

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
ในการบริหารการอุดมศึกษา



นายโรภาส เขียววิชัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

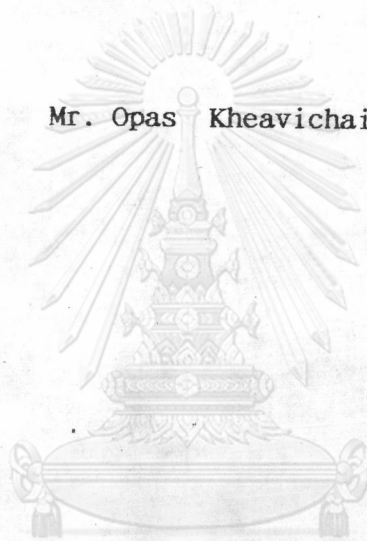
พ.ศ. 2538

ISBN 974-631-378-9

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Powers of the Minister of University Affairs
in Higher Education Management

Mr. Opas Kheavichai



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Departments of Laws

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-631-378-9

หัวข้อวิทยานิพนธ์

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย
ในการบริหารการอุดมศึกษา

โดย

นายโอภาส เขียววิชัย

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

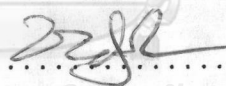


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ อุงสุวรรณ)

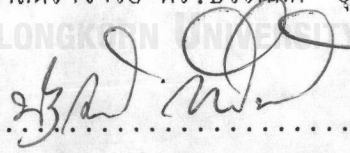
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสยาม)



.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)



.....กรรมการ
(นายปราโมทย์ โชติมงคล)



.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)



.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.สุภลักษณ์ พิณีภูวนาค)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

โอกาส เขียววิชัย : อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ในการ
บริหารการอุดมศึกษา (THE POWERS OF THE MINISTER OF UNIVERSITY AFFAIRS IN
HIGHER EDUCATION MANAGEMENT) อ.ที่ปรึกษา : ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 212 หน้า
ISBN 974-631-378-9

วิทยานิพนธ์นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยที่จะ
กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน ทั้งในสังกัดและนอกสังกัด ตามกฎหมายระเบียบการปฏิบัติ
ราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

จากการศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในการกำกับดูแล
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ยังมีความแตกต่างกันตามภารกิจ ในหลายกรณีก่อให้เกิด
เกิดความสับสนอันเนื่องมาจากความไม่สอดคล้องระหว่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น กับแนวทางปฏิบัติ
ภายใต้พระราชบัญญัติอื่น

นอกจากนั้น การวิจัยในเรื่องนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าในประเทศไทยเรานี้ ยังมีความซ้ำซ้อนในเรื่อง
อำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์ และควบคุมกำกับดูแลการศึกษาระดับอุดมศึกษา ของทบวงมหาวิทยาลัย
กระทรวงศึกษาธิการ และสมาคมวิชาชีพอื่น ๆ

การศึกษาในเรื่องดังกล่าว ได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติต่าง ๆ
ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งได้มีการ
ปรับปรุงแก้ไขมาแล้วครั้งหนึ่ง ในปี พ.ศ. 2537



ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา2537.....

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C370314 : MAJOR PUBLIC LAW

KEY WORD: POWERS/MINISTER OF UNIVERSITY AFFAIRS/HIGHER EDUCATION MANAGEMENT

OPAS KHEAVICHAI : THE POWERS OF THE MINISTER OF UNIVERSITY AFFAIRS IN HIGHER EDUCATION MANAGEMENT. THESIS ADVISOR : PROF. BORWORNSAK

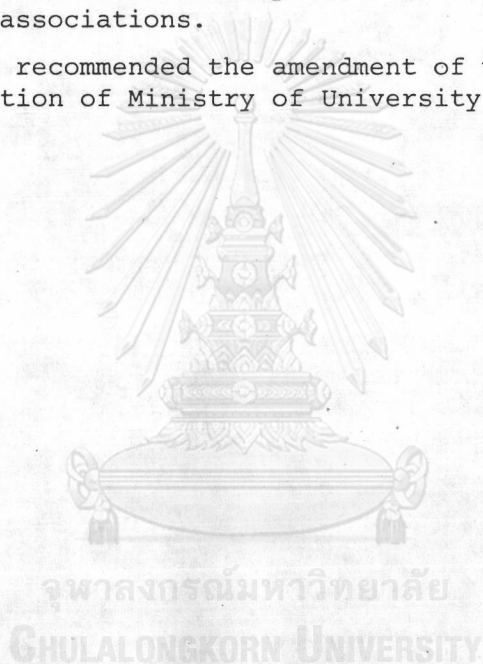
UWANNO, Ph.D. 212 pp. ISBN 974-631-378-9

The objective of this thesis is to study the supervising authority of the Minister for University Affairs over the state and private universities and institutes according to the Act on administration of the Ministry of University Affairs of B.E. 2530 which has been amended in B.E. 2537'

The study has shown that the supervising powers of the Minister of University Affairs over state and private universities vary in accordance with the subject matter and nature of institution under control. In many cases, there are discrepancies between the above mentioned Act and practices under the other Acts, which leads to confusion.

More over, the research has pointed out that in regulating and supervising higher education in Thailand, there are many overlapping authorities i.e. Minister of University Affairs, Minister of Education and various professional associations.

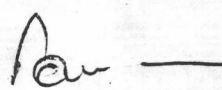
The study has recommended the amendment of various Acts in Line with the Act on Administration of Ministry of University Affairs, B.E. 2520 as amended in B.E. 2537.



ภาควิชา.....นิติศาสตร์.....

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....

ปีการศึกษา.....2537.....

ลายมือชื่อนิติศ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความอนุเคราะห์จากคณาจารย์หลายท่าน โดยเฉพาะศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งได้กรุณาให้การชี้แนะ ข้อมูลและความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่การเขียนวิทยานิพนธ์ด้วยดีตลอดมา ผู้เขียนจึงกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านดังกล่าวด้วยความเคารพยิ่ง

นอกจากนี้ ยังระลึกถึงความมีน้ำใจของเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ทุกท่านที่อยู่เบื้องหลังแห่งความสำเร็จครั้งนี้ ที่ช่วยให้คำแนะนำ ช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ สำเร็จด้วยดี จึงขอขอบคุณทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

โจภาส เขียววิชัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
- ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
- สมมติฐาน.....	7
- วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย.....	7
- วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 วิวัฒนาการของทบวงมหาวิทยาลัยและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี.....	9
วิวัฒนาการสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ.....	9
1. สถานะของสถาบันอุดมศึกษานยุคก่อนเปลี่ยนแปลง.....	
การปกครอง.....	9
1.1 สถาบันอุดมศึกษา ก่อนการจัดตั้งมหาวิทยาลัย.....	9
1.2 มหาวิทยาลัยสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง.....	13
2. สถานะของสถาบันอุดมศึกษานยุคหลังเปลี่ยนแปลง.....	
การปกครอง.....	17
2.1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.....	17
2.2 มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์.....	19
2.3 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.....	20
2.4 มหาวิทยาลัยศิลปากร.....	24

3. การรวมอำนาจกิจการบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้.....	
สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ.....	23
การรื้อมหาวิทยาลัยไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี.....	24
1. สถานะของมหาวิทยาลัย.....	25
2. การบริหารมหาวิทยาลัยภายใต้สภาการศึกษาแห่งชาติ.....	26
3. ความพยายามให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานในกำกับรัฐบาล..	28
การจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา.....	30
1. แนวคิดการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย.....	30
2. สถานะของทบวงมหาวิทยาลัย.....	31
2.1 ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี.....	32
2.2 ในฐานะทบวงอิสระเทียบเท่ากระทรวง.....	33
3. อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย.....	35
3.1 ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320.....	36
3.2 ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการของ ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520.....	39
3.3 ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการของทบวง มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537.....	43

บทที่ 3	ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ และ เอกชน.....	50
	ทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะราชการส่วนกลาง.....	50
	1. หลักการจัดบริการสาธารณะทางอุดมศึกษา.....	52
	1.1 ความหมายบริการสาธารณะ.....	53
	1.2 ลักษณะการจัดทำบริการสาธารณะ.....	57
	(1) มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ.....	57
	(2) มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล.....	58
	(3) สถาบันอุดมศึกษาเอกชน.....	59
	2. บทบาทตติยทั่วไปของทบวงมหาวิทยาลัย.....	60
	รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐ และ เอกชน.....	62
	1. ความหมายของการกำกับดูแล.....	63
	1.1 ลักษณะการกำกับดูแล.....	63
	1.2 วิเคราะห์อำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวง มหาวิทยาลัย.....	68
	1.3 การควบคุมการใช้อำนาจกำกับดูแล.....	71
	2. การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐ.....	72
	3. การกำกับดูแลมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษา เอกชน.....	75
	รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับสถาบันอุดมศึกษา นอกทบวง- มหาวิทยาลัย.....	76

