



อำนาจหน้าที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
กับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับ

การบริหารกิจการอุดมศึกษาของรัฐ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามบทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และเพื่อให้การกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น จึงได้ให้คำจำกัดความสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไว้ในมาตรา 3 ทวิ ดังนี้

"สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด" หมายความว่า มหาวิทยาลัยและสถาบันของรัฐที่เป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

"สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ" หมายความว่า มหาวิทยาลัยและสถาบันของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

ในการบริหารงานสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับตามกฎหมายดังกล่าว มีองค์กรบริหารงานวิชาการช่วยย้าคำปรึกษาแนะนำ เรียกว่า "คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย" ส่วนเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด จะมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้วางกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัย" ดังนั้น จึงอาจวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหาร และอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ดังนี้คือ

รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับองค์กรกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ในการบริหารการอุดมศึกษา รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในหลายกรณีที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยอาจใช้อำนาจหน้าที่ได้เอง โดยลำพัง โดยเฉพาะอำนาจในการบังคับบัญชาสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม ในการบริหารการอุดมศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาทั้งของ รัฐและเอกชน ตลอดจนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะใช้อำนาจนี้ได้ภายใต้คำปรึกษาแนะนำ หรือการตัดสินใจร่วมกับ องค์การอื่นที่มีลักษณะ เป็นคณะกรรมการ ซึ่งในที่นี้จะได้ศึกษาเฉพาะอำนาจของรัฐมนตรีว่าการ ทบวงมหาวิทยาลัย ในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในขณะที่จะใช้อำนาจโดยลำพัง มิได้ กล่าวคือ

ประการแรก ถ้าเป็นเรื่องบริหารการอุดมศึกษาโดยทั่วไป รัฐมนตรีว่าการทบวง มหาวิทยาลัยต้องใช้อำนาจโดยคำปรึกษาแนะนำของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย

ประการที่สอง การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ พลเรือนในมหาวิทยาลัย รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยต้องใช้อำนาจในฐานะที่เป็นกรรมการ ในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.)

ดังนั้น จึงอาจศึกษาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารทั้งสององค์กรดังกล่าวได้ ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ในฐานะที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการทบวง มหาวิทยาลัยในการบริหารงานอุดมศึกษา ได้กำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้ คือ

1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้ ดังนี้

"มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้อำนวยการสำนัก กงประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ และในจำนวนนี้จะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิจาก ภาคเอกชนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิ

ให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการและเลขานุการ และรองปลัดทบวงมหาวิทยาลัยคนหนึ่ง เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ" ¹

"มาตรา 6 ให้คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ให้คำปรึกษา คำนวณ และความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ในเรื่องที่ยกยติไว้ ในมาตรา 4 และตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย" ²

จะเห็นว่า โดยกฎหมายได้แบ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยไว้ 2 ประเภท คือ ประเภทแรก คณะกรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการอุดมศึกษา และประเภทที่สอง คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นเพียงผู้เสนอชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ส่วนการได้มาซึ่งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวิธีการได้มาอย่างไรนั้น ในทางปฏิบัติปลัดทบวงมหาวิทยาลัยจะเป็นผู้ดำเนินการและเสนอรายชื่อผู้ที่จะเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณา พบว่าบางครั้งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่เห็นด้วย และได้เปลี่ยนแปลงรายชื่อประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก็เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยอยู่แล้ว เพราะคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา เมื่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเสนอรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไปยังคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วย รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็ต้องนำกลับมาพิจารณาทบทวนและเสนอไปใหม่ แต่ในทางปฏิบัตินั้นปัญหาดังกล่าวไม่เกิดขึ้น คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเสนอรายชื่อไปทุกครั้ง หากคณะรัฐมนตรีจะไม่เห็นด้วยก็จะ เป็นกรณีที่มีได้ เสนอ

¹ "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537," ราชกิจจานุเบกษา 111 (13 มิถุนายน 2537) ; 1-3.

² "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520," ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) ; 310-312.

รายชื่อกรรมการเป็นไปตามองค์ประกอบที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมาจากภาคเอกชนไม่น้อยกว่าหนึ่งงานสาม แต่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามองค์ประกอบดังกล่าว อนึ่ง ผู้เขียนให้ข้อสังเกตว่ากฎหมายมิได้บัญญัติคุณสมบัติของคณะกรรมการไว้

1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่เพียงให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4³ หรือที่รัฐมนตรีมอบหมาย ปัญหาจึงมีว่า หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมิได้ให้คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าเมื่อกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ได้บัญญัติไว้ว่า ต้องให้คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นหรือให้คำปรึกษาแนะนำก่อน การที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้ทำตามกฎหมายบัญญัติไว้ การกระทำดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ (vice de procédure) ซึ่งถือว่าเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนได้ แต่เมื่อคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องใดไปแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยอาจจะไม่เห็นด้วย และความเห็นต่างก็มีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจได้ ซึ่งในทางปฏิบัติขณะนี้จะไม่ค่อยมีปัญหาดังกล่าว

2. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ในฐานะองค์การกลางบริหารงานบุคคลที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มีกฎหมายเฉพาะที่เรียกว่า "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

³ "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537," ราชกิจจานุเบกษา 111 (13 มิถุนายน 2537) ; 1-3.

มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507" ซึ่งได้บัญญัติไว้ทั้งหมด 5 มาตรา โดยเฉพาะมาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ว่า "การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การรอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการ และลูกจ้างของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง" รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้อาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว ออกกฎกระทรวงโดยได้กำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2520) ไว้ดังนี้

2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้ ดังนี้

"ข้อ 3 ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า "ก.ม." ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นรองประธาน และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นข้าราชการการเมือง กรรมการพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง หรือสมาชิกรัฐสภา เว้นแต่สมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน จำนวนไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน โดยต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ซึ่งรับราชการอยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการ และเลขานุการ" 4

4 "กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2520) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507," ราชกิจจานุเบกษา 92 (14 กรกฎาคม 2520) ; 15.

จะเห็นว่ากฎทบทวงได้กำหนดองค์ประกอบไว้อยู่ 2 ประเภท คือ ประเภทแรก
 กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
 เป็นรองประธาน และปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนประเภทที่สอง
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าเก้าคนและไม่เกินสิบห้าคน โดยต้องเป็นข้าราชการพลเรือน
 ในมหาวิทยาลัยซึ่งรับราชการอยู่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และจะต้องโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จึงเป็น
 อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาความ
 กราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การดำเนินการให้ได้มาซึ่งรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
 ในทางปฏิบัติปลัดทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะเลขานุการ ก.ม. จะแจ้งให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
 20 แห่ง ประธานที่ประชุมสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ ประธานที่ประชุมอธิการบดี
 มหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทยเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรเป็นกรรมการข้าราชการพลเรือนใน
 มหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ แล้วก็จะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ คือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
 จำนวน 15 คน จะมาจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3 คน สำนักงาน ก.พ. กระทรวง
 การคลัง สำนักงานประมาณ ผู้แทนสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ 1 คน ผู้แทนจากที่ประชุม
 อธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย 4 คน และเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่มีตำแหน่ง
 ทางวิชาการไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์อีก 7 คน เมื่อพิจารณาแล้วก็จะเสนอรายชื่อให้รัฐมนตรี
 ว่าการทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณา กรณีที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่เห็นด้วยจะปรับ
 เปลี่ยนรายชื่อได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า มีอำนาจปรับเปลี่ยนได้ในฐานะที่เป็นผู้เสนอ ถึงแม้ว่า
 การปรับเปลี่ยนนั้นจะต่างกับหลักเกณฑ์ที่ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะเลขานุการ ก.ม. เสนอ
 มาก็ได้ เพราะเป็นเกณฑ์ภายในมิได้บัญญัติไว้ในกฎทบทวง แต่การปรับเปลี่ยนชื่อต้องไม่ต่าง
 จากองค์ประกอบกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่กฎทบทวงได้กำหนดไว้ว่าต้องเป็นข้าราชการพลเรือนใน
 มหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งด้วย เมื่อเสนอรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้คณะรัฐมนตรี
 พิจารณาเพื่อนำความกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ในทางปฏิบัติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
 คณะรัฐมนตรีจะเห็นด้วยกับรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเสมอ

2.2 อำนาจหน้าที่ รัชชูปถัมภ์ที่ได้บัญญัติไว้ให้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎทรวง ซึ่งหมายความว่าเมื่ออำนาจในการพิจารณากำหนดระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตั้งแต่การกำหนดตำแหน่ง การสรรหา การแต่งตั้งจนถึงการออกจากราชการ เป็นอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวที่มีอำนาจในการพิจารณาเปิดเสรี ซึ่งต่างกับคณะกรรมการทรวงมหาวิทยาลัยที่มีอำนาจหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแนะนำ ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาอนุมัติเรื่องใดแล้ว หากเป็นเรื่องที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา รัฐมนตรีจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามมติ ก.ม. จะเปลี่ยนมติของ ก.ม. ที่อนุมัติไว้ไม่ได้ ดังเช่นเรื่องการแต่งตั้งศาสตราจารย์ เมื่อ ก.ม. อนุมัติ รัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัยต้องรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อความทราบบังคับมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง 5 และนายกรัฐมนตรีก็ต้องนำความทราบบังคับมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งทุกราย แต่ก็มีบางเรื่องที่กฎทรวงได้บัญญัติไว้ให้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้ เช่น เรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย บางเรื่องเมื่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยพิจารณาแล้ว จะต้องรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยสั่งการ ในบางกรณีนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.ม. พร้อมกับได้แสดงความเห็นในเรื่องดังกล่าว ก.ม. ก็จะต้องมาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง เมื่อ ก.ม. มีมติเป็นอย่างไรก็รายงานนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งเพื่อวินิจฉัยสั่งการ ดังนั้น หากจะพิจารณาแยกอำนาจของรัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับอำนาจบริหารงานบุคคลที่สำคัญมีอยู่ 3 ประการ คือ

1) อำนาจในการวางกฎเกณฑ์ (regulatory powers) นั่นคือ มีอำนาจออกกฎทรวงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 เป็นอำนาจที่รัฐมนตรีว่าการทรวงมหาวิทยาลัยต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี

5 "กฎทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ข้อ 24 (1)," ราชกิจจานุเบกษา 109 (17 เมษายน 2535) ; 49.

2) อำนาจในการกำหนดมาตรฐานบริหารงานบุคคล ตามมาตรา 4 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ต้องใช้อำนาจโดยคำแนะนำของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย และมาตรฐานบริหารงานบุคคล เช่นว่านี้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยอาจจะออกระเบียบทบวงมหาวิทยาลัย เช่น ระเบียบว่าด้วยการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ

3) อำนาจการบรรจุแต่งตั้งและการดำเนินการทางวินัย กับข้าราชการในสำนักงานปลัดทบวง และสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี โดยไม่ต้องผ่านคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพราะมิใช่เป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แต่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญโดยอาศัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมาซึ่งบังคับ

จะเห็นได้ว่า อำนาจอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ได้กล่าวไว้ใน 3 ข้อดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยอาจใช้อำนาจในฐานะรองประธาน ก.ม. คนหนึ่ง หนึ่งเสียงเท่ากับกรรมการอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารทั้งสององค์กรดังกล่าวแล้ว เป็นองค์กรที่ช่วยในการบริหารงานที่เกี่ยวกับการบริหารงานวิชาการ และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในสังกัดเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ดังจะได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจในการกำกับดูแลเรื่องต่าง ๆ ว่าจะมีความแตกต่างหรือเท่าเทียมกันอย่างไร ทั้ง ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน

อำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ในการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 4 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับดูแลในเรื่องต่าง ๆ ดังนั้น จึงอาจกล่าวถึงอำนาจหน้าที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับ ดังนี้คือ

1. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด

รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทุกเรื่องที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 เว้นแต่เรื่องการพิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และ เลิกสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จะต้องกำกับตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ที่จะกำกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด ดังนี้

1.1 การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ตามบทบัญญัติมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ "กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ" เมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะกำกับในเรื่องนโยบายและแผนอุดมศึกษานั้น มีได้บัญญัติไว้เฉพาะสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่ยังคงรวมถึงสถาบันอุดมศึกษานอกทบวงมหาวิทยาลัยอีกด้วย แต่ความเป็นจริงในปัจจุบันนี้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับในการจัดทำแผนพัฒนาอุดมศึกษาเพียงสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด และก็เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเท่านั้น ส่วนสถาบันอุดมศึกษาเอกชนถึงแม้ว่าจะมีการจัดทำแผนอุดมศึกษาอยู่บ้าง แต่ก็มีได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ เพราะการที่จะดำเนินการโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดตั้งคณะใหม่ หรือเปิดสอนหลักสูตรใหม่นั้น เป็นเรื่องของความพร้อมของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หากจะกำหนดโครงการต่าง ๆ ไว้ให้อยู่ในแผนพัฒนาอุดมศึกษาเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็ไม่สามารถกำกับได้เพราะการที่จะดำเนินการโครงการใดหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับความพร้อมของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น มีได้ขึ้นอยู่กับแผนพัฒนาอุดมศึกษา เพราะรัฐก็มิได้สนับสนุนงบประมาณให้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็ได้ดำเนินการจัดทำแผนพัฒนา

อุดมศึกษาของรัฐโดยคำแนะนำของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ในขณะนี้เรียกว่า แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) โดยได้กำหนดนโยบายไว้ 5 ด้าน คือ

- (1) ด้านการบริหาร
- (2) ด้านการจัดการศึกษา
- (3) ด้านการวิจัยและพัฒนา
- (4) ด้านบริการวิชาการ
- (5) ด้านทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

การกำกับมหาวิทยาลัยในสังกัดให้ดำเนินการตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะกำกับตามแผนการดำเนินการของโครงการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา การที่มหาวิทยาลัยจะเสนอขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือจะเปิดสอนหลักสูตรใหม่ ต้องเป็นโครงการที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาแล้ว หากมหาวิทยาลัยจะจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือเปิดสอนหลักสูตรใหม่ที่มีกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา จะกระทำได้เพียงใดหรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากมหาวิทยาลัยจะกระทำเป็นการภายในย่อมกระทำได้ แต่มหาวิทยาลัยจะไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะดำเนินการโครงการดังกล่าว

เมื่อได้มีการใช้แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปจนถึงครึ่งแผน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็อาจจะให้มหาวิทยาลัยได้พิจารณาปรับปรุงโครงการต่าง ๆ ทั้งที่มีอยู่และไม่มีอยู่ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา หรือที่เรียกว่าปรับแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เช่น แผนการผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาที่ขาดแคลนที่จำเป็นต้องเร่งรัดการผลิตบัณฑิตเพิ่มในสาขาทันตแพทยศาสตร์ สาขาแพทยศาสตร์ สาขาวิศวกรรมศาสตร์ สาขาเภสัชศาสตร์ สาขาพยาบาลศาสตร์ เป็นต้น ดังนั้น หากมหาวิทยาลัยจะปรับแผนการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็อาจกำหนดโครงการดังกล่าวให้อยู่ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ แต่บางกรณีถึงแม้จะเป็นเรื่องที่อยู่ในนโยบาย หากมหาวิทยาลัยไม่มีความพร้อมก็อาจจะไม่จัดให้อยู่ในแผนได้ เช่น

กรณีของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ได้เสนอขอบรรจุหลักสูตรอุตสาหกรรมศาสตรบัณฑิต (ต่อเนื่อง 2 ปี) สาขาวิศวกรรมโยธา และสาขาวิศวกรรมอุตสาหการ ให้อยู่ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระยะที่ 7 แต่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาเห็นว่ามหาวิทยาลัยควรจะดำเนินการเตรียมความพร้อมด้านอาจารย์ อุปกรณ์ สถานที่ฝึกปฏิบัติ สำหรับนักศึกษาในคณะอย่างมีคุณภาพมากกว่าจะเร่งการขยายเปิดหลักสูตรสาขาใหม่นอกแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา จึงให้ชะลอการบรรจุหลักสูตรดังกล่าวในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระยะที่ 7 ไว้ก่อน 6

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายตามนัยมาตรา 4 (1) แล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยหรือนอกทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อกำหนดนโยบายและเป้าหมายการผลิตบัณฑิตในระดับอุดมศึกษาให้เป็นไปในทิศทางและมีคุณภาพมาตรฐานเดียวกัน เพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

1.2 การกำหนดมาตรฐานการศึกษาและเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ตามบทบัญญัติมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ "กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน" จากบทบัญญัติกฎหมายการกำกับดูแลดังกล่าว อาจพิจารณาวิเคราะห์ได้ดังนี้

6 ทบวงมหาวิทยาลัย, "หนังสือที่ ทม.0204/22559 เรื่อง ขอให้พิจารณาทบวงมหาวิทยาลัยอุตสาหกรรมศาสตรบัณฑิตในแผนพัฒนาอุดมศึกษา ระยะที่ 7" 16 สิงหาคม 2536.

1) การกำหนดมาตรฐานการศึกษา ตามบทบัญญัติกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดมาตรฐานการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน โดยข้อกฎหมายดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใดนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรจะต้องพิจารณาคำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ" ก่อนว่ามีความหมายอย่างไร จากความเห็นของคณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ให้ความเห็นการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2537 ซึ่งได้ให้ความเห็นคำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ" ไว้ว่า มีความหมายกว้างกว่าคำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับ" เพราะจะหมายความรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดหรือในกำกับของกระทรวงทบวง กรมใด ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะกำหนดมาตรฐานการศึกษา จึงมิใช่จำกัดเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น ยังครอบคลุมสถาบันอุดมศึกษานอกทบวงมหาวิทยาลัย แต่ความเป็นจริงในปัจจุบันนี้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำกับมาตรฐานการศึกษาได้เฉพาะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น และการกำกับในเรื่องมาตรฐานการศึกษาระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็ยังคงมีความแตกต่างกันอีก อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะวิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น อาจจะต้องพิจารณาคำว่า "มาตรฐานการศึกษา" ก่อนว่ามีความหมายอย่างไร ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอาน ได้กล่าวไว้ในเอกสารประกอบการสอนวิชาหลักการอุดมศึกษาพอสรุปได้ดังนี้ คือ "มาตรฐานการศึกษา คือ คุณภาพของอาจารย์และนักศึกษา ตลอดจนปัจจัยด้านอื่น ๆ อีก เช่น ห้องสมุด วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ เป็นต้น" ดังนั้น จึงอาจพิจารณาวิเคราะห์อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในการกำกับมาตรฐานการศึกษาได้ดังนี้ คือ

(1) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งหมายความรวมถึงในสังกัดและในกำกับ ในปัจจุบันนี้หากจะพิจารณาว่าได้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า มีอยู่แต่ไม่ได้อยู่รวมกันเหมือนสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แต่ได้อยู่ตามกฎหมายอื่น กล่าวคือ การที่จะมีอาจารย์จำนวนเท่าใด คุณวุฒิระดับใด ในการเปิดสอนหลักสูตรสาขาวิชาใด ก็จะมีอยู่ที่

กฎหมายบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยมืองค์กรกลางบริหารงานบุคคล (ก.ม.) เป็นผู้พิจารณาจัดกรอบอัตรากำลัง สำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด แต่ถ้าเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับอยู่ที่สภามหาวิทยาลัย ส่วนการที่จะมีห้องสมุด วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ และงบประมาณที่จะดำเนินการเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายวิธีการงบประมาณ โดยมีสำนักงบประมาณเป็นผู้พิจารณา ดังนั้น ในเรื่องเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา อาจจะมีแนวทางการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยได้ 2 แนวทาง คือ

แนวทางแรก บ่อยให้เกณฑ์มาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐยังกระจัดกระจายกันอยู่ในกฎหมายอื่น และวิธีการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยถือว่ารัฐเป็นผู้จัดการศึกษาเสียเอง แล้วรัฐยอมเคารพมาตรฐานการศึกษาในเรื่องต่าง ๆ อาทิเช่น สัดส่วนอาจารย์! นิสิต สัดส่วนคุณวุฒิของอาจารย์ตรี! โท! เอก ตลอดจนจำนวนอาจารย์ที่มีอยู่ในกฎหมายบริหารงานบุคคล ส่วนเกณฑ์มาตรฐานห้องสมุด วัสดุอุปกรณ์การศึกษา อาคารสถานที่ก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายวิธีการงบประมาณ การปล่อยให้การดำเนินการในเรื่องของมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอยู่ในลักษณะเช่นนี้ ก็มีข้อดีตรงที่มีความยืดหยุ่น ขึ้นอยู่กับกฎหมายและทางปฏิบัติตลอดจนความพร้อมของงบประมาณ แต่ก็มีข้อเสียตรงที่มาตรฐานการศึกษาต่างกันมาก ทั้งที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้วยกัน ยิ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนอกทบวงมหาวิทยาลัยด้วยแล้ว ปัญหาดังกล่าวจะยิ่งรุนแรงขึ้น เช่น เกณฑ์มาตรฐานอาจารย์ของสถาบันราชภัฏ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู อาจแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับเกณฑ์มาตรฐานของทบวงมหาวิทยาลัยที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ดังนั้น แนวทางที่สองที่จะกล่าวถึงจึงเป็นแนวทางที่น่าจะพิจารณา

แนวทางที่สอง พิจารณากำหนดเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา และประกาศเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาทั่วไปทั้งในทบวงมหาวิทยาลัยและนอกทบวงมหาวิทยาลัย ก็จะเป็นแนวทางให้ได้มาตรฐานเดียวกัน และสะดวกต่อการพิจารณาจำนวนอาจารย์ งบประมาณ ตลอดจนเป็นแนวทางในการพิจารณาความพร้อมในการเปิดสอนหลักสูตรต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกประเภท ไม่ว่าจะสังกัดอยู่ในกระทรวง ทบวง และกรมใด

(2) สถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา 15 การเปิดดำเนินการในสาขาวิชาใดในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสถาบัน

การขอเปิดดำเนินการในสาขาวิชา และการให้ความเห็นชอบในการเปิดดำเนินการในสาขาวิชา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎทรวง" 7

รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบัน จึงได้ออกกฎทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2525) 8 ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดที่ประสงค์จะเปิดดำเนินการในสาขาวิชาใด ให้ยื่นคำขอพร้อมทั้งโครงการเปิดดำเนินการสาขาวิชา แต่กฎทรวง ฉบับดังกล่าวก็ยังไม่ได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาไว้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบัน จึงได้กำหนดเกณฑ์การรับรองมาตรฐานการศึกษาไว้ 2 ระดับ คือ ระดับไม่สูงกว่าปริญญาตรี 9 และระดับบัณฑิตศึกษา 10 เมื่อสถาบันอุดมศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

7 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535," ราชกิจจานุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) ; 3.

8 "กฎทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 93 (23 ธันวาคม 2525) ; 4-6.

9 ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย, "เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณารับรองมาตรฐานการศึกษา และการพิจารณาประเมินคุณภาพ การจัดการศึกษาสาขาวิชา หลักสูตรระดับอุดมศึกษาที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรีในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2533," (อัสสาเนา)

10 ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย, "เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณารับรองมาตรฐานการศึกษา และการพิจารณาประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาสาขาวิชา หลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2534," (อัสสาเนา)

เอกชนได้ยื่นคำขอเปิดดำเนินการสาขาใดที่เป็นไปตามเกณฑ์การรับรองมาตรฐานการศึกษา แล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องกำกับให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จะเห็นว่าการที่รัฐได้มอบหมายให้เอกชนจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาซึ่งถือเสมือนหนึ่งทำหน้าที่แทนรัฐนั้น รัฐจะต้องประกันคุณภาพการจัดการศึกษาโดยผ่านรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยให้ทำหน้าที่กำกับดูแล ดังนั้น เกณฑ์มาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงอาจมีความแตกต่างกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้

2) การกำหนดมาตรฐานหลักสูตรการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำหนด เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายที่ ๒๓๖ บัญญัติคำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ" ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้แล้วว่ามีความหมายกว้างขวาง รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมอื่นด้วย ดังนั้น อำนาจหน้าที่ในการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรที่จะให้สถาบันอุดมศึกษาซึ่งทั้งในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและนอกทบวงมหาวิทยาลัย ในปัจจุบันนี้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย จึงได้กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ไว้ดังนี้ ๑๑

1. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง พ.ศ. 2534
2. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรอนุปริญญา พ.ศ. 2532
3. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2532
4. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต พ.ศ. 2533

๑๑ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, "ประมวลเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรของทบวงมหาวิทยาลัย และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง"

5. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. 2533
6. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรปริญญาตรีทางการศึกษา พ.ศ. 2521
7. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรพยาบาลระดับต้น พ.ศ. 2525
8. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรพยาบาลศาสตรระดับวิชาชีพ พ.ศ. 2525
9. เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรพยาบาลศาสตรระดับวิชาชีพ (ต่อเนื่อง 2 ปี) พ.ศ. 2527

จากเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรดังกล่าว อาจวิเคราะห์อำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลมาตรฐานหลักสูตรการศึกษาได้ ดังนี้

(1) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งหมายถึงในสังกัดและในกำกับรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้มอบอำนาจการพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้แก่อธิการบดี โดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบัน ตามคำสั่งทบวงมหาวิทยาลัยที่ 5/2538 ลงวันที่ 10 มกราคม 2538 โดยมีเงื่อนไข ดังนี้

1. หลักสูตรที่จะเปิดสอน ต้องได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาแล้ว หากเป็นหลักสูตรนอกแผนฯ ต้องเสนอให้ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณารับเข้าแผนก่อน
2. หลักสูตรที่จะเปิดสอน ต้องมีโครงสร้างและมาตรฐานตามเกณฑ์ที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด
3. หลักสูตรที่จะเปิดสอน ต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันก่อนการเปิดสอน
4. หลักสูตรที่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้แจ้งทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่หลักสูตรได้รับความเห็นชอบ พร้อมทั้งส่งเอกสารหลักสูตรที่มีหัวข้อและรายละเอียดครบถ้วนตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดไปด้วย เพื่อทบวงมหาวิทยาลัยจะได้แจ้งสำนักงาน ก.พ. พิจารณารับรองคุณวุฒิผู้สำเร็จการศึกษาตามหลักสูตรนั้น ๆ ต่อไป ทั้งนี้ รวมทั้งหลักสูตรที่ปรับปรุงใหม่ และการปรับปรุงแก้ไขหลักสูตรเดิมด้วย

จากคำสั่งดังกล่าวผู้เขียนได้พิจารณาข้อกฎหมายเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 มาตรา 4 (2) ได้บัญญัติไว้ว่า "กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและวิทยาลัยเอกชน" อำนาจให้ความเห็นชอบหลักสูตรจึงเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2535 รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้ออกคำสั่งที่ 102/2535 ลงวันที่ 26 กันยายน 2535 มอบอำนาจการให้ความเห็นชอบหลักสูตรให้อธิการบดีโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันของรัฐ แล้วแจ้งให้ทบวงมหาวิทยาลัยทราบ เมื่อปี พ.ศ. 2537 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 4 (2) ได้บัญญัติไว้ว่า "กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน" โดยกฎหมายใหม่ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรอีกต่อไปแล้ว การที่ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้ออกคำสั่งที่ 5/2538 มอบอำนาจเกี่ยวกับให้ความเห็นชอบหลักสูตรแก่อธิการบดีโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยและสภาสถาบันของรัฐอีก จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องทั้ง ๆ ที่กฎหมายมีได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบหลักสูตรอีก แต่เมื่อผู้เขียนได้พิจารณาคร่าวๆ รายละเอียดในคำสั่งแล้ว เป็นการวางหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ เมื่ออธิการบดีโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยหรือสภาสถาบันของรัฐ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรใดก็ตาม ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด แล้วแจ้งให้ทบวงมหาวิทยาลัยทราบ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะต้องแก้ไขคำสั่งในเรื่องดังกล่าวให้ถูกต้องเสียใหม่ มิใช่เป็นเรื่องมอบอำนาจ

อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่รับทราบตามกฎหมายใหม่ หรือไม่เห็นชอบตามกฎหมายเดิมจะมีปัญหาอย่างไรนั้น หากจะพิจารณาในเชิงกฎหมายแล้ว ผู้บริหารมหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบต่อทบวงมหาวิทยาลัย โดยจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและอัตรากำลังคนเพิ่ม ถ้าหากมหาวิทยาลัยรับนักศึกษาเข้ามาศึกษาแล้ว มหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบต่อผู้เรียนหรือนักศึกษาด้วย และก็มีกรณีที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้เสนอขอให้ทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณารับทราบหลักสูตรที่ สภามหาวิทยาลัยได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ได้แก่ หลักสูตรอุตสาหกรรมศาสตรบัณฑิต (ต่อเนื่อง 2 ปี) สาขาวิศวกรรมไฟฟ้า และสาขาวิศวกรรมเครื่องกล รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

โดยคำแนะนำของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ได้พิจารณาเห็นว่าทั้งสองหลักสูตรดังกล่าว มิได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 มิได้เป็นไปตามเงื่อนไขการมอบอำนาจเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบหลักสูตร ไม่สามารถรับทราบได้ พร้อมกับได้ส่งหลักสูตรคืนมาด้วย 12

(2) สถาบันอุดมศึกษาเอกชน เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดมีความประสงค์ เปิดสอนหลักสูตรใด จะต้องเสนอโครงสร้างหลักสูตรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เสนอให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ก็ไม่เห็นชอบให้เปิดสอนหลักสูตรนั้น ถ้าหลักสูตรใดอยู่ในหลักเกณฑ์ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องเห็นชอบ เมื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดได้รับความเห็นชอบหลักสูตรใดไปแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยยังกำกั้นในเรื่องมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปตามประกาศทบวงมหาวิทยาลัยก่อนที่จะมีผู้สำเร็จการศึกษาในหลักสูตรสาขาวิชานั้น ๆ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะต้องยื่นคำขอรับรองมาตรฐานการศึกษาต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่าหนึ่งปีการศึกษาสำหรับหลักสูตรอนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรหลักสูตรปริญญาโท หรือประกาศนียบัตรบัณฑิต ไม่น้อยกว่าหนึ่งภาคการศึกษา และไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษาสำหรับหลักสูตรปริญญาตรีและปริญญาเอก จะเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องกำกั้นการเปิดสอนหลักสูตรตามเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร และรับรองมาตรฐานการศึกษาสำหรับหลักสูตรนั้นก่อนที่จะมีผู้สำเร็จการศึกษา ส่วนรายละเอียดการกำกั้นผู้เขียนจะวิเคราะห์ในบทต่อไป

12 สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, "หนังสือ ที่ ทม.0205(1)/5649 เรื่อง หลักสูตรอุตสาหกรรมศาสตรบัณฑิต (ต่อเนื่อง 2 ปี) วิชาเอกวิศวกรรมไฟฟ้า และวิชาเอกวิศวกรรมเครื่องกล," 2 มีนาคม 2536

จากบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำกับดูแลเกี่ยวกับเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจตั้งแต่การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร ให้ความเห็นชอบหลักสูตรแก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนและรับทราบสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ อำนาจหน้าที่กำกับดูแลดังกล่าวเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่พิจารณาได้เบ็ดเสร็จ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม หลักสูตรในบางสาขาก็มีสถาบันวิชาชีพเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย การมีสถาบันวิชาชีพเข้ามาเกี่ยวข้องนั้นในบางกรณีก็ก่อให้เกิดปัญหา เพราะสถาบันวิชาชีพก็มีกฎหมายเฉพาะที่จะออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพให้แก่ผู้จบการศึกษานหลักสูตรสาขาวิชานั้น ๆ แต่หากหลักสูตรมิได้มีเนื้อหาวิชาตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพ ก็อาจไม่ออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพให้ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ในบทที่ 6 ต่อไป

1.3 การรับรองวิทยฐานะและมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน

ตามบทบัญญัติมาตรา 4 (3) พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ "รับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน" เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจรับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และรับรองมาตรฐานการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ทั้งในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและนอกทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้เขียนได้วิเคราะห์คำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ" ไว้แล้ว ดังนั้น จึงอาจวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1) การรับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยที่กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจรับรองวิทยฐานะ เฉพาะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรจะต้องพิจารณาคำว่า "รับรองวิทยฐานะ" ก่อนว่ามีความหมายอย่างไร ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอาน ได้กล่าวไว้ในเอกสารประกอบการสอน หลักการอุดมศึกษาสรุปได้ว่า "การรับรองวิทยฐานะสถาบันเป็นการรับรองมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งสถาบันเพื่อพิจารณาว่า สถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ มีปรัชญาการศึกษา ระบบการจัดการ หลักสูตรและการสอน บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ อาคารสถานที่ การเงิน และผลของการศึกษาของนักศึกษาอยู่ในระดับใด จัดการศึกษาได้ตามมาตรฐานที่สถาบันนั้น ๆ มุ่งประสงค์หรือไม่ ถ้าอยู่ในระดับใดมาตรฐานด้านต่าง ๆ ตามเกณฑ์ ก็ถือว่าได้รับการรับรองวิทยฐานะ" จากความหมายดังกล่าวจะเห็นว่า เป็นการรับรองสถาบันอุดมศึกษาเพื่อนำไปสู่การประสาทปริญญา ดังที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา 47 ปริญญามีสามชั้น คือ

เอก เรียกว่า ดุษฎีบัณฑิต ใช้อักษรย่อ ด.

โท เรียกว่า มหาบัณฑิต ใช้อักษรย่อ ม.

ตรี เรียกว่า บัณฑิต ใช้อักษรย่อ บ.

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะทำการสอนเพื่อให้ปริญญาชั้นใดในสาขาวิชาใดได้ เมื่อรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันได้รับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นแล้ว

การขอรับรองและการรับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎทบวง" 13

13 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96 (27 เมษายน 2522) : 16-17.

รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบัน สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในกฎทบวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525) 14 ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาเอกชนทุกแห่งจะต้องเสนอขอรับรองวิทยฐานะปริญญาในชั้นใดชั้นหนึ่ง หลังจากที่ได้อนุมัติให้ทำการสอนในหลักสูตรนั้น ๆ แล้ว

สำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มิได้บัญญัติไว้ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจกำกับเกี่ยวกับการรับรองวิทยฐานะ เช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ด้วยเหตุผลมาจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งได้บัญญัติให้มีอำนาจที่จะประสาทปริญญาได้เอง ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติเกี่ยวกับปริญญาและเครื่องหมายวิทยฐานะไว้ ดังนี้

"มาตรา 46 ปริญญามีสามชั้น คือ

ปริญญาเอก เรียกว่า ดุษฎีบัณฑิต ใช้อักษรย่อ ด.

ปริญญาโท เรียกว่า มหาบัณฑิต ใช้อักษรย่อ ม.

ปริญญาตรี เรียกว่า บัณฑิต ใช้อักษรย่อ บ.

จฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 มาตรา 47 มหาวิทยาลัยมีอำนาจให้ปริญญาในสาขาวิชาที่มีการสอนใน
 มหาวิทยาลัย

การกำหนดสาขาวิชาใดมีปริญญาชั้นใด และจะใช้อักษรย่อสำหรับสาขาวิชานั้น
 อย่างไร ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา"

14 "กฎทบวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 99 (23 ธันวาคม 2525) | 7-9.

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าการทบทวงมหาวิทยาลัยจึงมีหน้าที่เป็นเพียงผู้เสนอเรื่อง การตราพระราชกฤษฎีกาไปยังคณะรัฐมนตรี ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติระเบียบ การปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ได้บัญญัติไว้ให้รัฐมนตรีว่าการทบทวงมหาวิทยาลัยมี อำนาจกำกับเกี่ยวกับการรับรองวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก็เพื่อให้สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐทุกแห่ง

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนให้ข้อสังเกตว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่รับรองวิทยฐานะ านระดับอุดมศึกษามีไม่แต่ทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น ยังมีหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตาม กฎหมายอีก เช่น สำนักงาน ก.พ. จะเป็นหน่วยงานที่จะพิจารณาคณะวุฒิเมื่อจะใช้คุณวุฒิดังกล่าว เข้ารับราชการ ซึ่งรวมทั้งผู้ที่จบการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมี องค์กรหรือสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ อีกด้วย

2) การรับรองมาตรฐานการศึกษา (academic standard) โดยที่กฎหมายได้ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบทวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่รับรองมาตรฐานการศึกษา ทั้งสถาบัน อุดมศึกษาของรัฐและเอกชน แต่ในความเป็นจริงในปัจจุบันนี้เป็นการรับรองมาตรฐานการศึกษา เฉพาะสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจศึกษาวิเคราะห์ได้ ดังนี้

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้มีระบบการรับรองมาตรฐานการศึกษาตามพระราช บัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้ บัญญัติไว้ว่า

"มาตรา 48 สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิตในสาขาวิชาที่มีการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ เมื่อรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันได้รับรองมาตรฐานการศึกษาในสาขาวิชาที่มีการสอนนั้น

การขอให้รับรองและการรับรองมาตรฐานการศึกษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง"

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงได้ออกกฎทบวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2525) 15 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ได้รับอนุญาตเปิดดำเนินการในสาขาใดแล้ว ประสงค์จะยื่นคำขอรับรองมาตรฐานการศึกษาในสาขาวิชาที่มีการสอนในระดับใด ให้ยื่นคำขอรับรองมาตรฐานการศึกษาตามที่กำหนดไว้ในกฎทบวง แต่โดยเหตุที่กฎทบวงดังกล่าวได้กำหนดไว้เป็นวิธีการที่จะขอรับรองมาตรฐานการศึกษาเท่านั้น ยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับรองมาตรฐานการศึกษาดังนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จึงได้จัดทำประกาศทบวงมหาวิทยาลัย กำหนดเกณฑ์การพิจารณารับรองมาตรฐานการศึกษาไว้ 2 ระดับ คือ ระดับการศึกษาที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรี 16 และระดับบัณฑิตศึกษา 17 จะเห็นว่าการรับรองมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ชัดเจน หากสถาบันอุดมศึกษาใดขอรับรองมาตรฐานการศึกษาซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็ต้องกำกับกับการรับรองมาตรฐานตามหลักเกณฑ์และวิธีการนั้น แต่หากไม่กำกับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ ถือว่าเป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ การกระทำดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

15 "กฎทบวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 99 (23 ธันวาคม 2535) ; 10-13.

16 "ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณารับรองมาตรฐานการศึกษาและการพิจารณาประเมินคุณภาพการจัดการศึกษาสาขาวิชา หลักสูตรระดับอุดมศึกษาที่ไม่สูงกว่าปริญญาตรีในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2533," (อัครสาเนา)

17 "ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณารับรองมาตรฐานการศึกษาและการพิจารณาประเมินคุณภาพ การจัดการศึกษา สาขาวิชา หลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2534," (อัครสาเนา)

สำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเมื่อพิจารณาจากกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ก็ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานการศึกษา แต่ขณะนี้ยังมีได้กำหนดเกณฑ์รับรองมาตรฐานการศึกษาสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไว้เพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติ ทั้งในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยและนอกทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจจะมาจากเหตุผลที่ว่า เมื่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐแล้ว รัฐก็ย่อมประกันคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา นอกจากนี้ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งก็มีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะต้องรับผิดชอบมาตรฐานการศึกษาทุก ๆ สาขาที่ผลิตอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าหากแนวทางปฏิบัติในปัจจุบันนี้ยังคงปล่อยให้เรื่องการรับรองมาตรฐานการศึกษาเป็นไปโดยไม่มีเกณฑ์กลางที่กำหนดไว้ ก็มีข้อคิดว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งนั้นจะมีคุณภาพมาตรฐานเท่าเทียมกันหรือไม่ และหากเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนอกทบวงมหาวิทยาลัยที่มีอำนาจหน้าที่รับรองมาตรฐานการศึกษาได้เอง เช่น พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏโดยไม่ต้องผ่านการรับรองมาตรฐานการศึกษาจากทบวงมหาวิทยาลัยจะเหมาะสมหรือไม่ ดังนั้น หากจะพิจารณาในเชิงกฎหมายแล้ว จะเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยยังไม่อาจกำกับให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้เลย ผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะต้องกำหนดเกณฑ์การรับรองมาตรฐานการศึกษาไว้เพื่อใช้กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เมื่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดเกณฑ์รับรองมาตรฐานการศึกษาแล้ว หากสถาบันอุดมศึกษาใดมิได้ปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้ จะมีอำนาจกำกับอย่างไรนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับได้ตั้งแต่เดือนเป็นหนังสือให้ปรับปรุงแก้ไข ำหรับนักเรียน นักศึกษา เพิกถอนการรับรองมาตรฐานการศึกษา จนกระทั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน¹⁸ แต่ถ้าเป็นสถาบันอุดม

18 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 มาตรา 23,"
ราชกิจจานุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) ;

ศึกษาของรัฐ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะกำกับได้เพียงไม่รับรองหรือเพิกถอนการรับรองมาตรฐานการศึกษา จะเห็นได้ว่าอำนาจที่จะกำกับดูแลเรื่องเดียวกันดังกล่าว ก็มีอำนาจกำกับดูแลที่แตกต่างกัน

1.4 การกำหนดมาตรฐานบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

โดยเหตุที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จึงอาจจะวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา 4 การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้" 19

19 "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507,"

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ที่จะออกกฎทวงเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ตลอดจนการกำหนดคุณสมบัติ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย" หรือเรียกย่อ ๆ ว่า ก.ม. นั้น เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎทวง ดังนั้น หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า มีอำนาจ 3 ประการ คือ

ประการแรก อำนาจในการออกกฎทวงเพื่อวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้เคยใช้อำนาจออกกฎทวงเอง เพียงบางครั้ง เช่น การออกกฎทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2520) ที่แก้ไขคุณสมบัติคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย 1 หัก 1 วันสมาชิกสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน เป็นกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสมัย รองศาสตราจารย์วิมลศิริ ชำนาญเวช เป็นรัฐมนตรี แม้ว่าการออกกฎทวงกฎหมายจะบัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจะเป็นข้อเสนอแนะจากเลขาธิการ ก.ม. (ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย) และ ก.ม. เพื่อให้ออกกฎทวง

ประการที่สอง อำนาจในการแต่งตั้งกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิในฐานะที่จะต้องเป็นผู้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เป็นอำนาจโดยตรงที่จะพิจารณาแต่งตั้งตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ว่า ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งซึ่งยังรับราชการอยู่ แต่แนวทางปฏิบัติในปัจจุบันนี้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมิได้พิจารณาแต่โดยลำพัง ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะ เลขาธิการ ก.ม. จะเป็นผู้ดำเนินการสรรหารายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ และนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาตัดสินใจ

ประการที่สาม อำนาจในฐานะรองประธาน ก.ม. ซึ่งมีอำนาจออกเสียงเพียงหนึ่งเสียงเท่ากับกรรมการคนอื่น ๆ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องนำเสนอของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเสนอต่อ ก.ม. เช่น นโยบายเกี่ยวกับการกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐที่จะให้ ก.ม. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าวไปยังสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด

2) อำนาจหน้าที่กำหนดมาตรฐานบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 4 โดยคำปรึกษาแนะนำของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยวางระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เช่น ระเบียบว่าด้วยการทำให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ พ.ศ. 2523 ระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยว่าด้วยการทำให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานตามโครงการแลกเปลี่ยนอาจารย์ ณ ต่างประเทศ พ.ศ. 2527

1.5 การเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดสรรเงินงบประมาณ

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับการเสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณไว้ดังนี้ "มาตรา 4 (5) เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับต่อคณะรัฐมนตรี" เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวกับกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการเดิมก่อนที่จะปรับปรุงแก้ไข ได้บัญญัติไว้ว่า "เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด" จะเห็นว่า ตามกฎหมายใหม่ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจที่จะเสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับต่อคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง การที่กฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการฉบับที่แก้ไขใหม่ได้บัญญัติให้ มีอำนาจเสนอขอจัดสรรเงินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีได้โดยตรงนั้น อาจกล่าวได้ว่าได้นำแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอาน ที่ได้กล่าวไว้ในคำบรรยายรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคตว่า "การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเพื่อให้ทำหน้าที่หลักของคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนของมหาวิทยาลัย คือ ประมวลความต้องการทางด้านการเงินของมหาวิทยาลัยเพื่อเสนอต่อรัฐบาล นำเอานโยบายของรัฐบาลมาถ่ายทอดสู่มหาวิทยาลัย รวมทั้งการติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ด้วย มีลักษณะคล้ายแบบ UGC. (University Grant Committee) ของอังกฤษ" ดังนั้น จึงเป็นการนำแนวคิดดังกล่าวมาบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจเสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง แต่เมื่อได้พิจารณาข้อกฎหมายแล้ว แม้ว่าจะ

บัญญัติให้มีอำนาจดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงปัจจุบันนี้หาได้มีอำนาจตามกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการทบวงมหาวิทยาลัยไม่ เพราะอำนาจในการจัดสรรเงินงบประมาณนั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ คือ "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502" ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า "มาตรา 13 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด" และ "มาตรา 15 ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มต้นปีงบประมาณนั้น" ผู้เสนอของงบประมาณประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีจึงเป็นผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงเป็นเพียงผู้เสนอค่าของงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ แต่การที่ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณกลับมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดจะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นรายหมวดต่าง ๆ รวม 7 หมวด คือ หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่น ๆ แต่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป จึงเป็นเรื่องที่ควรจะต้องพิจารณาว่า การที่ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด กับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับควรเหมือนกันหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการเสนอและจัดสรรเงินงบประมาณนั้น อาจพิจารณาได้ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้พิจารณาในการจัดทางงบประมาณประจำปีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับ ตั้งแต่เริ่มจัดทำค่าของงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budget) ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2525²⁰

20 ทบวงมหาวิทยาลัย, "รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการปรับปรุงโครงสร้างงบประมาณของทบวงมหาวิทยาลัย, ครั้งที่ 1/2537," 20 มกราคม 2537

เดิมมีทั้งหมด 7 แผนงาน แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 ได้พิจารณากำหนดโครงสร้างงบประมาณทั้งหมด 11 แผนงาน ดังนี้ 21

- (1) แผนงานบริหารการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- (2) แผนงานจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- (3) แผนงานปรับปรุงคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- (4) แผนงานวิจัยระดับอุดมศึกษา
- (5) แผนงานบริการวิชาการแก่สังคม
- (6) แผนงานกิจการนิสิตนักศึกษา
- (7) แผนงานอนุรักษ์ ส่งเสริม เผยแพร่ และพัฒนาศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
- (8) แผนงานบริหารการสาธารณสุข
- (9) แผนงานบริการสาธารณสุข
- (10) แผนงานผลิตและพัฒนาสมรรถนะบุคลากร
- (11) แผนงานควบคุมโรคติดต่อ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับจะต้องเสนอขอจัดสรรเงินงบประมาณตามโครงสร้างแผนงานดังกล่าวข้างต้น และต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) นโยบายของรัฐบาลในปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรเงินงบประมาณโดยยึดแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) และนโยบายของรัฐบาลหากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับหน่วยงานใดมิได้เสนอขอตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ก็จะไม่พิจารณาเสนอคำขอไปยังสำนักงบประมาณ แต่ถ้าเสนอขอตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ก็จะส่งคำขอไปยังสำนักงบประมาณ การที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำกับในเชิงนโยบาย

และแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ครอบคลุมได้มีเกณฑ์การจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อให้สะท้อนกับปริมาณงานที่ต้องผลิตบัณฑิต ก่อให้เกิดปัญหาการเสนอขอจัดสรรเงินงบประมาณทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลในสังกัดและในกำกับ และสำนักงานงบประมาณ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องสร้างเกณฑ์การพิจารณาค่าใช้จ่ายการผลิตบัณฑิตต่อหน่วยของแต่ละสาขาที่รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อไปเท่าไร ไม่ควรปล่อยให้การพิจารณางบประมาณเป็นอยู่ตามสภาพปัจจุบันที่ขึ้นอยู่กับว่า สถาบันอุดมศึกษาใดจะชี้แจงรายละเอียดคำขอให้ผู้พิจารณา คือ สำนักงานงบประมาณที่จะพิจารณาได้ดีกว่า ย่อมอาจได้รับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณได้มากกว่า ซึ่งก่อให้เกิดความแตกต่างกันอันสืบเนื่องมาจากไม่มีเกณฑ์มาตรฐานในการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณ

2) อำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้ากระทรวงซึ่งเป็นผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษาที่จะต้องชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสำนักงานงบประมาณได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีจะเห็นด้วยกับข้อเสนอของสำนักงานงบประมาณ หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของสำนักงานงบประมาณในแผนงานโครงการใด ก็จะทำให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจัดเตรียมข้อมูลเพื่อเสนอคำขอแปรญัตติต่อกรรมาธิการต่อไป เมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านใดมีข้อสงสัยและตั้งคำถามโครงการใดของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งใด รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องชี้แจงในฐานะที่เป็นผู้เสนอและผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งนั้น

3) อำนาจหน้าที่ในการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เมื่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับงบประมาณจากรัฐบาลแล้ว ก็จะต้องวางแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับโดยสำนักงานงบประมาณได้วางระเบียบเกี่ยวกับการของงวดเงินไว้จำนวน 3 งวด และโดยเหตุที่การของงวดเงินจากสำนักงานงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาของรัฐดำเนินการขอได้โดยตรงโดยมิได้ผ่านทบวงมหาวิทยาลัย ดังนั้น ปัญหาติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณแต่ละแห่ง รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงไม่อาจทราบได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับตามแผนงานโครงการต่าง ๆ เพียงใด และโดยกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการ

ของทบวงมหาวิทยาลัยก็มีใ้ได้บัญญัติไว้ว่าต้องรายงานการใช้จ่ายเงินงบประมาณต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม ก็ใ้ได้มีการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดมาแล้วครั้งหนึ่งเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2528²² ซึ่งต่างกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ เพราะพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับใ้ได้บัญญัติใ้ให้สภามหาวิทยาลัยรายงานผลการสอบบัญชีและการเงินต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ดังเช่นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 ใ้ได้บัญญัติใ้ไว้ในมาตรา 38 "ใ้ผู้สอบบัญชีทำรายงานผลการสอบบัญชีและการเงินเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี เพื่อสภามหาวิทยาลัยเสนอต่อรัฐมนตรี"

1.6 การติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาและประสานการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ใ้ได้บัญญัติใ้ไว้ในมาตรา 4 (6) ใ้ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ "ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และประสานการจัดการศึกษาระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน" อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะกำกับตามบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการกำกับในเชิงประเมินผลแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาว่าใ้ได้ดำเนินการเป็นไปตามนโยบาย เป้าหมายทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพหรือไม่ ซึ่งในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ใ้ได้ประเมิน 8 ด้าน ดังนี้ คือ²³

22 ทบวงมหาวิทยาลัย, "รายงานการศึกษาและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของมหาวิทยาลัย สถาบันของรัฐ ประจำปีงบประมาณ 2528," 4 พฤษภาคม 2534, หน้า 1-304.

23 ทบวงมหาวิทยาลัย, "แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)," หน้า 3-9.

- (1) ด้านบริหารการศึกษา
- (2) ด้านการจัดการเรียนการสอน
- (3) ด้านการวิจัย
- (4) ด้านการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม
- (5) ด้านกิจการนิสิตนักศึกษา
- (6) ด้านทรัพยากร
- (7) ด้านความเสมอภาคทางการศึกษา
- (8) ด้านความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับภาคเอกชน และ

ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาด้วยกัน

เมื่อได้มีการประเมินผลการจัดการศึกษาตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะกำกับผลการประเมินอย่างใดนั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะนำผลการประเมินไปกำกับดังนี้ คือ

- (1) ด้านนโยบายและแผน จะกำกับในการจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาในระยะต่อไป โดยพิจารณาว่า โครงการใดที่ยังไม่บรรลุผลและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ก็จะต้องจัดโครงการนั้นให้อยู่ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาต่อไป เช่น โครงการผลิตบัณฑิตในสาขาขาดแคลน เป็นต้น
- (2) ด้านปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ จะต้องนำปัญหาอุปสรรคดังกล่าวเสนอต่อรัฐบาลเพื่อหาแนวทางแก้ไข เช่น กรณีคุณภาพของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีผลกระทบต่อการผลิตบัณฑิตอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขาดแคลนอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จะต้องนำเสนอแนวทางแก้ไขต่อรัฐบาลโดยสนับสนุนให้มีเงินเพิ่มพิเศษหรือจัดสรรทุนพัฒนาอาจารย์ เป็นต้น
- (3) ด้านการเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ จะต้องนำผลการประเมินเพื่อประกอบการเสนอแนะจัดสรรงบประมาณในด้านต่าง ๆ ต่อไป เช่น งบประมาณทางด้านการวิจัยมีจำนวนน้อยมาก ทำให้ไม่สามารถที่จะสร้างผลงานวิจัยใหม่ ๆ เพื่อที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้

ส่วนการประสานการจัดการศึกษาระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดใน กากับ และสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่สถาบันอุดมศึกษาได้มีการประสานกัน โดยตรง จะมีเพียงบางโครงการที่ทบวงมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ประสาน เช่น โครงการร่วมผลิต บัณฑิตปริญญาเอกสาขาพยาบาลศาสตร์

ดังนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะ กากับในเรื่องดังกล่าวตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ หากได้มีอำนาจกำกับได้ตามความเป็นจริงที่ บัญญัติไว้หรือไม่ หากผลการประเมินการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมิได้ดำเนินการ เป็นไปตามแผน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็อาจนำผลประเมินดังกล่าวไปประกอบการ พิจารณาการจัดสรรเงินงบประมาณที่อาจจะไม่พิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณให้ หรือในการจัด ทานแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะต่อไป

1.7 การพิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐในสังกัดและในกำกับ

พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 (7) ให้รัฐมนตรีว่าการ ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ "พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิก สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับต่อคณะรัฐมนตรี" จาก บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจเสนอ ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วรัฐมนตรี ว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่เคยใช้อำนาจเสนอ ยุบ รวม และเลิกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ ประการใด แต่ได้ใช้อำนาจเพียงการเสนอจัดตั้งหรือปรับปรุงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐดังนี้ คือ

1) การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เมื่อพิจารณาตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ในเรื่องการจัดการศึกษาที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติว่า

"มาตรา 66 รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษอาบรมและการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ และพึงส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการ จัดการศึกษาอาบรมทุกระดับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การจัดระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษา
ทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

การศึกษาอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่
เก็บค่าเล่าเรียนและโดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาอบรมขั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการได้
โดยอิสระภายในขอบเขตตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา
รัฐได้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ และในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา
ของรัฐแต่ละแห่งนั้นก็จะมีเหตุผลในการจัดตั้งแตกต่างกัน การที่พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติ
ราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการ
เสนอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การที่จะเสนอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา
ของรัฐในระบบราชการหรือมิใช่ระบบราชการ จะต้องพิจารณาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ของประเทศ นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการกระจายโอกาสทางการศึกษา และการผลิตบัณฑิต
ในสาขาขาดแคลนและที่จำเป็นต้องใช้ในการพัฒนาประเทศ รวมทั้งจะต้องศึกษาความพร้อม
ในด้านต่าง ๆ เช่น สถานที่ตั้ง งบประมาณ เป็นต้น โดยคำแนะนำของคณะกรรมการทบวง
มหาวิทยาลัย หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเห็นชอบด้วยก็จะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ
จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก็จะเสนอสภา
ผู้แทนราษฎร เมื่อร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเข้าสู่การพิจารณาในสภา
ผู้แทนราษฎร ก็จะต้องเป็นผู้ชี้แจงต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่การเสนอพระราชบัญญัติจัดตั้ง
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มิใช่ว่ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะเป็นผู้เสนอแต่เพียงฝ่าย
เดียว แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติไว้ว่า

"มาตรา 137 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็
ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อ
พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง"

ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้วย และในความเป็นจริงก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อประธานรัฐสภา แต่ประธานรัฐสภาก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ฝ่ายบริหารพิจารณา เนื่องจากการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็จะนำร่างพระราชบัญญัติมารวมไว้ในร่างพระราชบัญญัติเดียวกันและมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาเสนอหรือไม่เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐก็ได้

2) การปรับปรุงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเมื่อปี พ.ศ. 2534 รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาประการหนึ่ง คือ "พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระคล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น..." รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้นำนโยบายดังกล่าวมาพิจารณาหาแนวทางการพัฒนาวิทยาลัยให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัว จึงได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา 2 แนวทาง²⁴ ดังนี้คือ

แนวทางที่ 1 กรณีพัฒนามหาวิทยาลัย/สถาบันออกจากระบบราชการ จะต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย/สถาบันแต่ละแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล โดยมีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 เป็นตัวอย่าง

แนวทางที่ 2 กรณีมหาวิทยาลัย/สถาบันยังอยู่ในระบบราชการ จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ เพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น

²⁴ ทบวงมหาวิทยาลัย, "หนังสือที่ ทม.0100/294 เรื่อง การพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัว," 29 พฤษภาคม 2534

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2534 ได้เห็นชอบในหลักการตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอ 25 รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้แจ้งไปยังสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการทุกแห่ง หากประสงค์จะพัฒนาระบบบริหารไปสู่สถาบันอุดมศึกษาที่ไม่เป็นส่วนราชการ ก็ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติโดยยึดรูปแบบของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมายังทบวงมหาวิทยาลัย ปรากฏว่าได้มีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด 16 แห่ง ดังนี้คือ

- (1) ร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.....
- (2) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.....
- (3) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.....
- (4) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ.....
- (5) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ.....
- (6) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ.....
- (7) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ.....
- (8) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ.....
- (9) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ.....
- (10) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.....
- (11) ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ.....
- (12) ร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ พ.ศ.....
- (13) ร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า เจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ.....
- (14) ร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ.....

25 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร.0206/10750 เรื่อง การพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัว," 5 กรกฎาคม 2534

(15) ร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
พ.ศ.....

(16) ร่างพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.....

รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้ง 16 ฉบับ ต่อคณะ-
รัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบด้วยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณา
ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบในหลักการจึงได้เสนอกรรมาธิการ
ศึกษาและวัฒนธรรมพิจารณา เมื่อกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ก่อนที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะ
พิจารณาวาระที่ 2 และ 3 นั้น ก็ได้มีกลุ่มข้าราชการที่ไม่เห็นด้วย พยายามที่จะไม่ให้ร่างพระราช
บัญญัติดังกล่าวผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้เชิญอธิการบดี
ขอความร่วมมือให้สร้างความเข้าใจกับประชากรในมหาวิทยาลัย/สถาบัน ควบคู่กับการทำความเข้าใจ
เข้าใจกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พร้อมกับได้ชี้แจงทางสื่อมวลชนของรัฐเพื่อชี้แจงข้อ
เท็จจริงเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาที่มีในระบบราชการ ก่อนที่จะมีการพิจารณาวาระที่ 2 และ 3
ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันที่ 20 มีนาคม 2535 คณะกรรมการประสานงานของสภานิติ-
บัญญัติแห่งชาติ ได้พยายามที่จะให้รัฐบาลถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไป เพราะเห็นว่า
ไม่เป็นเรื่องเร่งด่วนแต่ประการใด น่าจะมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ แต่รัฐบาลก็
มิได้ถอนร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด ในที่สุดร่างพระราชบัญญัติก็ได้รับการบรรจุไว้ในระเบียบ
วาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 18/2535 ในวันที่ 20 มีนาคม 2535 ซึ่งเป็น
การประชุมครั้งสุดท้าย การประชุมครั้งนี้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินumerous จนกระทั่ง
จะสิ้นสุดเวลาประชุม ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้หยิบยกเอาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่ความเป็นอิสระจำนวน 16 ฉบับ ขึ้นหารือในที่ประชุมว่า เนื่องจาก
เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อระบบการศึกษาของชาติควรพิจารณาอย่างรอบคอบ และขณะนี้
เวลาเหลือน้อยและสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอยู่ในที่ประชุมน้อย จึงหารือว่าควรพิจารณา
หรือเลื่อนการพิจารณาออกไป ผลปรากฏว่าสมาชิกส่วนใหญ่มองไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการพิจารณาต่อไป
จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 16 ฉบับตกไป

ต่อมาในรัฐบาลปัจจุบันมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาประการหนึ่งคือ "ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาทุกสังกัดมีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ" จากนโยบายดังกล่าวสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงสถานภาพของสถาบันเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล²⁶ มายังทบวงมหาวิทยาลัย หลังจากที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ อธิการบดี รองศาสตราจารย์ ดร.หริส สุตะบุตร ก็ได้พบนายกรัฐมนตรีซึ่งได้ปรารภว่า "การดำเนินการของสถาบันมีวิธีที่ดีกว่าการออกนอกกระบบราชการ"²⁷ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้รับทราบจากอธิการบดี จึงชะลอการเสนอร่างพระราชบัญญัติไปยังคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัยก็ได้มีหนังสือแจ้งไปยังอธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ให้ชี้แจงและยืนยันในเรื่องนี้ว่าจะให้ทบวงมหาวิทยาลัยดำเนินการต่อไปหรือไม่เพียงใด เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2537²⁸ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ได้มีหนังสือที่ ทม 1601/3789 ลงวันที่ 20 กันยายน 2537 แจ้งว่าขอยืนยันให้ทบวงมหาวิทยาลัยนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้มีหนังสือที่ ทม 0202/24921 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2537 เสนอร่างพระราชบัญญัติของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

จากการเสนอขอปรับปรุงสถาบันอุดมศึกษาให้มีสถานภาพไม่เป็นส่วนราชการจะเห็นได้ว่าในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้มีนโยบายที่จะพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาไม่เป็นส่วนราชการ แต่อาจ

26 สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี, "หนังสือที่ ทม.1601/2043 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี," 31 พฤษภาคม 2537

27 ทบวงมหาวิทยาลัย, "บันทึกข้อความสำนักส่งเสริมและพัฒนาระบบบริหาร," 29 สิงหาคม 2537

28 ทบวงมหาวิทยาลัย, "หนังสือที่ ทม.0202/22081 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ.....," 6 กันยายน 2537

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอยู่ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่เห็นด้วย จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงสถานภาพตกไป ดังนั้น อำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในการจัดตั้ง ปรับปรุง ยุบ รวม เลิกสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดและในกำกับจึงมีอำนาจเป็นเพียงผู้เสนอ จะเสนอหรือไม่เสนอก็ได้ แต่อำนาจในการพิจารณาเป็นอำนาจของ คณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎร

1.8 การพิจารณาจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ตามบทบัญญัติมาตรา 4 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการ ของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ "พิจารณา อนุมัติ จัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกสถาบันอุดมศึกษาเอกชน" นอกจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะกำหนดไว้ พระราชบัญญัติ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ก็ได้บัญญัติ ไว้ ดังนี้

"มาตรา 10 ห้ามมิให้ผู้ใดจัดตั้ง หรือเปลี่ยนชื่อสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือ เปลี่ยนประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรา 9 เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี โดย คำแนะนำของคณะกรรมการสถาบัน

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎทบวง

มาตรา 74 (6) เพิกถอนใบอนุญาตให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน" 29

29 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535,"
ราชกิจจานุเบกษา 109 (22 เมษายน 2535) ; 2, 11.

เมื่อพิจารณาอำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยตามที่บัญญัติไว้ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายเฉพาะได้บัญญัติให้มีอำนาจจัดตั้ง ปรับปรุง ยุบ เลิกสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยคำแนะนำของคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ทั้งนี้ การจัดตั้งหรือปรับปรุงจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแล้ว จะนำเสนอรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้หรือไม่ หรือจะต้องนำเสนอคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยให้คำปรึกษา ก่อนตามกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เมื่อกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยได้บัญญัติไว้จะต้องนำเสนอคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นก่อนที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะพิจารณา หากคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนและคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นไม่ตรงกัน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็ใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาได้ ทั้งนี้ หากเป็นกรณีจัดตั้งหรือปรับปรุงต้องพิจารณาตามกฎหมายที่ได้อธิบายไว้ อย่างไรก็ตาม แนวทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ขณะนี้ เมื่อคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนให้คำแนะนำและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายก็จะเสนอรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณา ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การที่กฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยบัญญัติไว้ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ก็เพื่อให้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

1.9 การพิจารณาอนุมัติ จัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด

ตามบทบัญญัติมาตรา 4 (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ "พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ" เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจเบ็ดเสร็จที่จะพิจารณา

อนุมัติ จัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลในสังกัดได้ แต่ในความเป็นจริงในปัจจุบันนี้หาได้มีอำนาจตามที่กฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยได้บัญญัติไว้ไม่ เพราะพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัย หรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัยในมาตรา 8 วรรคห้า ไว้ว่า "...แต่ถ้าเป็นการแบ่งส่วนราชการภายในของมหาวิทยาลัย หรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัย ให้สำนักงานประมาณเป็นผู้เสนอความเห็นและจัดสรรเงินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี" จึงเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะพิจารณาข้อกฎหมายว่า การแบ่งส่วนราชการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลในสังกัดที่เป็นส่วนราชการ เป็นการแบ่งส่วนราชการตามกฎหมายเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลในสังกัด หรือตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอาจจะพิจารณาได้ ดังนี้

การแบ่งส่วนราชการตามกฎหมายเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลในสังกัดแต่ละแห่ง ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในที่เป็นรูปแบบไว้ชัดเจน ดังเช่นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 ได้บัญญัติเรื่องการแบ่งส่วนราชการไว้ดังนี้

"มาตรา 8 มหาวิทยาลัยอาจแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

- (1) สำนักงานอธิการบดี
- (2) บัณฑิตวิทยาลัย
- (3) คณะ
- (4) วิทยาลัย
- (5) แผนกอิสระ

มหาวิทยาลัยอาจให้มีสถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา 7 เป็นส่วนราชการในมหาวิทยาลัยอีกก็ได้

มาตรา 9 สำนักงานอธิการบดีอาจแบ่งส่วนราชการเป็นกอง หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากอง

บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย แผนกอิสระ อาจแบ่งส่วนราชการเป็นภาควิชา กอง สำนักงานเลขานุการ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าภาควิชาหรือกอง

สถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ตามมาตรา 8 วรรคสอง อาจแบ่งส่วนราชการเป็นกอง สำนักงานเลขานุการ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากอง

กอง สำนักงานเลขานุการ และหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากอง อาจแบ่งส่วนราชการเป็นงาน หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่างาน

มาตรา 10 การจัดตั้ง การรวม การยุบเลิก สำนักงานอธิการบดี บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย แผนกอิสระ สถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะตามมาตรา 8 ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การแบ่งส่วนราชการเป็นภาควิชา กอง สำนักงานเลขานุการ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าภาควิชาหรือกอง ให้ทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย" 30

การแบ่งส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้มีบทบัญญัติในเรื่องการแบ่งส่วนราชการไว้ ดังนี้ 31

"มาตรา 31 กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

(1) สำนักงานเลขานุการกรม

(2) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

30 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531," ราชกิจจานุเบกษา 105 (8 ธันวาคม 2531) ; 3-4.

