพื่อให้ ทราบว่ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ควรมีอำนาจในการกำกับดูแลในเรื่องต่าง ๆ มาก น้อยเพียงใด

สมมติฐาน

ด้วยเหตุนี้ วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการ ทบวงมหาวิทยาลัย ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของ ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการ ของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เหนือสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาในกำกับทบวงมหาวิทยาลัย สถาบันอุดมศึกษาเอกชน และสถาบันอุดมศึกษาออกทบวงมหาวิทยาลัยไว้ในลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่การใช้อำนาจเหนือสถาบันทั้ง 4 ประเภทนี้อาจแตกต่างกัน และความแตกต่างนี้จะเหมาะสม หรือไม่อย่างไร

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาถึงขอบเขต อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและ เอกชนดังนี้ คือ

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่มีฐานะเป็นส่วนราชการ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเอกชน
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาออกสังกัด และสถาบันวิชาชีพ

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ จะเป็นการศึกษาวิจัยแบบเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษารวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย ตำรา บทความ และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำข้อมูลที่ได้มาพิจารณาสรุปวิเคราะห์ เพื่อกำหนดเป็นหลักเกณฑ์หรือแนวทางที่ชัดเจนในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและ เอกชน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย CHULALONGKORN UNIVERSITY

1. เพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและ เอกชน
2. เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ที่จะกำกับดูแลในเรื่องต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ว่าในแต่ละเรื่องนั้นมีบทบาทกำกับดูแลได้มากน้อยเพียงใด
3. เพื่อนำผลศึกษาวิจัยเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและ เอกชนของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยให้เหมาะสมต่อไป