บทที่ 4	อำนาจหน้าที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับการกำกับดูแลสถาบัน อุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับ.....	79
	รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับองค์การกำกับดูแลการบริหาร..... อุดมศึกษาของรัฐ.....	79
	1. คณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย.....	80
	2. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย.....	82
	อำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับการกำกับดูแลสถาบันอุดม ศึกษาของรัฐในสังกัด.....	86
	1. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัด.....	87
	1.1 การกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในระดับ อุดมศึกษา.....	87
	1.2 การกำหนดมาตรฐานการศึกษาและ เกณฑ์มาตรฐาน... หลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบัน..... อุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.....	89
	1.3 การรับรองวิทยฐานะและมาตรฐานการศึกษาของสถาบัน อุดมศึกษาของรัฐและเอกชน.....	97
	1.4 การกำหนดมาตรฐานบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พลเรือนในมหาวิทยาลัย.....	103
	1.5 การเสนอแนะ เกี่ยวกับการจัดสรรเงินงบประมาณ....	105
	1.6 การติดตามประเมินผลการจัดการศึกษาและประสาน การจัดการศึกษา.....	109
	1.7 การพิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และ เลิกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดและในกำกับ.....	111
	1.8 การพิจารณาจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกสถาบัน อุดมศึกษาเอกชน.....	117

1.9 การพิจารณาอนุมัติ จัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสถาบัน อุดมศึกษาของรัฐในสังกัด.....	118
1.10 การส่งเสริมสนับสนุนการวิจัย.....	122
1.11 การวางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อส่งเสริมและ..... สนับสนุนกิจการต่าง ๆ ร่วมกันของสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐในสังกัด.....	124
1.12 การปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ ของทบวงมหาวิทยาลัย.....	125
2. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในกำกับ.....	127
2.1 เรื่องที่กำกับดูแลเหมือนกับมหาวิทยาลัยที่เป็น..... ส่วนราชการ.....	127
2.2 เรื่องที่กำกับดูแลต่างกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ	130
บทที่ 5 อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับการกำกับดูแลการ บริหารสถาบันอุดมศึกษา เอกชน.....	135
รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับองค์กรกำกับดูแลการบริหารสถาบัน อุดมศึกษา เอกชน.....	136
อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับการกำกับดูแล..... สถาบันอุดมศึกษา เอกชน.....	139

1. การจัดตั้ง การเปลี่ยนชื่อหรือประเภท การเพิกถอน.....	
การเลิก และการโอนกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.....	139
1.1 การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.....	139
1.2 การเปลี่ยนชื่อประเภทสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.....	141
1.3 การเพิกถอนใบอนุญาต.....	142
1.4 การเลิกและการโอนกิจการสถาบันอุดมศึกษาเอกชน	145
2. การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.....	146
2.1 การแต่งตั้งกรรมการสภาสถาบัน.....	147
2.2 การกำกับมาตรฐานการแต่งตั้งตำแหน่งทางวิชาการ	148
2.3 การกำกับเกี่ยวกับทรัพย์สินและการบัญชี.....	149
3. การรับรองมาตรฐานการศึกษาและการรับรองวิทยฐานะ.....	152
3.1 การพิจารณาขอรับใบอนุญาตเปิดดำเนินการสาขาวิชา	152
3.2 การรับรองมาตรฐานการศึกษา.....	154
3.3 การรับรองวิทยฐานะ.....	156
4. การควบคุมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน.....	158

บทที่ 6 ความสัมพันธ์รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับสถาบันอุดมศึกษา นอกสังกัด สถาบันวิชาชีพ และการพิจารณาคุณวุฒิ.....	162
อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการศึกษา.....	163
ความสัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษา นอกสังกัดและสถาบันวิชาชีพ.....	164
1. ความสัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษา นอกสังกัด	164
1.1 สถาบันอุดมศึกษา ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ.....	164
1.2 สถาบัน สมทบ.....	169
2. ความสัมพันธ์กับสถาบัน วิชาชีพ.....	178
ความสัมพันธ์กับหน่วยงาน พิจารณาคุณวุฒิ.....	194

บทที่ 7 บทสรุปเสนอแนะ.....	196
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ.....	196
สถาบันอุดมศึกษาเอกชน.....	200
สถาบันอุดมศึกษานอกทบวงมหาวิทยาลัย.....	201
สถาบันวิชาชีพ.....	204
รายการอ้างอิง.....	206
ประวัติผู้เขียน.....	212

