



วิวัฒนาการของทบวงมหาวิทยาลัยและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

ทบวงมหาวิทยาลัยได้ถือกำเนิดมาจากการต้องการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะรวมอยู่ภายใต้สังกัดเดียวกัน และต้องการที่จะให้มีผู้แทนมหาวิทยาลัย คือ รัฐมนตรี อยู่ในคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะได้เชื่อมโยงรถยนต์ยานยนต์ของคณะรัฐมนตรีไปยังมหาวิทยาลัย และประมวลความต้องการของมหาวิทยาลัยในเรื่องต่าง ๆ ไปยังคณะรัฐมนตรีต่อไป ดังนั้น ในบทนี้จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนราชการที่สำคัญที่ก่อให้เกิดทบวงมหาวิทยาลัยดังนี้ คือ

วิวัฒนาการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

ปัจจัยสำคัญการถือกำเนิดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระยะแรกนั้น สืบเนื่องมาจากการได้รับอิทธิพลของแนวความคิดต่างประเทศ โดยชาวต่างประเทศเข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทย จากการเสด็จประพาสต่างประเทศของกษัตริย์ไทย และการไปดูการศึกษาต่างประเทศของข้าราชการไทย กับความต้องการข้าราชการพลเรือนที่ ต้องการจะฝึกคนเพื่อเข้ารับราชการในกรมกองต่าง ๆ ต่อมาแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น จึงอาจแบ่งสถานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้เป็น 2 ยุค ดังนี้

1. สถานะของสถาบันอุดมศึกษาในยุคก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง

1.1 สถาบันอุดมศึกษาก่อนการจัดตั้งมหาวิทยาลัย

สถาบันอุดมศึกษาก่อนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งแรก ได้มีรากฐานพัฒนา มาจากรองเรียนต่าง ๆ ได้แก่

(1) โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ เป็นโรงเรียนแห่งแรกของประเทศไทย ได้รับการสถาปนาจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2425 โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีความประสงค์ของการจัดตั้งโรงเรียนก็เพื่อการฝึกคนไว้ใช้ในราชการ ดังที่มีประกาศพระบรมราชโองการว่า "บุตรหลานของท่านทั้งบวงบรรดาที่เข้ารับราชการฉลองพระเดชพระคุณอยู่นั้น แต่ล้วนเป็นผู้มีชาติมีตระกูล ควรจะรับราชการในเบื้องหน้าต่อไป แต่ยังไม่รู้หนังสือไทยและขนบธรรมเนียมราชการอยู่โดยมาก การรู้หนังสือนี้ก็เป็นคุณสมบัติข้อใหญ่ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดโรงเรียนขึ้นไว้ที่ในพระบรมมหาราชวัง เพื่อที่จะได้รับราชการสนองพระเดชพระคุณต่อไป" ¹

(2) โรงเรียนราชแพทยาลัย ได้วิวัฒนาการมาจากโรงเรียนแพทยากรสังกัดกระทรวงธรรมการ โดยใช้ศิริราชพยาบาลเป็นที่ฝึกสอนอบรม ด้วยพระราชดำริของสมเด็จพระบรมราชินีนาถในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในขณะที่เสด็จประพาส ณ ศิริราชพยาบาล เมื่อ ร.ศ. 116 และได้มีรับสั่งให้กระทรวงธรรมการเป็นผู้ดำเนินการจนแล้วเสร็จ ได้เสด็จพระราชดำเนินเปิดโรงเรียนราชแพทยาลัย เมื่อวันที่ 3 มกราคม ร.ศ. 119 ² จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2459 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระบรมราชโองการสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2460 จึงได้โอนโรงเรียนราชแพทยาลัยมาสังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ³ ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2486 ได้โอนย้ายไปเป็นคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ⁴

¹ ร่อง สยามานนท์, ผู้รวบรวม, (พระนคร ; โรงพิมพ์คุรุสภา, 2495), หน้า 13-14.

² "การเสด็จพระราชดำเนินเปิดโรงเรียนราชแพทยาลัย," ราชกิจจานุเบกษา 17 (20 มกราคม ร.ศ. 119) ; 614-615.

³ ประกาศกระทรวงธรรมการ รวมโรงเรียนราชแพทยาลัยเข้ากับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย," ราชกิจจานุเบกษา 34 (เมษายน 2460) ; 21-22.

⁴ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486," ราชกิจจานุเบกษา 60 (2 กุมภาพันธ์ 2486) ; 212-227.

(3) โรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรมได้ถือกำเนิดเมื่อปี พ.ศ. 2440 พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ทรงดำริจัดตั้งขึ้นเป็นการภายในหลังจากที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ซึ่งในขณะนั้นยังมีได้เป็นโรงเรียนหลวง จนกระทั่งเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2454 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงประกาศให้โรงเรียนกฎหมายเป็นโรงเรียนหลวง ขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม⁵

โรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมนี้ได้ปรับปรุงและขยายงานเรื่อยมา ได้มีการจัดตั้งสถานศึกษาในปี พ.ศ. 2467 จนถึง พ.ศ. 2476 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอภยเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการประกาศยุบสถานศึกษา และตั้งเป็นคณะนิติศาสตร์ขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พร้อมทั้งโอนโรงเรียนกฎหมายไปสมทบกับคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย⁶ ตั้งแต่วันที่ 25 เมษายน 2476 และเมื่อ พ.ศ. 2477 รัฐบาลได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โรงเรียนกฎหมายก็ได้โอนย้ายไปขึ้นอยู่กับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์⁷

(4) โรงเรียนปกครองของกระทรวงมหาดไทย โรงเรียนนี้ได้จัดตั้งขึ้นตามความต้องการข้าราชการพลเรือนเมื่อปี พ.ศ. 2442 ด้วยความจำเป็นที่จะส่งสอนบุคคลออกไปเป็นข้าราชการฝ่ายปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดโรงเรียนปกครองนี้ขึ้นทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อจัดหาบุคคลเข้ามารับราชการสนองพระเดชพระคุณพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ดังปรากฏในเหตุผลและความจำเป็นที่ตั้งที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงกล่าวไว้ความตอนหนึ่งว่า

⁵ "ประกาศให้โรงเรียนกฎหมายเป็นโรงเรียนหลวงขึ้นกระทรวงยุติธรรม," ราชกิจจานุเบกษา 28 (11 มิถุนายน ร.ศ. 130) ; 102-103.

⁶ "ประกาศโอนโรงเรียนกฎหมายไปขึ้นแก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย," ราชกิจจานุเบกษา 50 (7 พฤษภาคม 2476) ; 144-146.

⁷ สุรินทร์ จิรวินิจฉัย, "วิวัฒนาการกฎหมายมหาวิทยาลัย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 18.

"...ความต้องการของกระทรวงมหาดไทยในอันที่ให้ได้บุคคลที่มี
คุณวุฒิ คุณธรรม และความสามารถรับราชการตามตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ
ในกระบวนการเทศบาล เพื่อให้บังเกิดความสุขแก่อาณาประชาราษฎรและประเทศชาตินั้น ในเบื้องต้นเป็นการผิดเคืองที่สุดแล้ว เพราะ
เป็นงานวิหมวณสมัยที่ยังไม่มีสถาบันการศึกษา...แม้การปกครองท้องถิ่น
เพียงชั้นอำเภอเท่านั้น ก็ยังหาคนเป็นกรรมการอำเภอที่ดีพอแก่ตำแหน่ง
หน้าที่ได้ยากยิ่ง..." 8

(5) โรงเรียนมหาดเล็ก โรงเรียนนี้สืบเนื่องมาจากสำนักฝึกหัดวิชา
ข้าราชการพลเรือน ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดฯให้จัดขึ้นที่ตึกยาวข้าง
ประตูพิมานไชยศรีด้านตะวันตกในปี พ.ศ. 2442 ตามที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ
พระยาวิสุทธสุริยศักดิ์ข้าราชการที่ร่างขึ้นทูลเกล้าถวาย

มูลเหตุของสำนักฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนนี้มีที่มาจากพระราช
ปรารภของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแก่กรมพระยาดำรงราชานุภาพว่า "ขุนนาง
ที่เป็นขึ้นมาใหม่ ๆ ในชั้นนี้ไม่ใคร่ทรงรู้จัก แต่ก่อนมาถูกผู้ดีที่จะทำราชการยอมถวายตัวเป็น
มหาดเล็กตั้งแต่รุ่นหนุ่ม ในเวลาเป็นมหาดเล็กได้เข้าเฝ้าฯรับราชการอยู่ในราชสำนักทรง
รู้จักแทบทุกคน" สมเด็จพระยาดำรงฯ จึงทรงคิดแก้ไขที่จะให้มีโรงเรียนขึ้นในกรมมหาดเล็ก
เพื่อศึกษาวิชาความรู้ขนบธรรมเนียมและข้อราชการต่าง ๆ จึงได้ร่วมกับพระยาวิสุทธสุริยศักดิ์
ท้าวทรงการถวายก็ทรงพอพระราชหฤทัยและโปรดเกล้าฯให้ตั้งขึ้นดังกล่าว

8 สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ, ความทรงจำ (พระนคร : โรงพิมพ์ของ
สมาคมสังคมนักศึกษาแห่งประเทศไทย, 2506), หน้า 2.

ในปี พ.ศ. 2445 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ยกสำนักฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นโรงเรียนมหาดเล็ก ครั้นเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จเถลิงถวัลย์ราชสมบัติแล้ว ก็โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนมหาดเล็กขึ้นเป็น "โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" ในปี พ.ศ. 2453⁹

(6) โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้จัดตั้งขึ้นตามพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2453 โดยยกฐานะมาจากโรงเรียนมหาดเล็ก โรงเรียนข้าราชการพลเรือนฯ เกี่ยวข้องแก่กระทรวงทบวงการทั่วไป มิใช่เป็นโรงเรียนเพื่อเตรียมคนเข้ารับราชการในกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงนครบาล อันเป็นฝ่ายปกครองโดยเฉพาะดังสมัยก่อนเท่านั้นเสียแล้ว ดังมีพระราชดำริว่า "การฝึกหัดข้าราชการฝ่ายพลเรือนสำหรับส่งคนออกไปรับราชการกระทรวงมหาดไทยกระทรวงเดียวนั้น หาพอเพียงแก่ราชการปกครองพระราชอาณาจักรทุกวันนี้ไม่ สมควรจะขยายการโรงเรียนให้กว้างขวางออกไปสำหรับส่งคนไปรับราชการทุกกระทรวงทบวงการ"¹⁰

1.2 มหาวิทยาลัยสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

มหาวิทยาลัยสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นได้มีวิวัฒนาการมาจากโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งโรงเรียนแห่งนี้ได้ถือกำเนิดมาจากโรงเรียนมหาดเล็กเดิม และต่อมาก็ได้มีการพัฒนาจนกระทั่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในประเทศไทย

⁹ ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, "พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516), หน้า 28-29.

¹⁰ สุรินทร์ จิรวินิชย์, "วิวัฒนาการกฎหมายมหาวิทยาลัย," หน้า 21-23.

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยสืบเนื่องมาจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริไว้แล้ว และโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี (ม.ร.ว.เปีย มาลากุล) เมื่อยังเป็นพระยาวิสุทธิสุริยศักดิ์เป็นผู้ร่างโครงการทูลเกล้าฯ ถวาย และเจ้าพระยาพระเสด็จฯ ได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายใน พ.ศ. 2441 ซึ่งขณะนั้นดำริว่าจะใช้นามมหาวิทยาลัยว่า "สากลวิทยาลัยรัตนโกสินทร์" แต่ก็ต้องรอมานานถึง 19 ปี จึงได้มี "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" ขึ้น เป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศ โดยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชดำริเห็นสมควรที่จะขยายโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้เป็นมหาวิทยาลัยหรือสถาบันวิทยาการอันสูงส่งดุษณีที่มีในอารยประเทศ และให้ใช้พระบรมนามาภิไธยเป็นนามมหาวิทยาลัย เพื่อเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระบรมชนกนาถผู้ทรงมีพระราชดำริจะให้มีมหาวิทยาลัยมาแล้วนั้นประการหนึ่ง และเพื่อรักษานามอนุสรณ์แห่งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระองค์ท่านไว้ด้วยนั้นอีกประการหนึ่ง ดังประกาศประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและโอนไปขึ้นอยู่กระทรวงธรรมการ ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประกาศ

ประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือน
ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
และโอนไปขึ้นอยู่ในกระทรวงธรรมการ

มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธ
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้นำประกาศให้ทราบทั่วกันว่า โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้ทรงพระราชดำริให้จัดตั้งขึ้นและได้โปรดเกล้าฯ
พระราชทานเงินที่ หลือจากการเรียรสรางอนุสาวรีย์ปิยมหาราชเป็นเงินทุนของโรงเรียน
โดยมีพระราชประสงค์จะจัดให้เป็นสำนักเรียนของผู้ที่จะรับราชการในทางพลเรือนนั้น การงาน
ของโรงเรียนได้ดำเนินมาโดยลำดับ ได้มีนักเรียนจากโรงเรียนนี้ออกรับราชการ เป็นอันมาก

บัดนี้ ทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะขยายการศึกษาในโรงเรียนนี้ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น
คือ ไม่เฉพาะสำหรับผู้ที่จะได้เข้าเรียนเพื่อรับราชการเท่านั้น ผู้ใดที่มีความประสงค์จะศึกษาวิชา
ชั้นสูงก็ให้เข้าเรียนในโรงเรียนนี้ได้ทั่วกัน เหตุฉะนั้น ควรประดิษฐานขึ้นเป็นชั้นมหาวิทยาลัย
ให้เหมาะแก่ความต้องการแห่งสมัยเสียทีเดียว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นำประดิษฐาน
โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นมหาวิทยาลัย
พระราชทานนามว่า "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" เพื่อเป็นอนุสาวรีย์สมพระเกียรติแห่งพระบาท-
สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง และมหาวิทยาลัยนี้ให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงธรรมการ ให้เสนาบดี
กระทรวงนั้นซึ่งมีหน้าที่ดูแลการศึกษาทั่วไปอยู่แล้ว เป็นผู้รับผิดชอบแต่บัดนี้ ส่วนกรรมการจัดการ
โรงเรียนข้าราชการพลเรือนนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นกรรมการที่ปรึกษาแห่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนี้

ประกาศมา ณ วันที่ 26 มีนาคม พระพุทธศักราช 2459 เป็นวันที่ 2328 ใน
รัชกาลปัจจุบันนี้¹¹

จากประกาศดังกล่าวจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ขึ้นกับกระทรวงธรรมการ
มีเสนาบดีกระทรวงรับผิดชอบโดยตรง ต่อมาในปี พ.ศ. 2460 จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
ให้ตั้งกรมมหาวิทยาลัยขึ้นในกระทรวงธรรมการ และโปรดให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสังกัด
อยู่ ณ กรมนี้ มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของกรม และมีตำแหน่งผู้บัญชาการจุฬาลงกรณ์-
มหาวิทยาลัย¹² การดำเนินงานมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงการ
ปกครองใน พ.ศ. 2475

จะเห็นได้ว่า สถานะของสถาบันอุดมศึกษาในยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการ
ปกครองนั้น ได้มีสถานะเป็นโรงเรียนทั้งสิ้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2459 จึงได้มีการสถาปนา
โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นเป็น "จุฬาลง-
กรณ์มหาวิทยาลัย" จึงเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในประเทศไทยในยุคก่อนการเปลี่ยนแปลง
การปกครอง แต่มีข้อน่าสังเกตว่า ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ต้องตกอยู่ภายใต้การบริหารงานของกรมมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับกรม ในขณะที่
ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมีการเทียบให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงาน
ระดับกรมด้วย ยิ่งกว่านั้นบางครั้งยังถือว่าเป็นหน่วยงานระดับกระทรวงเสียด้วยซ้ำ¹³ ดังนั้น
การที่ให้กรมบริหารกรมจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการภายหลังว่าไม่เหมาะสม

11 ประวัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2459-2509, (กรุงเทพมหานคร ; โรงพิมพ์
ของสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 36.

12 กระทรวงศึกษาธิการ, ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 (พระนคร
; องค์การคำคุณุสสา, 2507), หน้า 521.

13 "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2497 มาตรา
12 (11)," ราชกิจจานุเบกษา 71 (9 มีนาคม 2497) ; 473-493.

2. สถานะของสถาบันอุดมศึกษาในยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

(พ.ศ. 2475-2501)

เมื่อปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของประเทศ โดยมีบุคคลคณะหนึ่งที่เรียกตัวเองว่า "คณะราษฎร" ประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ และ พลเรือน ซึ่งเป็นคนรุ่นใหม่ ได้รับการศึกษาจากต่างประเทศ ได้ร่วมกันก่อการปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองประเทศ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปกครองประเทศเป็นครั้งแรก เรียกว่า "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว" โดยบังคับใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 แนวคิดทางการดำเนินงานทางด้านการปกครองและการศึกษาก็เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะทางด้านการศึกษาคณะราษฎรได้วางเป็นหลักการไว้ว่า "จะต้องให้การศึกษเต็มที่แก่ราษฎร"¹⁴ ประกอบกับได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยมีหลักการที่สำคัญ คือ "บรรดาพระราชบัญญัติทั้งหลายจะตราขึ้นเป็นกฎหมาย ได้แก่ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร"¹⁵ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นแหล่งที่มาในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยดังนี้ คือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของรัฐบาลที่จะขยายและเผยแพร่ความรู้ทางการเมืองและการปกครองให้กว้างขวางออกไป เพื่อให้ประชาชนได้เข้าใจและมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้ดีขึ้น นายปรีดี พนมยงค์ เป็นบุคคลสำคัญที่ผลักดันให้เกิดขึ้นโดยได้เข้าหาหรือรัฐบาลหลังจากเปลี่ยนแปลงการ

14 ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ, สัตว์การเมือง (พระนคร ; ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 48.

15 "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม มาตรา 36," ราชกิจจานุเบกษา 59 (10 ธันวาคม 2475) ; 16.

ปกครองที่จะยกฐานะโรงเรียนกฎหมายขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย ผลจากข้อหาหรือดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นโดยใช้ชื่อว่า "มหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์และการเมือง" เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2476¹⁶

จากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้สถานะของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองเป็นนิติบุคคล และกำหนดให้การบริหารงานของมหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย คณบดีคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เป็นจำนวนไม่เกินจำนวนกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นนายกิตติมศักดิ์ของคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ เป็นนายกคณะกรรมการ และผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย เป็นอุปนายกกรรมการโดยตำแหน่ง และเลขาธิการมหาวิทยาลัยเป็นเลขาธิการคณะกรรมการโดยตำแหน่ง¹⁷

ในปี พ.ศ. 2492 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองได้ประสบรสุมทางการเมือง ถูกรัฐบาลสั่งปิดมหาวิทยาลัย จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2495 รัฐบาลจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติใหม่ต่อสภาโดยมีหลักการที่สำคัญ คือ ให้เปลี่ยนชื่อจาก "มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง" เป็น "มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์"¹⁸ ต่อมาได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2500 กำหนดให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นทบวงการเมืองสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

¹⁶ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476," ราชกิจจานุเบกษา 50 (20 มีนาคม 2476) ; 1007-1026.

¹⁷ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 มาตรา 8 และ 9," ราชกิจจานุเบกษา 50 (20 มีนาคม 2476) ; 1007-1026.

¹⁸ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495," ราชกิจจานุเบกษา 69 (18 มีนาคม 2495) ; 395-421.

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีสถานะเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่าทบวงการเมืองในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

2.2 มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ได้จัดตั้งขึ้นตามความต้องการของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อปี พ.ศ. 2485 โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากคณะแพทยศาสตร์และศิริราชพยาบาล แผนกทันตแพทยศาสตร์ แผนกเภสัชกรรมศาสตร์ และแผนกสัตวแพทยศาสตร์ เมื่อสังกัดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้อาศัยอำนาจในการกำหนดฐานะและระเบียบแบบแผนตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 เมื่อคณะแพทยศาสตร์และศิริราชพยาบาลกับแผนกต่าง ๆ ดังกล่าวได้โอนมาสังกัดอยู่ในกระทรวงสาธารณสุข จึงเห็นสมควรจะได้มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ขึ้น เพื่อกำหนดฐานะระเบียบและแบบแผนโดยนัยเดียวกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2486 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486 ขึ้น ในสังกัดกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข โดยมีหน้าที่จัดการศึกษา ตรวจ คัด และส่งเสริมแพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์ เภสัชกรรมศาสตร์ สัตวแพทยศาสตร์ กับวิชาพยาบาลผดุงครรภ์และอนามัย¹⁹

จากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486 ได้กำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล²⁰ และกำหนดให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ผู้บัญชาการมหาวิทยาลัย และคณบดีของคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย กรรมการที่เลือกตั้งขึ้นจากบรรดาศาสตราจารย์หรืออาจารย์ผู้เป็นหัวหน้าแผนกวิชาในคณะต่าง ๆ

19 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486 มาตรา 4", ราชกิจจานุเบกษา 60 (2 กุมภาพันธ์ 2486) ; 212-227.

20 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486 มาตรา 7", ราชกิจจานุเบกษา 60 (2 กุมภาพันธ์ 2486) ; 212-227.

แล้วแต่คณะกรรมการมหาวิทยาลัยจะกำหนดจำนวน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นเป็นจำนวนไม่เกินหนึ่งของจำนวนกรรมการดังกล่าวข้างต้น²¹ ต่อมาในปี พ.ศ. 2512 ได้เปลี่ยนชื่อ "มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์" เป็น "มหาวิทยาลัยมหิดล"²²

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์มีสถานะเป็นส่วนราชการ ที่สังกัดกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข

2.3 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ได้จัดตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการจะขยายกิจการของวิทยาลัยเกษตรให้สูงขึ้น และต้องการสนับสนุนวิชาการด้านการเกษตรให้มากขึ้น จึงได้รวมกิจการวิทยาลัยเกษตรศาสตร์บางเขน เข้ากับโรงเรียนวนศาสตร์ของกรมป่าไม้ที่จังหวัดแพร่²³ จึงได้ตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2486 โดยมีหน้าที่จัดการศึกษา ค้นคว้า และส่งเสริมวิชาการเกษตรศาสตร์ และวิชาอื่น ๆ อันเกี่ยวเนื่องกับวิชาเกษตรศาสตร์²⁴

จากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486 ได้กำหนดสถานะของมหาวิทยาลัย เป็นนิติบุคคล²⁵ และกำหนดให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง คือ รัฐมนตรีว่า

²¹ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486 มาตรา 8", ราชกิจจานุเบกษา 60 (2 กุมภาพันธ์ 2486) ; 212-227.

²² "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2512", ราชกิจจานุเบกษา 86 (1 มีนาคม 2512) ; 7-20.

²³ ไพฑูรย์ สีนลารัตน์, "พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย," หน้า 75.

²⁴ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486 มาตรา 4", ราชกิจจานุเบกษา 60 (2 กุมภาพันธ์ 2486) ; 228-240.

²⁵ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486 มาตรา 6", ราชกิจจานุเบกษา 60 (2 กุมภาพันธ์ 2486) ; 228-240.

การกระทรวงเกษตรธิการ อธิการบดี รองอธิการบดี และคณบดีของคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย กรรมการเลือกขึ้นจากบรรดาศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ซึ่งเป็นหัวหน้าแผนกวิชาของคณะต่าง ๆ คณะละหนึ่งหรือสองคน แล้วแต่สภามหาวิทยาลัยจะวินิจฉัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งจะได้ทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นเป็นจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของกรรมการดังกล่าวข้างต้น 26

จากพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2486 จึงเป็น ผลให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการมีสถานะเทียบเท่ากรมในสังกัดกระทรวงเกษตรธิการ

2.4 มหาวิทยาลัยศิลปากร ได้จัดตั้งขึ้นด้วยตามความต้องการที่จะยกฐานะ โรงเรียนศิลปากรให้สูงขึ้น และส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมของชาติอีกส่วนหนึ่งด้วย ดังได้กล่าวไว้ในประวัติมหาวิทยาลัยศิลปากรตอนหนึ่งว่า "จึงได้จัดงานแสดงศิลปกรรมของนักเรียนโรงเรียนศิลปากรขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2486 ในสมัยนั้น ฯพณฯ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี ได้มาชมงานแสดงศิลปกรรมของนักเรียนโรงเรียนศิลปากร การมาชมการแสดง ครั้งนั้น ฯพณฯ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้สังเกตเห็นความก้าวหน้าของสถานศึกษาแห่งนี้ ประกอบกับได้ตระหนักว่า ศิลปเป็นวัฒนธรรมสำคัญยิ่งสาขาหนึ่งของชาติที่จำเป็นต้องบำรุงรักษา ส่งเสริมให้ก้าวหน้าให้เพียงพอกับความต้องการของประเทศ จึงได้มีบัญชาให้อธิบดีกรมศิลปากร ซึ่งขณะนั้น ได้แก่ พระยาอนุমানราชชน ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติยกฐานะโรงเรียนศิลปากร ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยศิลปากร 27 ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2486 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติมหา- วิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486 ขึ้น โดยมีหน้าที่จัดการศึกษาวิชาประณีตกรรม จิตรกรรม ดุริยางคศิลป์ นาฏศิลป์ วิชาโบราณคดี และวิชาช่างศิลป์อย่างอื่น 28

26 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486 มาตรา 7," ราชกิจจานุเบกษา 60 (2 กุมภาพันธ์ 2486) ; 228-240.

27 มหาวิทยาลัยศิลปากร, ที่ระลึกงานฉลองครบ 25 ปีมหาวิทยาลัยศิลปากร 12 ตุลาคม 2511 (พระนคร ; บพิธการพิมพ์, 2511), หน้า 3.

28 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486 มาตรา 3," ราชกิจจานุเบกษา 60 (12 ตุลาคม 2486) ; 1496-1506.

จากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486 ได้กำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล²⁹ และกำหนดให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และอธิบดีกรมศิลปากร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นมีจำนวนไม่เกินห้า นาย³⁰

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2486 ให้อธิบดีกรมศิลปากรเป็นผู้ดำเนินการมหาวิทยาลัย จึงทำให้สถานะของมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการในสังกัดกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองทั้ง 4 แห่งนั้น ได้มีการตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งทั้งสิ้น และได้กำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล พร้อมกับกำหนดองค์การบริหารมหาวิทยาลัยในรูปของคณะกรรมการมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัตินั้น ๆ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยถึงแม้จะเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย ที่ได้จัดตั้งในยุคก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ตาม ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2477 ก็ได้มีการปรับปรุงจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้น เป็นผลอันสืบเนื่องมาจากการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำให้กระทรวงธรรมการต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และต่อมาก็ได้ตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 ขึ้น โดยได้กำหนดสถานะเป็นนิติบุคคล และกำหนดให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัยเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานของมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง มีความเป็นอิสระตามกฎหมายเฉพาะที่ได้จัดตั้งขึ้น

29 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486 มาตรา 4,"
ราชกิจจานุเบกษา 60 (12 ตุลาคม 2486) ; 1496-1506.

30 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486 มาตรา 6,"
ราชกิจจานุเบกษา 60 (12 ตุลาคม 2486) ; 1496-1506.

3. การรวมอำนาจกิจการบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ

เมื่อปี พ.ศ. 2496 เซอร์ชาร์ล ดาร์วิน ผู้เชี่ยวชาญองค์การยูเนสโก ได้มาสำรวจเรื่องมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ได้เสนอรายงานว่ามหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังมีลักษณะไม่สมกับเป็นมหาวิทยาลัย เว้นแต่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงมากที่สุด การบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยควรจะรวมอยู่แห่งเดียว โดยรวมมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นมหาวิทยาลัยกรุงเทพฯ³¹ เพื่อให้เป็นแบบอย่างเช่นเดียวกับต่างประเทศที่มหาวิทยาลัยจะต้องประกอบไปด้วย การสอนหลายสาขาวิชา และเพื่อปรับมาตรฐานของมหาวิทยาลัยให้เป็นมาตรฐานเดียวกันอีกด้วย จึงได้ตราพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 ขึ้น

จากพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 ได้กำหนดให้การบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย³² นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้อำนวยการมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ผู้อำนวยการมหาวิทยาลัยศิลปากร และปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และเลขาธิการสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติเป็นกรรมการ

³¹ ชวิชัย สนธิวิรัช, "สถานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของมหาวิทยาลัย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 91.

³² "พระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 มาตรา 4," ราชกิจจานุเบกษา 73 (24 ตุลาคม 2499) ; 66-72.

และเลขานุการรอตยตำแหน่ง กับกรรมการอื่นอีกสิบสองคนซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ และได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ 33

1. กำหนดและตั้งงบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จากงบประมาณแผ่นดิน
2. อนุมัติการจัดตั้งและการเลิกสั้มคณะหรือแผนกวิชาก่อนดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
3. อนุมัติหลักสูตรวิชาต่าง ๆ
4. พิจารณาหลักเกณฑ์การแต่งตั้งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และอาจารย์
5. ดำเนินการเพื่อให้นักศึกษามหาวิทยาลัยมีมาตรฐานดีขึ้น

ดังนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 เป็นต้นมา การบริหารกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ได้แก่ การเงินและงบประมาณ การกำหนดมาตรฐานทางวิชาการ การบริหารงานบุคคล ซึ่งเดิมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัยหรือคณะกรรมการมหาวิทยาลัย แต่ละแห่งต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2502

การโอนมหาวิทยาลัยไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2501 คณะปฏิวัติได้มีนโยบายที่จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ โดยถือว่าการศึกษเป็นเรื่องใหญ่เรื่องสำคัญที่จะต้องทำการศึกษาคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงมีแนวคิดที่จะโอนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่กระจัด

33 "พระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 มาตรา 10,"
ราชกิจจานุเบกษา 73 (24 ตุลาคม 2499) ; 66-72.

กระจายสังกัดในหน่วยงานอื่นมารวมไว้ในหน่วยงานเดียวกัน คือ สำนักนายกรัฐมนตรี และด้วยเหตุผลประการสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เพื่อควบคุมมาตรฐานการศึกษา จากเหตุผลดังกล่าว จึงได้รื้อมหาวิทยาลัย 5 แห่ง³⁴ ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 จึงเป็นผลให้มหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง พ้นจากสังกัดเดิมมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา

1. สถานะของมหาวิทยาลัย

สืบเนื่องจากการรื้อมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2502 เป็นผลทำให้ต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเสียใหม่ จึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502 ขึ้น โดยกำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการดังนี้ คือ

1. สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี
2. สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี
3. สำนักงบประมาณ
4. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
5. กรมประมวลราชการแผ่นดิน
6. กรมประชาสัมพันธ์
7. กรมตรวจราชการแผ่นดิน
8. สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

³⁴ "พระราชบัญญัติรื้อมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 76 (2 กันยายน 2502) ; 9-13.

9. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
10. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
11. สภาป้องกันราชอาณาจักร
12. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ
13. สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ
14. การปล้งงานแห่งชาติ
15. สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ
16. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
17. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
18. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
19. มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์
20. มหาวิทยาลัยศิลปากร

ส่วนราชการตามมาตรา ๑๖ ซึ่งมิใช่เป็นกรม ให้เป็นทบวงการ เมืองมีฐานะ เทียบเท่ากรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ดังนั้น จึงท้าวให้สถานะของมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง เป็นทบวงการ เมืองที่มีฐานะ เทียบเท่ากรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

2. การบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้สภาการศึกษาแห่งชาติ

จากผลการจัดระเบียบราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น คณะปฎิวัติได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การบริหารงานมหาวิทยาลัยและมาตรฐานการศึกษาของชาติ อยู่ในระดับที่มีมาตรฐานยิ่งขึ้น จึงได้ร่อนการบริหารงานดังกล่าวจากสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ มาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติ ดังเหตุผลการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ว่า "เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 ได้ร่อนกิจการของสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติมารวมไว้ในสภาการศึกษาแห่งชาติ แต่กฎหมายที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้บัญญัติควบคุมเฉพาะในส่วนกิจการของ

มหาวิทยาลัยเท่านั้น เพื่อให้การศึกษาของชาติอยู่ในระดับที่มีมาตรฐานดียิ่งขึ้น สมควรให้มีการควบคุมกิจการศึกษารโดยทั่วไปของชาติด้วย จึงจำเป็นต้องยกเลิกพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 35

ในการบริหารงานของสภาการศึกษาแห่งชาตินั้น ได้กำหนดให้มืองค์กรบริหารคณะหนึ่งเรียกว่า "สภาการศึกษาแห่งชาติ" 36 ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน อธิการบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง กับผู้อำนวยการสำนักงานประมาณเป็นกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ นอกจากนี้ ยังมีที่ปรึกษาของสภาการศึกษาแห่งชาติประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข อำนวยการหน้าที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติมีดังนี้ คือ 37

- (1) พิจารณาปรับปรุงวางแผนและโครงการการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสมแก่กาลสมัย และให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการปกครอง
- (2) พิจารณาปัญหาต่าง ๆ ในทางการศึกษา และเสนอวิธีการแก้ไข
- (3) พิจารณารายงานการศึกษา และวิจัยผลงานประจำปี

35 "พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 76 (2 กันยายน 2502) ; 8.

36 "พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มาตรา 4," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 76 (2 กันยายน 2502) ; 1-8.

37 "พระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 มาตรา 10," ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 76 (2 กันยายน 2502) ; 1-8.

- (4) พิจารณาวางโครงการหาทุนบำรุงการศึกษาและเสนอแนะรัฐบาลให้ได้มาซึ่งทุนเพื่อการศึกษาในระดับต่าง ๆ ตามความจำเป็น
- (5) พิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ
- (6) พิจารณาการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกสั้่มมหาวิทยาลัย
- (7) อนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกสั้่มคณะ หรือแผนกวิชาในมหาวิทยาลัย
- (8) พิจารณาและให้ความเห็นชอบการวางหลักสูตรในมหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่ตาม (1) ถึง (6) นั้น เมื่อสภาการศึกษาแห่งชาติได้พิจารณาแล้ว ให้เสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2512 ก็ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติ และของสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2512 ซึ่งทำให้สภาการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหาร การอุดมศึกษาได้ครอบคลุมการดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และคณะกรรมการการศึกษาเอกชนด้วย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา การบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกิจกรรมต่าง ๆ จึงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาการศึกษาแห่งชาติเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2515

3. ความพยายามให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานในกำกับรัฐบาล

หลังจากที่การบริหารงานของมหาวิทยาลัยต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาการศึกษาแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมานั้น การบริหารงานดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ กับมหาวิทยาลัย เช่น ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานต้องขึ้นอยู่กับหน่วยเหนือถึงสองหน่วย กล่าวคือ นอกจากสภาการศึกษาแห่งชาติแล้ว ยังจะต้องขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดอีก นอกจากนี้ ก็ยังมีปัญหาในด้านการควบคุมมาตรฐาน การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ปัญหาด้านงบประมาณ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ตลอดจนปัญหาภายในของสภาการศึกษาแห่งชาติเอง จากปัญหาดังกล่าวได้มีการเคลื่อนไหวในการจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบบริหารอุดมศึกษา จึงได้มีการจัดสัมมนารวม 3 ครั้ง โดยเฉพาะ

วนครั้งที่ 3 นั้นที่ประชุมได้นำแนวคิดมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลจากผลการสัมมนาครั้งที่ 2 มา กำหนดเป็นร่างหลักการที่สำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล 4 ประการด้วยกัน คือ 38

ประการแรก เป็นเรื่องการประสานงานภายนอกมหาวิทยาลัย เน้นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ มีการควบคุมจากภายนอกเท่าที่จำเป็น การดำเนินการให้สิ้นสุดภายในมหาวิทยาลัยให้มากที่สุด เสนอให้คณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย โดยมีหน้าที่ประมวลความต้องการทางการเงินของมหาวิทยาลัยเสนอต่อรัฐบาล นำเอาอธิบายมาถ่ายทอดสู่มหาวิทยาลัย และติดตามการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย มีลักษณะคล้ายคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยของอังกฤษ

ประการที่สอง องค์การและการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย จัดเป็นระบบอิสระในลักษณะการปกครองตนเอง มีเสรีภาพทางวิชาการ และส่งเสริมให้คณาจารย์มีส่วนร่วมในการบริหารมหาวิทยาลัย โดยยึดหลักการบริหารโดยคณะบุคคลในรูปกรรมการ

ประการที่สาม ด้านการบริหารงานบุคคล จัดในรูปแบบที่ไม่เป็นระบบราชการ ให้ได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนสูง เพื่อดึงผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ความตั้งใจจริง ซึ่งสามารถแข่งขันกับภาคธุรกิจเอกชนที่ระดับเดียวกัน โดยถือหลักเข้ายากออกง่าย

ประการที่สี่ เรื่องการเงินได้กำหนดนโยบายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้มีความคล่องตัว โดยเสนอการจัดสรรเงินอุดหนุนในรูปแบบเงินก้อน งวดละ 5 ปี มีระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายที่รัดกุมเพื่อให้การใช้จ่ายเงินเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีการจัดทางงบประมาณในรูปแบบของงบประมาณแบบแผนงาน (program budgeting)

38 ทพวงมหาวิทยาลัย, สองทศวรรษทพวงมหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 157-160.

จากหลักการที่สรุปผลสัมมนาดังกล่าว สภาการศึกษาแห่งชาติจึงได้นำเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีพิจารณาในปี พ.ศ. 2514 และในระหว่างนั้นก็มีการสำรวจประชามติของบุคลากร ภายนอกมหาวิทยาลัยด้วย ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยหลายแห่งได้ตัดสินใจที่จะให้อยู่ในระบบราชการ ต่อไป จึงทำให้คณะรัฐมนตรีมีมติว่าหากจะมีการปฏิรูปมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ ก็ควร จะต้องออกพร้อม ๆ กันหมดทุกแห่ง จึงทำให้ผลการดำเนินงานมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลต้อง ระวังไป

การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา

1. แนวคิดการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย

เมื่อได้มีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้มีนโยบายที่จะปรับปรุงระบบ บริหารราชการแผ่นดิน โดยยุบกระทรวงที่ไม่จำเป็นและมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เพื่อให้การ บริหารงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้กำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกระทรวงนโยบายและ แผนงาน กับการติดตามประเมินผลมากกว่าเป็นกระทรวงในเชิงปฏิบัติการ ซึ่งในขณะนั้นสำนัก- นายกรัฐมนตรีมีกรมปฏิบัติอยู่เป็นจำนวนมาก รวมทั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ด้วย จากนั้นนโยบาย ดังกล่าวคณะปฏิวัติจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารราชการ โดยมี พล.ต.ศิริ ศิริโยธิน เป็นประธาน และมีศาสตราจารย์ ดร. ชำรงศ์ บัวศรี ซึ่งเป็นกรรมการท่านหนึ่งได้ รับมอบหมายให้ปฏิรูประบบราชการในส่วนของหน่วยงานบริหารการศึกษา ก็ได้เสนอแนวคิดกับ คณะปฏิวัติว่า เห็นควรที่จะโอนการศึกษาทุกระดับไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิการบดีของทุก มหาวิทยาลัยซึ่งขณะนั้นกำลังประชุมแก้ไขปัญหาการแข่งขันกีฬาวิทยาลัย เชียงใหม่อยู่ได้รับ ทราบแนวคิดดังกล่าว จึงได้มีการลงนามจัดตั้งที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยขึ้น และได้ พิจารณา เรื่องที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะปฏิรูประบบการบริหารการศึกษา โดยจะโอนมหาวิทยาลัย ไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน ซึ่งเป็นผู้หนึ่งในที่ประชุม อธิการบดี ได้กล่าวว่าที่ประชุมอธิการบดีไม่เห็นด้วยโดยเหตุผลสามประการ คือ ประการแรก การพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล หากรวมอยู่กับกระทรวงศึกษา- ธิการจะไม่อาจพัฒนาไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลได้ ประการที่สอง มหาวิทยาลัยหลายแห่ง

ได้เคยอยู่กับกระทรวงศึกษาธิการมาแล้วถูกปฏิบัติเหมือนกับโรงเรียน ประการที่สาม ไม่ควรอยู่ภายใต้สภาการศึกษาแห่งชาติซึ่งมีฐานะเป็นกรม เท่ากับเป็นการให้กรมบริหารกรม จากเหตุผลดังกล่าวที่ประชุมอธิการบดีจึงได้พิจารณารูปแบบขององค์การบริหารอุดมศึกษาที่ไม่ขัดต่อนโยบายปฏิรูปแล้ว เห็นว่าควรจัดตั้งทบวงในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลและประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยทั้งหลาย เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานให้มากที่สุดเท่าที่ระบอบราชการจะให้ได้ อันเป็นการเตรียมไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลต่อไป

ที่ประชุมอธิการบดีจึงได้นำแนวความคิดการจัดตั้งทบวงในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เสนอคณะปฏิวัติพร้อมกับให้เหตุผลว่า มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาประเทศมาก ควรอยู่ใกล้ชิดกับกระทรวงในเชิงนโยบายและมีได้เป็นการจัดตั้งกระทรวงเพิ่มขึ้น จากข้อเสนอดังกล่าวได้รับการตอบสนองจากคณะปฏิวัติให้จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐบาลในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้ "มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐบาลในระดับอุดมศึกษานอกจากที่อยู่อำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ" จะเห็นว่าการตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐบาลให้มีหน้าที่กำกับ ก็เพื่อให้ทำหน้าที่ประสานงานและพัฒนามหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล ดังนั้น อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้จึงเป็นอำนาจหน้าที่ในเชิง "กำกับ" มิได้เป็นอำนาจ "ควบคุม" หรือ "ดำเนินการ" ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกับกระทรวงอื่น

2. สถานะของทบวงมหาวิทยาลัย

เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยได้ถือกำเนิดมาจากความต้องการของมหาวิทยาลัยในระยะแรกนั้นสถานะทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐบาลเป็นทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อมีหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีการพัฒนาเป็นทบวงมหาวิทยาลัยที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ดังนั้น จึงอาจกล่าวถึงสถานะของทบวงมหาวิทยาลัยได้ ดังนี้

2.1 ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

จากนโยบายของคณะปฏิวัติที่จะปรับปรุงระเบียบบริหารราชการของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดจำนวนกระทรวงและทบวงเสียใหม่ หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงได้จัดทำประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2506 จากประกาศของคณะปฏิวัตินี้ได้จัดส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้มีส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและหน่วยงานที่เทียบเท่ากรม กับส่วนราชการที่มีฐานะเป็นทบวง คือ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและการกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษานอกเหนือจากที่อยู่อำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ และสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พร้อมกับให้มีการจัดส่วนราชการในทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐให้มีสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดทบวงและมหาวิทยาลัยอีก 10 แห่ง³⁹ จากประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวจึงทำให้ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่าทบวงในสังกัดกระทรวง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี การบริหารงานของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐจึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงเปรียบเสมือนรัฐมนตรีช่วยว่าการที่ไม่มีอำนาจกำกับดูแลตามอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐได้ เว้นแต่ว่าจะได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวก็เป็นอำนาจ "กำกับดูแล" หาใช่อำนาจ "บังคับบัญชา" ไม่ ดังจะเห็นได้ว่าคณะปฏิวัติต้องออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 เพื่อกำหนดระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นพิเศษ เพิ่มเติมจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่กระทรวงทบวงอื่นไม่มีกฎหมายเช่นนี้ไม่ เหตุผลที่ต้อง

³⁹ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 5 และ 6," ราชกิจจานุเบกษา 89 (29 กันยายน 2515) ; 1-16.

ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 กำหนดระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นพิเศษแตกต่างจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 หรือกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงย่อมมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานในสังกัดได้เต็มที่ แต่เมื่อแนวคิดการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐไม่ได้ต้องการให้รัฐมนตรีบังคับบัญชามหาวิทยาลัยเหมือนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่น ๆ โดยทั่วไปบังคับบัญชากรมในสังกัดตนประการแรก มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งก็มีวิธกรรมธรรมดา เพราะมีกฎหมายจัดตั้งและกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการต่าง ๆ เอาไว้เป็นการเฉพาะที่กรมอื่นไม่มีเป็นประการที่สอง จึงต้องมีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ขึ้นเพื่อรองรับแนวคิดดังกล่าว ดังนั้น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515. จึงเป็นกฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐที่ต้องการสร้างระบบ "กึ่งกับดูแล" มหาวิทยาลัยขึ้นอันแตกต่างจากระบบ "บังคับบัญชา" ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงอื่นมีอยู่เหนือกรมธรรมดา

2.2 ทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะทบวงอิสระ เทียบเท่ากระทรวง

นับตั้งแต่จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมานั้น ขอบข่ายและหน้าที่ความรับผิดชอบของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐได้เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ในการควบคุมวิทยาลัย เอกชนของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา เอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ 40 ประกอบกับในการบริหารงานของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐยังมีงานอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ที่จะต้องนำเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด คือ นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติอนุญาต เช่น เรื่องที่

40 "พระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของกระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ พ.ศ. 2517," ราชกิจจานุเบกษา 91 (28 มิถุนายน 2517)

อาจารย์จะเดินทางไปยังประเทศคอมมิวนิสต์ ต้องขออนุมัติ เจ้ากระทรวง นายกรัฐมนตรีในฐานะ เจ้ากระทรวงต้องพิจารณาอนุมัติ ทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัว นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ตั้งข้อสังเกต งานในลักษณะดังกล่าวควรที่รัฐมนตรีว่าการ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐอนุมัติได้ จึงได้ให้หมายกับรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ว่าควรจะแยกเป็นทบวงอิสระ⁴¹ เพื่อให้การดำเนินงานคล่องตัวยิ่งขึ้น และควรเปลี่ยนชื่อทบวง มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นทบวงมหาวิทยาลัย เพราะมีอำนาจกำกับดูแลรวมทั้งสถาบันอุดมศึกษา เอกชนอยู่ด้วย จึงได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2520 "ข้อ 2 ให้กระทรวง ทบวง และส่วน ราชการที่มีฐานะ เป็นกระทรวงดังต่อไปนี้ คือ

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
6. กระทรวงคมนาคม
7. กระทรวงพาณิชย์ มหาวิทยาลัย
8. กระทรวงมหาดไทย UNIVERSITY
9. กระทรวงยุติธรรม
10. กระทรวงศึกษาธิการ
11. กระทรวงสาธารณสุข
12. กระทรวงอุตสาหกรรม
13. ทบวงมหาวิทยาลัย"

⁴¹ สัมภาษณ์รองศาสตราจารย์วิมลศิริ ชำนาญเวช, คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น, 2 พฤศจิกายน 2536.

และได้กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและการกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน นอกจากสถาบันวิชาชีพเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น โดยให้มีการจัดส่วนราชการในทบวงมหาวิทยาลัยให้มีสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดทบวง และมหาวิทยาลัยอีก 14 แห่ง 42 จากพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลทำให้เป็นทบวงอิสระที่มีสถานะเทียบเท่ากับกระทรวงอื่น มิได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา

3. อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

เมื่อได้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐระดับอุดมศึกษาให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 และต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงสถานะของทบวงมหาวิทยาลัยเป็นทบวงอิสระที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ก็ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีอีกตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 จนถึงปี พ.ศ. 2537 เมื่อได้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการเพิ่มขึ้น จึงได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีอีกตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ดังจะได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีดังต่อไปนี้ คือ

42 "พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2520 ข้อ 8," ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) ; 303-308.

3.1 ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320

เมื่อได้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐแล้ว ก็ได้รอนำอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารอุดมศึกษา ทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรฐานวิชาการ และการบริหารงานบุคคล จากสภาการศึกษาแห่งชาติพร้อมกันได้กำหนดอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐไว้ ดังนี้ 43

- (1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ
- (2) กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย
- (3) เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย
- (4) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย
- (5) ติดตามการประเมินผลการจัดการศึกษาและเป็นศูนย์ประสานด้านการจัดการศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัย
- (6) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบรวม ปรับปรุง และเลิกมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
- (7) พิจารณานุมัติการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกคณะภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

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

(8) ส่งเสริมการวิจัยการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย เพื่อเสนอวิธีการแก้ไขข้อบกพร่อง และปรับปรุงการศึกษาให้ก้าวหน้า

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่มิถุนายนกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ

ในการบริหารงานของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐดังกล่าวข้างต้น ยังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดด้วย เว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะมอบหมาย 44

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรซึ่งทำหน้าที่ปรึกษา ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นในการบริหารงานดังกล่าวข้างต้นด้วย เรียกว่า "คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ" 45 โดยมีองค์ประกอบของคณะกรรมการดังนี้ คือ ประธานกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ คือ ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็นแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ 46

เมื่อพิจารณาเหตุผลที่คณะปฏิวัติได้จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ เพื่อกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษาและ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐตามประกาศของคณะปฏิวัติ

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

45 "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ข้อ 4," ราชกิจจานุเบกษา 89 (13 ธันวาคม 2515) ; 92-93.

46 "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ข้อ 5," ราชกิจจานุเบกษา 89 (13 ธันวาคม 2515) ; 92-93.

ดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าเหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งที่สังกัดเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะที่ได้ให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ ได้เอง ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐจะบริหารงานอุดมศึกษาของรัฐ โดยอาศัยกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นลักษณะของการบริหารงานทั่วไป ก็ไม่สามารถที่จะกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกันได้ จึงจำเป็นต้องมีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว เพื่อให้มีอำนาจควบคุมกำกับได้ แต่การที่จะกำกับได้ก็ต้องให้นายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมอบหมายด้วย ส่วนองค์การบริหารที่เรียกว่า "คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ" ที่มากับประกาศของคณะปฏิวัติด้วยนั้นก็อาศัยรูปแบบมาจากคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยในการกำกับรัฐบาลตามที่ประชุมอธิการบดีเสนอ เป็นรูปแบบขององค์กรที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาตามที่นักกฎหมายของคณะปฏิวัติได้ให้ความเห็นว่า รูปแบบการบริหารงานของกระทรวงหรือทบวงนั้น ไม่มีใครมีอำนาจเหนือรัฐมนตรี การให้คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐมีอำนาจเหนือรัฐมนตรี ย่อมไม่สอดคล้องกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่ คณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นองค์กรที่ปรึกษา⁴⁷ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐต้องปรึกษาก่อนนำอำนาจที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ข้อ 2 ให้นำในทูลกระหม่อม เมื่อปรึกษาแล้วรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐจะถือตามหรือไม่ก็ได้ เพราะเป็นเพียง "คำปรึกษา คำแนะนำ และความเห็น" เท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐไม่ปรึกษาคณะกรรมการดังกล่าวแล้วใช้อำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในข้อ 2 ก็ต้องถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามกระบวนการหรือขั้นตอนของกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญ การวินิจฉัยสั่งการนั้นก็จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฟังสังเกตว่าการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐต้องปรึกษาก่อนนำอำนาจนี้ เป็นกรณีที่แตกต่างกันจากกระทรวงทบวงอื่นที่รัฐมนตรีใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการไปได้เลย

47 ทบวงมหาวิทยาลัย, รายงานการสัมมนา เรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต, โรงแรมไฮแอท ออร์คิด จังหวัดเชียงใหม่ 27-29 พฤษภาคม 2525 (อัคราเนนา), หน้า 46.

3.2 ตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2520

เมื่อได้มีการยกฐานะทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นทบวงอิสระออกจากสำนักนายกรัฐมนตรีพร้อมกับเปลี่ยนชื่อเป็น "ทบวงมหาวิทยาลัย" ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2520 แล้ว เพื่อให้การบริหารงานของทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยสอดคล้องกับการปรับปรุงฐานะของทบวงมหาวิทยาลัยดังกล่าว จึงได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยให้มีอำนาจในการกำกับดูแลมาตรฐานอุดมศึกษาของประเทศได้กว้างขวางมากขึ้น จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยใหม่ ดังนี้⁴⁸

- (1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ
- (2) กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยและสถาบันนันทศาสตร์ และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและวิทยาลัยเอกชน
- (3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยและสถาบันนันทศาสตร์
- (4) วางระเบียบปฏิบัติในกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยและสถาบันนันทศาสตร์
- (5) เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยและสถาบันนันทศาสตร์

⁴⁸ "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 มาตรา 4," ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 309-315.

- (6) ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และประสานการจัดการศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัยและสถาบันนันทศาสตร์และวิทยาลัยเอกชน
- (7) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบรวม ปรับปรุงและเลิกมหาวิทยาลัยและสถาบันนันทศาสตร์
- (8) พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัยและสถาบันนันทศาสตร์
- (9) ส่งเสริมการวิจัยการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- (10) วินิจฉัยสั่งการ เพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยและสถาบันนันทศาสตร์ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ
- (11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย

ในการบริหารงานของรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น ก็ยังคงมีองค์กรที่เรียกว่า "คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย" ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ให้คำแนะนำ และความเห็น อำนาจหน้าที่ที่มาจาก การปรับปรุงตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ได้เพิ่มขึ้นจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 อยู่ 2 ประการ คือ

ประการแรก เพิ่มอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ให้มีอำนาจ "วางระเบียบงานกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยและสถาบันนันทศาสตร์"

ประการที่สอง เพิ่มอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ให้มีอำนาจ "วินิจฉัยสั่งการ เพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย และสถาบันนันทศาสตร์ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ"

การเพิ่มอำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยดังกล่าวนั้น หากจะพิจารณาย้อนหลังในอดีตที่ผ่านมา จากเหตุการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2516 และปี พ.ศ. 2519 นิสิต นักศึกษา ได้เข้าไปมีส่วนร่วมอยู่มาก ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐถึงแม้จะเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในขณะนั้น ก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ เพราะอำนาจการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยจากสถานการณ์ดังกล่าว จึงทำให้ "ภาพพจน์ของมหาวิทยาลัยเป็นภาพของฝ่ายปฏิบัติการจากสายตาของรัฐบาลขณะนั้นซึ่งมีลักษณะอนุรักษ์นิยมจัด มุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง มีการออกมาตรการต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นราชการจัด เช่น การห้ามแต่งเครื่องแบบ เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันเมื่อมีปฏิบัติการจากมหาวิทยาลัยเกิดขึ้น ทบวงมหาวิทยาลัยมักจะบอกว่าทำอะไรไม่ได้เพราะไม่มีอำนาจ อำนาจอยู่ที่สภามหาวิทยาลัยหมด.." ⁴⁹ นอกจากนี้แล้ว "สังคมไทยได้แตกแยกเป็น 2 ฝ่าย นักศึกษาต่อความวุ่นวาย มีการชุมนุมประท้วงมากในมหาวิทยาลัย สถานการณ์บ้านเมืองขาดความสงบเรียบร้อย" ⁵⁰ รัฐบาลในขณะนั้นซึ่งมีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นว่า เมื่อได้มีการยกฐานะเป็นทบวงอิสระ ควรจะได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น

ผู้เขียนได้พิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวในการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยให้มีอำนาจในการ "วินิจฉัย สั่งการ เพื่อยับยั้ง หรือยุติการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ" แล้ว

49 สัมภาษณ์ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย 23 เมษายน 2536

50 สัมภาษณ์รองศาสตราจารย์วิมลศิริ ชำนาญเวช คณบดีคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยเซนต์จอห์น, 2 พฤศจิกายน 2536.

เห็นว่า เป็นการเพิ่มอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับดูแลมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น และกรณีนี้ก็ให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว กล่าวคือ ในขณะที่ได้เกิดปัญหาขึ้นภายในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยกลุ่มคณาจารย์ไม่พอใจการบริหารงานของอธิการบดี และเรียกร้องให้อธิการบดีลาออกจากตำแหน่ง แต่ก็ได้รับการปฏิเสธก่อนที่สถานการณ์จะลุกลามไป ผู้ใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในขณะนั้น คือ ศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ณ นคร ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย จึงได้มีคำสั่งทบวงมหาวิทยาลัย ที่ 67/2520 ให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์พ้นจากตำแหน่ง และแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน โดยให้เหตุผลว่า "เนื่องจากสถานการณ์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่น่าไว้วางใจ และมีแนวโน้มที่จะเกิดความแตกแยกรุนแรงยิ่งขึ้น อันอาจจะเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อย" ดังนั้น จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 และข้อ 42 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ให้นายปรีดี เกษมทรัพย์ พ้นจากตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกคนพ้นจากตำแหน่งด้วย แต่ยังไม่ให้คงตำแหน่งคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยอยู่ต่อไป พร้อมกับได้แต่งตั้งศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอาน รองปลัดทบวงมหาวิทยาลัย รักษาการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อีกตำแหน่งหนึ่ง จนกว่าสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จะได้พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2520 เมื่อศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอาน ไปรักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ตามคำสั่งของทบวงมหาวิทยาลัย ก็ได้เสนอเรื่องการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดี ต่อการประชุมสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในคราวแรกว่า "ตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนเพื่อแก้ไขปัญหาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้น เป็นมาตรการฉุกเฉิน บัดนี้ เหตุการณ์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เข้าสู่ภาวะปกติแล้ว สมควรที่จะได้มีการพิจารณาแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีตามความในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาหลักการตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย" ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้พิจารณาข้อเสนอดังกล่าวว่ามีมติเห็นชอบ

ด้วย และให้ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิการบดีมหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์ จนกว่าจะแต่งตั้งอธิการบดีแล้วเสร็จ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2520
 เป็นต้นไป" 51

ดังนั้น จึงมีปัญหาที่ควรวิเคราะห์ว่า คำสั่งทบวงมหาวิทยาลัยที่อ้างอำนาจ
 ตามความในมาตรา 4 (10) ที่ศาสตราจารย์ ดร. ประเสริฐ ณ นคร ผู้ใช้อำนาจรัฐมนตรีว่า
 การทบวงมหาวิทยาลัยในขณะนั้น ซึ่งอยู่ในระหว่างปฏิบัติว่ามีอำนาจสั่งให้ นายปรีดี เกษมทรัพย์
 พ้นจากตำแหน่งอธิการบดีหรือไม่ และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะวิเคราะห์
 ในบทต่อไป

3.3 ตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

เมื่อได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการเพิ่มขึ้นอีก 2
 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เมื่อปี พ.ศ. 2533 และมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์เมื่อ
 ปี พ.ศ. 2535 ทำให้การกำกับดูแลโดยทั่วไปของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ไม่ครอบคลุม
 สถานบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ประกอบกับมีการมอบอำนาจเกี่ยวกับการ
 ดำเนินการเรื่องหลักสูตรการเรียนการสอนไปยังสภามหาวิทยาลัย และสมควรที่จะปรับปรุง
 องค์ประกอบของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีให้
 เหมาะสมยิ่งขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของ
 ทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติ
 ราชการของทบวงมหาวิทยาลัยใหม่ดังนี้ คือ

51 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "รายงานการประชุมสภามหาวิทยาลัย ครั้งที่ 10/
 2520," วันที่ 18 พฤศจิกายน 2520.

1. กำหนดให้มีคํานิยามสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้ชัดเจนขึ้น โดยได้กำหนดไว้
ดังนี้ 52

"สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด" หมายความว่า มหาวิทยาลัยและสถาบัน
ของรัฐที่เป็นส่วนราชการ สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

"สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ" หมายความว่า มหาวิทยาลัยและสถาบัน
ของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

2. ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีใหม่ดังนี้ คือ 53

(1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้อง
กับแผนการศึกษาแห่งชาติ

(2) กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐาน
หลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(3) รับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมาตรฐานการศึกษาของ
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(4) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนใน
มหาวิทยาลัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

(5) เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ
ในสังกัดและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับต่อคณะรัฐมนตรี

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

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

- (6) ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และประสานการจัดการศึกษา ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับและสถาบันอุดมศึกษา เอกชน
- (7) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและ เลิกสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐในสังกัดและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับต่อคณะรัฐมนตรี
- (8) พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและ เลิกสถาบันอุดมศึกษา เอกชน
- (9) พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และ เลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วน งานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด
- (10) ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย
- (11) วางระเบียบการปฏิบัติราชการ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกิจการต่าง ๆ ร่วมกันของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด อันมีภารกิจของสถาบันแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ
- (12) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย

ในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ดังกล่าว ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ดังนี้ คือ "การรับรอง วิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และมาตรฐานการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน" และ "พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และ เลิกสถาบัน อุดมศึกษาเอกชน" พร้อมกับได้ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี ตามมาตรา 4 (10) แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ในการพิจารณา ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ได้มีผู้ให้ความเห็น ดังนี้

ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(1) เห็นควรกำหนดนิยาม คำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด" และ "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ" ไว้ด้วย ตามข้อสั่งเกิดของคณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม เพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

(2) เนื่องจาก คำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ" มีความหมายกว้างกว่า คำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด" และ "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ" เพราะจะหมายความรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทั้งหมด ไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดหรืออยู่ในกำกับของ กระทรวง ทบวง กรมใด เช่น สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ดังนั้น จึงไม่อาจใช้คำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ" แทนคำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด" และ "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ" ในร่างมาตรา 4 (5) (6) และ (7) ได้ และเห็นควรใช้คำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด" และ "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ" แทนคำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ" ในมาตรา 4 (3) (5) (6) และ (7) เพื่อให้มีความหมายจำกัดเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ในความดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย เท่านั้น

(3) แก้ไขนิยาม คำว่า "สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ" ในมาตรา 3 ทวิ โดยเพิ่มคำว่า "ซึ่งอยู่ในกำกับของทบวงมหาวิทยาลัย" เพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่า หน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยจะไม่ครอบคลุมถึงสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในความดูแลของกระทรวงอื่น

(4) แก้ไขถ้อยคำในร่างมาตรา 5 เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการ ทบวงมหาวิทยาลัย และร่างมาตรา 6 บทเฉพาะกาลให้ชัดเจนยิ่งขึ้น 54

54 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "หนังสือที่ สสร.0601/721 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่....) พ.ศ.....,"

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้มีผู้เสนอขอแปรญัตติในการพิจารณา
ในชั้นของกรรมาธิการ 2 ราย ดังนี้ คือ

ความเห็นของนายปรีชา สุวรรณทัต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้เสนอขอ
แปรญัตติดังนี้ คือ

คำขอแปรญัตติ

ข้อความในมาตรา 3 ทวิ วรรคสาม จาก

"สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ" หมายความว่า มหาวิทยาลัยและ
สถาบันของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย แก่เป็น

"สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ" หมายความว่า มหาวิทยาลัยและ
สถาบันของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

เหตุผล

1) ไม่มีกฎหมายกำหนดหรือจัดตั้งมหาวิทยาลัย หรือสถาบันของรัฐ
ที่ไม่ใช่ส่วนราชการซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัยเลย กรณีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยี
สุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์นั้น กฎหมายจัดตั้งระบุไว้ชัดเจนว่า ให้รัฐมนตรี (ว่าการ
ทบวงมหาวิทยาลัย) เป็นผู้กำกับดูแล ไม่ใช่ให้ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำกับดูแล

2) การกำหนดให้ส่วนราชการเป็นองค์กรกำกับดูแล นอกจากไม่ถูกต้อง
ตามบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ยังขัดกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายมหาชนที่ถือว่าอำนาจกำกับดูแล
เป็นอำนาจเฉพาะตัวที่ผู้กำกับดูแลต้องใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการตามที่มีกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ไว้
ซึ่งเป็นกรณีของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ทางปกครอง หรือหมายถึง องค์กรเจ้าหน้าที่ทาง
ปกครองเท่านั้น ไม่ได้หมายถึงส่วนราชการแต่อย่างใด เพราะส่วนราชการไม่อาจใช้ดุลพินิจ
วินิจฉัยเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะได้ หากแต่ย่อมเป็นเรื่องที่ผู้ดำรง
ตำแหน่งหน้าที่ราชการจะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น ๆ เอง

3) การกำหนดในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า ให้มหาวิทยาลัยอิสระทั้งสองแห่งอยู่ภายใต้กำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย นอกจากจะขัดแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งสองโดยชัดแจ้งแล้ว ยังจะเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอิสระทั้งสองฉบับด้วย เพราะการกำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนราชการเป็นผู้กำกับดูแลย่อมมีผลทำให้มหาวิทยาลัยทั้งสองกลับมาอยู่ภายใต้ระบบราชการปกติของทบวงมหาวิทยาลัย กล่าวคือ เรื่องทุกเรื่องจะต้องเสนอขอความเห็นชอบที่จะเสนอตรงไปยังรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้ง ก็กลับจะต้องเสนอตามลำดับขั้นผ่านกอง กรม และสำนักงานปลัดทบวงก่อน จึงจะเสนอไปถึงรัฐมนตรีได้ ซึ่งนับว่าเป็นการเพิ่มอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัย โดยกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงถึงความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยทั้งสองนี้เป็นอย่างยิ่ง

ความเห็นนายเนวิน ชิดชอบ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอขอแปรญัตติในมาตรา 4 วรรคนี้ คือ

- (1) มาตรา 4 (2) กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษาตามคำเสนอของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย
- (2) มาตรา 4 (3) และ (8) ให้ตัดออก
- (3) มาตรา 4 (9) พิจารณานุมัติจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด ตามคำเสนอของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย
- (4) มาตรา 4 เพิ่มความ (10) ทวิ วินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้ง หรือยุติการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ

จากคำขอแปรญัตติดังกล่าวข้างต้น ที่ประชุมกรรมาธิการเห็นด้วยกับคำขอแปรญัตติ และเหตุผลของนายปรีชา สุวรรณทัต พร้อมทั้งได้ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย โดยเพิ่มรองปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับเหตุผลของนายปรีชา สุวรรณทัต และมติของกรรมาธิการ ตามหลักกฎหมายมหาชนอำนาจในการกำกับดูแลเป็นอำนาจเฉพาะตัวบุคคล มีชั้นหน่วยงาน และหากจะพิจารณาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 ก็ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับดูแลไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการของทบวงมหาวิทยาลัยที่ปรับปรุงแก้ไขใหม่นี้ ก็ได้มีการยกเลิกอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเดิมตามมาตรา 4 (10) ออกไป ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วย เพราะการใช้อำนาจดังกล่าวกับมหาวิทยาลัยซึ่งมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ อำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงมีใช้อำนาจในการบังคับบัญชา แต่เป็นอำนาจในการกำกับดูแลให้มหาวิทยาลัยดำเนินกิจการไปตามกฎหมาย