31 "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534," ราชกิจจานุเบกษา 108 (4 กันยายน 2534) ; 19, 4.

กรมใดมีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (1) หรือ (2) ก็ได้

มาตรา 8 การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุ อำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายแล้ว เห็นว่าการแบ่งส่วนราชการภายในสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐในสังกัดของแต่ละแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เฉพาะที่ได้บัญญัติในเรื่องของการแบ่งส่วน ราชการไว้ในกฎหมายเฉพาะที่เป็นรูปแบบไว้ชัดเจน จะแบ่งส่วนราชการต่างไปจากที่กฎหมาย เฉพาะบัญญัติไว้ไม่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายระเบียบการบริหารราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ดังนั้น การแบ่งส่วนราชการในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดจึงมิได้นำหลักกฎหมายการจัตระียบ บริหารราชการแผ่นดินที่เป็นบทบัญญัติทั่วไปมาใช้แต่อย่างใด ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการภายในสถาบัน อุดมศึกษาของรัฐในสังกัดไว้ว่า "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายหลักในการจัตระียบบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นบทบัญญัติทั่วไปสำหรับการแบ่ง ส่วนราชการภายในกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะ เป็นกรมที่มีกฎหมาย กำหนดอำนาจหน้าที่และเรื่องการแบ่งส่วนราชการไว้เป็นอย่างอื่น แต่มหาวิทยาลัยหรือสถาบัน ในทบวงมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยหรือสถาบัน โดยเฉพาะกำหนดขอบ เขตอำนาจหน้าที่ไว้โดยชัดแจ้งแล้ว โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแบ่งส่วนราชการ ตลอดจนฐานะของส่วนราชการภายในเป็นประการอื่น และในการแบ่งส่วนราชการภายในของ มหาวิทยาลัยหรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ก็มีได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เหมือนกับการแบ่งส่วนราชการอื่นโดยทั่วไป เพราะอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะแล้ว จึงเห็นว่าการตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ ภายในมหาวิทยาลัย หรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัยไม่ต้องระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วน ราชการตามมาตรา 8 วรรค 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534" จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และเหตุผลที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว จึงเห็น ควรที่จะปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ความในมาตรา 8 วรรค 5 ให้

สอดคล้องกับกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำกับการแบ่งส่วนราชการภายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย

1.10 การส่งเสริมสนับสนุนการวิจัย

ตามบทบัญญัติมาตรา 4 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ "ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย" การที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยอย่างไรวินิจฉัยเห็นว่า จะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาในปัจจุบันเป็นแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ซึ่งได้กำหนดนโยบายทางด้านการวิจัยและพัฒนาไว้ ดังนี้ 32

- 1) พัฒนากลไกการบริหารและการดำเนินงานการวิจัย เพื่อบูรณาการการวิจัยกับการจัดการศึกษา เพื่อให้มีบรรยากาศของการสร้างสรรค์ทางวิชาการและนวัตกรรม และการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) ให้สถาบันอุดมศึกษากำหนดทิศทางการวิจัย เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และเทคโนโลยีเพื่อการพึ่งตนเอง

32 ทบวงมหาวิทยาลัย, "แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)," หน้า 18-19.

- 3) ให้เพิ่มงบประมาณเพื่อการวิจัยทั้งจากงบประมาณแผ่นดินและอื่น ๆ
- 4) ให้ทำงานวิจัยของระบบอุดมศึกษาไทยให้ส่งเสริมบทบาทของประเทศ

ในประชาคมโลก

เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับนโยบายด้านการวิจัยและพัฒนาแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะกำกับเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวไว้ได้อย่างไรนั้น ผู้เขียนเห็นว่าจะต้องสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาให้พัฒนาขีดความสามารถในการวิจัยเพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ และเพื่อสนองตอบความต้องการองค์ความรู้และเทคโนโลยีในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ โดยการปรับปรุงการบริหารและดำเนินงานวิจัยในสถาบันอุดมศึกษาให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนการวางแผนงานวิจัยที่ชัดเจนและการระดมทรัพยากรและความร่วมมือ เพื่อการวิจัยจากแหล่งต่าง ๆ อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ โดยจะต้องสร้างหน่วยงานวิจัยตั้งแต่ระดับภาควิชา คณะ และหน่วยงานที่ทาหน้าทีวิจัยโดยตรง นอกจากนี้ ควรที่จะต้องวางระเบียบเกี่ยวกับการวิจัยเพื่อสนับสนุนให้อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ทำวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันนี้ก็ได้มีระเบียบทบวงมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2524 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536 แต่ระเบียบดังกล่าวก็ยังไม่สนับสนุนการทำวิจัยอย่างเต็มที่ กล่าวคือ ระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยว่าด้วยการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ พ.ศ. 2523 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2524 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536 ข้อ 5.3 วรรคสอง "...หากต้องไปปฏิบัติงานต่างจังหวัดหรือไปปฏิบัติงานนอกสถานที่หรือเดินทางไปค้นคว้าวิจัยหรือเก็บข้อมูลเพื่อประกอบการวิจัยในต่างประเทศ จะไม่ได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าที่พัก จากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่สังกัดอยู่ไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น" จะเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวห้ามมิให้อาจารย์ที่ทำวิจัยเบิกเงินอื่นใดนอกเหนือจากเงินในโครงการวิจัยเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า โครงการวิจัยบางโครงการได้รับงบประมาณไม่มากหรือเพียงพอ ระเบียบดังกล่าวควรที่จะเอื้อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งพิจารณาได้ตามความจำเป็น ไม่ควรกำหนดข้อห้ามไว้โดยมิได้เปิดโอกาสให้พิจารณาได้ แต่ปัญหาสำคัญที่จะสนับสนุนการวิจัยก็คือ งบประมาณ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องรวบรวมและพิจารณา

เสนอโครงการวิจัยต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐต่อรัฐบาลเพื่อขอสนับสนุนงบประมาณ และติดตามผลงานวิจัยเมื่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับงบประมาณไปแล้ว อย่างไรก็ตาม หากจะส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ผู้เขียนเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยควรที่จะเสนอรัฐบาลจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อจัดตั้งเงินกองทุนวิจัยให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่ง แล้วนำดอกผลมาบริหารโครงการวิจัยมากกว่าที่จะเสนอขอจัดสรรงบประมาณเป็นรายปี

1.11 การวางระเบียบการปฏิบัติราชการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกิจการต่าง ๆ ร่วมกันของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด

ตามบทบัญญัติมาตรา 4 (11) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ "วางระเบียบการปฏิบัติราชการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกิจการต่าง ๆ ร่วมกันของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดอันมิใช่กิจการของสถาบันแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ" จากบทบัญญัตินี้กล่าวการที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะวางระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยได้นั้น อาจจะดำเนินการได้ 2 กรณี คือ กรณีแรก โดยกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกรณีที่สอง โดยความเห็นของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยการวางระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยกรณีใดก็ตาม ก็ขึ้นอยู่กับว่าระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยนั้นได้มอบอำนาจให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นผู้พิจารณาอนุมัติได้หรือไม่ เช่น ระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยว่าด้วยการให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานบริการทางวิชาการ เพื่อเพิ่มพูนความรู้และประสบการณ์ทางวิชาการ พ.ศ. 2533 ข้อ 8 ได้บัญญัติว่า "าห้อธิการบดีของมหาวิทยาลัยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการในสังกัดไปปฏิบัติงานบริการวิชาการ..." ปัญหาว่า หากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งหนึ่งแห่งใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะกำกับอย่างไร ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อวางระเบียบให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นผู้พิจารณาอนุมัติได้ ก็ต้องกำหนดมาตรการควบคุมกำกับติดตามประเมินผล และนำผลการประเมินแจ้งให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทราบเพื่อให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบ ดังนั้น จึงกล่าว

ได้ว่ามีอำนาจกำกับได้เพียงให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐปฏิบัติตามระเบียบเท่านั้น ส่วนกรณีระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยมิได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นผู้พิจารณาได้ แต่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ประสงค์จะขอให้พิจารณาเรื่องนั้น ๆ ต้องเสนอขอตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากอยู่ในหลักเกณฑ์ก็จะได้รับอนุมัติ หากไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ก็จะไม่ได้รับอนุมัติ เช่น ระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยว่าด้วยการให้ผู้เกษียณอายุราชการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2533 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534 ข้อ 10 ได้บัญญัติว่า "ห้ามมหาวิทยาลัยโดยความเห็นชอบของ ก.ม. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ให้ผู้เกษียณอายุราชการที่ได้รับการคัดเลือกปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้..." จะเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับเบ็ดเสร็จโดยใช่กลไก คือ ก.ม. เป็นผู้พิจารณา ดังนั้น เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในการวางระเบียบทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว จะเห็นว่าอำนาจที่จะกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอาจแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าระเบียบที่วางไว้จะให้อำนาจใครเป็นผู้พิจารณา

1.12 การปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย

ตามบทบัญญัติมาตรา 4 (12) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ "ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย" จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นว่า หากมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว ก็หมายความว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ดังเช่นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 15 (7) ว่า "สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเสนอเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและพิจารณาถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ" และมาตรา 19 ได้บัญญัติว่า "อธิการบดีนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคล

ผู้มีคุณสมบัติ ตามมาตรา 20" จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะเห็นว่า เมื่อมหาวิทยาลัยได้พิจารณาและดำเนินการเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นอธิการบดี โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยถูกต้องครบถ้วนทุกประการแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 4 (12) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย และโดยที่มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย การเสนอชื่อบุคคลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิการบดี จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะทบวงเจ้าสังกัดที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่ได้ดำเนินการต่อเพื่อขอให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ย่อมเป็นการงดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หรือตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เช่น มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยลักษณะ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติว่า "บรรดาเรื่องที่มีมหาวิทยาลัยจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ" จะเห็นว่า กฎหมายมหาวิทยาลัยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะต้องดำเนินการ เมื่อมหาวิทยาลัยได้เสนอเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามที่กฎหมายมหาวิทยาลัยได้บัญญัติไว้ หากไม่ปฏิบัติตามก็ย่อมเป็นการงดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

นอกจากกฎหมายแล้ว ยังมีระเบียบต่าง ๆ ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจได้ เช่น ระเบียบว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. 2535 ข้อ 38 บัญญัติว่า "ให้ข้าราชการที่ได้รับคัดเลือกไปปฏิบัติงานองค์การระหว่างประเทศ ยื่นใบลาต่อผู้บังคับบัญชาไปจนถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาอนุญาต..." จะเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาอนุญาต จึงอยู่ในดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่หากกรณีที่มีมหาวิทยาลัยได้เสนอเรื่องให้ข้าราชการที่ได้รับคัดเลือกแล้วว่าเหมาะสมที่จะไปปฏิบัติงานองค์การระหว่างประเทศมาตามลำดับจนถึงรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย อาจจะพิจารณาไม่อนุญาตหรืออนุญาตก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วจะอนุญาตทุกราย

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่กฎหมายอื่นหรือระเบียบต่าง ๆ ได้บัญญัติไว้ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับที่กฎหมายหรือระเบียบนั้น ๆ จะบัญญัติไว้ว่าจะให้มีความอำนาจหน้าที่เป็นเพียงผู้ดำเนินการเสนอเรื่องนั้นต่อไป หรือมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาตเรื่องนั้นได้

2. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับ แต่การกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ หรือที่เรียกว่ามหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการนั้น กฎหมายของมหาวิทยาลัยก็ยังคงบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 หมวด 4 การกำกับควบคุมได้บัญญัติไว้ "มาตรา 39 รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับและควบคุมโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี" และ "มาตรา 40 บรรดาเรื่องที่มีมหาวิทยาลัยจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ" แต่ในการกำกับดูแลบางเรื่องก็เหมือนกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ แต่บางเรื่องก็มีความแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้เขียนจึงวิเคราะห์อำนาจกำกับดูแลมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ดังนี้คือ

2.1 เรื่องที่กำกับดูแลเหมือนกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ

(1) เรื่องเกี่ยวกับนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำกับดูแลมิได้แตกต่างจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ กล่าวคือ กำกับดูแลตั้งแต่การจัดทำแผน การกำกับให้ปฏิบัติตามแผน และการติดตามประเมินผลแผน รวมทั้งการกำกับการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา หากเป็น

มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนั้น เมื่อสภามหาวิทยาลัยเห็นชอบจะต้องเสนอให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติไว้ "มาตรา 4 (9) พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด" และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่มหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการนั้น กฎหมายมหาวิทยาลัย เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติไว้ "มาตรา 16 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (4) อนุมัติการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิก สำนักวิชาสถาบัน ศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชาสถาบัน หรือศูนย์ รวมทั้งการแบ่งส่วนงานของหน่วยงานดังกล่าว" จะเห็นว่าบทบัญญัติกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวได้แบ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับสภามหาวิทยาลัยไว้ชัดเจนว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจพิจารณาเรื่องแบ่งส่วนของมหาวิทยาลัยในกำกับ แต่มีอำนาจกำกับดูแลการแบ่งส่วนของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ได้จัดทำร่วมกันกับมหาวิทยาลัย สำหรับในกรณีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เมื่อสภามหาวิทยาลัยพิจารณาอนุมัติแล้วก็จะทำเป็นข้อกำหนดหรือทำเป็นประกาศมหาวิทยาลัยแล้วแต่กรณี³³ เพื่อส่งเรื่องดังกล่าวให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเสนอคณะรัฐมนตรี³⁴ เพื่อลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป จะเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยนอกจากจะกำกับการแบ่งส่วนมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นส่วนราชการตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จะต้องกำกับการแบ่งส่วนงานให้เป็นไปตามกฎหมายของมหาวิทยาลัยด้วย

33 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 7,"
ราชกิจจานุเบกษา 107 (29 กรกฎาคม 2533) ; 96.

34 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 40,"
ราชกิจจานุเบกษา 107 (29 กรกฎาคม 2533) ; 114.

2) การกำหนดมาตรฐานการศึกษาและเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำกับดูแลตั้งแต่การกำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร การกำกับให้มหาวิทยาลัยจัดหลักสูตรการเรียนการสอนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ การกำกับหลักสูตรที่เปิดสอนของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา และการรับทราบหลักสูตรที่เปิดสอน ตลอดจนส่งหลักสูตรที่รับทราบแล้วไปยังสำนักงาน ก.พ. ให้พิจารณาคุณสมบัติ จะเห็นได้ว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำกับดูแลมิได้แตกต่างไปจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ส่วนมาตรฐานการศึกษานั้น ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยยังมีได้กำหนดมาตรฐานการศึกษาสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไว้ จึงเห็นควรที่จะต้องกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาไว้ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะเปิดสอนหลักสูตรในสาขาวิชาใด ระดับใด ได้จัดการเรียนการสอนไม่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดไว้

3) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับต่อคณะรัฐมนตรี ผู้เขียนได้วิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยดังกล่าวมาแล้วว่าเป็นเพียงผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งได้เคยเสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล จำนวน 16 ฉบับ คณะรัฐมนตรีเห็นด้วยและได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติ แต่ไม่ได้รับการพิจารณา ดังนั้น การกำกับในเรื่องดังกล่าวจึงมิได้แตกต่างไปจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ เพราะการจัดตั้ง ปรับปรุง ยุบ รวม เลิกมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นส่วนราชการ จะต้องเสนอในรูปแบบของพระราชบัญญัติทั้งสิ้น

4) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยต้องกำกับดูแลให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ตั้งแต่การจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการวิจัยต่าง ๆ การติดตามผล

2.2 เรื่องที่กำกับดูแลต่างกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ

(1) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ออกกฎทบวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และวางระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการได้ แต่มหาวิทยาลัยในกำกับนั้น การกำหนดมาตรฐานบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ดังเช่นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ "มาตรา 16 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (9) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น การบรรจุแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง" ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงไม่มีอำนาจกำกับดูแลมาตรฐานการบริหารงานบุคคล สถาบันอุดมศึกษาในกำกับเหมือนเช่นสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด

(2) พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และ เลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลในสังกัด รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเฉพาะมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ แต่มหาวิทยาลัยในกำกับนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ดังเช่นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติไว้ "มาตรา 16 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (4) อนุมัติการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิก สำนักวิชา สถาบัน ศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชา สถาบัน หรือศูนย์ รวมทั้งการแบ่งส่วนงานของหน่วยงานดังกล่าว" อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการแบ่งส่วนในมหาวิทยาลัยในกำกับนั้น ได้มีกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น กล่าวคือ สำนักงบประมาณได้มีหนังสือด่วนมากที่ นร.0410/2335 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2536 ได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า กรณีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจัดตั้งสำนักวิชาเพิ่มขึ้น ควรจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีต่อหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) เห็นว่า ตามมาตรา 16 (4) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 บัญญัติให้การอนุมัติการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกสำนักวิชาเป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติให้การ จัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกสำนักวิชาให้ทำเป็นข้อกำหนดของมหาวิทยาลัยโดยประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา อันจะเห็นได้ว่า กรณีการจัดตั้งสำนักวิชาเป็นคนละกรณีกับการกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงินหรือการลงทุน ซึ่งถ้าจำนวนเงินเกินกว่าวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนด จะต้องได้ รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 10 (4) แห่งพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 เนื่องจากการจัดตั้งสำนักวิชาเป็นเรื่องของการ บริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัย มิได้เป็นการกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงินหรือการลงทุน แต่หาก การจัดตั้งสำนักวิชานั้นมีผลต่อเรื่องอันทำให้มหาวิทยาลัยต้องกู้ยืมเงินหรือมีการลงทุนเป็นจำนวน เงินที่เกินกว่าวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนด ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ซึ่ง เป็นคนละกรณีกับการขอจัดตั้งสำนักวิชาเพิ่มขึ้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) จึงเห็นว่า ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักวิชาของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี กฎหมายไม่ได้บังคับให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า การแบ่งส่วน งานภายในของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นเรื่องของการบริหารงานทั่วไป มิได้เป็นการ กู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงินหรือการลงทุนจึงเป็นอำนาจตามกฎหมายของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี สุรนารีที่จะพิจารณาได้

(3) เรื่องเกี่ยวกับการเสนอแนะจัดสรรงบประมาณ รัฐมนตรีว่าการทบวง มหาวิทยาลัยกำกับดูแล เริ่มตั้งแต่การจัดทำคำขอของงบประมาณ และเสนอคำขอนั้นไปยังผู้อำนวยการ การสำนักงบประมาณ การพิจารณางบประมาณในคณะรัฐมนตรีและในสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการแต่มีข้อแตกต่างตรงที่ว่า งบประมาณที่ได้รับจัดสรรจะ เป็นงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) ซึ่งไม่แตกรายละเอียดแยกเป็น หมวด ๆ เหมือนกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ส่วนในการบริหารเงินงบประมาณเป็น อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารของมหาวิทยาลัย เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่เป็น

ส่วนราชการ แต่กฎหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับได้บัญญัติไว้ให้รายงานผลการตรวจสอบบัญชีเสนอต่อรัฐมนตรี ดังนั้น จะเห็นว่าถึงแม้มหาวิทยาลัยจะมีอิสระในการบริหารเงินงบประมาณก็ตาม แต่ก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะให้การบริหารเงินงบประมาณเป็นไปตามแผนงานโครงการที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ได้มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับเกิดขึ้น กล่าวคือ สำนักงานงบประมาณได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ นร.0410/2335 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2536 หรือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ขึ้น แต่ปรากฏว่ารายละเอียดของข้อกฎหมายในพระราชบัญญัติได้กล่าวถึงสถานภาพของทั้งสามหน่วยงานไว้ไม่ชัดเจนว่ามีสถานภาพเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และโดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดว่า หน่วยงานที่จะเป็นหน่วยรับงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะต้องมิฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ แต่เนื่องจากสถานภาพของหน่วยงานทั้งสามยังไม่ชัดเจน สำนักงานงบประมาณจึงจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ทั้งสามหน่วยงานผ่านสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมตามลำดับ ดังนั้น จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า หน่วยงานทั้ง 3 แห่งดังกล่าวมีฐานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) เห็นว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 แล้วจะเห็นว่า ได้ว่า พระราชบัญญัติทั้งสามได้จัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เป็นมหาวิทยาลัยภูมิภาคของรัฐ

โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นนิติบุคคล³⁵ มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเฉพาะด้าน โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง เปลี่ยนถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมและทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และอยู่ภายใต้การกำกับและควบคุมโดยรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย³⁶ ซึ่งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี คือ เป็นนิติบุคคล³⁷ มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีภารกิจทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม และอยู่ภายใต้การกำกับและดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย³⁸ ส่วนพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 ได้จัดตั้งสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติขึ้น โดยเป็นองค์กรทางวิทยาศาสตร์ที่มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวสูง ไม่ผูกพันไว้กับกฎ ระเบียบ การปฏิบัติ และข้อบังคับปกติของราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยกฎหมายกำหนดให้สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในด้านการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลกิจการของคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

35 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 5," ราชกิจจานุเบกษา 107 (29 กรกฎาคม 2533) ; 94.

36 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 39," ราชกิจจานุเบกษา 107 (29 กรกฎาคม 2533) ; 114.

37 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 5," ราชกิจจานุเบกษา 109 (7 เมษายน 2535) ; 2.

38 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 39," ราชกิจจานุเบกษา 109 (7 เมษายน 2535) ; 14.

ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์นี้ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธาน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินยี่สิบสองคนเป็นกรรมการ อันจะเห็นได้ว่า สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และบุคคลที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

ดังนั้น เมื่อหน่วยงานทั้งสามเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง แม้ว่าจะมีการ จัดองค์การให้มีความเป็นอิสระก็ตาม แต่หน่วยงานทั้งสามนี้ก็ยังคงอยู่ในความหมายของคำว่า "ส่วนราชการ" ตามคำนิยามของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ในลักษณะที่เป็นหน่วยงานอันใดของรัฐ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) จึงเห็นว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่งชาติ เป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

ผู้เขียนเห็นว่า จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่พิจารณาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ อยู่ในความหมายของคำว่า "ส่วนราชการ" เพื่อให้สามารถได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณได้โดยตรงนั้น ก็ยังมีได้เป็นการแก้ไขปัญหาในข้อกฎหมาย ดังนั้น จึงเห็น ควรที่จะปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ให้กำหนดคำนิยามหน่วยงานของรัฐที่มีชื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจด้วย