



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการปฏิรูปการศึกษา โดยให้สถานศึกษาระดับปริญญาอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ\* (โครงสร้างใหม่) ทำให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับปริญญา ได้แก่ ทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างและสถานภาพใหม่ให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการศึกษา โดยให้มีคณะกรรมการขึ้นใหม่คณะหนึ่ง เรียกชื่อว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาระดับปริญญาดังกล่าว แต่เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามโครงสร้างของ ทบวงมหาวิทยาลัยที่ใช้อยู่ยังไม่มีที่เหมาะสมและไม่เป็นระบบ เพราะมีเพียง 5 มาตรา โดยให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ และได้มีการอนุโลมกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนมาใช้ ซึ่งมีบางเรื่องที่ไม่เหมาะสมกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ประกอบกับข้าราชการในสถานศึกษาระดับปริญญาที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) ซึ่งแต่เดิมอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) มีระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากระบบการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ที่มีอยู่เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 แต่ต้องมาอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลของ ก.ม. ตามโครงสร้างใหม่ จึงสมควรกำหนดให้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยให้คณาจารย์และบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาทั้งในสังกัด ทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) มาสังกัดในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ดังกล่าว สำนักงานปฏิรูปการศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีหน้าที่รับผิดชอบในการยกร่างและปรับปรุง

---

\* เดิมชื่อกระทรวงการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม เป็นกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่ได้แก้ไขชื่อกระทรวง เป็น กระทรวงศึกษาธิการ โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545.

กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติดังกล่าว จึงได้ยกร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการที่มาอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยใช้ชื่อว่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของชาติ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมีหลักการและแนวคิดให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในสังกัดและในกำกับของรัฐสิ้นสุดที่สถาบันอุดมศึกษา ยึดหลักความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา และเมื่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการแก้ไขชื่อพระราชบัญญัติ เป็น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... รวมทั้งได้แก้ไขสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแตกต่างไปจากร่างของสำนักงานปฏิรูปการศึกษามาก แต่ยังคงยึดหลักการของการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เมื่อร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญบางประการ จนกระทั่งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายใช้บังคับในเวลาต่อมา แต่จากการศึกษาวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติขององค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 พบว่ายังมีความไม่เหมาะสมและมีข้อบกพร่องหลายประการเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อันเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ผู้เขียนเห็นว่าควรหยิบยกปัญหาดังกล่าวมาศึกษาและหาแนวทางแก้ไข เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสอดคล้องกับแนวคิด หลักการของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา และการปฏิรูปการศึกษอย่างแท้จริง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด หลักการของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และการ



บริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือนสามัญในสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม)

2. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ เกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

3. เพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรคอันเกิดจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

4. เพื่อให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

5. เพื่อให้ทราบถึงบทบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

### 1.3 สมมุติฐานการวิจัย

ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้สถานศึกษาระดับปริญญาอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างใหม่) ทำให้ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดและในกำกับทบวงมหาวิทยาลัย และกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม) ต้องมาอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งข้าราชการเหล่านี้เดิมอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน แต่ต้องมาอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลเดียวกันตามโครงสร้างใหม่ จึงได้มีการเสนอให้มีการจัดองค์รกลางบริหารงานบุคคลขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยให้ข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวมาสังกัดในองค์รกลางบริหารงานบุคคลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นใหม่ โดยมีหลักการให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในสังกัดและในกำกับของรัฐเสรีจลินลงที่สถาบันอุดมศึกษา แทนที่จะต้องไปสู่การพิจารณาขององค์รกลางบริหารงานบุคคลคือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเช่นที่เป็นอยู่ในกฎหมายก่อนหน้านั้น กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังมีความไม่เหมาะสมและมีข้อบกพร่องหลายประการเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อันเป็นปัญหาและ

อุปสรรคต่อการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงจำเป็นต้องศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสอดคล้องกับแนวคิด หลักการของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา และการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง

#### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

1. ศึกษากฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือนสามัญ ในสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม)

2. ศึกษาเปรียบเทียบ และวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... ที่เสนอโดยสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณา และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

#### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

1. พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

2. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. .... ของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

3. ตำรา และบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

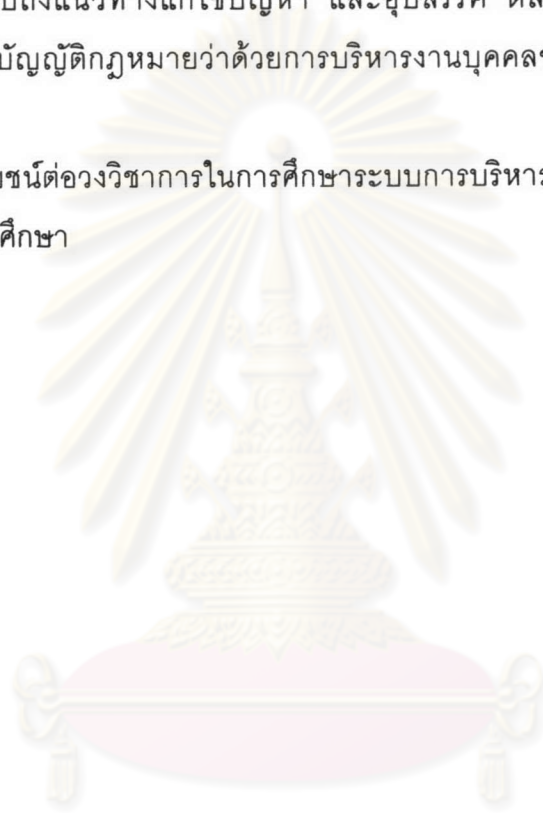
1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด หลักการ เกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และการ

บริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และข้าราชการพลเรือนสามัญในสถาบันราชภัฏ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (โครงสร้างเดิม)

2. ทำให้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามร่างกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ขององค์กรผู้มีความพิจารณา

3. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหา และอุปสรรค ตลอดจนข้อเสนอแนะ เพื่อนำเสนอต่อผู้มีความบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

4. เป็นประโยชน์ต่อวงวิชาการในการศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย