

## ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่ง ที่มีอยู่ในขณะนี้ นับแต่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกจนถึงปัจจุบันมหาวิทยาลัยสุดท้าย คือ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เป็นมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งโดยรัฐบาลทั้งสิ้น จึงเรียกว่ามหาวิทยาลัยของรัฐ (State University) เมื่อมีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้น ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ " เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา นอกจากที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ" และแบ่งส่วนราชการออกเป็น สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดทบวง และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ต่อมาได้ยกฐานะทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐให้มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงอิสระแยกออกจากสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังคงมีส่วนราชการตามเดิม และขยายอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2520 ให้ครอบคลุมถึงการดำเนินการและการกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของเอกชนด้วย เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในกฎหมายคือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ซึ่งต่อมาแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. 2520 เป็น ข้อ 28 ทวิและตรี ว่าด้วยทบวงมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะแล้วจะเห็นได้ว่า

1. มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัย
2. มหาวิทยาลัยขึ้นตรงต่อทบวงมหาวิทยาลัย UNIVERSITY

ในลักษณะนี้ เมื่อเทียบเคียงกับการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงอื่น ๆ แล้ว

มหาวิทยาลัยมีฐานะเทียบเท่ากรม และเท่ากับสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดทบวงนั่นเอง แต่เป็นส่วนราชการพิเศษ (Special Governmental Organization) ซึ่งมีกฎหมายรองรับเป็นพิเศษ พร้อมทั้งมีการจัดโครงสร้างและระเบียบราชการเป็นพิเศษ ซึ่งเมื่อดูจากสถานะและภาพรวมของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว อาจเข้าใจได้ว่ามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรในระเบียบราชการส่วนกลาง แม้จะมีมหาวิทยาลัยบางแห่งเปิดทำการในส่วนภูมิภาคก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อที่ว่ามหาวิทยาลัยมีกฎหมายพิเศษและมีความเป็นอิสระมากกว่า กระทรวง กรมอื่น ๆ อันเป็นองค์กรในระเบียบบริหารราชการส่วนกลางด้วยกัน จึงเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยไม่ใช่อำนาจส่วนราชการแบบรวมอำนาจอันเป็นหลักในระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง แต่ก็ไม่ใช่ เป็นการกระจายอำนาจซึ่งเป็นหลักในการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค เพราะแท้จริงแล้ว

มหาวิทยาลัยเป็นการกระจายอำนาจในกิจการมากกว่ากระจายตามพื้นที่ กิจการที่กล่าวคือ กิจการ การจัดอุดมศึกษา ซึ่งจะไปทำในพื้นที่ใดก็ได้ แต่ลักษณะพิเศษที่ว่านี้ไม่ถึงกับทำให้เป็นอิสระ เด็ดขาด เสียทีเดียว เพราะมหาวิทยาลัยยังถูกตัดทอนอำนาจอยู่อีกพอสมควร เพราะอำนาจที่รัฐกระจายให้ ไปทำตามกิจการนั้นบางส่วนรัฐมิได้กระจายให้ไปด้วย และเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่นพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และกฎทวงฉบับที่ 2 ตลอดจนพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 แล้ว จะเห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้ "การดำเนินการและกำกับการ" ของทวงมหาวิทยาลัย เป็นอันมาก มิได้มีความเป็นอิสระอย่างสมบูรณ์ หากแต่รัฐมนตรีว่าการทวงมหาวิทยาลัยอาจสั่งการ กำหนดหรือให้ความเห็นชอบเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ดังเช่นที่พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 มาตรา 4 บัญญัติว่า

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการทวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา ในระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ
- (2) กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและวิทยาลัยเอกชน
- (3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (4) วางระเบียบปฏิบัติในกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (5) เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (6) ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และประสานการจัดการศึกษา ระหว่างมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดและวิทยาลัยเอกชน
- (7) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (8) พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (9) ส่งเสริมการวิจัยการศึกษาระดับอุดมศึกษา

- (10) วินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย และสถาบันในสังกัด ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ
- (11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย<sup>1</sup>

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้อ้างเหตุผลความจำเป็นข้อหนึ่งว่า ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัย จึงควรปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกัน ข้อนี้เป็นการยืนยันความสัมพันธ์กันระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐกับรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งในหลายกรณีอาจมีส่วนราชการอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ด้วย อาจจำแนกความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ดังนี้

#### 1. การเงิน-งบประมาณ

มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่การดำเนินกิจการต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ส่วนรายได้อื่น ๆ มีเพียงเล็กน้อย ไม่สามารถทำให่มหาวิทยาลัยดำเนินกิจการของตนเองได้ถึงแม้จะมีรายได้จากกิจการอื่น ๆ ก็ตาม ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การเงิน และการคลัง การกู้เงินและการค้าประกัน เงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ สวัสดิการและค่าตอบแทน การพัสดุ<sup>2</sup>

ในแต่ละปี รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณจะเป็นผู้ดำเนินการจัดหางบประมาณประจำปีของแต่ละส่วนราชการ<sup>3</sup> ซึ่งจะนับแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป

<sup>1</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520", ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 310-312.

<sup>2</sup> กรมบัญชีกลาง, รวมกฎหมายและระเบียบการคลัง. (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดฤทธิศรีการพิมพ์, 2529), หน้า 1-415.

<sup>3</sup> "พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502", มาตรา 6. ราชกิจจานุเบกษา 76 (27 ตุลาคม 2502) : 455.

ซึ่งมีผลให้หัวหน้าส่วนราชการซึ่งได้แก่อธิการบดี มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการจัดทำและบริหารงบประมาณแผ่นดิน<sup>4</sup> และเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณประจำปีจากรัฐบาลซึ่งจะปรากฏตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ที่รัฐบาลจะต้องเสนอรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นกฎหมายให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติต่อไป

การจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายเงินงบประมาณของมหาวิทยาลัยมีรายละเอียดเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น ซึ่งมีหน้าที่รักษากฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ แยกออกได้ดังนี้

1.1 รัฐสภา การจัดทำงบประมาณของมหาวิทยาลัย จะต้องประสานสัมพันธ์กับสำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณประจำปีแทนรัฐบาล ภายหลังจากที่ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ได้แถลงนโยบายที่จะดำเนินการด้านต่าง ๆ ต่อรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่กลั่นกรองแผนงานโครงการของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ได้ขอตั้งไว้ โดยการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณในราวเดือนกรกฎาคมของทุกปีหรือก่อนถึงปีงบประมาณประมาณ 3 เดือน

มหาวิทยาลัย โดยอธิการบดีมีหน้าที่ที่จะต้องชี้แจงการใช้จ่ายงบประมาณที่ตนเองขอตั้งงบประมาณไว้อย่างละเอียดต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา และหากแผนงานโครงการใดที่ขาดเหตุผล หรือจัดตั้งงบประมาณไว้มากเกินความจำเป็น คณะกรรมการวิสามัญก็จะคัดทอนลงได้ และในทางตรงกันข้ามหากแผนงานโครงการใดที่ดีและเห็นว่ามหาวิทยาลัยขอตั้งงบประมาณไว้น้อยเกินไป หรือเห็นว่าเป็นแผนงานโครงการที่ดีก็มีสิทธิ์ที่จะเสนอขอให้เพิ่มงบประมาณได้ ตามความเหมาะสม

นอกจากรัฐสภาจะมีหน้าที่พิจารณาความเหมาะสมงบประมาณที่มหาวิทยาลัยขอตั้งมาแล้ว เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผ่านรัฐสภาใช้บังคับแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ โดยผ่านกลไกกรรมการวิสามัญประจำของแต่ละสภา นั่นคือทั้งวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการการศึกษา และคณะกรรมการติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่ทำหน้าที่พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทั้งหลายทั้งปวงของประเทศ หากมีข้อร้องเรียน หรือเกิดความสงสัยว่ามหาวิทยาลัยดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาโดยเฉพาะ เรื่องการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยไปในทางไม่ตรงกับแผนงานโครงการ หรือสื่อ

<sup>4</sup>"พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502", มาตรา 6. ราชกิจจานุเบกษา

ไปในทางไม่เหมาะสม คณะกรรมการมีสิทธิที่จะเชิญผู้บริหารมหาวิทยาลัย นับแต่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวง และอธิการบดี มาชี้แจงต่อกรรมการได้

1.2 คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน<sup>๕</sup> ให้เป็นไปตามที่หัวหน้ารัฐบาลคือนายกรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เมื่อแรกเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารจัดการตั้งรัฐบาล

รัฐบาลจึงมีหน้าที่ต้องบริหารราชการแผ่นดินด้วยการกำกับ ตรวจสอบ ดูแลให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ดำเนินการภารกิจตามหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ ให้ตอบสนองนโยบายที่ได้เสนอไว้ต่อสภา

1.3 ส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันประเทศไทยจัดแบ่งการบริหารราชการออกเป็นกระทรวง แบ่งออกได้เป็น 12 กระทรวง กับ 1 ทบวง<sup>๖</sup> ในบรรดากระทรวง ทบวง ที่กล่าวนี้ ส่วนราชการที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและการเงินของมหาวิทยาลัยของรัฐ คือ

1. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
2. สำนักนายกรัฐมนตรี
3. กระทรวงการคลัง
4. ทบวงมหาวิทยาลัย

1.3.1 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการหนึ่งที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้จ่ายว่าถูกต้องตามระเบียบของทางราชการหรือไม่

มหาวิทยาลัย เป็นส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับการเงินตามระเบียบของทางราชการ โดยเฉพาะเงินงบประมาณแผ่นดิน และเมื่อใช้จ่ายเงินไปแล้ว ก็จะต้องได้รับการตรวจสอบความถูกต้องจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หากใช้จ่ายเงินไม่ถูกต้อง ก็จะต้องถูกหักทวงเพื่อให้มหาวิทยาลัยแก้ไขให้ถูกต้อง

<sup>๕</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521", มาตรา 146 ราชกิจจานุเบกษา 95 (22 ธันวาคม 2521) : 34.

<sup>๖</sup> "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216", ข้อ 5 ราชกิจจานุเบกษา 89 (29 กันยายน 2515) : 5.

### 1.3.2 สำนักนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา<sup>7</sup>

นายกรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ 2 ประการ คือ

- (1) เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล
- (2) เป็นเจ้ากระทรวงของสำนักนายกรัฐมนตรี

ในสำนักนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการที่เป็นกรม และชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม โดยเฉพาะสำนักงบประมาณ เป็นกรมในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเป็นข้าราชการระดับ 11 เทียบปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชา ปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่จัดทางงบประมาณ<sup>8</sup> และปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

งบประมาณแผ่นดินที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ใช้ดำเนินการทั้งในอดีต

ปัจจุบัน และอนาคต จะต้องผ่านการกลั่นกรองจากสำนักงบประมาณ ด้วยกระบวนการที่ละเอียด นับแต่แผนงานโครงการ เม็ดเงินที่ขอจัดตั้งงบประมาณว่ามีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด เจ้าหน้าที่และสำนักงบประมาณจะต้องวิเคราะห์อย่างละเอียด อธิการบดี คณบดี หัวหน้าภาควิชาของแต่ละมหาวิทยาลัยจะต้องสามารถอธิบายแผนงาน โครงการ ของตนเองได้อย่างละเอียด และชัดเจน ในการดำเนินการนี้ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณและเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมอบหมายมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบบัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยได้<sup>9</sup> และเมื่อสำนักงบประมาณดำเนินการจัดทางงบประมาณประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะตัดทอน เพิ่มเติมงบประมาณที่มหาวิทยาลัยขอตั้งไว้ได้ และมหาวิทยาลัยก็ต้องปฏิบัติตาม

นอกจากการตั้งงบประมาณแล้ว การใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการ จัดซื้อ จัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ก็จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ด้วย

<sup>7</sup> "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218", ข้อ 8. ราชกิจจานุเบกษา 89 (29 กันยายน 2515) : 57-58.

<sup>8</sup> "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502", มาตรา 6. ราชกิจจานุเบกษา 76 (27 ตุลาคม 2502) : 455.

<sup>9</sup> "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502", มาตรา 7. ราชกิจจานุเบกษา 76 (27 ตุลาคม 2502) : 456.

1.3.3 กระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรับฎากร หรือกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน<sup>10</sup>

การที่มหาวิทยาลัยกำหนดรายได้ของมหาวิทยาลัยไว้ว่า ได้จากเงินงบประมาณแผ่นดินนั้น ทำให้มหาวิทยาลัยจะต้องใช้จ่ายเงินที่แผ่นดินมอบให้อย่างระมัดระวัง และเป็นไปตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ ในส่วนนี้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังซึ่งมีหน้าที่ตรวจ จ่าย การใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการที่จะเป็นผู้ตรวจสอบ อนุมัติจ่ายเงินงบประมาณในแต่ละแผนงานโครงการของมหาวิทยาลัย อาจจะเรียกได้ว่าเงินทุกบาท ทุกสตางค์ ที่มหาวิทยาลัยใช้จ่ายใช้สอยจะต้องผ่านการตรวจสอบจากกรมบัญชีกลางทั้งสิ้นก่อนที่จะอนุมัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจ่ายเงินให้

ในการปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง จะอาศัยกฎหมาย ระเบียบ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อราชการอย่างแท้จริง

1.3.4 ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นส่วนราชการระดับกระทรวงที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับ ดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐโดยตรง<sup>11</sup> โดยเฉพาะในกิจการเกี่ยวกับงบประมาณ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 (5) ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(5) เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย และสถาบันในสังกัด<sup>12</sup>

ทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัดก็มีสิทธิที่จะเสนอแนะในการจัดสรรงบประมาณ นับแต่ในระดับทบวงมหาวิทยาลัย และในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อสนับสนุนแผนงานโครงการที่ดีของมหาวิทยาลัย เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เช่น

<sup>10</sup> "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216", ข้อ 9. ราชกิจจานุเบกษา 89 (29 กันยายน 2515) : 6.

<sup>11</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520", มาตรา 4. ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 310-312.

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4(5). หน้า 311.

โครงการพัฒนาทันตแพทย์ โครงการผลิตพยาบาลระดับปริญญาเอก เป็นโครงการที่ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาเห็นว่า เป็นแผนงานโครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงให้การสนับสนุนจนเกิดผลสำเร็จได้รับงบประมาณเพิ่มเติม เป็นกรณีพิเศษ<sup>13</sup>

ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา มหาวิทยาลัยของรัฐจะได้รับเงินงบประมาณจากมลรัฐจำนวนหนึ่ง และ Board of Trustees ของแต่ละมหาวิทยาลัยมีหน้าที่จะต้องหางบประมาณอุดหนุนจากแหล่งอื่นมาเพิ่มเติม การได้รับงบประมาณจากรัฐนี้ ทำให้มหาวิทยาลัยยังคงมีความสัมพันธ์กับรัฐบาล ไม่ทำให้ถึงกับขาดจากกันเสียทีเดียว แม้จะมีการกล่าวอ้างถึงความมีอิสระทางวิชาการ แต่มหาวิทยาลัยก็ต้องยอมรับว่ารัฐสามารถเข้ามาดูแลกิจการบางอย่างของมหาวิทยาลัยได้

นอกจากการที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาเห็นสมควร เสนอแนะขอ ให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติงบประมาณจาก เงินงบบกลาง เป็นกรณีพิเศษดังกล่าวข้างต้นแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยยังมีอำนาจที่จะพิจารณาขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ หากเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่จะพัฒนาสังคมด้วยการ เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ศึกษามากยิ่งขึ้น ดังที่ทบวงได้พิจารณาเห็นว่าสมควรยกฐานะและจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ในภูมิภาค ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้ เสนอขอให้ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้ยกฐานะและจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ในภูมิภาค รวม 5 แห่ง คณะรัฐมนตรีได้ประชุมพิจารณาเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2531 มีมติอนุมัติตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอ โดยมี รายละเอียดมติคณะรัฐมนตรีดังนี้

1. อนุมัติให้ยกฐานะวิทยาลัยอุบลราชธานี สังกัดมหาวิทยาลัยขอนแก่น ขึ้นเป็นมหาวิทยาลัย เอกเทศ โดยมีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่อไป
2. อนุมัติให้จัดตั้งวิทยาลัยสุรนารี สังกัดมหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่ จังหวัดนครราชสีมา รวมทั้งดำเนินการยกฐานะ เป็นมหาวิทยาลัย เอกเทศต่อไป
3. อนุมัติให้ยกฐานะวิทยาเขตของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒที่ พิษณุโลกและที่บางแสนเป็นมหาวิทยาลัย โดยมีการออกพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่อไป

<sup>13</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2532 หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0202/2546 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2532 จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึง รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย.



4. อนุมัติให้จัดตั้งวิทยาลัยนครศรีธรรมราช สังกัดมหาวิทยาลัย สงขลานครินทร์ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช รวมทั้งยกฐานะ เป็นมหาวิทยาลัย เอกเทศต่อไป<sup>14</sup>

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น ทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องจัด ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และนำเสนอรัฐสภา เพื่อตรา เป็น พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่อไป ซึ่งในขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุรนารี กำลังพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคงจะประกาศใช้ได้ภายในปี พ.ศ. 2533 นี้

## 2. การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานมหาวิทยาลัยให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้อง อาศัยปัจจัยหลายประการ เงินอาจเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งตามที่ได้กล่าวแล้ว แต่การมีเงิน ประการเดียวไม่สามารถดำเนินการบริหารมหาวิทยาลัยให้ดำเนินไปได้ จำเป็นต้องอาศัยบุคลากร ซึ่ง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดงบประมาณ และใช้งบประมาณเพื่อการดำเนินการด้านต่าง ๆ ได้

ก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ข้าราชการแบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือน มีผู้บังคับบัญชาแยกจากกัน เมื่อพระยาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) เสด็จขึ้น ครองราชสมบัติ พระองค์ทรงแบ่งการบริหารประเทศออกเป็น 12 กระทรวง โดยมีเสนาบดี หรือที่เรียกในปัจจุบันว่า รัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของแต่ละกระทรวง การบริหารประเทศ เป็นเช่นนี้มาจนถึงรัชสมัยแห่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 7) มีพระบรม- ราชโองการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471<sup>15</sup> ด้วยการแบ่งข้าราชการพลเรือนเป็น 2 ฝ่าย ถือได้ว่าประเทศไทยได้จัดระเบียบการบริการบุคคล สมัยใหม่มาแต่ก่อนการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเมื่อประเทศไทยได้การปกครองระบอบ ประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 รัฐสภาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

<sup>14</sup> มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2531 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะ รัฐมนตรี ที่ นร. 0202/11248 ลงวันที่ 15 กันยายน 2531 จากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึง รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย.

<sup>15</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471", ราชกิจจานุเบกษา 45 (23 กุมภาพันธ์ 2471) : 293-311.

พ.ศ.2476 ได้แบ่งข้าราชการพลเรือนออกเป็น 5 ประเภท<sup>16</sup>

ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยขณะนั้นมีเพียงจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เท่านั้น พ.ศ.2476 รัฐบาลได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นอีกแห่งหนึ่ง แต่บุคลากรในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่เป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ทุกคนของมหาวิทยาลัยเป็นลูกจ้างของมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น

เมื่อมีพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนขึ้นภายหลัง พ.ศ.2475 ระบบการบริหารงานบุคคลเริ่มมีระบบ ระเบียบขึ้น ในส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องมีการกำหนดจำนวนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนแบ่งออกเป็น ชั้นพิเศษ ชั้นเอก โท ตริ จัตวา และ ก.พ. จะกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนให้ เป็นรายปีใน ปี พ.ศ.2482 ก.พ ได้กำหนดอัตราให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือ อัตราชั้นพิเศษ 2 ตำแหน่ง เงินเดือน 650 บาท<sup>17</sup> เป็นต้น

มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ นับแต่จัดตั้งขึ้นบุคลากรในมหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการขึ้นอยู่กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ส่วนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร บุคลากรเป็นอัตราจ้างของมหาวิทยาลัย

การบริหารบุคคลในมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตลอดมาจนถึง พ.ศ.2502 เมื่อ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้โอนมหาวิทยาลัยทั้งหมดที่มีในขณะนั้นรวม 5 แห่ง คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร จากกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>18</sup> และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้<sup>19</sup>

<sup>16</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476" ราชกิจจานุเบกษา 51 (24 เมษายน 2477) : 43-81.

<sup>17</sup> คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ประกาศกำหนดจำนวนอัตราเงินเดือนในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ประจำ พ.ศ.2482. ราชกิจจานุเบกษา 56 (10 กรกฎาคม 2482), หน้า 1016-1021.

<sup>18</sup> "พระราชบัญญัติโอนอำนาจ หน้าที่ เกี่ยวกับราชการของกรม ซึ่งมีการปรับปรุงใหม่ พ.ศ.2502", ราชกิจจานุเบกษา 76 (2 กันยายน 2502) : 23-27.

<sup>19</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 26.

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศใช้กฎกระทรวง กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และให้เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ เป็นเลขานุการของคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย<sup>20</sup> เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2503 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2503 นับได้ว่าวันนี้เป็นวันเกิดของคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย

ในกฎกระทรวง (พ.ศ.2503) นี้ ได้กำหนดระเบียบบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยไว้ด้วยแต่ไม่ละเอียด พร้อมกับกำหนดให้ใช้กฎเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ โดยการอ้างจากระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎ ก.พ. สำหรับมหาวิทยาลัยกำหนดให้มีอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัยประจำทุกมหาวิทยาลัย เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ม.<sup>21</sup>

องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ในระยะแรกมีความแตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คือ กรรมการทุกท่านเป็นหัวหน้าส่วนราชการทั้งสิ้นประกอบด้วย

- |                                  |      |                       |
|----------------------------------|------|-----------------------|
| 1. นายกรัฐมนตรี                  | เป็น | ประธานกรรมการ         |
| 2. รองนายกรัฐมนตรี (ถ้ามี)       | เป็น | รองประธานกรรมการ      |
| 3. ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรี | เป็น | กรรมการ               |
| 4. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี         | เป็น | กรรมการ <sup>22</sup> |
| 5. อธิการบดีทุกมหาวิทยาลัย       | เป็น | กรรมการ               |
| 6. ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ      | เป็น | กรรมการ               |
| 7. อธิบดีกรมบัญชีกลาง            | เป็น | กรรมการ               |

<sup>20</sup>กฎกระทรวง (พ.ศ.2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502", ข้อ 2. ราชกิจจานุเบกษา 77 (24 มีนาคม 2503) : 2.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 4. หน้า 3.

<sup>22</sup>กฎกระทรวง (พ.ศ.2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502", ข้อ 2. ราชกิจจานุเบกษา 77 (24 มีนาคม 2503) : 2.



8. เลขานุการคณะกรรมการ

ข้าราชการพลเรือน เป็น กรรมการ

9. เลขานุการสภาการศึกษาแห่งชาติ เป็น กรรมการและเลขานุการ<sup>23</sup>

ส่วนองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้น กำหนดให้นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน นอกจากนั้นโปรดเกล้าฯจากผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5-7 คน เป็นกรรมการโดยการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อใดที่มีการพิจารณาเรื่องเกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวงใด ต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง นั้น เข้านั่ง เป็นกรรมการด้วย<sup>24</sup>

เมื่อรัฐบาลได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ขึ้นในวันที่ 22 มกราคม 2507 พร้อมกับ มีโครงการที่จะจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่จังหวัดขอนแก่น และที่ภาคใต้ จึงได้มีการประกาศใช้กฎหมาย เพื่อการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยขึ้นเป็นการเฉพาะ เรียกว่า "พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507"<sup>25</sup> เมื่อวันที่ 21 มกราคม 2507 การบริหาร งานบุคคลยังคงขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้สำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ เป็นสำนักงาน เลขานุการ ก.ม. มาตลอด จนเมื่อมีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยขึ้นเมื่อ พ.ศ.2515 องค์การบริหาร งานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจึงได้โอนย้ายจากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติมาขึ้นอยู่กับสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย โดยมีกองการเจ้าหน้าที่ เป็นหน่วยงานดำเนินการ

คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย ได้เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบจากเดิมซึ่งกำหนดให้ หัวหน้าส่วนราชการจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง มาเป็นการกำหนดไว้กว้าง ๆ ดังนี้

<sup>23</sup>"กฎกระทรวง (พ.ศ.2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และ มหาวิทยาลัยศิลปากร ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502", บัณฑิต 22. ราชกิจจานุเบกษา 77 (24 มีนาคม 2503) : 10.

<sup>24</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476", มาตรา 58. ราชกิจจานุเบกษา 51 (24 เมษายน 2477) : 70.

<sup>25</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507", ราชกิจจานุเบกษา 81 (21 มกราคม 2507) : 11-13.

๑. ให้นายกรัฐมนตรี เป็น ประธาน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็น รองประธาน และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจำนวน 9-15 คน และต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง<sup>26</sup> ในทางปฏิบัติการแต่งตั้งคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จะแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารงานบุคคล ผู้ทรงคุณวุฒิ 2 ท่านคือ จากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และกรม บัญชีกลางเสมอ

ปัจจุบันตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ<sup>27</sup>

- ก. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ ได้แก่
- (1) ศาสตราจารย์
  - (2) รองศาสตราจารย์
  - (3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
  - (4) อาจารย์
- ข. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ ได้แก่ตำแหน่งในสายงาน

ต่าง ๆ ดังนี้

(1) ช่วยสอน	ชื่อตำแหน่ง	ครู
(2) บรรณารักษ์	"	บรรณารักษ์
(3) เอกสารสนเทศ	"	นักเอกสารสนเทศ
(4) วิชาการโสตทัศนศึกษา	"	นักวิชาการโสตทัศนศึกษา
(5) แพทย์	"	นายแพทย์
(6) ทันตแพทย์	"	ทันตแพทย์
(7) สัตวแพทย์	"	สัตวแพทย์
(8) เกษษกรรม	"	เกษษกร

<sup>26</sup>"กฎททบวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2520) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507", ข้อ 3. ราชกิจจานุเบกษา 94 (14 กรกฎาคม 2520) : 15.

<sup>27</sup>"กฎททบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507", ข้อ 11. ราชกิจจานุเบกษา 93 (11 มีนาคม 2519) : 9.

(9) วิทยาศาสตร์การแพทย์	ชื่อตำแหน่ง	นักวิทยาศาสตร์การแพทย์
(10) ช่างภาพการแพทย์	"	ช่างภาพการแพทย์
(11) พยาบาล	"	พยาบาล
(12) จิตวิทยา	"	นักจิตวิทยา
(13) สังคมสงเคราะห์	"	นักสังคมสงเคราะห์
(14) วิชาการเกษตร	"	นักวิชาการเกษตร
(15) วิชาการสัตวบาล	"	นักวิชาการสัตวบาล
(16) วิชาการประมง	"	นักวิชาการประมง
(17) วิทยาศาสตร์	"	นักวิทยาศาสตร์
(18) วิจัย	"	นักวิจัย เจ้าหน้าที่วิจัย
(19) แนะนำแนวการศึกษา	"	นักแนะแนวการศึกษา
(20) ระบบงานคอมพิวเตอร์	"	เจ้าหน้าที่ระบบงาน คอมพิวเตอร์
(21) วิเคราะห์นโยบายและ แผน	"	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ นโยบายและแผน
(22) วิชาการศึกษา	"	นักวิชาการศึกษา <sup>28</sup>
(23) กายภาพบำบัด	เป็น	นักกายภาพบำบัด
(24) วิชาการโภชนาการ	"	นักวิชาการโภชนาการ
(25) วิชาการอาชีวบำบัด	"	นักวิชาการอาชีวบำบัด
(26) วิชาการรังสีเทคนิค	"	นักวิชาการรังสีเทคนิค
(27) นักวิชาการเวชสถิติ	"	นักวิชาการเวชสถิติ
(28) สุขศึกษา	"	นักสุขศึกษา <sup>29</sup>

ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ หรือที่เรียก  
กันสั้น ๆ ว่า ข้าราชการสาย (ข) นั้น สามารถก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ดังนี้

<sup>28</sup> หมายเลข 1-22 หนังสือที่ ทม 0202/ว.4 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2526 จากปลัด  
ทบวงมหาวิทยาลัย กรรมการและเลขานุการ ก.ม. ถึง อธิการบดีมหาวิทยาลัยทุกแห่ง.

<sup>29</sup> หมายเลข 23-28 หนังสือที่ ทม 0202/ว.3 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2529 จากปลัด  
ทบวงมหาวิทยาลัย กรรมการและเลขานุการ ก.ม. ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยทุกแห่ง.

1. ตำแหน่งในสายที่เริ่มต้นจากระดับ 2 ให้กำหนดตำแหน่ง เป็นระดับสูง ขึ้นถึงระดับ 5 ได้ทุกตำแหน่ง
2. ตำแหน่งในสายที่เริ่มต้นจากระดับ 3 ให้กำหนดตำแหน่ง เป็นระดับสูง ขึ้นถึงระดับ 6 ได้ทุกตำแหน่ง
3. ตำแหน่งในสายงานแพทย์ ทันตแพทย์ และสัตวแพทย์ ซึ่งเป็นตำแหน่ง ในสายงาน เริ่มต้นจากระดับ 4 ให้กำหนดตำแหน่ง เป็นระดับสูง ขึ้นถึงระดับ 6 ได้ทุกตำแหน่ง
4. ตำแหน่งในสายงานวิจัย ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิจัย ระดับ 3-6 และ ตำแหน่งนักวิจัย ระดับ 4-7<sup>๓๐</sup>

นอกจากความก้าวหน้าในตำแหน่งตามสายงานที่ดำรงตำแหน่งแล้ว ข้าราชการ สาย (ข) สามารถที่จะก้าวหน้าในสายงานวิชาชีพของตนเองได้อีกทางหนึ่งคือ การขอประเมิน ผลงานวิชาการ เฉพาะคน เพื่อปรับระดับตำแหน่งหน้าที่ของตนเองได้ทุกตำแหน่งหากตนเองมีผลงาน ทางวิชาการ และสายงานที่ตนเองดำรงตำแหน่งอยู่มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ เฉพาะทาง และ เมื่อประเมินผลงานทางวิชาการแล้วสามารถเลื่อนระดับได้ดังนี้

1. ตำแหน่งระดับชำนาญการ ให้กำหนดตำแหน่ง เป็น 6, 7-8
  2. ตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญ ให้กำหนดตำแหน่ง เป็นระดับ 9
  3. ตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญพิเศษ ให้กำหนดตำแหน่ง เป็นระดับ 10
- ค. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการ ได้แก่
- (1) อธิการบดี
  - (2) รองอธิการบดี
  - (3) คณบดี
  - (4) ผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก
  - (5) หัวหน้าแผนกอิสระ
  - (6) รองคณบดี
  - (7) รองผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก
  - (8) หัวหน้าภาควิชา หรือหัวหน้าแผนกวิชา
  - (9) ผู้อำนวยการกอง

<sup>๓๐</sup> หนังสือที่ ทม 0202/ว.4 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2526 จากปลัดทบวงมหาวิทยาลัย กรรมการและเลขานุการ ก.ม. ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยทุกแห่ง.

- (10) เลขานุการคณะ
- (11) หัวหน้ากอง
- (12) หัวหน้าแผนก
- (13) ตำแหน่งอื่น ๆ ที่ ก.ม. กำหนด<sup>31</sup>

ตำแหน่งลำดับที่ (1) - (8) เป็นตำแหน่งที่เข้าสู่ตำแหน่งด้วยการแต่งตั้งของ สภามหาวิทยาลัย มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งตามแต่พระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย กำหนด และเมื่อครบกำหนดก็จะพ้นตำแหน่ง และสภามหาวิทยาลัยก็จะพิจารณาแต่งตั้งใหม่ ปัจจุบัน ตำแหน่งลำดับที่ (1)-(5) กระทรวงการคลังกำหนดค่าให้มีเงินสมนาคุณเป็นรายเดือนอีกทางหนึ่งนอกเหนือจากเงินเดือนประจำ

ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารและธุรการ หรือที่เรียกกันสั้น ๆ ว่า ข้าราชการสาย (ค) นั้น สามารถก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ดังนี้

1. ระดับปฏิบัติการ มีความก้าวหน้าแยกได้ดังนี้
  - 1.1 ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 1 ให้กำหนดตำแหน่งเป็นระดับสูงขึ้นถึงระดับ 3 ได้ทุกตำแหน่ง
  - 1.2 ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 2 ให้กำหนดตำแหน่งเป็นระดับสูงขึ้นถึงระดับ 4 ได้ทุกตำแหน่ง
  - 1.3 ตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 3 ให้กำหนดถึงระดับ 6 ได้ทุกตำแหน่ง<sup>32</sup>
2. ระดับหัวหน้าหน่วยงาน มีความก้าวหน้าแยกได้ดังนี้
  - 2.1 ตำแหน่งระดับหน่วย แผนก งาน ฝ่าย หรือเทียบเท่า ให้กำหนดตำแหน่งเป็นระดับ 4, 5, 6, 7
  - 2.2 ตำแหน่งระดับกอง เลขานุการคณะ หรือเทียบเท่า ให้กำหนดตำแหน่งเป็นระดับ 6, 7-8
  - 2.3 ตำแหน่งระดับสูงกว่ากอง ให้กำหนดตำแหน่งเป็นระดับ 9

<sup>31</sup>"กฎทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507" ราชกิจจานุเบกษา 93 (11 มีนาคม 2519) : 10.

<sup>32</sup>หนังสือทวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0202/ว.4 ลงวันที่ 23 กันยายน 2530 จากปลัดทวงมหาวิทยาลัย กรรมการและเลขานุการ ก.ม. ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยทุกแห่ง.



### 3. ระดับชำนาญการ มีความก้าวหน้าแยกได้ดังนี้

3.1 ตำแหน่งระดับชำนาญการ ให้กำหนดตำแหน่งเป็นระดับ 6, 7-8

3.2 ตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษ ให้กำหนดตำแหน่งเป็นระดับ 9,

10<sup>๓๓</sup>

การเข้าสู่ตำแหน่ง ความก้าวหน้าทางวิชาการของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว และแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนอื่น ทั้งนี้เพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการของมหาวิทยาลัย แยกได้ออกเป็นสาย ๆ ดังนี้

สาย ก. ผู้เข้าสู่ตำแหน่งอาจารย์ทุกตำแหน่ง สามารถก้าวหน้าในหน้าที่การงานของตนเอง ดังนี้

1. ศาสตราจารย์ สามารถก้าวหน้าได้ตั้งแต่ระดับ 9-10, 11
2. รองศาสตราจารย์ สามารถก้าวหน้าได้ตั้งแต่ระดับ 7-9
3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สามารถก้าวหน้าได้ตั้งแต่ระดับ 6-8
4. อาจารย์ สามารถก้าวหน้าได้ตั้งแต่ระดับ 3-7

การกำหนดจำนวนตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ระดับ วิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง ในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะ เป็นตำแหน่ง อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายวงอันออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 สำหรับตำแหน่งศาสตราจารย์เป็นตำแหน่งสูงสุดมีวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งด้วยการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการในสาย ก. นี้ จะได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินจากหมวดเงินเดือน ซึ่งต่างจากศาสตราจารย์ประเภทอื่นที่กฎหมายมหาวิทยาลัยบางแห่งอาจกำหนดไว้ให้มีได้ เช่น ศาสตราจารย์กิตติคุณ ศาสตราจารย์อุปการะคุณ หรือแม้แต่ศาสตราจารย์ ซึ่งกฎหมายบางฉบับ เช่นพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยยอมให้มีการเสนอแต่งตั้งได้เอง เป็นต้น

<sup>๓๓</sup> หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0202/ว.9 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2526 จากปลัดทบวงมหาวิทยาลัย กรรมการและเลขานุการ ก.ม. ถึงอธิการบดีมหาวิทยาลัยทุกแห่ง.

สาย ข. ผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานนี้สามารถก้าวหน้าได้สูงสุดถึงระดับ 6 ทุกตำแหน่งที่เริ่มต้นจากระดับ 3 ยกเว้นนักวิจัย สามารถก้าวหน้าได้ถึงระดับ 7 และทุกตำแหน่งสามารถขอประเมินผลงานทางวิชาการได้ และก้าวหน้าได้สูงสุดถึงระดับ 10

สาย ค. ผู้ดำรงตำแหน่งในสายงานนี้สามารถก้าวหน้าได้สูงสุดถึงระดับ 6 ทุกตำแหน่งที่เริ่มต้นจากระดับ 3 และหากมีภาระงานทั้งปริมาณและคุณภาพสูง คณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัย จะกำหนดให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงขึ้นได้จนถึงระดับ 9 หากทำหน้าที่ทั้งด้านบริหาร และทางวิชาการ สามารถประเมินผลงานทางวิชาการ เป็นการเฉพาะคนได้สูงสุดถึงระดับ 10

จะเห็นได้ว่าระเบียบการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในขณะนี้ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และกฎทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ได้กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัย และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เข้ามามีอำนาจเกี่ยวข้องเป็นอันมาก ซึ่งเท่ากันว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยอีกรูปแบบหนึ่ง ในเรื่องการบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยมีอำนาจดำเนินการได้เองตามใจชอบ แต่ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีความอ้อมอ้อมย้อยที่ถ้อยอาศัยเป็นอันมากเช่นกัน เช่น ตามกฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ข้อ 24 กำหนดให้อำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับ 10 เป็นอำนาจของปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้ม้ออำนาจสั่งบรรจุ และรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้รายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้ง ในขณะที่การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับ 9 ลงมา เป็นหน้าที่ของมหาวิทยาลัยโดยตรง โดยไม่เกี่ยวกับทบวงมหาวิทยาลัย แม้การเลื่อนขึ้น เลื่อนเงินเดือน ก็ได้แบ่งอำนาจกันโดยให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนสำหรับตำแหน่งที่ได้รับเงินเดือนในระดับ 10 ขึ้นไป ส่วนอธิการบดี เป็นผู้สั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนสำหรับระดับ 9 และต่ำกว่านั้นลงมา

### 3. ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัย เริ่มต้นด้วยการถือกำเนิดจากราชการ เป็นผู้ก่อตั้ง นับแต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯสถาปนามหาวิทยาลัยแรกของประเทศไทย ที่เป็น "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" ในปัจจุบัน ได้พระราชทานที่ดินของพระคลังข้างที่ที่ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน ในปัจจุบัน เนื้อที่ 1,309 ไร่ พร้อมเงินเริ่มต้น 982,672 บาท 47 สตางค์

ให้ก่อสร้างโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว<sup>34</sup> อันเป็นต้นกำเนิดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และโปรดเกล้าฯ ให้เป็นส่วนราชการในสังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการในสมัยนั้น

การดำเนินการจึงมีฐานะเป็นส่วนราชการ ทรัพย์สินทั้งหลายทั้งปวงจึงเป็นของทางราชการกิจการดำเนินมาจนถึงสมัยระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลสมัยจอมพลแปลก พิบูลสงครามได้ออกพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นที่ตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำนวน 1,196 ไร่ 32 ตารางวา ให้เป็นทรัพย์สินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย<sup>35</sup>

นับแต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีมหากรุณาธิคุณสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจนถึงปัจจุบัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินการด้วยการอาศัยงบประมาณแผ่นดินประจำปี ดังนั้นทรัพย์สินทั้งหลายที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการอุดมศึกษานั้น จึงเป็นการครอบครองแทนรัฐ ทรัพย์สินทั้งหลายยังคงเป็นของแผ่นดินอยู่

นอกจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทยแล้ว มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในระบอบประชาธิปไตย เมื่อแรกตั้งก็เป็นมหาวิทยาลัยที่รัฐจัดตั้งขึ้นด้วยการตราพระราชบัญญัติรองรับสถานะภาพ และกำหนดที่มาของรายได้ไว้เป็นข้อแรก คือ "เงินอุดหนุนจากรัฐบาล"<sup>36</sup>

ที่ตั้งของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปัจจุบัน เป็นที่ดินของทางราชการ ซึ่งเดิมใช้เป็นที่ตั้งกองพันทหารราบที่ 4 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>34</sup> จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประวัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2459-2509. (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 8.

<sup>35</sup> "พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2482", ราชกิจจานุเบกษา 56 (30 ตุลาคม 2482) : 1364.

<sup>36</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476", มาตรา 7. ราชกิจจานุเบกษา 50 (20 มีนาคม 2476) : 1009.

จำนวน 29,599 ตารางเมตร<sup>37</sup> และภายหลังจากนั้น รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินอัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินบริเวณคลังแสงอีกจำนวน 11,529 ตารางเมตร ให้เป็นสมบัติของ มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง<sup>38</sup> และเมื่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ขยายกิจการ ของมหาวิทยาลัย โดยเพิ่มวิทยาเขตรังสิต ที่ดินเป็นของแผ่นดินเช่นเดียวกัน

ตลอดระยะเวลาแต่เริ่มจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มาจนถึงปัจจุบันมหาวิทยาลัยได้ อาศัยงบประมาณแผ่นดินเป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมการอุดมศึกษา

มหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่รัฐบาลจัดตั้งต่อมาภายหลัง รวมทั้งสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และ วิทยาลัยครูทั้งหลายก็อาศัยงบประมาณแผ่นดินของรัฐทั้งสิ้น ดังนั้นทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินที่เป็น สิ่งหามทรัพย์ หรือสิ่งหามทรัพย์ อันได้แก่ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินทุกชนิดล้วนแต่เป็นทรัพย์สิน สมบัติของแผ่นดินทั้งสิ้น ทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้นโดยเฉพาะที่ดินในปัจจุบันเราเรียกว่า

"ที่ราชพัสดุ"<sup>39</sup>

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ที่ราชพัสดุ ทั้งนี้เพื่อการประหยัดและขจัดปัญหางานซ้ำซ้อนกัน เมื่อกฎหมายได้กำหนดไว้ เช่นนี้ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินจึงตกเป็นที่ราชพัสดุ อยู่ภายใต้การดูแลรักษาของกระทรวงการคลัง มหาวิทยาลัยใดจะนำที่ดินสิ่งปลูกสร้างไปจัดสรรเพื่อทำผลประโยชน์ใด ๆ จะต้องทำความตกลงกับ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังก่อน ดังที่มีผู้กล่าวไว้ดังนี้

"...ในฐานะที่มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นกรม มิได้รับการยกเว้นที่จะ ให้มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ จึงทำให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ไม่สามารถมี กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มหาวิทยาลัยใช้ประโยชน์อยู่ การจะใช้ที่ดินจัดหาผลประโยชน์จึงกระทำมิได้ นอกจากจะทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการจัด

<sup>37</sup> "พระราชบัญญัติว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินบริเวณโรงทหาร กองพันทหารราบที่ 4 ตำบลท่าพระจันทร์ ให้แก่มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2477", มาตรา 3. ราชกิจจานุเบกษา 52 (14 เมษายน 2478) : 25.

<sup>38</sup> "พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินบริเวณคลังแสง ตำบล ท่าพระจันทร์ อำเภอพระนคร จังหวัดพระนคร พุทธศักราช 2479", มาตรา 3. ราชกิจจานุเบกษา 53 (21 มีนาคม 2479) : 1364.

<sup>39</sup> "พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518", มาตรา 4. ราชกิจจานุเบกษา 92 (4 มีนาคม 2518) : 2.

การที่ราชพัสดุก่อน แนวทางการนำรายได้จากทรัพย์สินประเภทนี้ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงกระทำได้จากัด...<sup>40</sup>

ภายหลังที่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ปรับปรุงพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใหม่ เมื่อ พ.ศ. 2522 ได้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ของมหาวิทยาลัยไว้ ความว่า

"นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ดังนี้

- (1) เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
- (2) ทรัพย์สินซึ่งมีผู้ให้แก่มหาวิทยาลัย

รายได้ของมหาวิทยาลัย ไม่เป็นรายได้ที่ต้องส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ"<sup>41</sup>

บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย จะต้องจัดการเพื่อประโยชน์ภายในของวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยดังระบุไว้ใน มาตรา 7 หรือตามวัตถุประสงค์ซึ่งผู้ทศทรัพย์สินให้แก่มหาวิทยาลัยกำหนดไว้<sup>42</sup>

มหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติก็ได้ กำหนดไว้เช่นเดียวกันทุกแห่ง ได้แก่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าทั้ง 3 แห่ง แต่อย่างไรก็ตาม ทรัพย์สินหลักอันได้แก่ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของมหาวิทยาลัยก็คงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวต้องทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลัง ในความเป็นจริงของการปฏิบัติกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง มิได้เข้มงวดกวดขันกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมากนัก

เพื่อให้การดำเนินการของมหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว และเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐพึ่งตนเองได้มากขึ้น และมีหลักประกันเรื่องความคล่องตัวเกี่ยวกับเรื่อง

<sup>40</sup> วิจิตร ศรีสอาน, "การระดมทุนและการพัฒนากองทุนของสถาบันอุดมศึกษา" การศึกษาทางไกล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529), หน้า 78-79.

<sup>41</sup> "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522", มาตรา 11. ราชกิจจานุเบกษา 96 (20 เมษายน 2522) : 5.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 12. หน้า 5.

เงินรายได้และทรัพย์สิน ในลักษณะที่ห้ามมหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณแผ่นดินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้เอง เป็นอิสระจากกระทรวงการคลัง ในการกำหนดการใช้ จ่ายเงินนอกงบประมาณแผ่นดินและการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ในพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยที่รัฐบาลได้ปรับปรุงภายหลังมีความยืดหยุ่นให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวในการใช้ ประโยชน์จากเงินรายได้นอกงบประมาณ และทรัพย์สินมากยิ่งขึ้น แตกต่างจากพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยเดิม ดังนี้

การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยในระยะหลัง มีตัวอย่างที่แตกต่างออกไป จากแนวทางเดิมดังเห็นได้จากกฎหมายมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัย ศิลปากร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ความว่า

"นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน มหาวิทยาลัยมีรายได้และทรัพย์สิน ดังนี้

- (1) เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
- (2) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งมหาวิทยาลัยเป็นผู้ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์
- (3) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย
- (4) รายได้หรือผลประโยชน์อื่น ๆ

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหา ผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ"<sup>43</sup>

"บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยจะต้องจัดการเพื่อประโยชน์ภายใน ขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 7

เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัยจะต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้ให้ กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย"<sup>44</sup>

<sup>43</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531", มาตรา 12. ราชกิจจานุเบกษา 105 (8 ธันวาคม 2531) : 5-6.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 13. หน้า 6.

การกำหนดวิธีการใช้เงินรายได้นอกงบประมาณแผ่นดิน และทรัพย์สินให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดการได้เองโดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เช่นนี้ถือ เป็นมติใหม่ที่รัฐให้ความไว้วางใจมหาวิทยาลัย ให้ความ เป็นอิสระในการจัดการทรัพย์สิน ถือ เป็นความไว้วางใจของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามทรัพย์สินทั้งหลายโดยเฉพาะที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ก็ยังเป็นทรัพย์สินของรัฐ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แต่มอบให้มหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น ๆ ได้

พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยอื่น ๆ หรือที่จะปรับปรุงใหม่ หรือจัดตั้งใหม่ควร จะต้องยึดถือรูปแบบดังกล่าวข้างต้น เพื่อการบริหารมหาวิทยาลัยจัก เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น

#### 4. การควบคุมทั่วไป

ในอารยประเทศที่มีระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นแม่บทเพื่อใช้ปกครองประเทศ ในรัฐธรรมนูญจะกล่าวถึงการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ และวิธีการใช้อำนาจนั้นควรมีระบบ ระเบียบ มีขอบเขต นั่นคือประชาชนในประเทศได้มอบอำนาจ ให้กับกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งมีหน้าที่บริหารประเทศ ซึ่งเรียกว่าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล

คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในความหมายอย่างแคบ หมายถึงคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่บริหาร หรือปกครองประเทศ ซึ่งครอบคลุมถึงกิจการทั้งหลายทั้งปวงที่จะบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกให้ประชาชนอยู่ดีกินดี ท้องอิ่ม นอนหลับ ภาระเหล่านี้ล้วนแล้ว แต่เป็นอำนาจหน้าที่และอยู่ในความควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารประเทศกว้างขวางมาก อะไรที่ไม่มียกกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของใครโดยเฉพาะ คณะรัฐมนตรีย่อมสามารถกระทำได้ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ที่จะทำให้ประชาชนอยู่ดีมีสุข ดังที่มีผู้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีว่า

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีก็คือ อำนาจในการปกครองประเทศหรือบริหารราชการแผ่นดิน ดังที่เคยเรียกกันมาว่าอำนาจบริหาร (Executive Power) อำนาจดังกล่าวมีความหมาย ดังนี้

1. อำนาจในการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ แยกออกได้ดังนี้
  - 1.1 รัฐประศาสนโยบาย (Public Policy)
  - 1.2 รัฐวิเทศนโยบาย (Foreign Policy)

2. อำนาจในการดำเนินการหรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนด แยกออกเป็น

2.1 เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้

2.2 ออกกฎหมายบางประเภทได้เอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎ-  
กระทรวง (เป็นอำนาจของรัฐมนตรี) และบางกรณีอาจออกพระราชกำหนดได้

3. อำนาจบังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) หรือ  
อำนาจดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง (Police Power) แยกได้เป็น

ก. เจ้าหน้าที่บังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมายโดยทั่วไป

ข. เจ้าหน้าที่บังคับการให้ เป็นไปตามกฎหมายในฐานะกระบวนการ

ยุติธรรม

ค. แต่งตั้งโยกย้ายถอดถอนให้คณะให้โทษข้าราชการได้<sup>45</sup>

ตามที่กล่าวแล้วว่าการปกครองของประเทศไทยแบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวง  
กรม ในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม จะมีหน้าที่ในการบริหารประเทศรองมาจากคณะรัฐมนตรี  
คณะรัฐมนตรีดำเนินการบริหารประเทศ ผ่านกระทรวง ทบวง กรม

การบริหารประเทศในด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา หรือ เรียกว่าสั้นว่า  
การบริหารมหาวิทยาลัย คณะรัฐมนตรีบริหารราชการผ่านทบวงมหาวิทยาลัย โดยมีรัฐมนตรีว่าการ  
ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด นอกจากการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดินตามมติ  
คณะรัฐมนตรีแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยยังดำเนินการบริหารมหาวิทยาลัยตามที่รัฐได้มอบหมายให้ เป็น  
การเฉพาะด้วยการกำหนดอำนาจ หน้าที่ วิธีการบริหารมหาวิทยาลัยไว้เป็นการเฉพาะเป็นพิเศษ  
เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหารมหาวิทยาลัย และให้มาตรฐานทางวิชาการของการอุดมศึกษา  
เป็นไปในแนวเดียวกันโดยกำหนดอำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไว้ถึง 11 ข้อ<sup>46</sup>  
ครอบคลุมกิจการทั้งหลายทั้งปวงในการบริหารมหาวิทยาลัยที่สำคัญ ๆ

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศไทยนั้น นิยมจัดตั้งด้วยการออกพระราชบัญญัติ  
รองรับมาแต่เริ่มต้น และได้กลายเป็นสิ่งที่ปฏิบัติกันมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นมหาวิทยาลัยทุกแห่งจึงมี  
พระราชบัญญัติ เป็นของตนเองทุกแห่ง พระราชบัญญัติจะกำหนดวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

<sup>45</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์,  
2530), หน้า 604-606.

<sup>46</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520",  
ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 310-312.





วิธีการบริหารมหาวิทยาลัยไว้อย่างละเอียด แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยถือเป็นส่วนหนึ่งของราชการ จึงต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการในกรณีที่พระราชบัญญัติมิได้ให้อำนาจไว้เป็นพิเศษ และการออกกฎระเบียบใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษาเท่านั้น จึงมีระเบียบจำนวนมากต้องอาศัยปฏิบัติตามระเบียบกลางของประเทศ และถึงแม้จะมีพระราชบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย แต่การดำเนินการมิได้เสร็จสิ้นที่มหาวิทยาลัย งานจะต้องเดินไปสิ้นสุดที่ คณะรัฐมนตรี แยกออกได้ดังนี้

1. การจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิก บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก และศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ๑ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
2. การแบ่งส่วนราชการเป็นภาควิชา หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าภาควิชา กอง สำนักงานเลขานุการ และแผนก หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองหรือแผนกให้ทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย
3. การกำหนดให้สาขาวิชาใดมีปริญญาชั้นใด และจะใช้อักษรย่อสำหรับสาขาวิชานั้นอย่างไร ๑ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
4. การรับสถาบันการศึกษาชั้นสูง หรือสถาบันวิจัย เข้าสมทบหรือการยกเลิก การสมทบของสถาบัน ๑ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

สิ่งที่กล่าวข้างต้นนี้ พระราชบัญญัติของทุกมหาวิทยาลัยกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภามหาวิทยาลัย แต่การดำเนินการของสภามหาวิทยาลัยนั้นยังไม่ถือว่าเป็นที่สิ้นสุด เมื่อสภามหาวิทยาลัยเห็นสมควรดำเนินการเป็นประการใด ก็จะต้องเสนอผ่านทบวงมหาวิทยาลัย พิจารณา รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็จะพิจารณาด้วยการใช้กระบวนการตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 โดยการกลั่นกรองของสำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณาเสนอความเห็น ๑ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณากลั่นกรองอีกชั้นหนึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย และเมื่อรัฐมนตรีมีความเห็นชอบ ก็ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เป็นขั้นสุดท้าย

อำนาจคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจทางการบริหารสูงสุด การดำเนินการใด ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นเป็นอย่างอื่นซึ่งแตกต่างจากที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าของเรื่อง เสนอ รัฐมนตรีเจ้าของเรื่องจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการนั้น ๆ

ในอดีตแม้แต่รัฐสภาจะเห็นชอบให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ และได้นำเสนอพระราชบัญญัติทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชบัญญัติแล้วก็ตาม เมื่อคณะรัฐมนตรีมีความเห็นควรถือชลของการประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้น ๆ ก็สามารถกระทำได้ตามที่ เคยชลของการประกาศในราชกิจจานุเบกษามาแล้วในอดีต คือ พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ<sup>47</sup> โดยการที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่ายังไม่สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ถึงแม้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2528 แต่คณะรัฐมนตรีไม่นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัตินี้ก็ยังไม่เริ่มมีผลบังคับใช้ การแยกการบริหารของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ ให้เป็นอิสระทั้ง 3 แห่ง ก็ยังไม่เกิดขึ้น จนถึงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2529 จึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้ในวันถัดไป เป็นต้น

อนึ่งมีข้อสังเกตว่าในบางครั้งเมื่อมีการปฏิบัติหรือรัฐประหาร การออกกฎหมายหรือการดำเนินการใด ๆ ของคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการในรูปแบบของคณะปฏิวัติ ซึ่งเคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาได้วินิจฉัยแล้วว่า ประกาศของคณะปฏิวัติบางฉบับ เป็นกฎหมาย ส่วนจะมีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศทบวง ย่อมเป็นไปตามเนื้อความของประกาศของคณะปฏิวัตินั้น ๆ และขึ้นอยู่กับหลักที่ว่าในสถานการณ์ปกติการดำเนินการ เช่นว่านั้น จะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือประกาศทบวง ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐในอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งรวบรวมได้ดังนี้

#### 1. การจัดตั้งคณะหรือโอบคณะ

1.1 ประกาศของคณะปฏิวัตินับที่ 22 ลงวันที่ 18 ธันวาคม พุทธศักราช 2514 โอบคณะเทคนิคการแพทย์ มหาวิทยาลัยมหิดลบางส่วนไป เป็นของคณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรณีนี้ สถานการณ์ปกติต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ)

1.2 ประกาศของคณะปฏิวัตินับที่ 118 ลงวันที่ 13 เมษายน พุทธศักราช 2515 จัดตั้งคณะเภสัชศาสตร์ และคณะทันตแพทยศาสตร์ ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.3 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 121 ลงวันที่ 13 เมษายน พุทธศักราช 2515 โอบกิจการของคณะเภสัชศาสตร์ และคณะทันตแพทยศาสตร์ ของมหาวิทยาลัยมหิดลไป เป็นของคณะเภสัชศาสตร์และคณะทันตแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>47</sup>"พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2528" ราชกิจจานุเบกษา 103 (19 กุมภาพันธ์ 2529) : 1-32.

1.4 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 164 ลงวันที่ 15 มิถุนายน

พุทธศักราช 2515 ตั้งคณะนิติศาสตร์ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2. การกำหนดปริญญา อักษรย่อปริญญา ครุยวิทยฐานะ และ เข็มวิทยฐานะ

2.1 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 119 ลงวันที่ 13 เมษายน

พุทธศักราช 2515 กำหนดปริญญาและอักษรย่อในคณะ เกษศาสตร์ และทันตแพทยศาสตร์ ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 120 ลงวันที่ 13 เมษายน

พุทธศักราช 2515 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยครุยวิทยฐานะและ เข็มวิทยฐานะของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.3 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 123 ลงวันที่ 20 เมษายน

พุทธศักราช 2515 กำหนดปริญญาและอักษรย่อและ เข็มวิทยฐานะของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

2.4 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 124 ลงวันที่ 20 เมษายน

พุทธศักราช 2515 กำหนดปริญญาและอักษรย่อครุยวิทยฐานะและ เข็มวิทยฐานะของมหาวิทยาลัย เชียงใหม่

2.5 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 165 ลงวันที่ 15 มิถุนายน

พุทธศักราช 2515 กำหนดปริญญาและอักษรย่อในคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.6 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 221 ลงวันที่ 2 ตุลาคม

พุทธศักราช 2515 กำหนดปริญญาและอักษรย่อในคณะ เศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.7 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 250 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน

พุทธศักราช 2515 กำหนดปริญญาและอักษรย่อของมหาวิทยาลัยขอนแก่น

3. การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

คณะปฏิวัติได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวม 12 ฉบับ ดังนี้

3.1 ฉบับที่ 176 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พุทธศักราช 2515 แก้ไข

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2486

3.2 ฉบับที่ 177 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พุทธศักราช 2515 แก้ไข

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.2508

3.3 ฉบับที่ 178 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พุทธศักราช 2515 แก้ไข

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2495

3.4 ฉบับที่ 179 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พุทธศักราช 2515 แก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ.2509

3.5 ฉบับที่ 180 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พุทธศักราช 2515 แก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.2511

3.6 ฉบับที่ 181 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พุทธศักราช 2515 แก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ.2511

3.7 ฉบับที่ 182 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พุทธศักราช 2515 แก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.2511

3.8 ฉบับที่ 183 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พุทธศักราช 2515 แก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ.2512

3.9 ฉบับที่ 184 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พุทธศักราช 2515 แก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ.2512

3.10 ฉบับที่ 185 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม พุทธศักราช 2515 แก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2514

3.11 ฉบับที่ 197 ลงวันที่ 9 สิงหาคม พุทธศักราช 2515 แก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ.2512

3.12 ฉบับที่ 306 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 แก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พ.ศ.2514

## 5. มาตรฐานการศึกษาและวุฒิ

คำว่ามาตรฐานการศึกษา หมายถึงการกำหนดเกณฑ์ซึ่งตั้งไว้โดยผู้มีอำนาจ เพื่อเป็นหลัก  
เทียบเคียง หากการปฏิบัติใดเข้าตามหลักเกณฑ์แล้วถือได้ว่าได้มาตรฐาน เป็นที่รับรองการกำหนด  
มาตรฐานการศึกษาเริ่มตั้งแต่การกำหนดมาตรฐานด้านหลักสูตร ตลอดจนองค์ประกอบอื่น ๆ ใน  
การจัดการศึกษา เช่น องค์ประกอบด้านผู้สอน กำหนดระยะเวลาการศึกษา หรือแม้แต่คุณสมบัติของ  
ผู้ที่เข้าศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520  
มาตรา 4(2) การกำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยและสถาบันใน  
สังกัด และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและวิทยาลัย เอกชนที่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวง  
มหาวิทยาลัย ซึ่งก็สอดคล้องกับวิธีปฏิบัติที่กระทำอยู่ก่อนแล้ว คือหลักสูตรในแต่ละสาขาวิชา  
ได้แก่วิชาใด และจัดสอนอย่างไร เป็นอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ซึ่งปกติแล้วผู้ให้ความเห็น

ขอบหลักรฐคือองค์การสูงสุดของมหาวิทยาลัยนั้นได้แก่สภามหาวิทยาลัย แต่หลักรฐต้องเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด เกณฑ์มาตรฐานที่ว่านี้เป็นเพียง เกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำซึ่งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอาจมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกัน แต่ก็ต้องเป็นไปตาม เกณฑ์มาตรฐานขั้นตำนัน อำนาจของสภามหาวิทยาลัย เช่นว่านี้ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุก ๆ มหาวิทยาลัยซึ่งเมื่อผ่านขั้นตอนของสภามหาวิทยาลัยของแต่ละแห่งแล้วก็ต้อง เสนอให้ทบวงมหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบอัน เป็นอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้ให้ความ เห็นแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อพิจารณาตามกระบวนการนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างการปฏิบัติงานตามกฎหมายมหาวิทยาลัยและกฎหมายของทบวงมหาวิทยาลัย แต่แม้กระนั้นถ้อยคำในกฎหมายมหาวิทยาลัยบางฉบับชวนให้คิด เหมือนกันว่าสภามหาวิทยาลัยอาจมีอำนาจสูงสุดในการให้ความ เห็นชอบหลักรฐการศึกษาโดย เฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อปรากฏว่ากฎหมายมหาวิทยาลัย เหล่านั้นตราขึ้นหลัง พ.ศ. 2520 อัน เป็นปีที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 แล้วจะเห็นความตอนหนึ่งได้ว่า "ให้มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นของรัฐและ เอกชน"<sup>48</sup> และในกฎหมายฉบับนี้ได้กล่าวถึงการกำหนดมาตรฐานและการให้ความเห็นชอบหลักรฐซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการควบคุมมหาวิทยาลัย กฎหมายมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นต่อมาภายหลังจึงไม่น่าจะมีอำนาจอิสระ เป็น เอกเทศหรือหลุดพ้นจากการควบคุมของทบวงมหาวิทยาลัยไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมหลักรฐ วิธีตีความกฎหมายจึงน่าจะเป็นว่า ตราบใดที่กฎหมายใหม่ไม่ได้แสดงโดยชัดแจ้งว่าประสงค์จะหลุดพ้นจากการควบคุมของทบวงวิทยาลัย ททบวงมหาวิทยาลัยย่อมมีอำนาจตามกฎหมาย พ.ศ. 2520 ดังเดิม อำนาจใด ๆ ของสภามหาวิทยาลัยถ้าจะพึงมีก็ เป็นอำนาจในการให้ความ เห็นชอบขึ้นต้น เพื่อผ่านไปสู่กระบวนการของทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น ซึ่งถ้าไม่ เริ่มต้นที่สภามหาวิทยาลัย เสียก่อนก็ จะไม่มีทาง เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของทบวงมหาวิทยาลัยได้ กฎหมายมหาวิทยาลัยใหม่ ๆ ในระยะหลังเริ่มบัญญัติให้ชัดเจน และสอดคล้องกันกับกฎหมายทบวงมหาวิทยาลัย เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 มาตรา 18 บัญญัติไว้ความว่า

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520",

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ ... ดังนี้ " (5) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย และมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด"<sup>49</sup>

นับจากการกำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นทบวง เอกเทศและให้อำนาจกำหนดมาตรฐานการศึกษา ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีประกาศทบวงมหาวิทยาลัย กำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรแรกขึ้น เรียกว่า เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรปริญญาตรี พ.ศ.2517 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2517 และได้ประกาศเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรต่าง ๆ จนครบทุกระดับคือ ระดับปริญญาตรี โท เอก สดุดท้ายทบวงมหาวิทยาลัยได้ประกาศใช้ เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรปริญญาตรี พ.ศ. 2532 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2532 ซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรีฉบับแรกที่ได้รวมหลักสูตรปริญญาตรี 4 ปี 5 ปี 6 ปี และต่อเนื่อง 2 ปี เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2532 รวมไว้ในเกณฑ์เดียวกันเป็นครั้งแรก เพื่อสะดวกในการนำไปใช้และมีลักษณะที่มีสัมพันธ์กัน นอกจากนั้นได้กำหนดให้มี เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอนุปริญญา เรียกว่า เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรอนุปริญญา พ.ศ.2532 เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2532 นับเป็นเกณฑ์อนุปริญญาครั้งแรกของประเทศ

การกำหนด เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรนั้น เป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของหลักสูตร เพื่อประกันมาตรฐานทางวิชาการของหลักสูตรของแต่ละมหาวิทยาลัยให้ได้ เกณฑ์มาตรฐานของหลักสูตรขั้นต่ำ ส่วนการกำหนดชื่อปริญญา นั้น มหาวิทยาลัยจะพิจารณาหาชื่อที่เหมาะสมกับ เนื้อหาของหลักสูตร ซึ่งเป็นอำนาจของแต่ละมหาวิทยาลัย ส่วนทบวงมหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่พิจารณากลับกรองสุดท้ายก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อนแล้วคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาอีกครั้งหากเห็นชอบ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ในอดีตที่ผ่านมาประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตร ซึ่งเป็นแม่บทของการกำหนดหลักสูตรของมหาวิทยาลัย มิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่การกำหนดชื่อปริญญา สาขาวิชา พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยทุกแห่งกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่วนประกาศทบวงมหาวิทยาลัยนั้น พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520 มิได้กำหนดให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>50</sup> นั้นอาจเห็นว่าการกำหนดชื่อ

<sup>49</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ.2531", ราชกิจจานุเบกษา 105 (8 ธันวาคม 2531) : 9.

<sup>50</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520", มาตรา 4(2). ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 310-312.

ปริญญามีความสำคัญมากเนื่องจากชื่อปริญญา สาขาวิชา ก่อให้เกิดศักดิ์และสิทธิแห่งปริญญานั้น ๆ  
ทันทีเมื่อผู้นั้นได้รับปริญญานั้น ๆ โดยเฉพาะการเข้ารับราชการ ซึ่งมีกฎหมายกำหนด  
การให้รับปริญญาไว้ว่า ปริญญาระดับใดจะสามารถรับราชการได้ในตำแหน่งใด ชั้นใด และได้รับ  
เงินเดือนเท่าใด

ในส่วนของวุฒิซึ่งประกอบด้วย ปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตรนั้น กฎหมาย  
มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ใช้รูปแบบเดียวกันคือบัญญัติไว้เป็นหมวดพิเศษและรับรองอำนาจของมหา-  
วิทยาลัยในการให้ปริญญาสาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ปริญญาอาจมีการจำแนกออก  
เป็น ปริญญาตรี โท และเอก ทั้งอาจมีปริญญาเกียรตินิยม และปริญญาเกียรตินิยมพิเศษ นอกจากนี้  
มักบัญญัติว่าด้วยครุยประจำตำแหน่ง ครุยวิทยฐานะ และ เข็มวิทยฐานะไว้ด้วย การบัญญัติเรื่อง  
เหล่านี้ไว้ในพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยย่อม เป็นประโยชน์ไม่แพ้แต่เพียงบัญญัติ เรื่องต่าง ๆ ไว้ใน  
ที่เดียวกันเพื่อสะดวกในการตรวจสอบเท่านั้น แต่ยังทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายมหาวิทยาลัยนั้น ๆ  
สมบูรณ์ เพราะขณะที่มหาวิทยาลัยมีอำนาจให้ปริญญาได้เอง ย่อม เป็นอำนาจพิเศษแตกต่างไปจาก  
หน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีฐานะ เทียบเท่ากันหรือมีฐานะสูงกว่า และปริญญานี้จะใช้ เป็น เครื่องวัดความ  
รู้ในการเข้ารับราชการ หรือ เข้าทำงานอื่น ๆ ตลอดจนการศึกษาต่อ ประการสำคัญที่สุดคือจะเป็น  
บทบัญญัตินำไปสู่การกำหนดโทษ สำหรับลงโทษผู้ที่ไม่มีสิทธิที่จะมาใช้ เพื่อแสดงว่าตนมีวุฒิและวิทยฐานะ  
เช่นนั้น ซึ่งมักบัญญัติกำหนดโทษผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ในส่วนท้ายของกฎหมายมหาวิทยาลัย อันเป็นการแยกไป  
จากความผิดอาญาทั่ว ๆ ไปตามประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในระยะเริ่มต้น ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัย  
วิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ได้กำหนดรายละเอียดหลักสูตรและปริญญาไว้ในพระราชบัญญัติของ  
มหาวิทยาลัย การกำหนดชื่อปริญญาไว้ในพระราชบัญญัติ เป็นการรับรองศักดิ์และสิทธิแห่งปริญญานั้น ๆ  
เนื่องจากปริญญาบัตรจะก่อให้เกิดศักดิ์และสิทธิในตัวปริญญาโดยอัตโนมัติ นั่นคือ เมื่อผู้ใดศึกษาสำเร็จ  
ปริญญาใดก็จะมีสิทธิที่จะใช้ปริญญานั้นประกอบอาชีพในสาขาวิชานั้น ๆ โดยเฉพาะในระยะเริ่มต้นของ  
การจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ผู้จบการศึกษาส่วนมากจะรับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ กัน ทั้งข้าราชการ  
พลเรือน และข้าราชการทหาร ตำรวจ ต่อมาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกำหนดวิธีการว่าการศึกษา  
หลักสูตรใดจะให้ปริญญาใด จะต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา นั่นคือ เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารไม่ต้อง  
ตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็น เรื่องของฝ่ายนิติบัญญัติและมหาวิทยาลัยโดยสภามหาวิทยาลัยจะเป็น  
ผู้พิจารณากำหนดหลักสูตรและชื่อปริญญาตามที่พระราชบัญญัติของทุกมหาวิทยาลัยกำหนดไว้

ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยของรัฐมีมากถึง 16 แห่ง มีคณะวิชาและสาขาวิชาจำนวนมาก  
บางคณะอาจให้ปริญญาหลายสาขาวิชา หลายหลักสูตรแตกต่างกัน และที่สำคัญคือกฎหมาย

มหาวิทยาลัย เหล่านี้ไม่อาจจะระบุชื่อคณะวิชาหรือสาขาวิชาไว้ได้ครบถ้วน ทั้งนี้เพราะอาจมีการจัดตั้งคณะ เพื่อ เปิดหลักสูตรสาขาวิชาอื่น ๆ เพิ่มเติมได้ดังที่กฎหมายกำหนดว่าให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาต่อไปในอนาคต เมื่อ เป็น เช่นนี้จึงไม่อาจจะระบุชื่อวุฒิหรือปริญญาไว้ให้ครบถ้วนในกฎหมายได้ กฎหมายมหาวิทยาลัยทั้งหลายจึงมักบัญญัติว่า "การกำหนดให้สาขาวิชาใดมีปริญญาใดและจะใช้อักษรย่อสำหรับสาขาวิชานั้นอย่างไรให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา" จากบทบัญญัตินี้จะ เห็นได้ว่าอำนาจการกำหนดชื่อปริญญา นั้น เป็นของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งซึ่งมีความ เป็นอิสระ แต่ในขั้นตอนสุดท้าย เพื่อจะคุ้มครองปริญญานั้นก็ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง กระบวนการนี้จำเป็นต้องผ่านทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยราชการ เจ้าสังกัดที่จะต้อง เป็นผู้ นำ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อออกพระราชกฤษฎีกาต่อไป ทบวงมหาวิทยาลัยอาจตรวจสอบว่าการศึกษาดำเนินการตามหลักสูตรนั้น ๆ ควรนำไปสู่การให้วุฒิหรือปริญญา เช่นนั้นได้หรือไม่ เพียงใด โดยเฉพาะ เมื่อ เทียบเคียงกับระบบสากล ต่อจากนั้นก็จะได้ นำ เสนอตามกระบวนการของการตราพระราชกฤษฎีกาต่อไป ในปัจจุบันไม่ได้มีเกณฑ์กลางสำหรับการตั้งชื่อปริญญาของมหาวิทยาลัยของรัฐ การศึกษาหลักสูตรเดียวกัน หรือใกล้เคียงกันของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง จึงอาจนำไปสู่การใช้ชื่อปริญญาต่างกันได้ เช่น หลักสูตรสาขาวิชามานุษยวิทยาของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ใช้ชื่อปริญญาว่า "สังคมวิทยาและมานุษยวิทยามหาบัณฑิต" ส่วนหลักสูตรสาขาวิชาเดียวกันของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นำไปสู่การใช้ชื่อปริญญาว่า "มานุษยวิทยามหาบัณฑิต" แต่ในกรณีของสถาบันอุดมศึกษา เอกชนนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจควบคุมอย่างกว้างขวางและมีกฎหมายใช้บังคับฉบับเดียวกันร่วมกัน พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา เอกชน พ.ศ. 2522 มาตรา 48 กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษา เอกชนทุกแห่งที่เปิดสอนสาขาวิชาเดียวกันให้ปริญญาและอักษรย่ออย่างเดียวกันตามที่ปรากฏในกฎทบวง

สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐนั้น เมื่อมีการจัดตั้งคณะก็จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาฉบับหนึ่งแล้วออกพระราชกฤษฎีกาอีกฉบับหนึ่งกำหนดชื่อปริญญาและอักษรย่อควบคู่กันไปในบางสถานะการณ์ เช่น ระหว่างการปฏิวัติหรือรัฐประหาร เมื่อไม่มีคณะรัฐมนตรี การตราพระราชกฤษฎีกาก็เป็นอำนาจของหัวหน้าคณะปฏิวัติ โดยถือว่าเป็นกฎหมายพิเศษที่มีสถานะอย่างเดียวกัน เช่น เมื่อ พ.ศ. 2515 มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 118 ตั้งคณะเภสัชศาสตร์ และคณะทันตแพทยศาสตร์ ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 164 ตั้งคณะนิติศาสตร์ในมหาวิทยาลัยเดียวกัน ต่อมาก็ต้องออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 119 กำหนดอักษรย่อและชื่อปริญญาในคณะเภสัชศาสตร์และทันตแพทยศาสตร์ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 165 กำหนดชื่อปริญญาและอักษรย่อสำหรับสาขาวิชานิติศาสตร์ การกำหนดให้เรื่องเหล่านี้ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นความสะดวกแก่ทางฝ่ายบริหารตามหลักกฎหมายปกครอง และในขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติ



บัญญัติได้มอบอำนาจและความไว้วางใจให้ฝ่ายบริหารไปออกกฎหมายอนุบัญญัติ (Subordinate Law) ได้เองตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ

#### 6. มหาวิทยาลัยกับองค์กรวิชาชีพ

ตามที่กล่าวแล้วข้างต้นว่ามหาวิทยาลัยในยุคต้น ๆ จะต้องสอนอย่างน้อยหนึ่งในสามวิชา ซึ่งเรียกเป็นภาษาลาตินว่า Stadium Generale (สเตเดียม เยเนอราล) นั่นคือ วิชา แพทยศาสตร์ เพื่อไว้ใช้รักษาร่างกาย ให้แข็งแรง อายุยืนยาว วิชานิติศาสตร์ เพื่อไว้ใช้รักษาสังคม ให้สังคมอยู่กันอย่าง เป็นระ เบียบเรียบร้อย วิชาเทววิทยา เพื่อนำพามนุษย์ไปสู่สรวงสวรรค์ เมื่อต้องตายจากโลกนี้แล้ว

มหาวิทยาลัยในยุคปัจจุบันส่วนมากจะ เปิดสอนครบทั้งสามวิชา หรือ เรียกในปัจจุบันว่า สหสาขาวิชา โดยเฉพาะแพทยศาสตร์ ซึ่งหมายความรวมถึง ทันตแพทยศาสตร์ เภสัชศาสตร์ด้วย นิติศาสตร์ก็เป็นอีกสาขาวิชาหนึ่งในสามสาขาวิชาที่กล่าวข้างต้น

วิชาแพทยศาสตร์ และนิติศาสตร์ เป็นวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงและมีความจำเป็นต่อวิถี ความเป็นอยู่ของมนุษย์ในสังคมอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากศาสตร์ทั้งสองเกี่ยวข้องกับชีวิตร่างกาย ทรัพย์สิน ความสงบสุขของมนุษย์ในสังคม ดังนั้นการผลิตบัณฑิตที่ดี การฝึกฝน ควบคุม ดูแล เพื่อให้ผู้มีวิชาชีพทั้งสองมีคุณภาพ เป็นที่ไว้เนื้อเชื่อใจของประชาชนจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้ ประชาชนต้องได้รับความ เต็มคร้อนจากผู้ปฏิบัติหน้าที่ในศาสตร์ทั้งสอง ขาดความรู้ ความสามารถ ขาดจริยธรรม ขาดจรรยาบรรณในวิชาชีพนั้น ๆ สังคมจึงต้องควบคุม ดูแลกลุ่มบุคคลที่ประกอบวิชาชีพ น้อย่างรัดกุม นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันมิให้บุคคลที่มีได้ศึกษาร่ำเรียนมาทางด้านศาสตร์ทั้งสอง ปฏิบัติวิชาชีพในลักษณะหมอเถื่อน ทนขายความเถื่อน อีกทางหนึ่งด้วย

มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ผลิตบุคลากร หรือที่เรียกว่า "บัณฑิต" ในศาสตร์ต่าง ๆ ออกไปรับ ใช้สังคม มหาวิทยาลัยจึงต้องจัดทำหลักสูตรให้มีศักยภาพ มีความพร้อมที่จะ เปิดสอนหลักสูตรในศาสตร์ สาขาวิชานั้น ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าเมื่อผลิตบัณฑิตออกไปแล้วจะได้มาตรฐาน สามารถออกไปประกอบ อาชีพให้แก่สังคมได้ การเตรียมศักยภาพ ความพร้อม การจัดทำหลักสูตร การจัดสอนนักศึกษาตาม หลักสูตร เป็นหน้าที่ของมหาวิทยาลัย เพื่อให้หลักสูตรในศาสตร์สาขาวิชาต่าง ๆ มีมาตรฐานขั้นต่ำ อยู่บนแนวเดียวกัน รัฐจึงทำหน้าที่รักษามาตรฐานขั้นต่ำของหลักสูตรในศาสตร์สาขาวิชาต่าง ๆ โดย ผ่านทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งนี้โดยมอบให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้พิจารณามาตรฐาน

ทางวิชาการของหลักสูตรที่มหาวิทยาลัยขอเปิดสอน<sup>๑</sup>

สำหรับบัณฑิตที่ศึกษาสำเร็จตามหลักสูตรที่มหาวิทยาลัยจัดการเรียนการสอนแล้ว หากเป็น  
ศาสตร์สาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความสงบสุขในสังคม และจำเป็นต้องมีการควบคุมจรรยา-  
บรรณในการประกอบอาชีพ โดยหลักสากลจะมองคณาจารย์เป็นผู้พิจารณากลับกรองความสามารถ  
ในการเข้าสู่การวิชาชีพในศาสตร์สาขานั้น ๆ อีกครั้งหนึ่ง ถือเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคที่  
ดีที่สุดในปัจจุบัน ที่รู้จักกันเป็นที่แพร่หลายมาเป็นเวลานานก่อน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน คือ  
แพทยสภา และเนติบัณฑิตยสภา และเมื่อ พ.ศ. 2528 ได้เกิดสภาการพยาบาลขึ้นอีกสาขาวิชาหนึ่ง  
โดยมีรายละเอียดอ่านจากหน้าที่ดังนี้

1. แพทยสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพ เวชกรรม
- (2) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ เวชกรรม
- (3) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาแพทยศาสตร์ หรือวุฒิบัตรในวิชา  
ชีพ เวชกรรมของสถาบันต่าง ๆ

(4) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพ เวชกรรมของ  
สถาบันทางการแพทย์

(5) รับรองวิทยฐานะของสถาบันทางการแพทย์ที่ทำการฝึกอบรมใน (4)

(6) ออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบ  
วิชาชีพ เวชกรรมสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพ เวชกรรม<sup>๒</sup>

2. เนติบัณฑิตยสภามีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับ

(1) ประเภทสมาชิก คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิก การเข้าเป็นสมาชิก  
และการขาดจากสมาชิกภาพ

(2) ค่าจดทะเบียน ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

(3) การกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติและประเภทบุคคล

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520",  
มาตรา 4(2). ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 310.

<sup>๒</sup> "พระราชบัญญัติวิชาชีพ เวชกรรม พ.ศ. 2525", มาตรา 8. ราชกิจจานุเบกษา  
99 (11 สิงหาคม 2525) : 1-24.



ที่จะเป็นกรรมการ วิธีการเลือกตั้งและการพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

(4) การประชุมคณะกรรมการและการประชุมอื่น ๆ

(5) เรื่องอื่นที่อยู่ภายในวัตถุประสงค์ของ เนติบัณฑิตยสภา หรือที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ เนติบัณฑิตยสภาตามกฎหมายอื่น<sup>๕๓</sup>

เนติบัณฑิตยสภา ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติ เนติบัณฑิตยสภา พ.ศ.2507 ออกข้อบังคับ เนติบัณฑิตยสภาที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยดังนี้

ข้อ 5 ผู้สมัครเป็นสมาชิกสามัญ ต้องเป็นผู้ที่สอบความรู้ทางนิติศาสตร์ ได้ปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง หรือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือจากมหาวิทยาลัยอื่นในประเทศไทย ซึ่งเนติบัณฑิตยสภาเห็นว่ามีความรู้ทางการศึกษาเทียบได้กับของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์<sup>๕๔</sup>

### 3. สภาการพยาบาลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอ เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์

(2) สิ่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์

(3) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการศึกษา การฝึกอบรมของสถาบันที่จะทำการสอน และฝึกอบรมในวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์

(4) รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอนและฝึกอบรม ตาม (3)

(5) รับรองปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตรหรือวุฒิปริญญาในวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ของสถาบันต่าง ๆ

(6) ออกหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิปริญญา เกี่ยวกับความรู้หรือความชำนาญเฉพาะทางและหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์

<sup>๕๓</sup> "พระราชบัญญัติ เนติบัณฑิตยสภา พ.ศ.2507", มาตรา 8. ราชกิจจานุเบกษา 81 (6 กุมภาพันธ์ 2507) : 3.

<sup>๕๔</sup> "ข้อบังคับ เนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507", ราชกิจจานุเบกษา 81 (21 เมษายน 2507) : 240.

(7) คำเป็นการให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาการพยาบาล<sup>๕๕</sup>

พระราชบัญญัติวิชาชีพทั้งสามฉบับให้อ่านาสภาวิชาชีพ มีอำนาจเกี่ยวกับการรับรองปริญญา และหลักสูตรเหมือนกัน ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะปรากฏ เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยของแต่ละแห่ง และในขณะเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็มีอำนาจกำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและวิทยาลัย เอกชน<sup>๕๖</sup>

อำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ จึงอาจมีการเหลื่อมล้ำหรือเคียงคู่กันไปได้ในบางกรณี ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานอยู่บ้าง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในเรื่องนี้ต้องเริ่มต้นด้วยความคิดที่ว่า การบริหารราชการแผ่นดินนับแต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้จัดแบ่งการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 12 กระทรวง เพื่อหวังที่จะให้ประเทศได้มีการพัฒนาการบริหารในรูปแบบที่ทันสมัย แบ่งแยกงานการบริหารออกเป็นกลุ่มงานการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินด้วยกัน การแบ่งหน้าที่กันทำตามกลุ่มของงานได้ดำเนินการ เช่นนี้ติดต่อกันมาจนถึงสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. 2475 แล้วก็ตามรัฐบาลแรกในสมัยระบอบประชาธิปไตยก็ได้ตราพระราชบัญญัติเทียบตำแหน่งรัฐมนตรี ในสมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตย เทียบได้กับตำแหน่งเสนาบดีก่อน พ.ศ. 2475 นั่นคือเสนาบดีในพระราชบัญญัติและบทกฎหมายที่ใช้อยู่ก่อน พ.ศ. 2475 คือ รัฐมนตรี กฎเสนาบดี ให้อ่านว่า กฎกระทรวง<sup>๕๗</sup>

พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 ได้กำหนดการบริหารราชการแบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม<sup>๕๘</sup>

<sup>๕๕</sup> "พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528", มาตรา 8. ราชกิจจานุเบกษา 102 (5 กันยายน 2528) : 5.

<sup>๕๖</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520", มาตรา 4(2). ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 310.

<sup>๕๗</sup> "พระราชบัญญัติเทียบตำแหน่งเสนาบดีแต่ก่อนพุทธศักราช 2475", มาตรา 3. ราชกิจจานุเบกษา 49 (25 ธันวาคม 2475) : 578.

<sup>๕๘</sup> "พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476", มาตรา 8. ราชกิจจานุเบกษา 50 (9 ธันวาคม 2476) : 753.

ปัจจุบันรัฐบาลได้อาศัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 แบ่งกระทรวง ทบวง กรม พร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน สำหรับ ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้มีอำนาจควบคุมมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาที่เป็น ของรัฐและ เอกชนในสังกัด<sup>๑๑</sup>

การบริหารราชการแผ่นดินด้วยการแบ่งงาน แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกเป็น กระทรวง ทบวง กรม ไว้อย่างชัดเจนถือได้ว่าเป็นการบริหารที่เรียกว่าการบริหารในรูปแบบใหม่ที่ทันสมัย ดังนั้นการบริหารมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งหลายทั้งปวงควร เป็นอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะการกำหนดหลักสูตร การกำหนดปริญญา การรับรองวิทยฐานะ ซึ่งโดยปกติทบวง-มหาวิทยาลัยจะรับผิดชอบมหาวิทยาลัยที่จะมี เสรีภาพในการจัดหลักสูตร การประสาทปริญญา ส่วน ทบวงมหาวิทยาลัยทำหน้าที่พิจารณาในเชิงกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้หลักสูตรและปริญญาได้มาตรฐาน ตามศาสตร์สาขาวิชานั้น ๆ และเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน ทบวงมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย จึงเป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่ควบคุม ดูแล การผลิตบัณฑิตออกไปรับใช้สังคมแทนรัฐ และในหลัก ของการบริหารไม่ควรมีส่วนราชการอื่น ๆ หรือหน่วยงานอื่นที่ทำหน้าที่นี้ซ้ำซ้อนกับทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัย โดยเฉพาะสภาวิชาชีพตามพระราชบัญญัติทั้งสามที่กล่าวข้างต้นไม่ควรจะมีอำนาจ หน้าที่ซ้ำซ้อนกับทบวงมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยในเรื่องของการรับรองหลักสูตรและรับรองปริญญา

หน่วยงานรับรองวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่รับรองหลักสูตร รับรองปริญญาของรัฐ ควรจะต้องมีเพียงหน่วยราชการเดียว ส่วนสมาคมหรือสภาวิชาชีพควรมี อำนาจในการพิจารณารับรองให้ทำงานของบัณฑิตในศาสตร์สาขาวิชานั้น ๆ เท่านั้น และหากประสงค์ ต้องการให้บัณฑิตในศาสตร์นั้น ๆ มีความรู้ความสามารถในทางใด สภาวิชาชีพควรมีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดวิชาที่จะต้องเรียน เพื่อประโยชน์ในการที่ออกไปประกอบวิชาชีพให้ได้มาตรฐาน เช่น ผู้ที่จะไปประกอบวิชาชีพทางด้านวิศวกร และออกแบบก่อสร้าง คณะกรรมการควบคุมการ ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้รับรองหลักสูตร ปริญญา ของมหา- วิทยาลัย แต่ได้กำหนด อำนาจหน้าที่ไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรที่มหาวิทยาลัยจัดให้มีการ เรียน การสอนในคณะวิศวกรรมศาสตร์ไว้ดังนี้

<sup>๑๑</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520", มาตรา 4(2). ราชกิจจานุเบกษา 94 (12 เมษายน 2520) : 310.

คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมได้กำหนดสาขาวิชาทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ที่จะต้องขึ้นทะเบียนเพื่อประกอบวิชาชีพไว้ 9 สาขา และแต่ละสาขาจะกำหนดวิชาที่จะต้องศึกษาไว้สาขละ 9 วิชา<sup>60</sup> และได้กำหนดจำนวนหน่วยกิตไว้ชัดเจนว่า การศึกษาในระดับไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาจะต้องเรียนรายวิชาต่าง ๆ 9 วิชา และรวมกันไม่น้อยกว่า 48 หน่วยกิต ซึ่งแยกได้โดยละเอียดว่า วิชาลำดับที่ 1-4 ไม่น้อยกว่า 18 หน่วยกิต วิชาลำดับที่ 5-9 ไม่น้อยกว่า 30 หน่วยกิต<sup>61</sup>

การออกข้อบังคับของคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) เป็นการแนะนำมหาวิทยาลัย ทบวงมหาวิทยาลัยให้ทราบว่า การที่จะผลิตบัณฑิตทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ออกไปรับใช้สังคมนั้น จะให้ได้มาตรฐานจนสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องเรียนวิชาอะไรบ้างจึงจะพอ เพียงที่จะสามารถทำงานได้ผลดี

แพทยสภา เนติบัณฑิตยสภา สภาการพยาบาล ควรทำหน้าที่พิจารณาว่า บัณฑิตในศาสตร์สาขาวิชาของตนจะต้องมีความรู้เข้าใจเท่าใด จึงจะพอเพียงแก่การปฏิบัติหน้าที่รับใช้สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประกันได้ว่าประชาชนจะได้รับความปลอดภัยจากการปฏิบัติวิชาชีพของบัณฑิต เช่นเดียวกับกับผู้ที่จะไปปฏิบัติวิชาชีพทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ มิใช่ให้อ่านจรรยาวิชาชีพอ่านหน้าที่รับรองหลักสูตร รับรองปริญญาของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยและทบวงมหาวิทยาลัย จึงควรยกเลิกอำนาจหน้าที่ในเรื่องการรับรองหลักสูตร และปริญญาของสภาวิชาชีพทั้งหลาย เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่อาจเกิดการขัดกันได้อ่านหน้าที่หนึ่งของรัฐควรจะอยู่ที่ส่วนราชการเดียวเท่านั้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นที่แน่ชัดแล้วเช่นนั้นเบื้องต้น จึงควรต้องถือว่ากฎหมายไม่มีความประสงค์จะให้หน่วยงานต่าง ๆ มีอำนาจซ้ำซ้อนกัน เว้นแต่ในบางกรณีอาจเป็นอำนาจที่ต้องใช้เคียงคู่กัน (Concurrent Power) ซึ่งหมายความว่าต่างคนต่างทำภายใต้กระบวนการและวัตถุประสงค์ของตนเอง โดยไม่มีการหักล้างอำนาจขององค์กรอื่น

<sup>60</sup> ข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับรองหลักสูตรการศึกษาและสถานศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521. ประกาศ ณ วันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ. 2521.

<sup>61</sup> ข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับรองหลักสูตรการศึกษาและสถานศึกษา พ.ศ. 2520. ประกาศ ณ วันที่ 12 มกราคม พ.ศ. 2520.

ตัวอย่างที่น่าพิจารณาที่สุดและเกิดปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ เสมอคืออำนาจหน้าที่

### 3 ประการ ได้แก่

1. การรับรองปริญญา
2. การรับรองหลักสูตร
3. การรับรองวิทยฐานะสถาบัน

ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเหล่านี้ 2 นับ คือ นับแรกเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไป ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยมีอยู่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 28 ทวิ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2520) ซึ่งกำหนดว่า ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจ "ดำเนินการและกำกับ การศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของ เอกชน" ซึ่งแน่นอนที่สุดที่อำนาจหน้าที่เหล่านี้ย่อมรวม ถึงประเด็นปัญหาทั้ง 3 ประการ ข้างต้นด้วย นอกจากนี้ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจอีกนับหนึ่งอันเป็น อำนาจที่กฎหมายทั่วไปเป็นการเฉพาะเจาะจงตามกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบการ ปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 สำหรับปฏิบัติราชการกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษา เอกชนก็มีอำนาจตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา เอกชน พ.ศ. 2522 ด้วย

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพนั้น แพทยสภาก็มีอำนาจ รับรองปริญญา หลักสูตร และวิทยฐานะสถาบันด้วยตามพระราชบัญญัติวิชาชีพ เวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 8 (3) (4) (5) ซึ่งมักเกิดความขัดแย้งหรือเข้าใจผิดอยู่เนือง ๆ ว่าแท้จริงแล้วใคร เป็นผู้ มีอำนาจกันแน่ ระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับแพทยสภา จนบางครั้งมีผู้อ้างว่าเมื่อ เป็นอำนาจเดียวกัน พระราชบัญญัติวิชาชีพ เวชกรรม พ.ศ. 2525 ตราขึ้นใช้บังคับภายหลังกฎหมายอื่น จึงถือว่าผล ใช้บังคับลบล้างกฎหมายอื่น รวมทั้งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ทบวงมหาวิทยาลัย

เรื่องนี้เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ แต่ผู้เขียนเห็นว่าการตีความควรใช้หลักดัง กล่าวข้างต้นคือในประการแรก เมื่อ เป็นกฎหมายคนละฉบับ คนละหน่วยงาน และคนละวงการ จึงควรสันนิษฐานว่ากฎหมายมิได้ซ้ำซ้อนกัน และต้องการให้ใช้คนละสถานการณ์กัน เว้นแต่ความใน กฎหมายนั้นเองที่จะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น อำนาจของแพทยสภาในการรับรองหลักสูตรตาม มาตรา 8 (4) และการรับรองวิทยฐานะตามมาตรา 8 (5) ในพระราชบัญญัติวิชาชีพ เวชกรรม เป็น เรื่องที่กฎหมายใช้ถ้อยคำผูกพันกันกับหลักสูตร และวิทยฐานะของ "สถาบันทางการแพทย์" ซึ่ง คำว่าสถาบันทางการแพทย์ หรือ Medical Institute น่าจะหมายถึงสถาบันที่ปฏิบัติงานทางด้าน เวชกรรมเป็นหลัก และมุ่งให้การบำบัดเพื่อการรักษาพยาบาลแก่ผู้อื่น เช่น โรงพยาบาล คลินิก สถานพักฟื้น ในพระราชบัญญัติวิชาชีพ เวชกรรม มาตรา 26 (3) ก็ได้กล่าวถึงสถาบันการศึกษาและ

สถาบันทางการแพทย์ จึงแสดงว่าสถาบันทางการแพทย์ไม่ใช่สถาบันทางการศึกษาที่เรียก มหาวิทยาลัย วิทยาลัย หรือคณะแพทยศาสตร์ ถึงแม้สถาบันทางการศึกษาที่กล่าวนี้มีการฝึกหัดหรือฝึกอบรมวิชาชีพ เวชกรรมโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษา แต่ก็ได้ทำให้สถาบันนั้นเป็นสถาบันทางการแพทย์ เพราะฉะนั้น การรับรองหลักสูตรและรับรองวิทยฐานะของสถาบันทางการศึกษาทางด้านวิชาแพทยศาสตร์ ไม่ว่าจะของรัฐหรือเอกชน ก็เป็นอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัยอยู่นั่นเอง องค์กรวิชาชีพหรือแพทยสภาไม่มีอำนาจเช่นนั้นไม่ว่าสถาบันทางการแพทย์ใด เช่น ราชวิทยาลัยศัลยแพทย์ หรือโรงพยาบาลจะเปิดสอนหลักสูตรหลังปริญญาที่จำเป็นอยู่เองที่จะต้องให้แพทยสภาเข้ามารับรองหลักสูตรและวิทยฐานะซึ่งในกรณีนั้นก็มิใช่ เรื่องของทบวงมหาวิทยาลัย จึงถือได้ว่าแยกดำเนินการและเป็นคนละกรณีอยู่แล้ว

แต่ในกรณีรับรองปริญญา นั้น ตามมาตรา 8(3) ของพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม ใช้คำว่า รับรองปริญญาของสถาบันต่าง ๆ โดยมีได้ใช้คำว่า สถาบันทางการแพทย์ แสดงว่าแม้จะเป็นปริญญาของสถาบันทางการศึกษา ก็ต้องให้แพทยสภารับรอง ซึ่งอาจดูซ้ำซ้อนกันกับอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัยอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม ตามความเป็นจริง และตามกระบวนการทางกฎหมายแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยไม่เคยต้องรับรองปริญญาวิชาแพทยศาสตร์ หรือปริญญาใด ๆ ของมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเลย เพราะเมื่อมีการรับรองหลักสูตรมาตั้งแต่ต้นแล้ว ก็เท่ากับว่ามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีอำนาจ เปิดสอนและประสาทปริญญาได้ เองดังปรากฏในพระราชบัญญัติแต่ละแห่ง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 มาตรา 47 บัญญัติว่า "มหาวิทยาลัยมีอำนาจให้ปริญญาในสาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัย" จึงไม่มีกรณีที่ทบวงมหาวิทยาลัยต้องเข้ามารับรอง แม้กรณีสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เมื่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้รับรองมาตรฐานการศึกษาในสาขาวิชาใด เช่น สาขาวิชาแพทยศาสตร์แล้ว ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 มาตรา 47-48 สถาบันนั้นก็ให้ปริญญาได้โดยไม่ต้องยื่นเรื่องราวขอให้ทบวงมหาวิทยาลัยรับรองปริญญาอีกครั้งหนึ่ง กระบวนการตามอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยได้สิ้นสุดลงไปก่อนหน้านี้แล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือการรับรองปริญญาไม่มีในระบบการศึกษาของไทย

แต่เมื่อผู้สำเร็จการศึกษาจะนำปริญญาไปแสดงศักดิ์และสิทธิ์แก่ใครก็จำเป็นอยู่เองที่จะต้องให้อีกฝ่ายหนึ่งรับรอง ซึ่งเป็นการตั้งเงื่อนไขหรือข้อเรียกร้องของอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น ถ้าจะนำวุฒิไปศึกษาต่อต่างประเทศก็ต้องให้สถาบันการศึกษาต่างประเทศรับรอง ซึ่งอาจเป็นการรับรองโดยอัตโนมัติหรืออาจมีกระบวนการตรวจสอบรับรองกันอย่างจริง ๆ ก็ได้ ถ้าจะเข้ารับราชการก็ต้องให้ ก.พ. รับรอง และที่สำคัญก็คือ ถ้าจะขอขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกองค์กรวิชาชีพ



และองค์กรนั้นตั้งเงื่อนไขจะขอพิจารณารับรองปริญญาเสียก่อน ก็จำเป็นต้องมีการรับรอง เช่น เนติบัณฑิตยสภารับรองปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ สำหรับผู้สมัครขอ เป็นสมาชิกตามข้อบังคับของ เนติบัณฑิตยสภา ข้อ 5 ดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งการที่จะประกอบวิชาชีพเวชกรรม ก็ต้องให้แพทยสภา รับรองตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม มาตรา 8(3) แต่ควรเข้าใจว่าเหตุที่ต้องรับรองก็ เพราะผู้ได้ปริญญาต้องการ เข้า เป็นสมาชิกองค์กรนั้น การรับรองมิใช่กระบวนการบังคับ (Compulsary Measure) ถ้าผู้ได้รับปริญญาไม่ประสงค์จะประกอบวิชาชีพเวชกรรม ก็ไม่ต้องยื่น เรื่องราวให้แพทยสภารับรอง อำนาจของแพทยสภาในการรับรองปริญญาจึง เป็นคนละอำนาจของ ทบวงมหาวิทยาลัย แต่ก็ต้องยอมรับว่าในการที่แพทยสภารับรองหรือไม่รับรองปริญญา เพื่อจะนำ ไปสู่การรับหรือไม่รับ เป็นสมาชิกแพทยสภา องค์กรวิชาชีพดังกล่าวย่อมมีอำนาจตรวจสอบปัจจัยทุก อย่างเท่าที่จำเป็น เช่น หลักสูตร ผู้สอน สภาพการเรียนการสอน และความพร้อมอื่น ๆ มหาวิทยาลัยและทบวงมหาวิทยาลัย จึงควรจะได้ประสานงาน เป็นการภายในกับองค์กรวิชาชีพ เพื่อ ไม่ให้เกิดปัญหาขึ้นบ้าง เพราะหากเกิดไม่รับรองปริญญาขึ้นแล้ว ความเสียหายจะตกแก่ ผู้สำเร็จการศึกษา ในกรณีทางนิติศาสตร์นั้น แม้แต่เนติบัณฑิตยสภาจะไม่รับรอง เป็นเหตุให้ผู้ได้รับ ปริญญานิติศาสตร์บัณฑิตสมัคร เป็นสมาชิกไม่ได้ แต่ก็ยังมีทางไปประกอบอาชีพอื่น ๆ ได้ เช่น เป็น อาจารย์ ตลอดจนเป็นนิตกรทั้งภาครัฐและเอกชน แต่ในกรณีวิชาชีพเวชกรรมนั้น ถ้าหากแพทยสภา ไม่รับรองปริญญาเสียแล้ว ย่อมไม่อาจประกอบวิชาชีพเวชกรรมใด ๆ ได้ การจะบังคับให้ไป ประกอบวิชาชีพอื่นแทน น่าจะไม่ใช้ความประสงค์ของการจัดการศึกษาในสาขาวิชานี้

ดังได้กล่าวข้างต้นแล้วว่าบรรดากฎหมายแสดงให้เห็นชัดเจนเป็นอย่างอื่น การตีความอาจต้องผิดแผกออกไป เช่นกรณีพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใหม่กว่ากฎหมายวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ปรากฏว่าตามมาตรา 8 (3) (4) (5) การรับรองหลักสูตร วิทยฐานะและปริญญา มิได้ผูกกับสถาบันทางการแพทย์หรือ สถาบันทางการแพทย์ แต่กับไปผูกพันไว้กับ "สถาบันที่จะทำการสอนและฝึกอบรมในวิชาชีพ การพยาบาลและผดุงครรภ์" ซึ่งครอบคลุมถึงโรงเรียนพยาบาล วิทยาลัยพยาบาล และสถาบัน ทุกชนิดที่เปิดสอนหรือฝึกอบรมทางด้านนี้ อำนาจของสภาการพยาบาลจึงกว้างขวางกว่าอำนาจ ของแพทยสภา และกรณีนี้เองที่จะซ้ำซ้อนกับอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัย ตลอดจนมหาวิทยาลัยที่เปิดสอนทางด้านการพยาบาลและการผดุงครรภ์ เพราะมิใช่กรณีที่แยกกันคนละกระบวนการ เช่น วิชาชีพเวชกรรมเสียแล้ว ขณะนี้ถ้อยคำของกฎหมายวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ เป็นแบบ อย่างให้กับการจัดทําพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรมและ เกษษกรรมที่ทันตแพทยสมาคมแห่งประ เทศไทยได้ เสนอรัฐบาลให้ตราเป็นพระราชบัญญัติอยู่ในขณะนี้ ควรประสานงานเพื่อแก้ไข เพื่อมิให้เกิด

ความเลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกันจนกลายเป็นว่าองค์กรวิชาชีพก้าวล่วงเข้ามาพิจารณามาตรฐานและการ  
อนุมัติหลักสูตร อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย และของมหาวิทยาลัยได้ เพราะหาก  
เป็นเช่นนั้นแล้ว จะกระทบต่อการจัดการศึกษาของชาติ และไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย  
วิชาชีพ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY