

องค์การบริหารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สถาบันอุดมศึกษาไทยนอกจากจะมีโครงสร้างการบริหารและองค์ประกอบต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ยังมีองค์ประกอบภายนอกสถาบันที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์ หรือนิติสัมพันธ์ด้วยอีกหลายองค์การ ดังนี้

รัฐสภา

รัฐบาล

ทบวงมหาวิทยาลัย

กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักนายกรัฐมนตรี

- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- สำนักงานประมาณ

กระทรวงอื่น ๆ

ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย

ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ

ที่ประชุมอธิการวิทยาลัยครู

สมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ฯลฯ

ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาไทยกับองค์การต่าง ๆ เหล่านี้เขียนเป็นแผนภูมิได้ ดังนี้



สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.)

1. ความเป็นมา การวางแผนการศึกษา การวางนโยบายการศึกษา การควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษาของไทยนั้น มีกระทรวงธรรมการเป็นผู้ดำเนินการ (ราชกิจจานุเบกษา : 9 ธันวาคม 2476) ในระยะแรก โดยตั้งกรมมหาวิทยาลัยขึ้น เมื่อ 6 เมษายน 2460 (ราชกิจจานุเบกษา 34 15 เมษายน 2460 : 22) (และยกเลิกไปเมื่อ 2 กันยายน 2502) ต่อมาได้เปลี่ยนแนวการบริหารมาใช้ระบบคณะกรรมการ โดยตั้ง "สภาการศึกษา" ขึ้น เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2475 (ราชกิจจานุเบกษา 49 2475 : 338-339) โดยมีสมาชิกสภา 15 นาย มีเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นนายกคณะกรรมการ (ราชกิจจานุเบกษา 49 2475 : 360-361) "ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกระทรวงธรรมการ มีอำนาจเรียกผู้หนึ่งผู้ใดมาชี้แจงหรือให้ความเห็นหรือตั้งอนุกรรมการขึ้นพิจารณาข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการศึกษาได้" (เพ็ญอ้างอิง) ในปี พ.ศ. 2499 โดยยกเลิกสภาการศึกษาและตั้ง "สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ" แทน ตามพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 (ราชกิจจานุเบกษา 73, 8 2499 : 10-15) "เพื่อให้มาตรฐานการศึกษาตลอดจนการจัดวางหลักสูตร การจัดตั้งคณะหรือแผนกวิชาและการแต่งตั้งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ อาจารย์ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันและอยู่ในระดับเดียวกับมาตรฐานของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ"(เพ็ญอ้างอิง) สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติมีกรรมการ 25 คน มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน มีกรรมการโดยตำแหน่ง 11 คน (รมต.กระทรวงจัดการศึกษาระดับนี้, อธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย, ปลัดกระทรวงศึกษา และเลขาธิการสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ) กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง 12 คน ในปี พ.ศ. 2502 ยกเลิกสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 (ราชกิจจานุเบกษา 76, 85 2502 : 1-8) โดยมีเหตุผลท้ายพระราชบัญญัติว่า "เพื่อให้การศึกษาของชาติอยู่ในระดับที่มีมาตรฐานดีขึ้น สมควรให้มีการควบคุมกิจการการศึกษาทั่วไปของชาติ" (เพ็ญอ้างอิง) จึงออกพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยทั้งหมดไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีในปีนั้นด้วย (ราชกิจจานุเบกษา 76, 85 2502 : 9-13) และยกเลิกกรมมหาวิทยาลัยในกระทรวงศึกษาธิการ(เดิมเดียวกัน:19-22)

และได้ปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างอำนาจหน้าที่ใหม่ในปี 2512 (ราชกิจจานุเบกษา 96,18 2512 : 278-) กำหนดให้สภาการศึกษาแห่งชาติมีสมาชิกเกือบหนึ่งร้อยคนเศษ มีกรรมการ โดยตำแหน่ง 20 คนเศษ (นายก-ประธาน, รองนายก-รองประธาน อธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย ปลัดกระทรวงศึกษา, อธิบดีทุกกรมในกระทรวงศึกษา, อธิบดีกรมการปกครอง, เลขาธิการ (สศค., สศช.), ผอ.สำนักงานงบประมาณ) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 70 คน และรัฐมนตรีทุกกระทรวงเป็นที่ปรึกษา นับว่าเป็นองค์กรการศึกษาที่มีคณะกรรมการมากที่สุดของไทย และในที่สุดก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2521 (ราชกิจจานุเบกษา 95, 156 2521 : 19-26) โดยมีเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า ". . . โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสภาการศึกษาแห่งชาติเพื่อให้เหมาะสมกับการพัฒนาการศึกษาและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในสถานการณ์ปัจจุบัน . . ."

2. องค์ประกอบ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีทั้งหมด 17 คน มีองค์ประกอบ ดังนี้ (เพ็ญอ้าง : มาตรา 4)

<u>ประธานกรรมการ</u>	รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย
<u>รองประธานกรรมการ</u>	กรรมการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน
<u>กรรมการโดยตำแหน่ง</u>	- ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี - ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ - ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย - อธิบดีกรมการปกครอง - ผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษากรุงเทพมหานคร - ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ - เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 7 คน มีวาระ 4 ปี

กรรมการและเลขาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

กรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ  
 สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน คณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีได้เป็น  
 ข้าราชการประจำอย่างน้อย 4 คน

3. หน้าที่ คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่ดังนี้ (เพ็ญอ้าง : มาตรา 5)

มาตรา 5 คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการศึกษาต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) เสนอผลการปฏิบัติตามแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่อคณะรัฐมนตรี ที่เข้ารับหน้าที่ใหม่เพื่อประกอบการพิจารณา ในการกำหนดแนวนโยบายการศึกษาของรัฐบาล
- (3) พิจารณากำหนดแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ และขอเสนอของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- (4) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการศึกษาตามที่ นายกรัฐมนตรี ขอให้พิจารณา
- (5) จัดให้มีการประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติกับ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้งในด้านการจัดทำ โครงการพัฒนา แผนงาน และในด้านการปฏิบัติงานตามแผน
- (6) กำกับและติดตามการดำเนินงาน การศึกษาให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราว

4. สำนักคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา  
 แห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและควบคุมดูแลราชการทั่วไปของสำนักงาน และสำนักงาน  
 คณะกรรมการ การศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่ดังนี้ (เพ็ญอ้าง : มาตรา 10)

มาตรา 10 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัยสภาวะทางการศึกษาทั้งการศึกษา ในระบบ โรงเรียนและการศึกษานอกโรงเรียน เพื่อเสนอแนะจุดมุ่งหมายนโยบายการศึกษา วางแผนการศึกษาและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ
- (2) พิจารณาและประสานโครงการพัฒนาและแผนงานการศึกษาทุกระดับและประเภท ของกระทรวง กรม กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน่วยงาน ส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

(3) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามแผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ เพื่อให้คำแนะนำในการปรับปรุงการดำเนินงานเกี่ยวกับการศึกษาแก่ กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่น

(4) พิจารณาและจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับงบประมาณการศึกษาประจำปีของกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่น โดยประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

(5) ดำเนินงานอันจำเป็นร่วมกับกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่น ในการนำทรัพยากรมาอุดหนุน การศึกษารวมทั้งการขอความช่วยเหลือและกู้ยืมเงินหรือทรัพย์สินอื่น เพื่อใช้ในการศึกษา ตามโครงการพัฒนา การศึกษา

(6) วิจัยและส่งเสริมการวิจัยการศึกษาทุกระดับและประเภทและสาขาวิชาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาปรับปรุงและพัฒนาการศึกษาให้ก้าวหน้า

(7) พิจารณาและกำหนดหลักการเกี่ยวกับ หลักสูตรการศึกษาและมาตรฐานทั่วไป ของการศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ

(8) ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานและให้บริการเกี่ยวกับการศึกษาแก่หน่วยงานอื่น ๆ

(9) ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

ข้อเสนอแนะคำแนะนำ และความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามความในมาตรานี้ ที่จะเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี ให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เสนอตอคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติเพื่อพิจารณาออก

มาตรา 11 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อาจขอให้กระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่น เสนอรายละเอียดทางวิชาการ การเงิน สถิติ และเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงานในหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามมาตรา 10

มาตรา 12 คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ หรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อาจเชิญบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย ความเห็น หรือคำแนะนำใดก็ตามที่เห็นสมควร

ตามที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการการศึกษาเกิดขึ้นครั้งแรกในฐานะองค์กรที่ปรึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ค่อย ๆ เปลี่ยนโครงสร้างและสถานภาพจาก "ที่ปรึกษา" มาเป็น "สถานโยบายและควบคุม" จนกลายเป็น "สภาระดับชาติ มีอำนาจวางนโยบายและควบคุม มีสมาชิกจากบุคคลสำคัญในคณะรัฐมนตรีจากผู้บริหารระดับสูง จากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเกือบ 100 คนเศษ" ปัจจุบัน "ลดสถานภาพความสำคัญลงเป็นเพียงสำนักงานนโยบาย" เท่านั้น จึงทำให้ความสำคัญของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติลดน้อยถอยลงจนเกือบกลายเป็นเพียง "ไม่ประทับในโครงสร้างการศึกษาของประเทศ" (กัญญา สาธิต 2528 : สัมภาษณ์) ปัจจุบันผู้ทรงคุณวุฒิมองหน่วยงานนี้ต่าง ๆ กัน เช่น "มีบทบาทเฉพาะตอนจะเริ่มวางแผนอะไรใหม่ ๆ" (อดีตอธิการบดี 2528 : สัมภาษณ์) "ไม่เห็นทำอะไร ไม่มีผลมาถึงมหาวิทยาลัย ไม่เคยติดต่อกันเลย ขยับเสียก็ได้ เขาอาจจะทำงานอย่างอื่น แต่ผมไม่ทราบ" (อดีตอธิการบดี 2528 : สัมภาษณ์) "สภาการศึกษาไม่มีใครสนใจฟัง" (อดีตอธิการบดีท่านหนึ่ง 2528 : สัมภาษณ์) ฯลฯ จะเห็นว่าผู้ทรงคุณวุฒินักการศึกษาส่วนใหญ่มองภาพของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติในทางลบเกือบทั้งหมด จึงน่าจะปฏิรูปโครงสร้างบทบาทเสียใหม่

### ทบทวนมหาวิทยาลัย

1. ความเป็นมา ก่อน พ.ศ. 2501 สถาบันอุดมศึกษาแยกสังกัดอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ในปี 2502 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ได้โอนมหาวิทยาลัยทุกแห่งมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติสภาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 (ราชกิจจานุเบกษา 76, 85 2502 : 1-8) ระหว่าง พ.ศ. 2513-2514 มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้เสนอความเห็นเรื่อง "มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลเพื่อความเป็นอิสระจึงเห็นควรออกจากระบบราชการและตั้งทบวงอิสระมาดำเนินงาน" (อ้างแล้ว : 19) ต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติ (จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง "ทบวงอิสระในสังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216/2515 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษาที่อยู่นอกอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการและให้มหาวิทยาลัยสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเดิมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโอนไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ซึ่งทบวงฯ ได้ถือเอาวันนี้ (29 กันยายน ของทุกปี) เป็นวันคล้ายวันสถาปนา

ต่อมาในวันที่ 31 มีนาคม 2520 (รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 18/2520 แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 โดยปรับปรุงฐานะทบวงมหาวิทยาลัยเป็นอิสระไม่ขึ้นกับหน่วยงานใด และแก้ไขเป็น: "ทบวงมหาวิทยาลัย" มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน และการกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน นอกจากสถาบันเฉพาะที่มีอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมอื่น และได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 (ราชกิจจานุเบกษา 94, 31 2520 : ) ผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 (ปว.320) ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 (ราชกิจจานุเบกษา 89, 190 2515 : 86-91) และโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยใหม่

2. อำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ได้กำหนดหน้าที่ไว้ใน มาตรา 4 สรุปได้ ดังนี้

2.1 กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ

2.2 กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของทบวงมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทั้งของรัฐและเอกชน

2.3 กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด

2.4 วางระเบียบปฏิบัติในกิจการต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด

2.5 เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด

2.6 ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาและประสานการจัดการศึกษา ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด

2.7 พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด

2.8 พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะภาควิชาหรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด

2.9 ส่งเสริมการวิจัยการศึกษาระดับอุดมศึกษา



2.10 วินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินงานกิจการของสถาบันอุดมศึกษา  
ในสังกัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี  
ของประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ

2.11 ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวง -  
มหาวิทยาลัย

3. คณะกรรมการประจำทบวงมหาวิทยาลัย (ก.ม.) กำหนดโครงสร้างไว้  
ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.  
2520 (อ้างแล้ว : 174) มีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำและเสนอความเห็นแก่รัฐมนตรี  
ว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และตามที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมอบหมาย คณะ-  
กรรมการประกอบด้วย

3.1 ประธานกรรมการ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง มีวาระ 2 ปี

3.2 กรรมการโดยตำแหน่ง มี 5 คน ประกอบด้วย

- ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
- ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ
- เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- เลขาธิการคณะกรรมการพลเรือน
- เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

3.3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนไม่เกิน 9 คน  
มีวาระ 2 ปี

3.4 กรรมการและเลขานุการ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

อนึ่ง คณะกรรมการประจำทบวงมหาวิทยาลัยดังกล่าวนี้ ทองจันทร์ หงษ์-  
ลดาารมภ์ (สัมภาษณ์ : 2 กรกฎาคม 2528) มีความเห็นว่า "น่าจะใช้ที่ประชุม -  
อธิการบดีเป็นที่ปรึกษาแทน" เพราะจะได้เสียง ความเห็น ที่มาจากมหาวิทยาลัยโดยตรง  
และในทางปฏิบัติพบว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งอธิการบดีหรือ  
อดี้อธิการบดีเป็นกรรมการร่วมอยู่ด้วยเสมอ



5. การบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด (อ้างแล้ว : 174) สำหรับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 (ราชกิจจานุเบกษา 81, 7 2507 : 11-13) ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวง ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยก็ได้ออกกฎทบทวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2519 แก้ไขเพิ่มเติมตามกฎทบทวงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2520 กำหนดให้มีองค์การบริหารงานบุคคลขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย" หรือ ก.ม. ประกอบด้วยคณะบุคคลจากวงการต่าง ๆ รวม 18 คน ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ในเรื่อง การกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัยและการออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นส่วนราชการในทบวงมหาวิทยาลัย คณะกรรมการดังกล่าว มีองค์ประกอบดังนี้

ประธานกรรมการ นายกรัฐมนตรี

รองประธาน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง 9-15 คน

มีวาระ 2 ปี

กรรมการและเลขานุการ ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้ "ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีได้เป็นข้าราชการการเมือง กรรมการพรรคการเมือง เจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองหรือสมาชิกรัฐสภา . . . และต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยซึ่งรับราชการอยู่ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ"

ในการบริหารงานบุคคลนั้น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ใช้วิธีบริหารงานโดยการกระจายอำนาจให้อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.) ปฏิบัติหน้าที่กลั่นกรองงานและหรือปฏิบัติหน้าที่แทน ดังนี้

- (1) อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ
- (2) อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน
- (3) อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับอัตรากำลังและระบบราชการ
- (4) อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการ
- (5) อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการ
- (6) อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับคุณวุฒิ
- (7) อ.ก.ม. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์
- (8) อ.ก.ม. สามัญประจำมหาวิทยาลัยหรือสถาบัน

(อุดมศึกษา 11, 14 สิงหาคม 2529 : 10-12)

สำหรับ อ.ก.ม. สามัญประจำสถาบันต่าง ๆ นั้น จะปฏิบัติหน้าที่แทน ก.ม. ในคานการบริหารงานบุคคล (อ้างแล้ว : 139)

อนึ่ง เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีฐานะเทียบเท่ากรม (ยกเว้น วิทยาลัยครู) ดังนั้นการบริหารงานสถาบันจึงมีกฎหมายหลายฉบับมาเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารหลายประการ อาทิ เช่น ความล่าช้า ความไม่เหมาะสมของ ในตำแหน่งและหรือคณะกรรมการบางตำแหน่ง จึงมีการจัดอภิปราย จัดอบรม จัดสัมมนา เพื่อหาหนทางแก้ปัญหานั้น ๆ เสมอมา

สุขุม นวลสกุล ( 2528) ได้กล่าวถึง ปัญหาของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสรุปความได้ว่า การที่กำหนดให้อนุโลมใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ทำให้ขาดความคล่องตัว ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของมหาวิทยาลัย เช่น สภาพความเป็นจริงข้าราชการมหาวิทยาลัยมีเพียง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายวิชาการและฝ่ายธุรการและใช้ระเบียบกฎเกณฑ์เดียวกันทั้ง ๆ ที่ธรรมชาติของงานต่างกัน นอกจากนั้นที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัย ได้จัดสัมมนาที่โรงแรม แกรนด์ พาเลซ

พืทยา ชลบุรี ระหว่างวันที่ 6-8 กันยายน 2528 (อ้างแล้ว : 66) ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัย จัดขึ้น มีข้อเสนอให้แก้ไขโครงสร้างของ ก.ม. ดังนี้ (สารสภาข้าราชการมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ธันวาคม 2528 : 2-3)

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง 6 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นรองประธาน, ปลัดทบวง, เลขาธิการ ก.พ., ผอ.สำนักงานประมาณ และ ผอ.กรมบัญชีกลาง

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จากผู้แทนฝ่ายบริหาร, ผู้แทนคณาจารย์ (ไม่ใช่ผู้บริหาร) และผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาวิชาการแต่ละสาขา ฝ่ายละ 7 คน

(3) สำนักงานเลขาธิการ ก.ม. ขอให้สำนักงานเลขาธิการ ก.ม. เป็นผู้รับผิดชอบแทนที่จะฝากไว้กับสำนักงานปลัดทบวงเพราะงานล่าช้า

(4) การดำเนินงาน ควรตั้ง อ.ก.ม. กลั่นกรองงานที่จะเสนอ ก.บ. และทำหน้าที่แทน ก.ม. ในบางเรื่องเพื่อให้งานรวดเร็วขึ้น

(5) การแบ่งสายของข้าราชการ ควรมีเพียง 2 สาย คือ สายวิชาการ (Academic) และสายอื่น (Non-Academic)

ข้อเสนอเหล่านี้ ก.ม. ได้มีมติรับไปพิจารณาในข้อ (3)-(5) เมื่อวันที่ 26 กันยายน 2529

จะเห็นได้ว่าทบวงมหาวิทยาลัยเกิดมาครั้งแรกในฐานะทบวงในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีดูแลการศึกษามหาวิทยาลัยของรัฐ จึงมีชื่อเมื่อแรกตั้งว่า "ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ" ต่อมาแยกเป็นทบวงอิสระ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน คอย ๆ เติบโตขึ้นเรื่อย ๆ มีสถาบันอุดมศึกษาอื่น ๆ คอย ๆ เข้ามาขอสังกัดที่ละสถาบัน สองสถาบัน จนขณะนี้เกือบ 50 สถาบัน ตั้งอนุกรรมการศึกษางานในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้กับสถาบันในสังกัด อาทิเช่น "ตั้งอนุกรรมการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยให้มีโครงสร้างหลักเหมือน ๆ กัน เช่น องค์ประกอบของสภาสถาบัน วาระและการสรรหาผู้บริหาร"

(อุดมศึกษา 9, 93 พฤศจิกายน 2527 : 3-4) และหลักการนี้คณะกรรมการได้ยกร่างเสร็จแล้วเสนอผ่านปลัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง กำลังจะเข้า ก.ม. (สารสภาคณาจารย์จุฬาฯ

ตุลาคม 2527 : 6) แต่หลังจากนั้นก็เจ็บหายไป ขณะนี้สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวง  
ศึกษาธิการก็พยายามจะขอแก้พระราชบัญญัติสถาบันและโอนไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย อาทิเช่น  
วิทยาลัยเทคโนโลยี และอาชีวศึกษา แต่รัฐบาลไม่เห็นด้วย ขอให้เอกสิทธิ์รับไปพิจารณาก่อน  
รับหลักการ (รายงานกิจการของรัฐสภา 1 มกราคม 2530 - 30 มิถุนายน 2530 : 8)  
ส่วนวิทยาลัยครูกำลังอยู่ระหว่างดำเนินการเสนอเข้าสภาทางฝ่าย ส.ส. (ปกปิดชื่อ 2531 :  
รายงานที่ประชุมกรรมการสภามหาวิทยาลัย (ปกปิดชื่อ) 7 เมษายน 2531) ในขณะที่สถาบัน  
อุดมศึกษาออกสังกัดทบวงอยากโอนเข้ามาสังกัด แต่สถาบันอุดมศึกษาเดิมบางสถาบันมองทบวง  
มหาวิทยาลัยว่า "จะทำตัวมีอำนาจเหนือสภาสถาบันขึ้นทุกที ๆ" (ไม่อนุญาตให้เปิดเผยชื่อ  
2528 : สัมภาษณ์)

#### ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย

1. ความเป็นมา ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเกิดขึ้นเพราะอิทธิพลทาง  
การเมืองที่ชัดเจน แต่โดยพฤตินัยแล้ว เป็นองค์กรอิสระที่วางकुลออำนาจของหน่วยกลาง  
(รัฐบาลและหรือทบวงมหาวิทยาลัย) เพราะเป็นการรวมตัวโดยความสมัครใจของอธิการบดี  
ส่วนใหญ่ ดังนั้นมติของที่ประชุมจึงมีน้ำหนักไม่ต่างไปกว่า "เสียงของมหาวิทยาลัยของไทย"  
ซึ่งผู้บริหารประเทศจำต้องรับฟังที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทยเกิดขึ้นในขณะนี้  
ถ้าวิทยาลัยอยู่ในช่วงวิกฤต เพราะรัฐบาลกำลังดำเนินนโยบายปฏิรูประบบราชการ โดยจะจัด  
ใหม่หน่วยงานเพียงเท่าที่จำเป็น คณะที่ปรึกษาได้เสนอให้โอนมหาวิทยาลัยทั้งหมดกลับไปสังกัด  
กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่อยากกลับไป ประจวบกับขณะนี้กำลังมี  
"การแข่งขันกีฬามหาวิทยาลัย" อธิการบดีมารวมกันอยู่ที่กรุงเทพฯ ได้ปรึกษาหารือกันและมอบให้"  
ศาสตราจารย์ ดร.ประเสริฐ ณ นคร ศาสตราจารย์นายแพทย์สวัสดิ์ สกฤทัย และ  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอน ยกร่างข้อบังคับขึ้น เมื่อยกร่างเสร็จจึงนัดประชุม  
ครั้งแรก เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2515 ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" (ในรอบ 10 ปี ของ  
ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย 2525 : 1) ผู้แทน 12 สถาบันมีมติรับรองข้อตกลงและ  
ลงนามให้สัตยาบันทั้ง 12 สถาบัน ในวันนั้น จึงถือเอาวันที่ 29 มกราคม 2515 เป็นวันก่อตั้ง  
ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย

ที่ประชุมอธิการบดีเป็นองค์กรกลางเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ความร่วมมือ เป็นการรวมตัวกันโดยความสมัครใจอย่างไม่เป็นทางการ "จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่วมกันระหว่างมหาวิทยาลัย คณะรัฐมนตรีให้การรับรอง ไม่มีหน้าที่เสนอแนะมหาวิทยาลัย" (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2522 : 186) บางคนโจมตีว่า "เป็นองค์กรเลื่อน" เพราะไม่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีกฎหมายรับรองไม่ใช่หน่วยราชการ แต่ วิจิตร ศรีสอน (2527 : บรรยายนิสิตปริญญาโทเศรษฐศาสตร์ฯ) แกลงโต้แย้งว่า "ไม่เลื่อน" เพราะอธิการบดีมีฐานะเท่ากับอธิบดี จึงมีอำนาจตามกฎหมาย สามารถจัดตั้งได้เช่นเดียวกับองค์การอาชีวศึกษาที่ไม่ได้จดทะเบียน แต่เมื่อเกิดจากผู้มีอำนาจโดยชอบธรรมจึงเป็นองค์กรที่ไม่ผิดกฎหมาย แม้บางคนจะตำหนิว่า "ทำงานซ้ำซ้อนกับทบวง" ก็เป็นการมองด้านเดียว แม้แต่ในประเศอังกฤษก็ใช้ที่ประชุมอธิการบดีเป็นหน่วยช่วยตัดสินใจเป็นหน่วยให้ข้อคิด เป็นหน่วยป้อนข้อมูลย้อนกลับ (Feedback) ในออสเตรเลีย ถือเป็นระเบียบว่า การให้ความช่วยเหลือหรือการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมอธิการบดีก่อน เช่น การให้ความช่วยเหลือมหาวิทยาลัยขอนแก่น สำหรับในประเทศไทยน่าจะมีลักษณะอยู่ในรูปแบบของความร่วมใจกันหรือเป็นลักษณะของกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์คงต้องให้เวลาเป็นเครื่องพิสูจน์

2. หน้าที่ ข้อตกลงว่าด้วยการประชุมอธิการบดี พ.ศ. 2515 ข้อ 3 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนี้

ข้อ 3 ที่ประชุมอธิการบดี ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและติดต่อบริษัทงานที่อยู่ในขอบข่ายความสนใจร่วมกันระหว่างสถานศึกษาชั้นอุดมต่าง ๆ ที่เขารวมในข้อตกลงที่ประชุมนี้ไม่เป็นองค์กรทางการเมือง

3. โครงสร้าง ประกอบด้วยอธิการบดีหรือหัวหน้าสถาบันอุดมศึกษา และผู้ที่อธิการบดีหรือหัวหน้าสถาบันอุดมศึกษา แต่งตั้งจากรองอธิการบดี เลขาธิการ (ปัจจุบัน คือหัวหน้าสำนักงานอธิการบดี) หรือผู้มีตำแหน่งเทียบเท่าสถาบันละ 1 คน ในปีแรกให้ที่ประชุมเลือกอธิการบดีหรือหัวหน้าสถาบันอุดมศึกษาเป็นประธานคนหนึ่ง ให้อธิการบดีที่อยู่ลำดับถัดไปซึ่งจะเป็นประธานในปีต่อไป เป็นรองประธาน และให้ตัวแทนของสถาบันที่ได้รับเลือกเป็นประธานเป็นเลขานุการ ประธาน รองประธาน และเลขานุการมีวาระ 1 ปี (1 ม.ค.-31 ธ.ค.) ในปีต่อไปจะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นประธานตามลำดับรายชื่อที่ลงนามให้สัตยาบัน

4. การประชุม กำหนดให้มี การประชุมอย่างน้อย 2 เดือนต่อครั้ง การประชุม ในต่างจังหวัดใหม่มหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัดผลัดเปลี่ยนกันเป็นเจ้าภาพ

4.1 ผู้เข้าร่วมประชุม มี 2 ประเภท คือ

4.1.1 อธิการบดี หรือหัวหน้าสถาบัน

4.1.2 ผู้แทนสถาบัน ได้แก่ รองอธิการบดีหรือเทียบเท่า 1 คน และมี สิทธิออกเสียงได้ 1 เสียง

4.2 องค์ประชุม ต้องมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง แต่ถ้าเป็นเรื่อง สำคัญต้องมีอธิการบดีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสถาบันที่ให้สัตยาบัน

5. สำนักงานเลขานุการ ในระยะแรกยังไม่มีสำนักงานเลขานุการ เพราะใช้ ระบบเลขานุการตามตัวประธานปรากฏว่างานไม่ต่อเนื่อง เอกสารสูญหาย ที่ประชุมจึงมีมติ ให้จัดตั้งสำนักงานเลขานุการขึ้น ในปี พ.ศ. 2517 โดยอาศัยที่ทำงานโครงการพัฒนา มหาวิทยาลัย เป็นสำนักงาน แต่เลขานุการยังคงเป็นเลขานุการตามตัวประธาน แต่กำหนดว่า งานขาดการต่อเนื่องจึงมีแนวคิดที่จะหาเลขานุการประจำโดยจ่ายค่าตอบแทนเดือนละ 2,000 บาท ที่ประชุมมีมติเห็นชอบ จึงได้สรรหาเลขานุการขึ้น ปรากฏว่า ดร.ปรัชญา เวสารัชชีย์ ได้รับการสรรหาเป็นเลขานุการคนแรก และโครงการพัฒนามหาวิทยาลัยช่วยเหลือจ่ายค่าตอบแทนเลขานุการ กำหนดให้เลขานุการมีวาระ 2 ปี ปัจจุบันสำนักงานเลขานุการที่ประชุม อธิการบดีตั้งอยู่ที่กองแผนงาน ทบวงมหาวิทยาลัย ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพฯ

6. การเงิน จัดตั้งกองทุนที่ประชุมอธิการบดี โดยแต่ละสถาบันที่ให้สัตยาบันจ่าย เงินสนับสนุนปีละ 5,000 บาท การเก็บรักษาเงินการจ่ายเงินเป็นไปตามมติหรือระเบียบ ข้อบังคับของที่ประชุม

7. บทบาทของที่ประชุมอธิการบดี เนื่องจากที่ประชุมอธิการบดีเกิดขึ้นจากการ รวมตัวกันของอธิการบดีด้วยความสมัครใจ เพื่อประสานงาน เพื่อส่งเสริม ช่วยเหลือซึ่งกันและ กันโดยเน้นบทบาทที่ไม่ซ้ำซ้อนกับทบวงมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกลางระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ช่วยเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ทบวงมหาวิทยาลัยและหรือรัฐบาล โดยเฉพาะด้านการสะท้อน แนวคิดและท่าทีของมหาวิทยาลัยในเรื่องที่เป็นปัญหาาร่วมของมหาวิทยาลัย



จากการวิเคราะห์บทบาทของที่ประชุมอธิการบดีแม้จะเป็นองค์การบริหารภายนอกที่ไม่เป็นทางการ แต่มติหรือทำที่ปรากฏออกมานั้นผู้บริหารที่เกี่ยวข้องจะมองข้ามไม่ได้ ยามใดที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะปกติ ยามใดที่มหาวิทยาลัยไม่มีภาวะวิกฤต บทบาทและความสำคัญของที่ประชุมอธิการบดีจะลดลง-บางมหาวิทยาลัยก็ให้ความสำคัญน้อย เพราะอธิการบดีไม่มาประชุมตามกำหนดนัดหมายหรือส่งผู้แทนมาประชุม ทำให้การลงมติบางอย่างผู้แทนไม่อาจตัดสินใจได้ ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านมององค์กรนี้อย่างไรบ้าง เช่น "ควรมืองค์กรนี้เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันประสานความคิดในการทำงานร่วมกัน เป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจต่อรองกับทบวง เพราะไม่มีกฎหมายรับรอง เมื่อเสนอความเห็นไปทบวง ทบวงจะฟังหรือไม่ฟังก็ได้" (นางเยาว์ ชัยเสรี 2528 : สัมภาษณ์) "มหาวิทยาลัยไม่ได้ประโยชน์จากองค์กรนี้ แต่ต้องเสียค่าบำรุงปีละ 5,000 บาทจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย รัฐบาลไม่ยอมให้นำเงินงบประมาณไปจ่ายมหาวิทยาลัยใหญ่ ๆ เอาเปรียบมหาวิทยาลัยเล็ก ๆ ไม่ได้ทำอะไรเป็นขึ้นเป็นอัน เพราะอธิการบดีไม่มาประชุมให้รองฯ มาแทน" (ไม่อนุญาตให้เปิดเผยชื่อ 2528 : สัมภาษณ์) "มีประโยชน์แต่การยอมรับในระดับทบวงมีน้อย เพราะไม่มีกฎหมายรับรองเสนอไปก็ไม่ใครพิจารณา ควรเป็นองค์กรที่ปรึกษาของทบวงหรือกรรมการทบวงจะดีที่สุด" (ทองจันทร์ หงส์ถาวร 2528 : สัมภาษณ์) "น่าจะเป็นองค์กรที่มีประโยชน์มาก เพราะหวังว่าจะช่วยดูแลปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกันของมหาวิทยาลัย ขณะนี้ปรากฏว่าทำงานซ้ำซ้อนกับทบวง จึงเสียเวลาโดยใช่เหตุ ควรหาเส้นแบ่งให้ชัดเจนว่าอะไรเป็นหน้าที่ของใคร ของทบวงหรือของที่ประชุม" (นพพล ทองโสภิต 2528 : สัมภาษณ์) จะเห็นว่า "แต่ละท่านมองเห็นปัญหาคคล้าย ๆ กัน คือทบวงไม่ยอมรับองค์กรนี้" เหตุใดทบวงไม่ยอมรับเป็นเรื่องที่น่าศึกษา น่าหาสาเหตุ ทั้งที่น่าจะเป็นองค์กรที่มีประโยชน์แก่ทบวง หรือเป็นเพราะเกรงการสูญเสียอำนาจบังคับบัญชาหรือเพราะอะไรที่ประชุมอธิการบดีน่าจะประชุมพบปะปรึกษาหารือหรือสัมมนาเพื่อทำความเข้าใจบทบาทของที่ประชุมอธิการบดีให้ตรงกันและหรือเห็นพ้องร่วมกันว่าจำเป็นต้องมีองค์กรนี้ หากอธิการบดีเองก็ไม่เห็นความสำคัญ ไม่ยอมมาประชุมให้รับรองอธิการบดีมาแทนแล้วจะให้คนอื่น ให้ความสำคัญให้ความเชื่อถือได้อย่างไร

#### ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ

1. ความเป็นมา ภายหลังจากที่สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่มีสภาคณาจารย์ของสถาบันแล้วประธานสภาคณาจารย์และสมาชิกสภาคณาจารย์หลายท่านเห็นว่า คณาจารย์สถาบันอุดมศึกษา

ควรร่วมมือและใกล้ชิดกันมากขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรของสถาบันซึ่งมีไต่อยู่ในตำแหน่งบริหารแต่เป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญและเป็นบุคลากรส่วนใหญ่ของสถาบัน ซึ่งอยู่ในมุมมองที่สามารถมองเห็นปัญหาของสถาบันอันเป็นปัญหาร่วมกันซึ่งเป็นมุมมองที่ฝ่ายบริหารมองไม่เห็นได้นำปัญหาเหล่านั้นมาปรึกษาหารือและหาทางเลือกที่ดีที่สุดเสนอฝ่ายบริหารของสถาบันหรือทบวงและหรือรัฐบาลให้พิจารณา ในที่สุดจึงได้ร่างข้อบังคับที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศว่าด้วยการบริหารงานของที่ประชุม พ.ศ. 2525 ซึ่งที่ประชุมมีมติรับหลักการให้ใช้ข้อบังคับนี้ ตั้งแต่วันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2525

2. หน้าที่และภารกิจ ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์เป็นองค์กรการบริหารภายนอกสถาบันที่ไม่เป็นทางการเป็นองค์กรอิสระเกิดจากความร่วมมือนำใจของประธานสภาคณาจารย์สถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้การปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ และปัญหาของสภาคณาจารย์รวมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาและการพัฒนาระบบอุดมศึกษาของไทยแก่ผู้บริหารหรือทบวงมหาวิทยาลัยและหรือรัฐบาล

3. โครงสร้าง ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มีองค์ประกอบ ดังนี้  
(ข้อบังคับฯ 2525 : 2)

3.1 สมาชิก ได้แก่ ประธานสภาคณาจารย์สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่ง และเลือกกันเองเป็นประธานคนหนึ่ง รองประธานสองคน

3.2 คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย

3.2.1 เลขาธิการ ที่ประชุมแต่งตั้งสมาชิกคนหนึ่งเป็นเลขาธิการ

3.2.2 รองเลขาธิการ ที่ประชุมแต่งตั้งสมาชิกและหรือผู้ที่เคยเป็นสมาชิกหรือกรรมการสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัย

3.2.3 ผู้อำนวยการฝ่าย ที่ประชุมแต่งตั้งสมาชิกและหรือผู้ที่เคยเป็นสมาชิกหรือกรรมการสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ, ฝ่ายประชาสัมพันธ์ ฝ่ายวิเคราะห์นโยบายและแผน และฝ่ายการเงิน

3.3 วาระ ประธาน, รองประธานและคณะกรรมการบริหารมีวาระ 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ก็ได้ แต่ถ้าวาระพ้นจากตำแหน่งจากสถาบันเดิมที่ตนสังกัดก่อนสิ้นสุดวาระให้ยังคงเป็นประธานต่อไปอีก 1 สมัยประชุม

4. การประชุม กำหนดใหม่การประชุมสมัชชาสามัญปีหนึ่ง 4 ครั้ง แต่ในกรณีจำเป็น ประธานหรือคณะกรรมการบริหารร้องขอให้การประชุมสมัชชาสามัญได้ ให้เลขาธิการหรือผู้แทน เป็นเลขานุการของที่ประชุม วาระการประชุม การดำเนินการประชุม การลงมติ ฯลฯ ถือตามหลักสากล

5. สำนักงาน สำนักงานประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศตั้งอยู่ที่ อาคารทบวงมหาวิทยาลัย ชั้น 10 โทร.282-8724 , 282-4501

6. การเงิน รายได้ของที่ประชุมฯ อาจได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังนี้ (เรียงอ้าง : 6) เงินอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ, งบประมาณแผ่นดิน, เงินอุดหนุนจากคณาจารย์, เงินบริจาค, ดอกผลเงินฝากและรายได้อื่น ๆ การเบิกจ่ายการเก็บรักษาเงินเป็นไปตามข้อบังคับฯ

7. บทบาทของที่ประชุมประธานสภาอาจารย์ จากการวิเคราะห์พบว่าที่ประชุมประธานสภาอาจารย์เป็นองค์กรกลางคู่ระหว่างทบวงมหาวิทยาลัย ฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัย และหรือที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย เพราะทำให้แต่ละฝ่ายต้องพยายามรักษาอุดมการณ์ของตัวเองอยู่

ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์จะจัดประชุมสัมมนาทุกปีอย่างน้อยปีละครั้ง โดยเลือกหัวข้อที่จะเป็นประโยชน์และเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสถาบันและหรือประชากรของสถาบัน (อ้างแล้ว : 64-67)

องค์การบริหารอื่น ๆ เหล่านี้ มีองค์การที่นำสนใจนำศึกษาและนำวิเคราะห์ดังต่อไปนี้  
กระทรวงศึกษาธิการ

1. ความเป็นมา ระบบการศึกษาของไทยในสมัยก่อน รัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ นั้นยังไม่มีระบบโรงเรียน ต้องอาศัยวัดและบ้านของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มองเห็นความสำคัญของการศึกษาเล่าเรียน จนกระทั่งในปี พ.ศ.2414 (จ.ศ.1233) พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงมีประกาศพระบรมราชโองการเรื่องโรงเรียนขึ้นแต่เรียก โรงเรียนว่า ". . . จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดโรงเรียนขึ้นไว้ที่ในพระบรมมหาราชวัง แล้วจัดคนในกรมอาลักษณ์ตั้งให้เป็นขุนนางพนักงานสำหรับเป็นครูสอนหนังสือไทยและคิดเลขขนบธรรมเนียมราชการพระราชทานเงินเดือนให้มาสอนให้สมควรพอใช้ ส่วนผู้เรียนหนังสือนั้นจะพระราชทาน

เสื่อที่วางหมกกับเบาะเลี้ยงกลางวันเวลาหนึ่งทุกวัน. . ." (ราชกิจจานุเบกษา 1, จ.ศ. 1236 : 257) ต่อมาเมื่อชาวเลารู้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะนำเอาเด็กเรียนไปเป็นทหาร จึงใคร่ที่พระบรมราชโองการให้ทราบว่าเป็นความจริง ดังตามตอนหนึ่งว่า" . . . ถ้าใครมีบุตรหลานอยากให้เล่าเรียน ให้มีวิชาความรู้สำหรับตัวก็ส่งเข้าเรียนในโรงเรียนที่ใกล้เคียงเขตบ้านที่อยู่เกิด (ทรงตั้งโรงเรียนในพระอารามหลวงทุกพระอาราม) อย่าได้คิดหวาดหวั่นครั้นกรมทวยขอที่บุตรหลานจะต้องเป็นทหารนั้นเลย . . ." (ราชกิจจานุเบกษา 1, จ.ศ. 1246 : 165) เมื่อปรากฏว่าประชาชนเริ่มสนใจส่งบุตรหลานเข้าเรียนมากขึ้น จึงตั้งกรมศึกษาธิการขึ้นเพื่อใหญ่แลจัดการศึกษา เมื่อปี พ.ศ. 2430 ดังนี้" . . . ให้เจ้าพนักงานซึ่งสำหรับจัดการเล่าเรียนทั้งปวงรวมกันเป็นกรมหนึ่งเรียกว่า กรมศึกษาธิการ . . . เป็นกรมหนึ่งในราชการฝ่ายพลเรือนเหมือนกับกรมอื่น ๆ สืบไป . . ." (ประวัติกระทรวงศึกษาธิการ 2435-2507 : 51) ยกฐานะเป็น "กระทรวงธรรมการและศึกษาธิการ" โดยรวมกรมธรรมการและสังฆการีย์ในกระทรวงมหาดไทยกับกรมศึกษาธิการ ในวันที่ 1 เมษายน รศ. 111 โดยมีพระยาภาสกรวงศ์ เป็นเสนาบดีคนแรก (ราชกิจจานุเบกษา รศ. 111 : 1) และได้เปลี่ยนชื่อเป็น "กระทรวงศึกษา" ในปี พ.ศ. 2484

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2484

2. อำนาจหน้าที่ กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลการศึกษาของชาติมาตั้งแต่แรก ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาจนถึงอุดมศึกษา แต่มักจะถูกละเลยงานอื่นแบ่งส่วนไปอยู่เรื่อย ๆ จึงทำให้ความสำคัญ บทบาท หน้าที่ อำนาจต่อรองลดลงเรื่อย ๆ และมีแนวโน้มว่าในอนาคตอาจจะเหลือเฉพาะระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเท่านั้น ส่วนระดับอุดมศึกษานั้นอาจจะขอแยกตัวเป็นอิสระและหรือขอโอนย้ายไปสังกัดหน่วยงานอื่น เหตุใดจึงเป็นเช่นนี้น่าจะได้วิเคราะห์วิจัยหาสาเหตุที่แท้จริงต่อไป

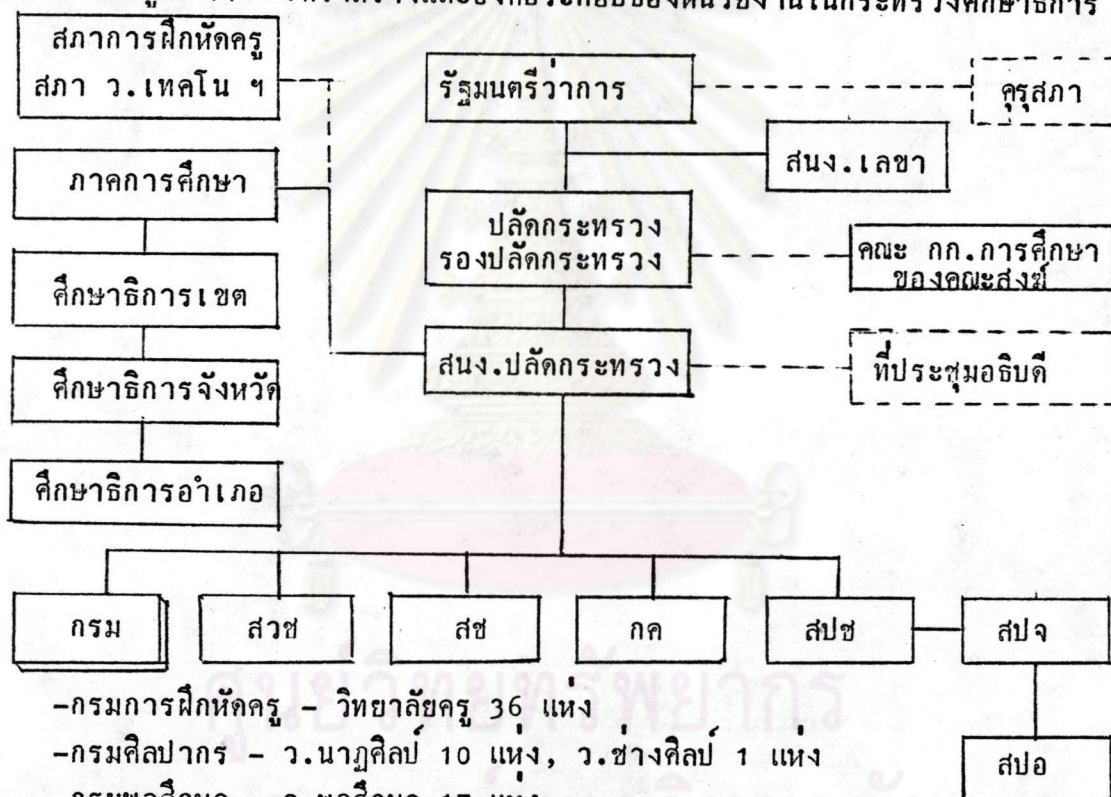
ปัจจุบันกระทรวงศึกษามีสถานบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาอยู่ในสังกัดมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ คือมีถึง 433 สถาบัน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2530 : 7, ผ. 4-25) ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4. แสดงจำนวนและสถานที่ตั้งของสถาบันอุดมศึกษาในสังกัด  
กระทรวงศึกษาธิการ (คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ 2530 : 7)

ที่ตั้ง สังกัด	จำนวน	กทม	รอบ ๆ กทม	ภาค กลาง	ภาค ตอ	ภาค ตต	ภาค เหนือ	ภาค อีสาน	ภาค ใต้
กรมอาชีวศึกษา	159	13	6	16	13	14	33	35	29
ว.เทคโนโลยี(1)	29วช.	12	2	2	2	-	5	4	2
กรมการฝึกหัดครู	36	6	2	2	2	3	8	8	5
กรมศิลปากร	11	2	-	2	1	-	2	2	2
กรมพลศึกษา	17	1	1	1	1	1	4	4	4
สช.	209	50	8	7	15	8	28	49	44
รวม	461	84	19	30	34	26	80	102	86

3. โครงสร้างการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ อธิบายได้ดังแผนภูมิตัวนี้

แผนภูมิที่ 11 โครงสร้างและองค์ประกอบของหน่วยงานในกระทรวงศึกษาธิการ

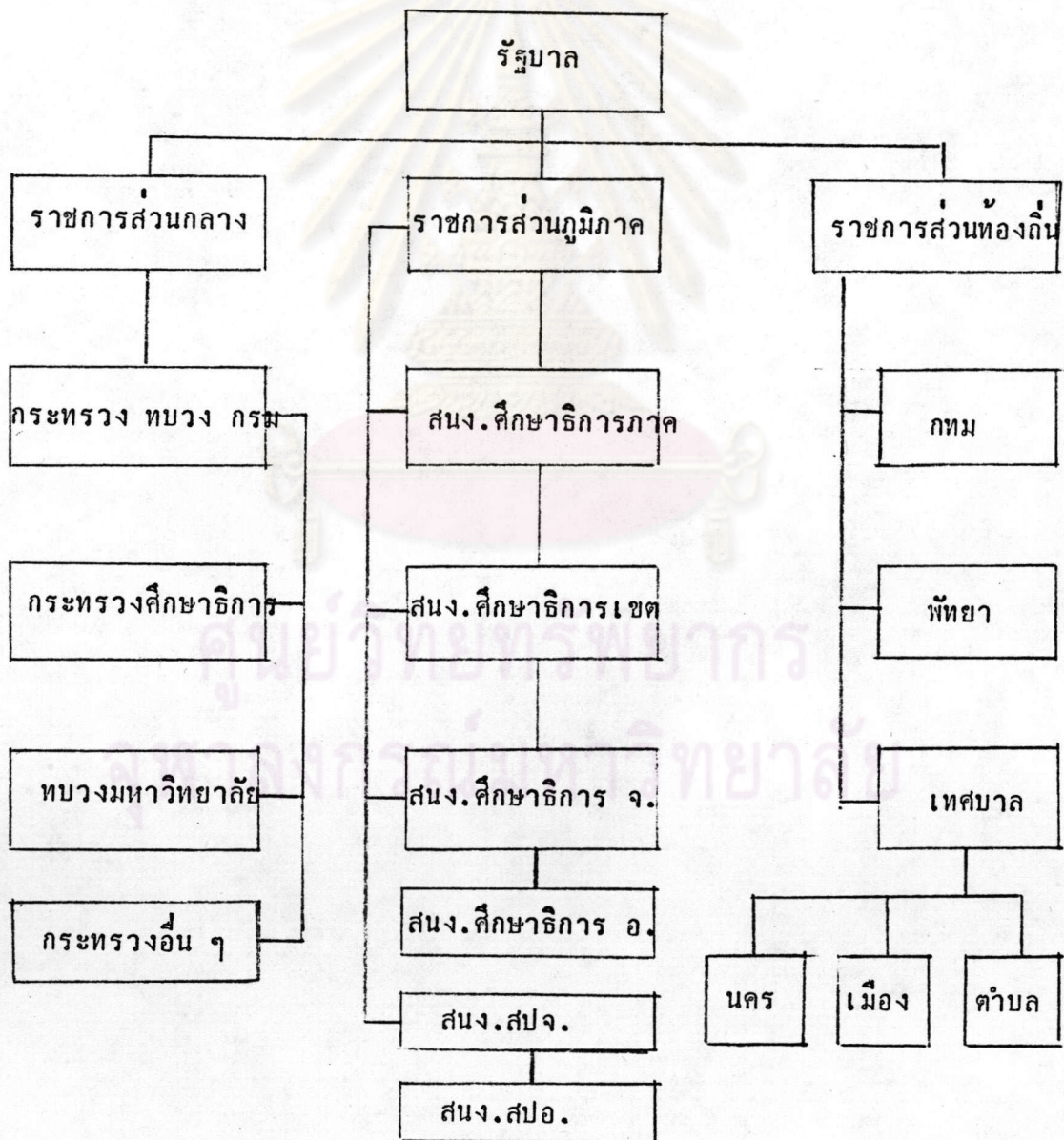


- กรมการฝึกหัดครู - วิทยาลัยครู 36 แห่ง
- กรมศิลปากร - ว.นาฏศิลป์ 10 แห่ง, ว.ช่างศิลป์ 1 แห่ง
- กรมพลศึกษา - ว.พลศึกษา 17 แห่ง
- กรมอาชีวศึกษา - ว.เทคนิค, วิทยาลัย, ศูนย์ 159 แห่ง
- วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา 1 แห่ง มี 29 วิทยาเขต
- กรมศาสนา - มหาวิทยาลัยสงฆ์ 2 แห่ง, วิทยาลัยสงฆ์
- กรมการศึกษานอกโรงเรียน
- กรมวิชาการ
- กรมสามัญ

(ปว.216, พรบ.วิทยาลัยครู 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) 2527, พรบ.วิทยาลัย-  
เทคโนโลยีและอาชีวศึกษา 2518 และ พรบ.กำหนดวิทยฐานะผู้สำเร็จวิชาการพระพุทธ  
ศาสนา 2527)

4. ระเบียบการบริหารการอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาไทยส่วนใหญ่เป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรม และหรือสังกัดกรม จึงต้องปฏิบัติตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (ปว.216) ซึ่งแบ่งส่วนราชการบริหารออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้นโครงสร้างระเบียบการบริหารการอุดมศึกษา จึงสามารถอธิบายได้ดังแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภูมิที่ 12 โครงสร้างระเบียบการบริหารการอุดมศึกษา



สำหรับองค์การบริหารอื่นนอกจากทบวงมหาวิทยาลัยและกระทรวงศึกษาธิการสมควรจะได้ศึกษาในโอกาสต่อไป

## สรุป

การบริหารสถาบันอุดมศึกษาไทยนั้น นอกจากจะมีโครงสร้างการบริหารภายในตามที่พระราชบัญญัติสถาบันนั้น ๆ กำหนดไว้ตั้งกล่าวมาแล้ว ก็ยังมีองค์การบริหารภายนอกอื่น ๆ บางองค์การที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสถาบันอื่น เช่น รัฐสภา รัฐบาล ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ ฯลฯ) กระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยครู ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ สมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ฯลฯ ซึ่งองค์การบริหารเหล่านี้ มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษาไทยมากบ้างน้อยบ้างตามอำนาจหน้าที่ เช่น รัฐสภาเป็นผู้มีหน้าที่ตราพระราชบัญญัติสถาบันตามที่คณะรัฐมนตรีและหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายหลัก สนับสนุนงบประมาณและควบคุม - มาตรฐาน ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานอื่นที่จัดการอุดมศึกษามีหน้าที่จัดการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ มีหน้าที่กำหนดนโยบายและวางแผนระยะยาวที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอรัฐบาลพิจารณาให้ความเห็นชอบ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาประเทศและให้ความเห็นชอบหรือแก้ไขก่อนนำเสนอรัฐบาลให้ความเห็นชอบ ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยครู ที่ประชุมประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ เป็นองค์กรการบริหารที่ไม่เป็นทางการ มีบทบาทในการเสนอแนะต่อสถาบันอุดมศึกษา

องค์การบริหารเหล่านี้ บางองค์การมีบทบาทหน้าที่ลดลงและไม่ชัดเจน (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ) บางองค์การกำลังมีบทบาทหน้าที่มากขึ้น (สำนักงานประมาณ ทบวงมหาวิทยาลัย) และในการแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันต่าง ๆ นั้น มีขั้นตอนมาก เสียเวลามาก จนไม่อาจจะคาดคะเนได้ว่าจะใช้เวลานานเท่าไร เพราะบางครั้งก็มีอำนาจแฝง มีวิกฤตการณ์ทางการเมือง (ยุบสภา ปฏิวัติ รัฐประหาร) ทำให้พระราชบัญญัติสถาบันนั้น ๆ ออกได้หรือออกไม่ได้ อีกด้วย สถาบันต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องใช้โครงสร้างเดิมบริหารไปพลางก่อน ทำให้การบริหารสถาบันไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงน่าจะมีการเร่งรัดการแก้ไข - พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาให้รวดเร็วกว่านี้