



แนวทางการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง  
ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ.2564

นายฐาณูร จุตินทร

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8  
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2558

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961205441

บ 29066

IS ฐานกร จุลินทร.  
8/2558 แนวทางการปรับสถานภาพ  
7 มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็น  
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ภาย  
ใน พ.ศ. 2564

#77298



วันที่	29, พ.ย., 59
เลขทะเบียน	2129066
เลขหมู่	8/2558 007

แนวทางการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง  
ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ.2564

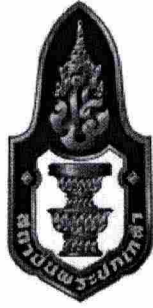
นายฐาณูร จุลินทร

**ฉบับตีพิมพ์**

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8  
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2558

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



แนวทางการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง

ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ.2564

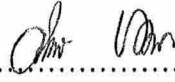
โดย

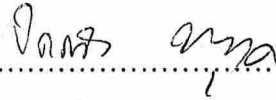
นายฐาณกร จุลินทร

รหัสประจำตัว 007

สถาบันพระปกเกล้า

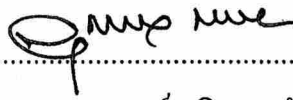
รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง แนวทางการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุก  
แห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ภายใน  
พ.ศ. 2564

อาจารย์ที่ปรึกษา : .....   
(อาจารย์วิวัฒน์ ชัยภาคภูมิ)

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : .....   
(อาจารย์กิตติมา บุญนาค)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8

.....   
(รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

ชื่อผู้จัดทำ : นายจตุกร จุลินทร นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ

ชื่อหัวข้อเอกสาร : แนวทางการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัย  
ในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2564

อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์กิตติมา บุญนาค

ในหลายประเทศได้ใช้รูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยที่มีอิสระจากระบบราชการ และมีผล  
ประจักษ์ชัดเจนถึงประสิทธิภาพการบริหารมหาวิทยาลัย ฉะนั้นไทยได้นำรูปแบบมาปรับใช้ให้เหมาะสม  
กับประเทศไทย ด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกอย่างเต็มรูปแบบในปี 2533 คือ  
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำหรับรูปแบบการบริหาร คือ มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารด้าน  
การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน ทั้งนี้สภา  
มหาวิทยาลัยมีอำนาจดำเนินการทุกเรื่องของมหาวิทยาลัย ยกเว้นเรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดย  
ให้รัฐมนตรีผู้กำกับมีหน้าที่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับข้อดีของรูปแบบดังกล่าว คือมหาวิทยาลัย  
แต่ละแห่งสามารถพัฒนาระบบบริหารงานด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะงานของมหาวิทยาลัย  
ได้เอง อย่างไรก็ตามข้อเสียของรูปแบบดังกล่าว คือ อาจมีการจัดเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงเกินไป

ในขณะนี้ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อาทิ กระแสโลกาภิวัตน์  
จากต่างประเทศที่สนับสนุนรูปแบบการเป็นมหาวิทยาลัยที่บริหารอย่างเป็นอิสระจากระบบราชการ แม้ว่า  
จะมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับหลายแห่ง รวมทั้งมีมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้มีการปรับ  
สถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2545 แต่ผลสัมฤทธิ์  
ดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้นตามกำหนดเวลา จึงได้มีข้อเสนอแนะให้ใช้กลไกกฎหมายเพื่อเป็นการขับเคลื่อนให้  
บรรลุผลตามเป้าหมายด้วยการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. .... ที่มีสาระสำคัญ  
คือ การปรับโครงสร้างหรือสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการทุกแห่งมาเป็น  
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2564 พร้อมกันนี้ให้ข้าราชการและลูกจ้างประจำใน  
มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ (รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งแล้ว)  
เปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย และให้ใช้กฎหมายนี้เป็น  
กฎหมายกลางสำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งใหม่ในอนาคตในรูปแบบการตราพระ  
ราชกฤษฎีกา

## กิตติกรรมประกาศ

ด้วยผู้จัดทำเอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคลได้รับการจุดประกายความคิดจากแนวทางการปฏิรูปประเทศทั้งระบบเพื่อแก้ปัญหาของประเทศและนำพาประเทศก้าวไปข้างหน้าด้วยความมั่นคงอย่างยั่งยืน เมื่อพิจารณาแล้วว่า ระบบการอุดมศึกษาของประเทศไทยควรเป็นหัวจักรสำคัญที่จะขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศทั้งในแง่ของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการสร้างนวัตกรรมหรืองานวิจัยที่นำมาประยุกต์ได้จริงที่จะสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสำหรับการผลักดันประเทศให้พ้นจาก “กับดักของประเทศรายได้ปานกลาง” (middle income trap) เพื่อยกระดับไปเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีรายได้สูง (high income countries) จึงได้พิจารณาศึกษาและนำเสนอข้อเสนอแนะสำหรับเรื่องดังกล่าวนี้ ซึ่งเป็นความสอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูประบบราชการด้วยเช่นกัน ทั้งนี้การจัดทำได้รับการสนับสนุนด้านเอกสารจากกลุ่มงานห้องสมุด สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จึงขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

นายฐาตุร จุติมิตร

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ

8 กรกฎาคม 2559

## สารบัญ

## หน้า

บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ข
สารบัญ	ค
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2. วัตถุประสงค์การศึกษา	3
1.3. ขอบเขตการศึกษา	3
1.4. นิยามศัพท์	4
1.5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม	5
2.1 แนวคิดทฤษฎีความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา	5
2.2 การทบทวนวรรณกรรม	11
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	14
3.1 วิธีการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล	14
3.2 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	14
บทที่ 4 วิวัฒนาการการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	15
4.1 ยุคที่ 1 จุดประกายความคิด ระหว่างปี 2507-2532	15
4.2 ยุคที่ 2 ภารกิจเปลี่ยนผ่าน ระหว่างปี 2533-2548	18
4.3 ยุคที่ 3 สถานงานสู่เป้าหมาย ระหว่างปี 2549-ปัจจุบัน	22
บทที่ 5 รูปแบบและผลกระทบต่อด้านต่าง ๆ ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	26
5.1 บทวิเคราะห์แนวคิดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยสังเขป	26
5.2 หลักการกลางของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	27

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.3 ผลกระทบในเชิงบวกหรือข้อดีของการปรับสถานภาพ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	29
5.4 ผลกระทบในเชิงลบหรือข้อเสียของการปรับสถานภาพ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	30
บทที่ 6 บทวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	32
6.1 แนวคิดการปฏิรูประบบราชการด้วยการกำหนดโครงสร้าง หน่วยงานของรัฐที่เหมาะสม	32
6.2 แนวคิดการปฏิรูประบบราชการด้วยการควบคุมอัตรากำลังข้าราชการ	33
6.3 บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542	33
6.4 กระแสโลกาภิวัตน์จากต่างประเทศ	33
6.5 ความเห็นร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและผู้บริหารมหาวิทยาลัย	34
6.6 จัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ	34
บทที่ 7 บทวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแนวทางการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัย ของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2564	36
7.1 สภาพปัญหาความไม่เรียบร้อยของมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน	36
7.2 ความจำเป็นและเงื่อนไขเวลาของการปรับสถานภาพ มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2564	37
7.3 กลไกทางกฎหมายของการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐ ทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2564	39
7.4 ความชอบธรรมทางกฎหมายตามแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรี และประเพณีการปกครอง	39
7.5 จำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่มีจำนวนลดลง	40
7.6 การกำหนดทางเลือกของข้าราชการ	42
7.7 การได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นของผู้เปลี่ยนสถานภาพ	43

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 8 ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. ....	45
8.1 สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. ....	45
8.2 บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. ....	46
บทที่ 9 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	49
9.1 สรุป	49
9.2 อภิปรายผล	51
9.3 ข้อเสนอแนะ	52
บรรณานุกรม	54
ภาคผนวก	58
ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. ....	
ประวัติผู้ศึกษา	89

## สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1 นโยบายคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	24
2 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับหลักการสำคัญสำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	25
3 การวัดขีดความสามารถของประเทศจากการอุดมศึกษาและการฝึกอบรม (Higher Education and Training) ระหว่าง พ.ศ. 2548-2559	35
4 สัดส่วนจำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยเทียบกับจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัย ของมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีฐานะเป็นส่วนราชการบางแห่ง	41

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หน้าที่หลักของมหาวิทยาลัยในฐานะสถานศึกษาที่จัดการศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคลมีหน้าที่สำคัญ 4 ประการ คือ 1) การสอน 2) การวิจัย 3) การให้บริการวิชาการแก่สังคม และ 4) การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ทั้งนี้คุณค่าของมหาวิทยาลัยจึงไม่เพียงแต่เป็นสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับสูงหรือระดับปริญญาให้แก่นักศึกษาเท่านั้น แต่มหาวิทยาลัยยังเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ให้เสนอคำแนะนำหรือเสนอแนะแนวทางต่อสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศหรือเสนอแนะทางแก้ปัญหาสาธารณะในสาขาต่าง ๆ อีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยเปรียบเสมือนเป็น “โคมไฟ” ที่นำความสว่างทางปัญญาให้แก่สังคม ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงต้องมีความเป็นอิสระทั้งทางวิชาการและการบริหารงานในระดับหนึ่งที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามหน้าที่หรือภารกิจที่อ้างถึงดังกล่าวข้างต้น

สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐมีความแตกต่างจากมหาวิทยาลัยเอกชน โดยเหตุที่การจัดตั้งมาจากงบประมาณแผ่นดินตั้งแต่ระยะแรกเริ่มหรือได้รับการจัดตั้งบนที่ดินของรัฐ รวมทั้งได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นรายปีสำหรับการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยจึงต้องมีอาณัติผูกพันจากรัฐตามไปด้วย โดยมหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ที่จัดตั้งก่อนปี 2533 (ยกเว้นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ระหว่างปี 2476-2500) มีสถานภาพของมหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงต่าง ๆ สำนักนายกรัฐมนตรี ทบวงมหาวิทยาลัย หรือกระทรวงศึกษาธิการ แล้วแต่ช่วงเวลาและกรณี เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้แล้ว มหาวิทยาลัยจึงต้องอยู่ภายใต้ระบบราชการที่มีความไม่ยืดหยุ่นหรือความแข็งตัวในเรื่องการบริหารองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน ซึ่งขัดแย้งกับลักษณะธรรมชาติของมหาวิทยาลัยที่จะต้องมีความอิสระทางวิชาการที่จัดการเรียน การสอน การวิจัย หรือการสร้างสรรค่นวัตกรรมใหม่ ๆ ทำให้เป็นปัญหาด้านประสิทธิภาพของการบริหารมหาวิทยาลัยในรูปแบบของส่วนราชการ

ยิ่งไปกว่านั้น โครงสร้างที่เป็นอยู่เป็นผลให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถไม่สามารถอยู่ในระบบราชการได้ โดยมีการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พบว่า อาจารย์กลุ่มวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ และเกษตรศาสตร์ ได้ลาออกจากมหาวิทยาลัยของรัฐไปทำงานในภาคเอกชนเป็นจำนวนมาก สำหรับสาเหตุของการลาออก คือ ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ ต้องการงานที่มีรายได้สูงขึ้น ความก้าวหน้าทางราชการมีน้อย และต้องการประกอบอาชีพส่วนตัว นอกจากนี้ไม่สามารถรักษานุเคราะห์เดิมไว้ได้แล้ว-มหาวิทยาลัยของรัฐยังประสบปัญหาการขาดแคลนอาจารย์รุ่นใหม่ เพราะไม่มีผู้ประสงค์จะเข้ารับราชการเป็นอาจารย์โดยเฉพาะผู้มีความรู้ความสามารถสูง (อุมาพร จันทพร, 2539, น. 1)

โดยก่อนหน้านี้นี้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งได้รับการจัดตั้งตามกฎหมายที่ตราขึ้นในปี 2476 อาจกล่าวได้ว่าเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งแรกที่มีการบริหารงานอย่างเป็นทางการเป็นอิสระและบุคลากรของมหาวิทยาลัยมีสถานภาพเป็นพนักงาน อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในปี 2499 และปี 2500 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีสถานภาพเป็นส่วนราชการ ทำให้แนวคิดของการมีมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นอิสระต่อระบบราชการต้องหยุดชะงักลง

หลังจากนั้นในปี 2507 ได้มีแนวคิดสำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (autonomous university) เพื่อต้องการให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถออกแบบระบบการบริหารงานมหาวิทยาลัย ที่มีความคล่องตัวสำหรับการวางกฎระเบียบบริหารได้โดยตนเองทั้งการบริหารด้านการจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันมหาวิทยาลัยต้องเป็นองค์กรที่ต้องรับใช้สังคม ต้องตอบสนองกลไกตลาด สามารถจัดหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมจึงจะเกิดประโยชน์ต่อสังคม

ด้วยแนวนโยบายและแนวทางปฏิบัติของรัฐตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา มีความมุ่งมั่นและการดำเนินการที่ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมตามลำดับสำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ทั้งในรูปแบบของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นมาใหม่เป็นแห่งแรกของประเทศ (ในบริบทการเมืองสมัยใหม่ที่ไม่รวมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในช่วงเวลาปี 2476-2500 ตามความหมายของรายงานการศึกษานี้) คือ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีตามความในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 หรือการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่แล้วให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (ซึ่งมีความหมายคือ มหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ) โดยเฉพาะการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทด้านการศึกษาของไทยที่มีการระบุในมาตรา 36 โดยสรุป คือ ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล อาจจัดรูปแบบองค์กรเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐก็ได้ อีกทั้งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งปรับสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ภายในปี 2545 (แต่การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไม่ได้บังเกิดขึ้นจริง)

อย่างไรก็ตามความรับรู้หรือความเข้าใจของผู้เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยทั้งในส่วนของอาจารย์ ข้าราชการ นักศึกษา ตลอดจนสื่อมวลชนและองค์กรเอกชนบางส่วนยังไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงเป็นผลให้เกิดกระแสการคัดค้านจากผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นบางส่วน ทำให้การจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐเป็นไปด้วยความยากลำบากและอุปสรรค ทั้งนี้กระแสคัดค้านเกิดขึ้น โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ระบบรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พบว่าการปรับสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมี

จำนวนน้อยมาก (ไม่รวมถึงมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย) แต่การปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐฯ กลับมีความสำเร็จระดับหนึ่งในสมัยสถานการณ์รัฐประหารระหว่างปี 2549-2551 และระหว่างปี 2557-ปัจจุบัน ทั้งนี้เมื่อพิจารณาภาพรวมของการปรับสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐฯ ยังไม่มีทิศทางและกรอบเวลาที่ชัดเจนสำหรับการปรับสถานภาพของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจึงควรมีการศึกษาเรื่องนี้ให้ครอบคลุมถึงปัญหาและอุปสรรคต่อการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐฯ ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐฯ เงื่อนไขเวลาและแนวทางการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐฯ

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาวิวัฒนาการการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทั้งในรูปแบบของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐขึ้นมาใหม่หรือการเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่แล้ว
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐ
- 1.2.3 เพื่อศึกษาผลกระทบ ปัญหาและอุปสรรคของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
- 1.2.4 เพื่อศึกษาเงื่อนไขเวลาแนวทางที่มีประสิทธิภาพและมีความเป็นไปได้ซึ่งมีความเหมาะสมในการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

- 1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา
  - 1.3.1.1 ศึกษาการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
  - 1.3.1.2 ศึกษาการเปลี่ยนสถานภาพข้าราชการพลเรือนและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งจะเป็นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นตามมาจากการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
- 1.3.2 ขอบเขตด้านเวลา ซึ่งเป็นการศึกษาวิวัฒนาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2533 จนถึงปัจจุบัน และแบ่งช่วงเวลาเป็น 3 ยุค ดังนี้
  - ยุคที่ 1 จุดประกายความคิด ระหว่างปี 2507-2532
  - ยุคที่ 2 การกิจเปลี่ยนผ่าน ระหว่างปี 2533-2548
  - ยุคที่ 3 สถานงานสู่เป้าหมาย ระหว่างปี 2549-ปัจจุบัน
- 1.3.3 ขอบเขตด้านสถาบันอุดมศึกษาที่ศึกษา ซึ่งรายงานการศึกษานี้เป็นการมุ่งเน้นศึกษาในส่วนของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการเท่านั้นซึ่งนี้ไม่รวมถึงวิทยาลัยชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันวิทยาลัยชุมชน

#### 1.4 นิยามศัพท์

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หมายถึง สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาซึ่งเป็นนิติบุคคล โดยมีสถานภาพเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ แต่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น สำหรับ คำนำหน้าอาจใช้คำว่า “มหาวิทยาลัย” หรือ “สถาบัน” ก็ได้ ทั้งนี้บุคลากรหลักของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และรูปแบบการบริหาร คือ มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารด้านการจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงิน และทรัพย์สิน ทั้งนี้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจดำเนินการทุกเรื่องของมหาวิทยาลัย ยกเว้นเรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยให้รัฐมนตรีผู้กำกับมหาวิทยาลัยมีหน้าที่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ หมายถึง สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีสถานภาพเป็นส่วนราชการตามที่บัญญัติในกฎหมายต่าง ๆ และอยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ อีกทั้งบุคลากรหลักของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ โดยเฉพาะผู้บริหารมีสถานภาพเป็นข้าราชการ สำหรับคำนำหน้าอาจใช้คำว่า “มหาวิทยาลัย” หรือ “สถาบัน” ก็ได้

พนักงานมหาวิทยาลัย หมายถึง บุคลากรหลักที่มีตำแหน่งและเงินเดือนประจำที่ปฏิบัติงานอยู่ภายใต้สังกัดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐหรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ แต่ไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการ

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 เป็นเอกสารประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และคณะกรรมการการศึกษาและการกีฬา สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รวมทั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการศึกษาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

1.5.2 ใช้เป็นแนวทางเพื่อประกอบในการจัดทำแนวทางการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

1.5.3 ใช้เป็นแนวทางเพื่อประกอบในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. .... สำหรับเป็นกฎหมายกลางของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎีความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา

เทียนฉาย กิระนันท์ และคณะ (2545, น. 6 และ น. 20) ได้ประมวลแนวคิดความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาของนักวิชาการต่างประเทศ สรุปได้ดังนี้ คือ รูปแบบการกำกับมหาวิทยาลัยของรัฐในต่างประเทศมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 รูปแบบมหาวิทยาลัยที่รัฐควบคุม (State Control Model) สำหรับรูปแบบที่ 2 รูปแบบที่รัฐให้การสนับสนุน (State Supervising Model) เป็นการกำกับมหาวิทยาลัยโดยรัฐมีอำนาจเพียงควบคุมคุณภาพการศึกษา ส่วนอำนาจในการกำกับการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นของสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้รูปแบบในประการหลังมีชื่อเรียกชื่ออีกชื่อหนึ่งคือ American and British Models เป็นรูปแบบการกำกับมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษและประเทศอเมริกาผสมกัน. โดยองค์ประกอบของความอิสระมี 4 ประการ คือ 1) ความมีอิสระในการวางจุดมุ่งหมายของสถาบัน 2) ความมีอิสระในการวางมาตรการดำเนินงาน 3) ความมีอิสระในการดำเนินงานตามภารกิจของสถาบันเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายที่วางไว้ และ 4) การประเมินผลการดำเนินงาน

วสิน แดงประดับ (ม.ป.ป., น. 8-18) ได้อธิบายแนวคิดความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาโดยสรุปได้คือ คณาจารย์และนักศึกษาจะใช้เสรีภาพทางวิชาการได้อย่างเต็มที่นั้น สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นกรอบหรือเวทีที่จะให้คณาจารย์และนักศึกษาร่างอยู่เพื่อปฏิบัติหน้าที่จะต้องมีคุณสมบัติที่จะประกันเกื้อกูล และส่งเสริมให้มีกิจกรรมดังกล่าว กระบวนการและบรรยากาศที่เอื้อในการทำงานก็คือความเป็นอิสระที่ปลอดจากการควบคุมแทรกแซงในระดับหนึ่ง ดังนั้นการจะใช้เสรีภาพทางวิชาการได้เต็มที่จึงต้องการความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา โดยองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO) หรือยูเนสโก ให้นิยามความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองในระดับที่จำเป็นสำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่จะตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาในแง่นี้จึงหมายความว่าเสรีภาพของสถาบันอุดมศึกษาที่จะดำเนินกิจการภายในโดยไม่ถูกควบคุมหรือแทรกแซงจากรัฐบาล ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา จึงจำเป็นต้องกำหนดขึ้นภายใต้บริบทของการรับรู้และความเข้าใจร่วมกันในบทบาทของอุดมศึกษาที่มีต่อสังคม ความเป็นอิสระจะมีความชอบธรรมก็ต่อเมื่อเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่จะช่วยให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถปฏิบัติภารกิจของตนผ่านกระบวนการสอน การวิจัย และให้บริการต่อสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การให้ความเป็นอิสระแก่สถาบันอุดมศึกษาจะมีรูปแบบหลัก ๆ คือ ส่วนกลาง (กระทรวงศึกษาธิการ) มอบอำนาจในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการและการเงินให้แก่องค์กรกลางที่คั่นอยู่ระหว่างส่วนกลางและสถาบันอุดมศึกษา โดยส่วนกลางจะคงไว้แต่

เพียงบทบาทในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในภาพรวมเท่านั้น ในกรณีของประเทศไทยคือ การที่กระทรวงศึกษาธิการ โดยคณะกรรมการการอุดมศึกษากระจายอำนาจไปยังสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งให้มีอำนาจในการตัดสินใจกิจการภายในและสงวนอำนาจในเชิงนโยบายและการควบคุมมาตรฐานเอาไว้ที่ส่วนกลางอันเป็นหลักการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาดำเนินกิจการได้โดยอิสระ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ และมาตรา 34 วรรคสาม ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุน ทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำหรับปัจจัยที่บ่งชี้ถึงความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาอาจสามารถจัดกลุ่มได้ 4 กลุ่ม ได้แก่ การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน ตามรายละเอียดดังนี้

(1) การจัดองค์กร ดังที่ได้กล่าวไว้ว่า การให้ความเป็นอิสระแก่สถาบันอุดมศึกษา โดยทั่วไปคือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารสถาบันอุดมศึกษา ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาจะมีอิสระหรือไม่ ในเบื้องต้นจึงต้องพิจารณาว่า สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจในการคัดเลือก กำหนดคุณสมบัติและกำหนดองค์ประกอบ ของคณะบุคคลหรือบุคคลที่จะมาทำหน้าที่บริหารสถาบันอุดมศึกษาหรือไม่ ในกรณีของประเทศไทย จะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ บัญญัติให้มีสภาสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษา โดยสภาจะประกอบไปด้วยนายกสภา กรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง โดยคุณสมบัติและการได้มาซึ่งนายกสภา และกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งหรือแต่งตั้งนั้นจะเป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา

ในกรณีของอธิการบดีซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษา รวมไปถึงผู้บริหารระดับสูงอื่นของสถาบันอุดมศึกษานั้น หากรัฐบาลหรือส่วนกลางมีอำนาจหรือเข้ามามีบทบาทในการ แต่งตั้งแล้ว จะเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการแทรกแซงสถาบันอุดมศึกษาโดยรัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบหน่วยงานส่วนกลาง และย่อมส่งผลต่อความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงต้องเป็นเรื่องภายในของสถาบันอุดมศึกษา โดยกรณีของประเทศไทยนั้น จะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ บัญญัติให้อธิการบดีมาจากการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภาสถาบันอุดมศึกษา และรองอธิการบดีจะมาจากการแต่งตั้งของสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยคำแนะนำของอธิการบดี

การจัดองค์กรหมายความรวมไปถึงการแบ่งส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งในกรณีของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐนั้น จะมีอิสระในการจัดตั้ง รวม หรือยุบเลิกส่วนงานภายใน เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติการกิจของสถาบันอุดมศึกษา ในขณะที่สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าว เพราะพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการต่าง ๆ จะกำหนดว่า การจัดตั้ง คณะ สถาบัน สำนัก วิทยาลัย และหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะจะต้องทำเป็นกฎกระทรวง และการแบ่งส่วนราชการที่มีขนาดเล็กกล่งกว่านั้นจะต้องทำเป็นประกาศกระทรวง ซึ่งล้วนแต่เป็นเรื่องที่สถาบันอุดมศึกษาไม่มีอำนาจดำเนินการด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการบริหารงานได้ทันต่อความต้องการและความเปลี่ยนแปลงของสังคม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาอาจมีมติให้จัดตั้งส่วนงานภายในที่ดำเนินงานจากรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาได้ เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการกิจตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา โดยทำเป็นประกาศของสถาบันอุดมศึกษา

(2) การบริหารงานบุคคล บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณาจารย์นั้น เป็นปัจจัยที่ส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพการศึกษา การบริหารงานบุคคลในส่วนที่สำคัญของสถาบันอุดมศึกษา เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณา ความดีความชอบ การวางแผนมาตรฐาน การเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ และการรักษาวินัย เป็นต้น ในประเทศที่ให้สถาบันอุดมศึกษาามีความเป็นอิสระ สถาบันอุดมศึกษาจะมีการบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศจากระบบราชการ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถดึงดูดนักวิชาการเข้าสู่ระบบ รวมไปถึงรักษา นักวิชาการที่มีอยู่ไว้ได้ โดยระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาจะต้องสามารถแข่งขันกับหน่วยงานอื่นของรัฐและภาคเอกชนได้

หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาบัญญัติเอาไว้ในมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ความว่า “การผลิตและพัฒนา คณาจารย์และบุคลากรทางการศึกษา การพัฒนา มาตรฐาน และจรรยาบรรณของวิชาชีพ และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐในสถานศึกษาระดับปริญญาที่เป็นนิติบุคคล ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่สำคัญนั้นก็ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งนอกจากจะมีขึ้นเพื่อให้ระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรเดียวตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ แล้ว ยังมีขึ้นเพื่อเป็นแรงจูงใจแก่บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอันเป็นที่ต้องการของสถาบันอุดมศึกษา พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจแก่สถาบันอุดมศึกษาในการพัฒนาผู้บริหาร คณาจารย์และบุคลากรอื่น สร้างขวัญและกำลังใจ สร้างคุณธรรมและจรรยาบรรณในวิชาชีพ และมุ่งที่จะทำให้บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติงานในภาระหน้าที่อย่างมีคุณภาพ มุ่งที่จะสงวนบุคลากรให้อยู่กับสถาบันอุดมศึกษาต่อไป แต่ในขณะเดียวกันก็จะกระตุ้นให้บุคลากรเหล่านั้นต้อง

ปรับตัวให้เท่าทันความเปลี่ยนแปลงด้วย ทั้งนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ต้องการกระจายอำนาจไปยังสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของตนเองในเรื่องการบริหารงานบุคคล การคัดเลือกบุคคลบนพื้นฐานของระบบคุณธรรมและความเสมอภาค โดยสอดคล้องกับภารกิจและปรัชญาการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ เสรีภาพทางวิชาการ และความเป็นเลิศทางวิชาการ ทั้งนี้ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

ในกรณีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐนั้นการบริหารงานบุคคลย่อมเป็นไปตามข้อบังคับที่ออกโดยสภาสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ แต่สำหรับสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการนั้น การบริหารงานบุคคลจะเป็นไปตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งต้องเป็นไปตามมาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่กำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14 (3) และมาตรา 17 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

(3) การบริหารงานวิชาการ ในกรณีปฏิบัติภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการเรียนการสอน การวิจัย รวมตลอดจนการให้บริการทางวิชาการในรูปแบบต่าง ๆ ส่วนแต่เป็นกิจกรรมทางวิชาการทั้งสิ้น สถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานวิชาการดังกล่าวเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การบริหารงานด้านการเรียนการสอนนั้น เริ่มตั้งแต่การกำหนดหลักสูตร การคัดเลือกนักศึกษา ซึ่งโดยปกติจะถือเอาความเสมอภาคและความเหมาะสมทางด้านวิชาการเป็นหลัก การกำหนดวิธีการในการเรียน การสอน การกำหนดหลักเกณฑ์การทดสอบความรู้ การเทียบโอนหน่วยกิต ไปจนถึงการอนุมัติปริญญา และในส่วนของการบริหารงานวิจัย เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย ทิศทาง และแผนงานวิจัย ของสถาบันอุดมศึกษา การส่งเสริมในลักษณะของการจัดสรรทุน ในการทำวิจัย หรือการประสานงาน กับหน่วยงานวิจัยภายนอกที่ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย การพิจารณาให้ตำแหน่งทางวิชาการ ไปจนถึงการนำผลการวิจัยไปเผยแพร่หรือหาประโยชน์จากผลการวิจัย การบริหารงานวิชาการที่กล่าวมา ทั้งหมดนี้จะต้องเป็นเรื่องภายในของสถาบันอุดมศึกษา และอำนาจการตัดสินใจในขั้นสุดท้ายจะต้องอยู่ที่สภาสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ เป็นหลัก หลักการดังกล่าวได้รับการรับรองเอาไว้ในมาตรา 36 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ

จะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลกับการบริหารงานวิชาการต่างมีความสัมพันธ์โดยตรงกับคุณภาพการศึกษา ความเชี่ยวชาญของคณาจารย์ในสังกัดต้องสัมพันธ์กับหลักสูตร การศึกษา และนโยบายด้านการวิจัย ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะสะท้อนถึงเอกลักษณ์หรือจุดเด่นทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ นอกจากนี้ สถาบันอุดมศึกษาจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์การได้ตำแหน่งทางวิชาการหรือการได้ผลประโยชน์อื่นใดของคณาจารย์โดยยึดโยงกับผลงานทางวิชาการเป็นหลัก และต้อง

กำหนดสัดส่วนการปฏิบัติงานระหว่างการสอนและการทำวิจัย รวมไปถึงให้การสนับสนุนทุนในการทำวิจัยและการหาผลประโยชน์จากงานวิจัย เพราะมีเช่นนั้นแล้ว ก็จะไม่มีความตั้งใจแก่คณาจารย์ที่จะพัฒนา งานทางวิชาการของตนเอง และจะส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาในระยะยาวหรือในส่วนของ จำนวนนักศึกษาที่สถาบันรับเข้าศึกษาในแต่ละปีก็จะมีผลต่อคุณภาพการศึกษาเช่นกัน เพราะหาก สถาบันอุดมศึกษาเปิดรับนักศึกษาจำนวนมากโดยไม่สอดคล้องกับจำนวนคณาจารย์หรือลักษณะของการ เรียนการสอน ย่อมส่งผลต่อการเรียนรู้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และในขณะเดียวกันคณาจารย์ที่มีสัดส่วน น้อยเมื่อเทียบกับจำนวนนักศึกษาย่อมมีภาระต้องรับผิดชอบงานประจำ อย่างเช่น งานสอนเป็นจำนวนมาก คณาจารย์เหล่านั้นย่อมไม่มีโอกาสที่จะพัฒนาองค์ความรู้โดยการทำงานวิจัย

(4) การบริหารการเงินและทรัพย์สิน หลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุดอันเป็นหัวใจของ หลักประกันความเป็นอิสระขององค์กรกระจายอำนาจทุกรูปแบบ รวมทั้งสถาบันอุดมศึกษา ก็คือ หลักประกันในการที่จะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐ และการกำหนดเงื่อนไขในการใช้ จ่ายเงินเหล่านั้นด้วยความคล่องตัว ในกรณีที่เงินรายได้ส่วนใหญ่ของสถาบันอุดมศึกษามาจากเงิน อุดหนุนของรัฐ ระดับความเป็นอิสระก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขในการให้และการใช้จ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าว มีความเข้มงวดรัดกุมเพียงใด และเงินดังกล่าวมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนที่ให้มาเป็นเงินก้อน (block grant) หรือให้มาโดยมีการกำหนดแผนการใช้จ่ายมาด้วยล่วงหน้า และขึ้นอยู่กับว่า การควบคุมการใช้จ่ายเงิน นั้นเป็นการควบคุมก่อนจ่าย ในลักษณะการขออนุมัติ หรือว่าเป็นการตรวจสอบความถูกต้องภายหลังจาก ที่ได้มีการจ่ายเงินไปแล้ว หากจะให้สถาบันอุดมศึกษา มีความคล่องตัว เงินอุดหนุนจากรัฐควรจ่ายใน ลักษณะที่ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมได้เอง ไม่ต้องมีการตรวจก่อนจ่ายแบบ หน่วยงานราชการทั่วไป และไม่ต้องอยู่ในบังคับแห่งระเบียบราชการปกติ แต่ให้สภาสถาบันอุดมศึกษา ออกระเบียบข้อบังคับเองตามลักษณะที่ความเป็นอิสระในการบริหารการเงินและทรัพย์สินจะมีมาก เพียงใดยังสามารถพิจารณาได้จากกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยช่องทางอื่น นอกจาก เงินอุดหนุนจากรัฐและการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว ในระบบที่มีการกระจายอำนาจทางการเงิน จากส่วนกลางมาให้แก่สถาบันอุดมศึกษา มาก ก็ให้เห็นได้ว่า สถาบันอุดมศึกษามีช่องทางในการได้มา ซึ่งทรัพย์สินมากขึ้น และสามารถใช่ประโยชน์จากทรัพย์สินได้มากขึ้น นอกจากนี้ สถาบันอุดมศึกษา จำเป็นต้องได้รับสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล เพราะการเป็นนิติบุคคลแยกออกมาจากส่วนกลางนั้น ย่อมหมายถึงความเป็นอิสระอยู่ในตัวเอง และจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถถือครองทรัพย์สินเป็น ของตนเอง สามารถทำนิติกรรมและเป็นคู่กรณีในกระบวนการทางศาล รวมไปถึงการดำเนินการอื่นใด ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง

ขณะที่ จรัส สุวรรณเวลา (2551, น. 32-39) ได้อธิบายการปฏิรูประบบอุดมศึกษาและความเป็น อิสระของมหาวิทยาลัย ที่สรุปได้ดังนี้ คือ การปฏิรูประบบอุดมศึกษาเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในเกือบทุกประเทศ ทั่วโลก โดยมีความหมายและกระบวนการที่แตกต่างกัน ส่วนของการปฏิรูปที่สำคัญและมักจะสอดคล้อง

กัน คือ การปรับระบบการบริหารที่มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถปรับได้ทันกับการปรับเปลี่ยนระบบความรู้และการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจสังคมของโลก บทบาทและความสำคัญของความรู้ซึ่งนำไปสู่การเป็นสังคมความรู้และเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยความรู้ มีผลให้กิจการของมหาวิทยาลัยทั้งการเรียน การสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการ และบทบาทของมหาวิทยาลัยต้องปรับเปลี่ยนไป ทั้งทำให้โครงสร้างการจัดการภายในมหาวิทยาลัยถูกมองว่า ไม่สามารถตอบสนองรองรับความจำเป็นได้ ประกอบกับบทเรียนจากการบริหารจัดการภาครัฐกิจและภาคอุตสาหกรรมที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของการปรับระบบการจัดการมาแล้ว และอาจเป็นคำตอบสำหรับมหาวิทยาลัยด้วย นอกจากนั้นกระแสทุนนิยมเสรีที่วัดผลด้วยตัวเลขผลผลิตและการแข่งขัน จึงเกิดความพยายามที่จะปรับการบริหารจัดการมหาวิทยาลัย โดยนำการบริหารจัดการที่เรียกว่า ที่ดีหรือด้วยความ เป็นมืออาชีพเข้าไปใช้ในมหาวิทยาลัย แต่ทว่ามหาวิทยาลัยในประเทศต่าง ๆ มีระดับและรูปแบบการปรับการบริหารจัดการที่ต่างกัน

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงการปฏิรูประบบอุดมศึกษาในส่วนความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ที่สรุปได้ คือ การกำหนดให้มหาวิทยาลัยได้ทำหน้าที่ในฐานะมหาวิทยาลัยได้ดีที่สุด เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ ต้องให้ความเป็นอิสระแก่มหาวิทยาลัย ให้ปลอดจากพลังภายนอก ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยมีความหมายหลายอย่างซ้อนกันอยู่ แต่ละอย่างมีเป้าประสงค์เป็นการเฉพาะซึ่งไม่เหมือนกัน ตลอดจนต้องอาศัยมาตรการที่ไม่เหมือนกันด้วย ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยจึงอาจแบ่งได้เป็นหลายมุมมอง ได้แก่

- ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย เพื่อเสรีภาพทางวิชาการ
- ความเป็นอิสระจากระบบราชการที่ถดถอยเพื่อประสิทธิภาพและคุณภาพ
- ความเป็นอิสระจากระบบการรวมศูนย์ เพื่อเอกลักษณ์และความแตกต่าง
- ความเป็นอิสระในระบบทุนนิยมเสรีและกลไกตลาด
- ความเป็นอิสระจากอำนาจนิยมทางปัญญาข้ามชาติ

สำหรับวิชช ดันศิริ (2549, น. 188-189) ได้อธิบายหลักการสำคัญของการอุดมศึกษาที่เป็นเอกลักษณ์ร่วมของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะความเป็นอิสระ (autonomy) ของมหาวิทยาลัย ดังนี้

- 1) การแสวงหาความจริงและความรู้อันเป็นวัตถุประสงค์
- 2) การวิจัย
- 3) การให้การศึกษานในแนวกว้าง (liberal education)
- 4) ความเป็นตัวของตัวเองของสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา (institutional autonomy)
- 5) เสรีภาพทางวิชาการ
- 6) เป็นเวทีเปิด และความเป็นกลางในการอภิปรายและการโต้เถียง
- 7) การมีเหตุผล (rationality)

- 8) การพัฒนาความสามารถในการวิพากษ์วิจารณ์ของนักศึกษา
- 9) การพัฒนาความเป็นอิสระ และความเป็นตัวของตัวเองทางความคิดของนักศึกษา
- 10) การพัฒนาบุคลิกภาพและจิตใจของนักศึกษา (character formation)
- 11) เป็นศูนย์กลางของแนวคิดวิพากษ์วิจารณ์ในสังคม
- 12) รักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมปัญญาชนของสังคม

## 2.2 การทบทวนวรรณกรรม

สกุรัตน์ อุษณาวรงค์ และคณะ (2556) ได้วิจัยเรื่อง “ผลกระทบจากการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ กรณีศึกษา: เปรียบเทียบพนักงานผู้สอน [มหาวิทยาลัยขอนแก่นและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี]” โดยมีการเก็บข้อมูลเปรียบเทียบพนักงานสายผู้สอนระหว่างมหาวิทยาลัยขอนแก่นและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พบว่า ความพึงพอใจในการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่ชอบมากที่สุดของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ได้แก่ การกระตุ้นให้ทำงานวิจัย ให้เสรีภาพในการพัฒนาความรู้ มีกรอบการทำงานที่ชัดเจน แต่ที่ไม่ชอบมากที่สุด ได้แก่ ภาระเบียดเบียนที่จะต้องได้ตำแหน่งทางวิชาการตามระยะเวลาที่กำหนด การต่อสัญญาจ้าง สวัสดิการที่ยังไม่ดี ไม่เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการออกนโยบายและการปฏิบัติงานตามภาระงานที่ควรมีอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการกำหนดภาระงานที่ต้องทำจำนวนมาก สำหรับกรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีที่ชอบมากที่สุด ได้แก่ การมีสวัสดิการการรักษาพยาบาลดี ภาระงานมีความเหมาะสม มีแผนสนับสนุนการทำงานวิจัย เกณฑ์การประเมินค่อนข้างเป็นธรรม มีการกำหนดวิสัยทัศน์ของการพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างเป็นระบบและเป็นไปได้ มีการสอบถามความคิดเห็นจากบุคลากรก่อนกำหนดนโยบายหรือภาระเบียดเบียน ที่ไม่ชอบมากที่สุด ได้แก่ การทำแบบประเมิน พนักงานต้องหารายได้ การยกเลิกสวัสดิการรักษาพยาบาลของบิดามารดา เมื่อเปรียบเทียบความพอใจจากการเป็นพนักงานสายผู้สอนระหว่างมหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พบว่า ความพึงพอใจด้านสวัสดิการ ด้านความมั่นคงในหน้าที่การงาน ด้านอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน ด้านภาระงานทางวิชาการขั้นต่ำ ด้านการประเมินความดีความชอบ ด้านการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้างของพนักงานสายผู้สอน โดยในภาพรวมแล้วสรุปได้คือ พนักงานสายผู้สอนมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีความพึงพอใจมากกว่ามหาวิทยาลัยขอนแก่น ที่ไม่ต่างกันคือ ด้านความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน และด้านความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ

นิตา เขียวพุ่มพวง (2555) ได้ศึกษาเรื่อง “การศึกษาความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่อการปฏิบัติงานหลังออกนอกระบบราชการ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยมหิดล” สรุปความได้ว่า

บุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลที่มีประเภทการจ้างต่างกันมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน โดยรวมแตกต่างกัน เมื่อพิจารณาในแต่ละปัจจัยพบว่า บุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานในด้านปัจจัยจูงใจและปัจจัยค้ำจุนที่แตกต่างกัน และเมื่อพิจารณาในด้านปัจจัยจูงใจแต่ละด้านพบว่า

- บุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานด้านความสำเร็จในการทำงานสูงกว่าบุคลากรที่เป็นพนักงานเงินรายได้ ลูกจ้างเงินงบประมาณและพนักงานเงินรายได้
- บุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานด้านความรับผิดชอบในงานสูงกว่าบุคลากรที่เป็นพนักงานเงินรายได้ ลูกจ้างเงินงบประมาณ และลูกจ้างเงินรายได้
- บุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานด้านความมั่นคงในการทำงานสูงกว่าบุคลากรที่เป็นพนักงานเงินรายได้และลูกจ้างประจำเงินงบประมาณ
- บุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานด้านการได้รับการยอมรับนับถือสูงกว่าบุคลากรที่เป็นพนักงานเงินรายได้ ลูกจ้างเงินงบประมาณ

สำหรับผลการศึกษาในด้านปัจจัยค้ำจุนแต่ละด้านพบว่า

- บุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลที่เป็นพนักงานส่วนงานมีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการสูงกว่าบุคลากรที่เป็นพนักงานเงินรายได้ ลูกจ้างเงินรายได้
- บุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลที่เป็นลูกจ้างเงินงบประมาณ มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการสูงกว่าบุคลากรที่เป็นพนักงานเงินรายได้
- บุคลากรมหาวิทยาลัยมหิดลที่เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงานด้านสภาพแวดล้อมในการทำงานสูงกว่าบุคลากรที่เป็นพนักงานเงินรายได้ ลูกจ้างเงินรายได้

วิชัย ตันศิริ (2549, น. 180-181) ได้ศึกษาเรื่อง “อุดมการณ์ทางการศึกษา: ทฤษฎีและภาคปฏิบัติ” โดยได้อธิบายรูปแบบของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ สำหรับในส่วนของประเทศอังกฤษ ปรากฏว่ารูปแบบมหาวิทยาลัยอังกฤษเป็นแนวทางของอุดมคติทางการศึกษาแบบ “liberal” ที่เน้นการสร้างคนให้เป็นผู้มีสติปัญญาสูง มีคุณพินิจ และมีความรู้รอบด้าน เมื่อพิจารณาถึงสถานภาพขององค์กรและบุคลากรแล้ว สรุปได้คือ มหาวิทยาลัยในอังกฤษเป็นองค์กรมหาชนที่มีไชระบบราชการและได้รับสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้คณาจารย์ของมหาวิทยาลัยในอังกฤษก็ไม่มีสถานภาพเป็นข้าราชการแต่อย่างใด

สุรพล นิติไกรพจน์ (2535, น. 436) ได้ศึกษาเรื่อง “มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์กรมหาชนอิสระ: กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี” โดยได้อธิบายรูปแบบของมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส ที่รัฐได้จัดองค์กรการบริหารมหาวิทยาลัยในรูปแบบองค์กรมหาชนอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชน เหตุที่ประเทศฝรั่งเศสไม่กำหนดรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยให้เป็นแบบระบบราชการ เพราะความสำคัญของลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยที่ต้องการความคล่องตัวด้านการบริหารงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารการเงิน/ทรัพย์สิน โดยเฉพาะด้านการเงินและทรัพย์สินเพื่อที่จะให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างอิสระ

## บทที่ 3

### วิธีการศึกษา

#### 3.1 วิธีการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูล

เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary studying) และการวิจัยเชิงพรรณนา (Description Research) เพื่อเป็นการบรรยายปรากฏการณ์และสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพื่อให้ทราบว่าปัจจัยหรือตัวแปรต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น มีความสัมพันธ์กันอย่างไร ทั้งนี้ได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารจากข้อมูลประเภทต่าง ๆ ก่อนนำมาวิเคราะห์พัฒนาการของประเด็นที่ศึกษา ดังนี้

1) เอกสารชั้นต้น (Primary Source) อาทิ รายงานการอภิปรายเกี่ยวกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ รายงานการประชุมวงงานรัฐสภาในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

2) เอกสารชั้นสอง (Secondary Source) เช่น บทความ หนังสือ ตำราเรียน งานวิจัย วิทยานิพนธ์ งานวิชาการ ในสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ทั้งนี้ได้มีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่ได้รับมาจากแหล่งต่าง ๆ ว่า มีความถูกต้องและสอดคล้องกันหรือไม่ โดยได้ตรวจสอบถึงความน่าเชื่อถือของแหล่งข้อมูลและเอกสารที่นำมาอ้างอิง

#### 3.2 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

3.2.1 การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่ออธิบายความเป็นมา วิวัฒนาการ ปัญหา อุปสรรค และเหตุการณ์การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

3.2.2 การวิเคราะห์เชิงลึก (In-depth Analysis) เป็นการวิเคราะห์แนวคิดของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ และผู้ตัดสินใจทางนโยบาย สำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

3.2.3 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในรูปแบบของผลดีและผลเสียของการมีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

3.2.4 การวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะ (Analysis and Suggestion) เป็นการวิเคราะห์แนวทางการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อการปฏิรูประบบอุดมศึกษาของไทย

## บทที่ 4

### วิวัฒนาการการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

เมื่อได้ประมวลวิวัฒนาการการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้ว จึงอาจแบ่งวิวัฒนาการดังกล่าวได้เป็น 3 ยุค คือ ยุคที่ 1 จุดประกายความคิด ระหว่างปี 2507-2532 ยุคที่ 2 การกิจเปลี่ยนผ่าน ระหว่างปี 2533-2548 และยุคที่ 3 สถานงานสู่เป้าหมาย ระหว่างปี 2549-ปัจจุบัน ตามรายละเอียดดังนี้

#### 4.1 ยุคที่ 1 จุดประกายความคิด ระหว่างปี 2507-2532

ก่อนปี 2507 การจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยนับตั้งแต่การก่อตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปี 2460 ได้มีการจัดตั้งในรูปแบบของส่วนราชการเพื่อเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ผลิตบัณฑิตสำหรับป้อนเข้าสู่การเป็นบุคลากรในระบบราชการและระบบการทำงานของรัฐบาลเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ระหว่างปี 2476-2495 ใช้ชื่อว่า มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง) ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 มีลักษณะเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความเป็นอิสระและไม่เป็นส่วนราชการ โดยสามารถบริหารงานภายในองค์กรอย่างเป็นอิสระได้ในระดับหนึ่งทั้งการจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งการแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ อาทิ ค่าสมัคร ค่าเล่าเรียน ค่าสอบ ค่าตำรา ซึ่งในขณะนั้นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีความเป็นอิสระมากถึงขนาดว่า ไปลงทุนซื้อหุ้นธนาคารเอเซีย เพื่อเป็นสถานที่สำหรับการฝึกงานของนักศึกษาวิชาการบัญชีและเป็นแหล่งรายได้ของมหาวิทยาลัยฯ ด้วย (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551, น. 6) ทั้งนี้บทบัญญัติของมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์ฯ ที่กำหนดว่า มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และนัยตามมาตรา 18 (6) ที่กำหนดว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีสถานภาพเป็นพนักงานโดยไม่ได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการแต่อย่างใด นอกจากนั้นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการมหาวิทยาลัยที่สามารถดำเนินการตัดสินใจเองได้ทุกเรื่อง อนึ่งคณะกรรมการมหาวิทยาลัยประกอบด้วยบุคคลภายในและภายนอกที่มีสัดส่วนเท่ากัน

อย่างไรก็ตาม มีความเปลี่ยนแปลงในเวลาต่อมา เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 จึงมีแก้ไขเพิ่มเติมในการยกฐานะจาก “พนักงาน” ให้เป็น “ข้าราชการ” และในที่สุดเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2500 จึงมีแก้ไขข้อความและยืนยันสถานภาพของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้มีฐานะเป็นส่วนราชการ เพราะฉะนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า สถานภาพของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างปี 2476-2500 เป็นมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นอิสระและไม่เป็นส่วนราชการ รวมทั้งอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานอย่างเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในช่วงเวลานั้นเป็นการวางรากฐานความคิดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างเต็มรูปแบบในเวลาต่อมา

ปี 2507 แนวคิดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เริ่มต้นจากการสัมมนาของนักวิชาการกลุ่มหนึ่งที่น่าโดยศาสตราจารย์ปวย อึ้งภากรณ์ ศาสตราจารย์เสน่ห์ จามริก และศาสตราจารย์สมศักดิ์ ชูโต ในการจัดสัมมนาเรื่อง “ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” ระหว่างวันที่ 1-5 มิถุนายน 2507 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในการสัมมนานั้นได้มีการพิจารณาปัญหาการบริหารมหาวิทยาลัยในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งได้โยงไปสู่ความคิดที่ว่ามหาวิทยาลัยควรจะออกจากระบบราชการ หลังจากการสัมมนาเมื่อปี 2507 ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ส่งผลให้มีการสัมมนาอีก 3 ครั้ง คือ ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 16-18 กรกฎาคม 2509 ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 29-31 กรกฎาคม 2510 และครั้งที่ 3 ระหว่างวันที่ 4-6 กันยายน 2513 เป็นการสัมมนาเรื่อง “มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล” ณ สว่างคนิवास จังหวัดสมุทรปราการ โดยสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ สำหรับการสัมมนาครั้งที่ 3 ได้มีการหยิบยกเอาเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับมาพิจารณาอย่างละเอียด ถี่ถ้วน แล้วประมวลสรุปข้อคิดเห็นเสนอคณะรัฐมนตรี โดยเป็นการเสนอให้มหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการในชื่อของ “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล” ซึ่งการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2514 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการ และมอบให้สภาการศึกษาแห่งชาติจัดทำรายละเอียดพร้อมทั้งยกร่างพระราชบัญญัติที่จะให้เป็นไปตามแนวคิดดังกล่าว เมื่อแล้วเสร็จสภาการศึกษาแห่งชาติได้นำเสนอสภาบริหารคณะปฏิวัติพิจารณาผ่านสำนักนายกรัฐมนตรีในปี 2515 ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องดังกล่าวมีผลเปลี่ยนแปลงการบริหาร และสถานะของมหาวิทยาลัยจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ พิจารณารายละเอียด พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่าง ๆ เพื่อที่สำนักนายกรัฐมนตรีจะได้ประมวลเสนอสภาบริหารคณะปฏิวัติต่อไป ผลการพิจารณาปรากฏว่ามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และคณะปฏิวัติยังไม่พร้อมที่จะให้การดำเนินการปรับปรุงการบริหารมหาวิทยาลัยตามแนวทางดังกล่าว เรื่องจึงชะงักลง (เกรียงไกร ตั้งสุขเกษมสันต์, 2539, น. 33 และ นรเศรษฐ์ บุญชูและคณะ, 2540, น. 19) อนึ่ง รูปแบบของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐดังกล่าวข้างต้นเป็นการสร้างหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grants Committee) ของประเทศอังกฤษ ที่จัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยเป็นก้อน และมีสภาอาจารย์บริหารงานด้านวิชาการและบุคลากรร่วมกับสภามหาวิทยาลัย มุ่งเน้นให้ประชาคมทุกกลุ่มในมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในการบริหาร สำหรับแนวทางดังกล่าวจะแตกต่างกับรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแบบเต็มรูปแบบที่บังคับใช้ในปัจจุบัน (เทียนฉาย กิระนันท์, 2545, น. 43)

[อนึ่ง ช่วงเวลาดังกล่าวมีปรากฏการณ์ที่น่าสนใจเมื่อคราวการจัดทำพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ. 2511 โดยมีความพยายามที่จะจัดตั้งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ให้เป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ซึ่งในครั้งแรกสภาการศึกษาแห่งชาติมีมติสนับสนุนให้เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยไม่เป็นส่วนราชการ แต่ภายหลังมีการเปลี่ยน

มติ โดยให้ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยฯ มีสาระที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยฯ เป็นส่วนราชการแทน (เกรียงไกร ตั้งสุขเกษมสันต์, 2539, น. 47)]

ปี 2515 มีการแยกงานด้านอุดมศึกษาออกจากสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ โดยให้มหาวิทยาลัยของรัฐมาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย (ชื่อแรก คือ ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งใหม่แทนที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐไปสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่า เป็นปัจจัยสนับสนุนประการหนึ่งสำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในอนาคต โดยหากจะให้มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดส่วนราชการระดับกระทรวงแล้ว ก็ให้เป็นส่วนราชการระดับกระทรวงที่มีภารกิจด้านสถาบันอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะ หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2514 ตามที่อ้างถึงข้างต้นแล้ว (เกรียงไกร ตั้งสุขเกษมสันต์, 2539, น. 9)

ปี 2517 เมื่อมีการพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิรูปการศึกษาในปีนั้นเอง ฉะนั้นแนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลได้รับการรื้อฟื้นขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษาในปี 2517 แต่คณะกรรมการฯ คิดว่าต้องการเวลาสร้างความพร้อมทั้งทางด้านรัฐบาลและมหาวิทยาลัย จึงมุ่งสร้างระบบอุดมศึกษาที่เป็นส่วนของระบบราชการ แต่ให้มีเอกภาพในการบริหาร มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และมีการประสานงานระหว่างสถาบันอุดมศึกษาให้ดีขึ้น รวมทั้งมีการเสนอให้จัดกลุ่มสถาบันอุดมศึกษาใหม่ พัฒนาตลาดวิชาและดำเนินการให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบอิสระไม่เป็นส่วนราชการในระยะต้นแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับที่ 5 แต่ความคิดดังกล่าวมิได้บรรลุผล

ปี 2530 ทบวงมหาวิทยาลัยได้ริเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533 - 2547) ขึ้นในปี 2530 โดยมุ่งหวังให้การจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาวดังกล่าวมีลักษณะเป็นแผนรุกไปสู่อนาคตโดยมีฐานอยู่บนข้อมูลการวิจัยเชิงนโยบายเกี่ยวกับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลง ด้านต่างๆ ของประเทศ ตลอดจนเป็นแผนที่ไวต่อการปรับตัวและมีกลไกการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง แผนดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล จำนวน 1 ใน 6 ข้อ คือ "รัฐบาลพึงให้การสนับสนุนการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาตรีกับรัฐ โดยพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้วให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยปรับเปลี่ยนไปเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีฐานะและรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรกตั้ง"

ปี 2531 เป็นช่วงสุดท้ายที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จึงได้มีแนวคิดจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่จังหวัดนครราชสีมา ด้วยเหตุผลประการหนึ่ง ที่อาจวิเคราะห์ได้คือ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณมีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด

นครราชสีมาด้วย ขณะที่ศาสตราจารย์วิจิตร ศรีสอาด ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยในเวลานั้นมีแนวคิดที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแผนอุดมศึกษาศึกษาที่กำหนดไว้ตั้งแต่ปี 2530 สำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เมื่อแนวคิดของผู้บริหารระดับสูงทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำมาบรรจบกันจึงเริ่มมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยในปี 2532 คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในปีต่อไป

#### 4.2 ยุคที่ 2 การกิจเปลี่ยนผ่าน ระหว่างปี 2533-2548

ปี 2533 โดยในปีดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นการเปิดฉากยุคใหม่ของการอุดมศึกษาไทยที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรูปแบบใหม่ คือ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ได้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย สำหรับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างเต็มรูปแบบแห่งแรกของประเทศไทยซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคลแต่ไม่เป็นส่วนราชการ โดยรูปแบบบริหารงานที่เป็นอิสระภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจดำเนินการทุกอย่างของมหาวิทยาลัย ยกเว้นเรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ก็ให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลเป็นผู้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับบุคลากรของมหาวิทยาลัยฯ จะเป็นพนักงานมิใช่ข้าราชการ และการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในครั้งนี้เป็นการจัดตั้งขึ้นมาใหม่ มิใช่เป็นการนำมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมาปรับสภาพให้เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐแต่อย่างใด อนึ่ง รูปแบบดังกล่าวนี้มีความแตกต่างจากรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐใน **ข้อ 4.1 ยุคที่ 1 จุดประกายความคิด ระหว่างปี 2507-2532** ที่เป็นผลมาจากการสัมมนาในปี 2509, 2510 และ 2513 ซึ่งอ้างถึงแล้ว สำหรับรูปแบบของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีกลายเป็นรูปแบบตัวอย่างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งเพิ่มเติมขึ้นมาภายหลังในเวลาต่อมา (เทียนฉาย กิระนันท์, 2545, น. 43)

ปี 2534 รัฐบาลสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีนโยบายที่จะพัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้มีสภาพเป็นมหาวิทยาลัยที่มิใช่ส่วนราชการ ในครั้งนั้นมีมหาวิทยาลัยยืนยันที่จะออกนอกระบบราชการและได้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อคณะรัฐมนตรีจำนวน 16 แห่ง (จากจำนวน 20 แห่ง) และคณะรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติทั้ง 16 ฉบับ เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่ได้รับการพิจารณา เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบ จึงมีมติให้เลื่อนการพิจารณาออกไป และโดยที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้หมดอายุลง จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติตกไป ทั้งนี้มีกลุ่มบุคคลที่ไม่เห็นด้วยได้ แสดงออกในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ทำหนังสือคัดค้านการออกนอกระบบ ไปยังผู้บริหารระดับสูงของประเทศ การชุมนุมประท้วง และการให้ความคิดเห็นทางสื่อสิ่งพิมพ์โดยเฉพาะ

ในช่วงที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ท่ามกลางกระแสคัดค้านจากบุคคลต่าง ๆ ทั้งภายในมหาวิทยาลัย และภายนอกมหาวิทยาลัยได้ปรากฏให้ทราบทางสื่อสิ่งพิมพ์อย่างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตามช่วงเวลาดังกล่าวนี้เป็นจุดที่เกือบจะมีการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยในภาพรวมทั้งระบบ เพราะสถานการณ์การเมืองในช่วงนั้นอยู่ในช่วงการปกครองแบบอำนาจนิยมซึ่งการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) จึงทำให้การเสนอกฎหมายจากคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความสะดวกและสามารถตรากฎหมายได้อย่างรวดเร็วกว่าในสมัยที่มีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ปี 2535 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ในปีนั้นและจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยฯ โดยมหาวิทยาลัยฯ มีรูปแบบเหมือนกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี กล่าวคือ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นนิติบุคคลแต่ไม่เป็นส่วนราชการ โดยในรูปแบบบริหารงานโดยอิสระภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย สำหรับบุคลากรของมหาวิทยาลัยฯ จะเป็นพนักงานมิใช่ข้าราชการ และการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในครั้งนี้เป็นการจัดตั้งขึ้นมาใหม่ มิใช่เป็นการนำมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมาปรับสถานภาพให้เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐแต่อย่างใด

ปี 2540 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้จึงเป็นผลให้มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยต้องปรับสถานภาพจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงเป็นมหาวิทยาลัยจำนวน 2 แห่งแรกที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่โดยที่มหาวิทยาลัยทั้ง 2 แห่งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษาเกี่ยวกับพุทธศาสนาเป็นการเฉพาะมิใช่เป็นการศึกษาเป็นการทั่วไปเหมือนกับมหาวิทยาลัยโดยปกติ จึงมิใช่ประเด็นการศึกษาสำหรับเอกสารวิชาการฉบับนี้

ปี 2541 รัฐบาลที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการตามนโยบายที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญต่อการผลักดันให้เกิดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอย่างจริงจังอย่างที่เรียกว่า “big push” ใน 4 เหตุการณ์ดังนี้

เหตุการณ์ที่ 1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 ให้ความเห็นชอบเงื่อนไขการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยมีกรอบนโยบายสำคัญที่ทบวงมหาวิทยาลัยต้องรับผิดชอบดำเนินการ ประกอบด้วย

(1) มหาวิทยาลัยจะได้รับมอบอำนาจการบริหารงบประมาณในส่วนงบดำเนินการที่มีใช้เงินเดือนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 เป็นต้นไป โดยสร้างระบบการติดตามผลการ

ปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในเรื่องความสามารถในการตรวจสอบได้และความโปร่งใสในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

(2) มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจะได้รับการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ (Autonomous University) หรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลภายในปี 2545 โดยภายในเดือนธันวาคม 2541 จะมีมหาวิทยาลัยของรัฐอย่างน้อย 1 แห่ง ปรับสภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

อนึ่ง ข้อความบางส่วนในหนังสือแสดงเจตจำนงในกรอบนโยบายเพื่อการพัฒนาในด้านการศึกษาจากเงินกู้ธนาคารพัฒนาเอเชียที่ระบุไว้อย่างชัดเจน คือ “ภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน” (The Government confirms its commitment to make all public universities autonomous by 2002)

(สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2545ข, น. 53)

เหตุการณ์ที่ 2 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ในปีดังกล่าว โดยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งที่ 5 ของประเทศ แต่ถ้าพิจารณาถึงสถานภาพเดิมของมหาวิทยาลัยฯ ที่เป็นส่วนราชการแล้วและไม่รวมถึงมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการศึกษาด้านพุทธศาสนา จำนวน 2 แห่งแล้ว อาจกล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการโดยมีการเรียนการสอนเป็นการทั่วไปมิได้วัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะสำหรับการศึกษาเกี่ยวกับพุทธศาสนา ทั้งนี้ ในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติฯ มีความที่ชัดเจนขึ้นกว่ามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ กล่าวคือ มีการระบุให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541 เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ ซึ่งข้อความดังกล่าวได้นำมาบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับหลัง ๆ สำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนั้นเป็นความสำเร็จอย่างยิ่งของคณะรัฐมนตรีและทบวงมหาวิทยาลัยในสมัยนั้นที่สามารถสร้างความเข้าใจกับบุคลากรของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ชื่อเดิม) และกระแสนักภายนอก และส่งผลให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีกลายเป็น “มหาวิทยาลัยนาร่อง” ที่เป็นแบบอย่างให้แก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในระยะเวลาต่อมา ได้ประมวลผลจากวิธีการรูปแบบ สภาพปัญหา ความสำเร็จ ความไม่สำเร็จ อุปสรรค รวมทั้งผลลัพธ์ของการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มาปรับปรุงเพื่อจัดทำแนวทางให้สอดคล้องกับมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและกำลังจะปรับสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

เหตุการณ์ที่ 3 คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 กำหนดหลักการไม่ให้เพิ่มอัตราข้าราชการใหม่ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 และให้ส่วนราชการขุดเล็กตำแหน่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนตำแหน่งจากการเกษียณอายุราชการ จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นผลในเวลาต่อมาให้มหาวิทยาลัยของรัฐต้องขุดตำแหน่งและเตรียมสรรหาบุคลากรในรูปแบบใหม่ที่เป็น “พนักงานมหาวิทยาลัย” ที่มีตำแหน่งและเงินเดือนประจำ

เหตุการณ์ที่ 4 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ในปีดังกล่าวและมีการจัดตั้งที่จังหวัดเชียงราย โดยมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่และไม่เป็นการนำมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการมาปรับสถานภาพให้เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐแต่อย่างใดในลักษณะเดียวกันกับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

ปี 2542 การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 มีมติเห็นชอบหลักการแผนปฏิบัติการในการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 2 มิถุนายน และวันที่ 31 สิงหาคม 2542 ที่เป็นการอนุมัติหลักการให้มหาวิทยาลัยจ้างลูกจ้างในลักษณะการจ้างพิเศษที่มีวาระการจ้างที่กำหนดเวลาชัดเจนแทนการบรรจุข้าราชการใหม่ อันเป็นการกำหนดการจ้างบุคลากรแทนตำแหน่งข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่ว่างลงจากการเกษียณอายุราชการ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีนี้เป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากเมื่อบุคลากรรุ่นใหม่ของมหาวิทยาลัยเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นผลในเวลาต่อมาที่ทำให้แรงต้านทานจากบุคลากรของมหาวิทยาลัยต่อความเปลี่ยนแปลงมีน้อยลง ด้วยเหตุที่บุคลากรประเภทพนักงานจะไม่คัดค้านการปรับสภาพมหาวิทยาลัยของรัฐเนื่องจากการมีพนักงานมหาวิทยาลัยถูกออกแบบสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ขณะที่ข้าราชการในมหาวิทยาลัยบางส่วนไม่ได้คัดค้านเรื่องนี้ ถ้าหากยังคงรักษาสถานภาพข้าราชการไว้คงเดิมแม้ว่าจะมีพนักงานมหาวิทยาลัยจะมีเพิ่มขึ้นมากจนเป็นบุคลากรหลักของมหาวิทยาลัยก็ตาม

ปี 2542-2548 เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นหลักการในเรื่องการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐแล้ว ฉะนั้นในแต่ละมหาวิทยาลัยจึงเริ่มดำเนินการสร้างความเข้าใจและรับความเห็นชอบจากประชาคมในมหาวิทยาลัย ตลอดจนการยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อรัฐสภาต่อไป อย่างไรก็ตามกระแสคัดค้านจากประชาคมของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ยังไม่เห็นด้วยต่อแนวทางดังกล่าวทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปรับสถานภาพดังกล่าว และในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ รัฐบาลก็ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นรูปธรรมสำหรับการปรับสภาพให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลภายในปี 2545 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 ทั้งนี้ในสมัยคณะรัฐมนตรีที่มีนายทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ระหว่างปี 2544-2549 ได้มีความพยายามผลักดันการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา ตั้งแต่ขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาคมในมหาวิทยาลัยหรือในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา ทั้งนี้ได้มีเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาไปหลายฉบับ แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากรัฐสภาและสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดวาระลงก่อน แต่ก็ถึงกระนั้นการดำเนินการดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นความสูญเปล่า เพราะอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินการในช่วงเวลานั้นเป็นการปูพื้นฐานไปสู่การปรับสถานภาพของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในช่วงเวลาต่อไป เมื่อมีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2549 อันเป็น big push หรือแรงผลักดันครั้งสำคัญในยุคที่ 3 สานงานสู่เป้าหมาย ระหว่างปี 2549-ปัจจุบัน

### 4.3 ยุคที่ 3 สถานงานสู่เป้าหมาย ระหว่างปี 2549-ปัจจุบัน

เหตุการณ์ยึดอำนาจในวันที่ 19 กันยายน 2549 มีผลกระทบโดยตรงต่อประเด็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยที่คณะรัฐมนตรีคณะใหม่ซึ่งพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี และศาสตราจารย์วิจิตร ศรีสอ้าน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งศาสตราจารย์วิจิตร ศรีสอ้าน ขณะดำรงตำแหน่งปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ได้มีส่วนสนับสนุนและผลักดันการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์มาตั้งแต่ต้นแล้ว ดังนั้นเมื่อมารับตำแหน่งรัฐมนตรีในครั้งนีจึงได้สนับสนุนนโยบายสำคัญประการหนึ่งของคณะรัฐมนตรีสำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สำหรับผลลัพธ์ของคณะรัฐมนตรีซึ่งพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในการผลักดันเรื่องนี้พบว่า ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยในปี 2550 มีการตรากฎหมายให้มหาวิทยาลัย จำนวน 2 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยมหิดลและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ได้ปรับสถานภาพให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ส่วนในปี 2551 มีการตรากฎหมายให้มหาวิทยาลัย จำนวน 5 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ได้ปรับสภาพให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวมทั้งสิ้นมีมหาวิทยาลัย 7 แห่งที่ได้รับการปรับสถานภาพในสมัยคณะรัฐมนตรีคณะนี้

ต่อมาในปี 2553 สมัยคณะรัฐมนตรีที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยพะเยาเพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สำหรับกรณีนี้มีความแตกต่างกับกรณีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือกรณีที่มหาวิทยาลัยมหิดลปรับสถานภาพจากส่วนราชการเดิมเพื่อมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่ทว่ากรณีมหาวิทยาลัยพะเยาเป็นการแปรสภาพจากวิทยาเขตพะเยา มหาวิทยาลัยนเรศวร หรือกล่าวได้อีกนัยหนึ่ง คือ การนำองค์บางส่วนของมหาวิทยาลัยนเรศวรมาปรับสถานภาพ ส่วนการจัดตั้งมหาวิทยาลัยนวมินทราชินีก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่มีความแตกต่างเป็นการเฉพาะ โดยเหตุที่เป็นการนำวิทยาลัยแพทยศาสตร์กรุงเทพมหานครและวชิรพยาบาล และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ในสังกัดสำนักงานการแพทย์ กรุงเทพมหานคร มาจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในสังกัดกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รายงานการศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาเฉพาะมหาวิทยาลัยสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น)

หลังจากนั้นในปี 2555 สมัยคณะรัฐมนตรีที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการจัดตั้งสถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา สำหรับกรณีนี้มีความแตกต่างกับกรณีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือกรณีที่มหาวิทยาลัยมหิดลปรับสถานภาพจากส่วนราชการเดิมเพื่อมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เนื่องจากก่อนหน้านี้สถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนาเป็นสถาบันในกำกับของมหาวิทยาลัยศิลปากร โดยไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการมาตั้งแต่ต้นแล้ว ดังนั้นจึงมีการนำองค์กภาพบางส่วนที่ไม่เป็นส่วนราชการของมหาวิทยาลัยศิลปากรมาเป็นสถาบันการศึกษาที่มีฐานะเทียบเท่ากับมหาวิทยาลัย

ระหว่างปี 2557-ปัจจุบัน ได้มีแรงผลักดันความเคลื่อนไหวทางการบริหารราชการที่ได้ปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในสมัยคณะรัฐมนตรีที่พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยระหว่างปี 2558-เดือนมิถุนายน 2559 มีการตรากฎหมายที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยจำนวน 7 แห่ง ประกอบด้วย 1) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2) มหาวิทยาลัยขอนแก่น 3) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 4) มหาวิทยาลัยสวนดุสิต [ชื่อเดิม คือ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต] 5) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 6) มหาวิทยาลัยศิลปากร และ 7) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559 พิจารณาให้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. .... เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า แนวนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวอาจเป็นพลังกดดันให้มหาวิทยาลัยส่วนที่เหลือได้เร่งพิจารณาการปรับสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อไป

**ตาราง 1 นโยบายคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการปรับสถานภาพ  
มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**

ลำดับคณะรัฐมนตรีและนาม ของนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น	ระยะเวลา (พ.ศ.)	สาระของนโยบาย
1. คณะรัฐมนตรีคณะที่ 33 ซึ่งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี	2516-2517	รัฐบาลนี้จะส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพ และมีความรับผิดชอบทางวิชาการ มีความอิสระ และคล่องตัวในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ทั้งในด้านการเงินและการบริหารงานบุคคล
2. คณะรัฐมนตรีคณะที่ 34 ซึ่งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี	2517-2518	ในด้านอุดมศึกษา จะสนับสนุนความเป็นอิสระในการดำเนินงานทั้งด้านวิชาการและการบริหารของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ
3. คณะรัฐมนตรีคณะที่ 35 ซึ่งหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี	2518	รัฐบาลนี้จะสนับสนุนหลักเกี่ยวกับการดำเนินงานชั้นอุดมศึกษาที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีอิสระในการดำเนินงานมากที่สุดโดยเฉพาะในทางวิชาการ
4. คณะรัฐมนตรีคณะที่ 37 ซึ่งหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี	2519	สำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษา จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีอิสระในการดำเนินงานให้มากที่สุดโดยเฉพาะในด้านวิชาการ
5. คณะรัฐมนตรีคณะที่ 47 ซึ่งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี	2534-2535	พัฒนาระบบบริหารสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น
6. คณะรัฐมนตรีคณะที่ 50 ซึ่งนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี	2535-2538	ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาทุกสังกัดมีความคล่องตัว และมีความเป็นอิสระ เพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ
7. คณะรัฐมนตรีคณะที่ 51 ซึ่งนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี	2538-2539	ปรับปรุงระบบบริหารในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐให้มีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อความเป็นเลิศทางวิชาการ
8. คณะรัฐมนตรีคณะที่ 53 ซึ่งนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี	2540-2544	ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีความพร้อมสามารถดำเนินการอย่างมีอิสระด้านงบประมาณและการบริหารจัดการ โดยอาจดำเนินการเฉพาะส่วนที่มีความพร้อมก่อนก็ได้

ที่มา: ฐากร จุรินทร์ สารวจและรวบรวมจาก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ม.ป.ป.)

ตาราง 2 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับหลักการสำคัญสำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ลำดับที่	เรื่อง	วันที่มี มติ	สาระสำคัญ
1.	การปฏิรูประบบราชการ	28 เม.ย. 2541	กำหนดหลักการไม่ให้เพิ่มอัตราข้าราชการใหม่ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 และให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนตำแหน่งจากการเกษียณอายุราชการ
2.	ขอส่งแผนปฏิบัติการในการดำเนินการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล	25 พ.ค. 2542	เห็นชอบหลักการแผนปฏิบัติการในการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล
3.	ขออนุมัติการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างบุคลากรทดแทนอัตราข้าราชการ	1 มิ.ย. 2542	อนุมัติหลักการให้มหาวิทยาลัยจ้างลูกจ้างในลักษณะการจ้างพิเศษที่มีวาระการจ้างที่กำหนดเวลาชัดเจนแทนการบรรจุข้าราชการใหม่
4.	ขอทบทวนการอนุมัติจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ้างบุคลากรทดแทนอัตราข้าราชการ	31 ส.ค. 2542	เห็นชอบหลักการให้สำนักงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างบุคคลตามสัญญาจ้าง จนกว่ามหาวิทยาลัยจะปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
5.	หลักการและแนวทางการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ	14 มี.ค. 2543	เห็นชอบหลักการและแนวทางในการดำเนินการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
6.	ร่างพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่จะออกนอกระบบ	19 ส.ค. 2546	กำหนดหลักการกลางให้มหาวิทยาลัยปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ
7.	ขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ....	2 พ.ย. 2547	กำหนดหลักการคำเรียกสถานภาพของบุคลากรว่า “พนักงานมหาวิทยาลัย”

ที่มา กระทรวงศึกษาธิการ, 2558, น. 2-3

หมายเหตุ ลำดับที่ 1 ถูกยกเลิกและให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 23 กันยายน 2546 เรื่อง ยุทธศาสตร์การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐ แทน

## บทที่ 5

### รูปแบบและผลกระทบด้านต่าง ๆ ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

การก่อตั้งและแนวคิดสถาปนามหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเริ่มมีมาก่อนปี 2507 และได้มีการเสนอแนวคิดที่ชัดเจนขึ้นในปี 2507 ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดส่วนหนึ่งมาจากประสบการณ์ในต่างประเทศ และได้ปรับมาเป็นรูปแบบหรือหลักการกลางของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงนำเสนอรายละเอียดดังกล่าวพร้อมทั้งผลกระทบด้านต่าง ๆ ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนี้

#### 5.1 บทวิเคราะห์แนวคิดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยสังเขป

จากแนวทฤษฎีที่อ้างถึงในบทที่ 2 และข้อมูลวิวัฒนาการการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่อ้างถึงในบทที่ 4 จะพบว่า จากแนวความคิดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ อาทิ ฝรั่งเศส ที่สถานภาพของมหาวิทยาลัยจะมีฐานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ เพื่อให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวทางการบริหารทั้งการจัดองค์กรบริหาร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ และการบริหารการเงิน/ทรัพย์สิน ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ว่า นายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโสซึ่งสำเร็จการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศส ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาปรับประยุกต์ในประเทศไทยด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี 2476 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีรูปแบบการบริหารเป็นอิสระทั้งนี้บัญญัติตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 มีนัยตามมาตรา 7 ที่กำหนดว่า มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และนัยตามมาตรา 18 (6) ที่กำหนดว่า บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีสถานภาพเป็นพนักงาน โดยไม่ได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดตั้งในเวลาต่อมาในปี 2486 คือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (มหาวิทยาลัยมหิดล) และมหาวิทยาลัยศิลปากร ก็มีฐานะเป็นส่วนราชการตามปกติ

โดยแนวคิดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอันเป็นความหมายที่ชัดเจนและรับทราบโดยทั่วไปเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในปี 2507 ซึ่งเริ่มต้นจากการสัมมนาของนักวิชาการกลุ่มหนึ่งเรื่อง “ปัญหาและบทบาทมหาวิทยาลัยในประเทศไทย” ระหว่างวันที่ 1-5 มิถุนายน 2507 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทั้งนี้มีความเป็นไปได้ของแนวคิดดังกล่าวของนักวิชาการกลุ่มดังกล่าวเป็นการรับทราบและซึมซับประสบการณ์จากต่างประเทศที่มหาวิทยาลัยของรัฐในหลายประเทศมีความเป็นอิสระและไม่อยู่ในระบบราชการ/รัฐการ อาทิ อังกฤษ ฝรั่งเศส และได้ผลักดันจนมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีในปี 2533 ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแบบเต็มรูปแบบแห่งแรกของไทย (ไม่รวมถึงมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ระหว่างปี 2476-2500 ที่มีความหมายและบริบทต่างกัน)

## 5.2 หลักการกลางของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

หลักการกลางฯ กำหนดให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐยังคงมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ โดยกระทรวงที่รับผิดชอบและเป็นหน่วยงานของรัฐที่ยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณอย่างเพียงพอ ที่จะประกันคุณภาพการศึกษาไว้ได้ การบริหารงานต่างๆ จะสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยเป็นส่วนใหญ่ และมีความเป็นอิสระในการบริหารงานด้านต่าง ๆ ทั้งการบริหารงานบุคคล บริหารงบประมาณและทรัพย์สิน และบริหารวิชาการ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 19 สิงหาคม 2546 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2546, น. 3-7) โดยสรุปได้ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและยังคงได้รับการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในจำนวนที่เพียงพอที่จำเป็นต่อการประกันคุณภาพการศึกษา

2. การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ทั้งการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริหารวิชาการและการทำนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม ต้องมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของสังคม นโยบายของรัฐบาลและแผนการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้การผลิตบัณฑิตต้องให้ออกาสทางการศึกษาแก่ประชาชน โดยไม่เลือกปฏิบัติ

3. ความคล่องตัวของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกลไกของสภามหาวิทยาลัยที่จะกำหนดระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ได้เองภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

4. สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัย กำหนดให้องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยจะต้องมาจากบุคคลภายนอกมากกว่าบุคคลภายใน และกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่มาจากบุคคลภายนอกซึ่งจะต้องสรรหาจากรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเสนอ โดยการบริหารมหาวิทยาลัยให้อธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุด มีหน้าที่บริหารมหาวิทยาลัยภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัย การได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีต้องเป็นกระบวนการที่โปร่งใสไม่ใช้วิธีการเลือกตั้งแต่ให้ใช้วิธีการสรรหาตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

5. การบริหารมหาวิทยาลัยให้ใช้หลักบริหารจัดการที่ดี (Good Government) ในการออกระเบียบ ข้อบังคับและแนวทางในการดำเนินกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย

6. การบริหารงานบุคคล เมื่อเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วข้าราชการและลูกจ้างประจำของมหาวิทยาลัยสามารถเลือกสถานภาพได้ตามความสมัครใจ หากสมัครใจเปลี่ยนสถานภาพภายหลังกฎหมายใช้บังคับก็จะมีสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และให้คงสิทธิการเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและสิทธิประโยชน์อื่นตามที่รัฐกำหนด ซึ่งการ

บริหารงานบุคคลให้ตราเป็นข้อบังคับ โดยมีองค์กรบริหารงานบุคคลที่บุคลากรมีส่วนร่วมยึดหลักการบริหารในระบบคุณธรรม (Merit System) มีระบบการประเมินผลการทำงานของบุคลากรที่โปร่งใส

7. งบประมาณและทรัพย์สิน ให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยเป็นจำนวนที่เพียงพอ เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและการประกันคุณภาพการศึกษา โดยให้ถือว่าเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย กรณีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายและมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินสนับสนุนจากแหล่งอื่นได้ รัฐพึงจัดสรรงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง มหาวิทยาลัยสามารถถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ได้ รวมทั้งอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้ทักให้ หรือได้มาโดยการซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ และให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย โดยให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ จัดหาประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้ และรายได้ที่เกิดขึ้นให้ถือเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยต้องมีระบบบริหารการเงินและระบบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่ขัดแย้งกับมาตรฐานและนโยบายการบัญชีที่รัฐกำหนด การจ่ายเงินต้องทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยการอนุมัติของสภามหาวิทยาลัย และมีกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

8. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างส่วนงานภายในมหาวิทยาลัย และระหว่างสถาบันการศึกษา ชุมชน สถานประกอบการ และหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

9. การบริหารงานวิชาการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยให้การดำเนินการเสรีจสิ้นสุดที่สภามหาวิทยาลัยมากที่สุด ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานทางวิชาการที่รัฐกำหนด โดยให้สภามหาวิทยาลัยและผู้บริหารมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการทำวิจัยและนำผลงานวิจัยไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ชุมชน และประเทศชาติ

10. การกำกับตรวจสอบ ให้มีการกำกับตรวจสอบโดยกลไกภายในและภายนอก มหาวิทยาลัย การกำกับตรวจสอบภายใน ให้สภามหาวิทยาลัยวางระเบียบและกลไกเพื่อควบคุมติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยให้ประชาคมในมหาวิทยาลัยมีส่วนร่วม การกำกับตรวจสอบภายนอก ให้กระทำโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กลไกงบประมาณ นโยบายของรัฐบาล และระบบการรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแล โดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ในกรณีที่การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรม อันดี หรือมีความขัดแย้งเกิดขึ้นภายในมหาวิทยาลัย หากปล่อยทิ้งไว้จะเกิดความเสียหายต่อสังคมและประเทศชาติโดยรวม ให้รัฐมนตรีที่กำกับดูแล นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

### 5.3 ผลกระทบในเชิงบวกหรือข้อดีของการปรับสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ทั้งนี้อาจพิจารณาถึงความจำเป็นและการประมวลผลกระทบในเชิงบวกหรือข้อดีของการปรับสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.) ได้ดังนี้

5.3.1 มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตหนึ่ง การดำเนินงานทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น ต้องอาศัยความเป็นอิสระและการมีเสรีภาพทางวิชาการอย่างมาก เพื่อที่จะได้ค้นคว้าหาความรู้ใหม่ และถ่ายทอดความรู้นั้นให้เกิดประโยชน์แก่สังคม อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระนั้นได้กำหนดให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้มหาวิทยาลัยใช้ประโยชน์จากความเป็นอิสระจนเกินขอบเขต

5.3.2 การกำหนดให้การดำเนินงานสิ้นสุดที่มหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรปกครองสูงสุดนั้น ทำให้ขั้นตอนในการดำเนินงานน้อยลง ส่งผลให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

5.3.3 มีการบริหารในรูปคณะบุคคลในแต่ละระดับ ใช้ระบบรวมบริการแต่แยกภารกิจ มีระบบการเงินที่คล่องตัว ตรวจสอบได้ภายหลัง (Past Auditing) จากงบประมาณรูปเงินก้อน (Block Grant) และมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดหา ประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยในรูปแบบมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ถือเป็นนวัตกรรมของการอุดมศึกษา เนื่องจากเดิมสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้รับการจัดตั้งให้เป็น “ส่วนราชการ” ใช้กฎระเบียบ การดำเนินงานของทางราชการเป็นหลัก ซึ่งกฎเกณฑ์และระเบียบของทางราชการหลายอย่างไม่เหมาะกับมหาวิทยาลัย การแสวงหาและพัฒนารูปแบบ ระบบและวิธีการใหม่นี้จะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถกระทำการกิจได้ดีขึ้น มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล ตอบสนองความต้องการของประเทศและให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศชาติให้สามารถแข่งขันได้จึงเป็นเรื่องใหม่หรือนวัตกรรมที่ทำทลายความสามารถในการพัฒนาระบบบริหารมหาวิทยาลัยไทยเป็นอย่างมาก

5.3.4 มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง พร้อมทั้งกำหนดวิธีการปฏิบัติที่จะทำให้เกิดความคล่องตัวเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างทันท่วงที

5.3.5 มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถพัฒนาระบบบริหารงานด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะงานและธรรมชาติของมหาวิทยาลัยได้เอง ดังนี้

5.3.5.1 การจัดองค์กร มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดรูปแบบขององค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย และมีอำนาจจัดตั้งและกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ เหล่านี้

5.3.5.2 การบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดและดำเนินการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง รวมทั้งการกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทน ฯลฯ ซึ่งทำให้คล่องตัวและสามารถเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดได้

5.3.5.3 การบริหารงานวิชาการ มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการเปิดหลักสูตรสาขาวิชาต่าง ๆ กำหนดเนื้อหาสาระของหลักสูตร วิธีการเรียนการสอน คุณสมบัติของผู้สอน ฯลฯ ที่สอดคล้องกับนโยบาย และมาตรฐานวิชาการของหน่วยงานกลาง เช่น มาตรฐานหลักสูตร การประกันคุณภาพการศึกษา เป็นต้น

5.3.5.4 การบริหารการเงินและทรัพย์สิน มหาวิทยาลัยสามารถกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีความ คล่องตัว ยืดหยุ่น เพื่อให้เหมาะสมกับงานมหาวิทยาลัยและวิทยาการที่ปรับเปลี่ยนใหม่ นอกจากนี้การกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไป ย่อมทำให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณให้เหมาะสมกับภารกิจของมหาวิทยาลัยในแต่ละด้าน ตามนโยบายและแผนงานของมหาวิทยาลัยได้ดีกว่าการจัดสรรงบประมาณตามวิธีการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

5.3.6 มหาวิทยาลัยกับรัฐบาลยังมีความสัมพันธ์กัน เนื่องจากมหาวิทยาลัยยังรับเงินอุดหนุนจากรัฐ แต่ความสัมพันธ์จะเป็นไปในลักษณะการกำกับดูแลมากกว่าการบังคับบัญชา

5.3.7 การปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะทำให้การบริหารจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพ เพราะกระจายอำนาจการบริหารให้แก่สถานศึกษา ทำให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพขึ้น

5.3.8 จุดอ่อนของมหาวิทยาลัยในระบบราชการ คือ การประเมินผลบุคลากรเป็นรายบุคคล เนื่องจากในทางปฏิบัติ วัฒนธรรมองค์กรแบบหน่วยราชการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นปัจจัยที่ทำให้ไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานบุคลากรในมหาวิทยาลัยอย่างจริงจังถึงขนาดที่เป็นผลให้ผู้หย่อนความสามารถในการปฏิบัติราชการต้องพ้นสภาพจากหน่วยงานไปได้ ขณะที่ระบบการประเมินผลของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสามารถดำเนินการได้อย่างจริงจังตามมาตรฐานการบริหารงานบุคคลได้มากกว่า

#### **5.4 ผลกระทบในเชิงลบหรือข้อเสียของการปรับสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**

ทั้งนี้อาจพิจารณาถึงความจำเป็นและประมวผลผลกระทบในเชิงลบหรือข้อเสียของการปรับสถานภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.) ได้ดังนี้

5.4.1 มีความเชื่อในบุคคลบางกลุ่มว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอาจจัดเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงเกินไป ทำให้เกิดผลกระทบต่อนักศึกษาผู้มีรายได้น้อย

5.4.2 มีการคาดการณ์ว่า มหาวิทยาลัยจะตอบสนองความต้องการทางธุรกิจด้วยการเปิดการเรียนการสอนที่ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานเท่านั้น แต่ในบางสาขา อาทิ สาขาปรัชญาหรือสาขาประวัติศาสตร์ อาจไม่มีการส่งเสริมให้เปิดการเรียนการสอนแต่อย่างใด

5.4.3 การปรับเปลี่ยนมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งบุคลากรก็ต้องเปลี่ยนไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย อาจทำให้เกิดความรู้สึกไม่มั่นคงในอาชีพเมื่อเปรียบเทียบกับระบบราชการ ซึ่งเป็นระบบที่ให้ความมั่นคงมาก

5.4.4 การบริหารงานบุคคล โดยมีความไม่มั่นใจในระบบบริหารงานบุคคล เพราะอาจจะมี ความไม่มั่นคงเหมือนระบบราชการ เงินเดือนและผลประโยชน์ก็อยู่คงที่ไม่มีรายละเอียดชัดเจน การมีระบบ กู้งานในหน่วยงานเดียวกัน เป็นต้น

5.4.5 การสรรหาผู้บริหารในระดับต่าง ๆ จะมีความเป็นธรรมและยึดหลักคุณธรรมหรือไม่ เพราะถ้าผู้บริหารมีการบริหารงานที่ไม่เป็นธรรม อาจมีการกั้นกั้นในการประเมินผลงานของ พนักงานมหาวิทยาลัยก็ได้

5.4.6 เนื่องจากมหาวิทยาลัยอยู่ในระบบราชการมานาน อาจมีผลทำให้บุคลากรของมหาวิทยาลัย จำนวนไม่น้อยมีจิตใจผูกติดอยู่กับระบบราชการ (Bureaucratic Mentality) คือ มีความคิดที่ยึดติดกับ ระเบียบ จนกระทั่งคิดว่า กฎระเบียบสำคัญกว่าอุดมการณ์ และหากคนเหล่านี้ไม่สามารถปรับเปลี่ยน ความคิดและพฤติกรรมได้อาจส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัยที่ต้องการดำเนินงานในลักษณะที่ไม่ยึดติด กับระบบราชการ

5.4.7 การให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งกำหนดกฎเกณฑ์หรือระเบียบในเรื่องต่าง ๆ เอง ถ้ามีความ แตกต่างกันมาก อาจทำให้เกิดการแข่งขันสูง หรือเกิดการไหลจากมหาวิทยาลัยหนึ่งไปสู่มหาวิทยาลัย หนึ่ง

5.4.8 การกำหนดให้การดำเนินงานทุกอย่างสิ้นสุดที่มหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยเป็น องค์กรสูงสุด ถ้าหากสภามหาวิทยาลัยไม่เข้มแข็ง ก็จะทำให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยไม่ประสบ ผลสำเร็จได้

5.4.9 ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล กล่าวคือ อาจมีความกระแสดความไม่มั่นใจว่า นโยบาย ของรัฐบาลในเรื่องนี้จะเป็นไปในแนวทางเดียวกันตลอดไปทุกรัฐบาล

5.4.10 หลักเกณฑ์การสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาลยังไม่ชัดเจน

5.4.11 การเร่งรัดนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ทำให้ไม่มั่นใจว่า ได้มีการกระทำด้วย ความรอบคอบเพียงใด

## บทที่ 6

### บทวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีทั้งมิติด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อาจวิเคราะห์และจำแนกได้ดังนี้

#### 6.1 แนวคิดการปฏิรูประบบราชการด้วยการกำหนดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐที่เหมาะสม

โดยแนวคิดปรากฏชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ประมาณปี 2530-2535 เป็นต้นมา เริ่มจากปรัชญาแนวคิดทางการบริหารราชการแผ่นดินที่พิจารณาแล้วว่า โครงสร้างหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ (Administrative agencies) มีความเหมาะสมต่อการให้บริการสาธารณะที่ทำให้บริการบางด้าน อาทิ การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบ การยุติธรรม ความมั่นคง หรือภารกิจที่มีการกระทำซ้ำๆ ที่ไม่มีความซ้ำซ้อนในเนื้อหา อาทิ การทำบัตรประชาชน แต่ภารกิจบางสาขามีความไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในสาขาที่มีความซับซ้อนหรือความก้าวหน้าทางวิทยาการ อาทิ ภารกิจด้านการอุดมศึกษา การวิจัย การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสาธารณสุข ฯลฯ ซึ่งโดยปกติแล้วโครงสร้างการทำงานของส่วนราชการมีวัฒนธรรมองค์กรพร้อมทั้งรูปแบบการทำงานที่มีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูง มีความล่าช้า ไม่มีความคล่องตัว ยึดมั่นในกฎระเบียบโดยไม่มีความยืดหยุ่นหรือคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การแต่งตั้งบุคคลและผู้บริหารมีแนวโน้มที่จะยึดถืออาวุโสมากกว่าหลักความสามารถ ระบบค่าตอบแทนมีอัตราที่ต่ำไม่จูงใจต่อข้าราชการที่มีความสามารถได้ทำงานในหน่วยงานและส่งผลต่อมาให้ข้าราชการที่มีความสามารถลาออกไปทำงานในภาคเอกชนหรือที่เรียกว่า “ภาวะสมองไหล” รวมทั้งระบบราชการจะให้ความสำคัญของการปฏิบัติงานที่รูปแบบการทำงานแต่ไม่เน้นที่ผลผลิตหรือผลลัพธ์

ขณะเดียวกันกลุ่มหน่วยงานเหล่านี้ก็ไม่อาจจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจได้เช่นกันเพราะไม่มีวัตถุประสงค์สำหรับการดำเนินการให้ได้ผลผลิตทางอุตสาหกรรมหรือพานิชยกรรมในเชิงพาณิชย์หรือผลตอบแทนในรูปแบบของกำไร แต่มีวัตถุประสงค์ของการดำเนินการเพื่อประโยชน์ต่อสาธารณชนโดยรวมทั้งในด้านวิชาการ การวิจัย การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือการสาธารณสุข จึงเริ่มมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐหลายแห่งในรูปแบบที่ไม่เป็นทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ อาทิ มหาวิทยาลัยสุรนารีตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุรนารี พ.ศ. 2533 สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534 หรือสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการวิจัย พ.ศ. 2535 หลังจากนั้นแนวทางดังกล่าวจึงพัฒนามาเป็นองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบทางเลือกที่ 3 โดยไม่มีสถานภาพเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ฉะนั้นประเด็นนี้จึงสอดคล้องกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

## 6.2 แนวคิดการปฏิรูประบบราชการด้วยการควบคุมอัตรากำลังข้าราชการ

ในอดีตอัตราการเพิ่มจำนวนข้าราชการสูงขึ้นมาโดยตลอดทั้งนี้ในระหว่างปี 2512-2522 อัตราเพิ่มสูงถึงร้อยละ 7 ต่อปี จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีซึ่งพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ต้องมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2523 ที่ให้ความเห็นชอบต่อมาตรการจำกัดขนาดของส่วนราชการ และอัตราข้าราชการกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน โดยให้ชะลอการขยายส่วนราชการและเพิ่มจำนวนข้าราชการได้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี รายละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ว245 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2523 หรือมติคณะรัฐมนตรีซึ่งนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น มีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 ที่กำหนดให้มีการเพิ่มอัตราข้าราชการใหม่ และให้ส่วนราชการยุบเลิกตำแหน่งไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ต่อมามีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวนี้พร้อมทั้งมีการยุบอัตราข้าราชการไปแล้วส่วนหนึ่ง แต่จำนวนข้าราชการในฝ่ายพลเรือน (ไม่รวมข้าราชการทหาร) ยังเพิ่มจำนวนจาก 1,322,439 อัตราในปี 2547 (สำนักงาน ก.พ., 2548) มาเป็น 1,433,376 อัตราในปี 2557 หรือเพิ่มร้อยละ 8.39 ในรอบ 10 ปี (สำนักงาน ก.พ., 2558, น. 17)

แม้ว่าข้าราชการจะมีอัตราเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราเงินเดือนในภาคเอกชน แต่รัฐต้องมีภาระรายจ่ายจำนวนมากต่อค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการที่ครอบคลุมไปถึงบิดามารดา คู่สมรส และบุตร ค่าเล่าเรียนของบุตร รวมทั้งรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของผู้เกษียณอายุราชการ โดยสรุปแล้วมีค่าใช้จ่ายด้านบุคคลภาครัฐเกินกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (สำนักงาน ก.พ., 2557, น. 7) ประเด็นดังกล่าวนี้จึงสอดคล้องกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐในการจำกัดจำนวนข้าราชการ

## 6.3 บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้มีเจตนารมณ์ที่ให้มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงกำหนดเป็นหลักการกว้าง ๆ ไว้เพื่อเปิดทางให้มีการเลือกว่า มหาวิทยาลัยใดจะมีฐานะเป็นส่วนราชการหรือเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ได้ ตามบทบัญญัติของมาตรา 36 ดังนี้ คือ

มาตรา 36 ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21 ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

## 6.4 กระแสโลกาภิวัตน์จากต่างประเทศ

ในปี 2541 รัฐบาลได้รับเงื่อนไขการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเชียในเรื่องการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงได้วางกรอบนโยบายสำคัญที่มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งจะได้รับการพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัยอิสระ (Autonomous University) หรือมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลภายในปี 2545

สำหรับข้อความบางส่วนในหนังสือแสดงเจตจำนงในกรอบนโยบายเพื่อการพัฒนาในด้านการศึกษาจากเงินกู้ธนาคารพัฒนาเอเชีย คือ “ภายในปีงบประมาณ 2545 รัฐบาลยืนยันที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีอิสระในการบริหารงาน” (The Government confirms its commitment to make all public universities autonomous by 2002) (สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2545ช, น. 53)

นอกจากนั้นกระแสความคิดและรูปแบบการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐในหลายประเทศที่มีความประจักษ์ชัดแจ้งในเรื่องความมีประสิทธิภาพของการจัดการศึกษาได้ถ่ายทอดมายังนักวิชาการของประเทศไทย โดยมีการอ้างเหตุผลความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่อยู่ในระบบราชการ อาทิ ฝรั่งเศส อังกฤษ

#### **6.5 ความเห็นร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและผู้บริหารมหาวิทยาลัย**

เมื่อพิจารณาแนวนโยบายคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันไม่ว่าพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองใดจะเข้ามาบริหารประเทศจะพบว่า มีความชัดเจนทางนโยบายสำหรับการดำเนินการในเรื่องนี้ โดยมีความต่อเนื่องสำหรับแนวทางความเข้าใจแก่ประชาคมในมหาวิทยาลัยและสาธารณชน สำหรับสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ ความมั่นคงของผู้บริหารฝ่ายราชการประจำอันประกอบด้วยผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (ชื่อเดิม คือ ทบวงมหาวิทยาลัย) และผู้บริหารมหาวิทยาลัยที่ยืนยันแนวนโยบายเดิมที่จะปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แม้ว่าจะมีกระแสคัดค้านจากอาจารย์มหาวิทยาลัยหรือนักศึกษาบางกลุ่มก็ตามที่ ยิ่งไปกว่านั้นผู้บริหารฝ่ายราชการประจำยังสามารถโน้มน้าวและทำความเข้าใจให้แก่ผู้บริหารฝ่ายการเมืองให้ตระหนักถึงความจำเป็นของการปรับเปลี่ยนไปสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จึงไม่มีความเปลี่ยนแปลงในนโยบายดังกล่าวของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและกระทรวงศึกษาธิการในช่วงเวลาที่ผ่านมา

#### **6.6 ชัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ**

เมื่อพิจารณาถึงขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ประเมินโดยองค์กรระหว่างประเทศ คือ องค์กรเว็ลด์อีโคโนมิก ฟอรัม (World Economic Forum : WEF) ที่วัดจากปัจจัยหลัก 3 ด้าน คือ ด้านที่ 1 ปัจจัยพื้นฐาน (Basic Requirements) ด้านที่ 2 ปัจจัยเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน (Efficiency Enhancers) และด้านที่ 3 ปัจจัยด้านนวัตกรรมและความเชี่ยวชาญ (Innovation and Sophistication Factors) ทั้งนี้ในด้านที่ 2 ปัจจัยเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน ได้มีเกณฑ์ชี้วัดหลายข้อ แต่เกณฑ์ชี้วัดประการหนึ่งมาจากการประเมินการอุดมศึกษาและการฝึกอบรม (Higher Education and Training) เมื่อได้พิจารณาการวัดขีดความสามารถของประเทศจากตัวชี้วัดประเภทการอุดมศึกษาและการฝึกอบรม (Higher Education and Training) ระหว่าง พ.ศ. 2548-2559 จะพบว่า ลำดับของประเทศไทย

อยู่ในระดับปานกลาง ระหว่างลำดับที่ 43-66 จากการสำรวจประเทศต่าง ๆ ระหว่าง 117-148 ประเทศ โดยไทยอยู่ในลำดับที่ต่ำกว่ากลุ่มประเทศอาเซียน อาทิ สิงคโปร์และมาเลเซีย แต่ก็อยู่ลำดับที่สูงกว่าฟิลิปปินส์และอินโดนีเซีย ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า หากไทยไม่อาจเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการการศึกษาในระดับสูงหรืออุดมศึกษา ก็เป็นเรื่องยากที่ประเทศไทยจะก้าวข้ามหรือพ้นจาก “กับดักของประเทศรายได้ปานกลาง” (middle income trap) เพื่อยกระดับไปเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีรายได้สูง (high income countries) เพราะขีดความสามารถการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจโลกมีความเป็นไปได้ที่จะต้องพึ่งพิงคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ โดยเฉพาะบทบาทของมหาวิทยาลัยในการให้การศึกษา การผลิตบัณฑิต หรือการวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ เพราะฉะนั้นการประเมินขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศจะเป็นปัจจัยภายนอกที่เป็นผลให้ประเทศไทยต้องปรับระบบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยให้ออกจากระบบราชการสำหรับการสร้างความคล่องตัวทางการบริหาร

### ตาราง 3

#### การวัดขีดความสามารถของประเทศจากการอุดมศึกษาและการฝึกอบรม (Higher Education and Training) ระหว่าง พ.ศ. 2548-2559

ช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ.	อันดับ	จำนวนประเทศที่สำรวจ
2548-2549	43	117
2549-2550	42	125
2550-2551	44	131
2551-2552	51	134
2552-2553	54	133
2553-2554	59	139
2554-2555	62	142
2555-2556	60	144
2556-2557	66	148
2557-2558	59	144
2558-2559	56	140

**ที่มา** สุภากร จุลินทร สํารวจจาก The Global Competitiveness Report ระหว่าง ค.ศ. 2005-2006, 2006-2007, 2007-2008, 2008-2009, 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015, และ 2015-2006

**บทที่ 7 บทวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของ  
แนวทางการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง  
ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2564**

ช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2541-2542 เป็นต้นมา เมื่อการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในมหาวิทยาลัยไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 และมติคณะรัฐมนตรีในปี 2542 เป็นผลให้มหาวิทยาลัยของรัฐต้องบรรจุบุคลากรประเภทพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นการทดแทนข้าราชการ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีในช่วงเวลานั้นอาจได้เล็งเห็นแล้วว่า การที่มหาวิทยาลัยของรัฐจะมีบุคลากรหลักที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย (ไม่รวมลูกจ้างหรือพนักงานเงินได้) จำนวน 2 ประเภท คือ ข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารงานทั้งในด้านการบริหารงานบุคคลและการบริหารการเงิน/ทรัพย์สิน จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543 ดังนี้ คือ “โดยหลักการ ไม่ควรมีบุคลากร 2 ประเภท (ข้าราชการและพนักงาน) ในหน่วยงานเดียวกัน ควรมีประเภทเดียว แต่หากมีความจำเป็นในระยะแรก ก็อาจให้มีบุคลากร 2 ประเภทไปก่อนโดยกำหนดกรอบเวลาการปรับเปลี่ยนให้มีประเภทเดียว” โดยก่อนหน้านั้นได้มีการกำหนดกรอบเวลาให้มีปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายในปี 2545

แต่กรอบเวลาและการกำหนดประเภทบุคลากรดังกล่าวไม่อาจกระทำได้จริงเนื่องจากการคัดค้านของประชาคมบางกลุ่มในมหาวิทยาลัยที่ห่วงใยในเรื่องอัตราค่าเล่าเรียนที่ปรับตัวสูงขึ้นและข้าราชการในมหาวิทยาลัยไม่ประสงค์ที่จะเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงสภาพทวิสัย และเงื่อนไขเวลาในปัจจุบัน จะพบว่า มีความเป็นไปได้ของเงื่อนไขเวลา พร้อมทั้งสภาพปัญหาและปัจจัยที่เกื้อหนุนสำหรับการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2564 ตามรายละเอียดดังนี้

### **7.1 สภาพปัญหาความไม่เรียบร้อยของมหาวิทยาลัยในปัจจุบัน**

นอกเหนือจากปัญหาความไม่คล่องตัวด้านการบริหารองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งสถานะ “สมองไหล” ของอาจารย์มหาวิทยาลัยที่ไปประกอบอาชีพอื่นตาม โครงสร้างของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการตามที่อ้างถึงไปแล้ว สถานะของมหาวิทยาลัยของรัฐในปัจจุบันที่รวมถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งปรับสถานภาพมาจากมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ได้มีบุคลากรหลัก จำนวน 2 ประเภท คือ ข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยมีบุคลากรประเภทอื่น ๆ อีก เช่น ลูกจ้าง พนักงานเงินได้ พนักงานราชการ เป็นต้น แต่ไม่อาจเป็นบุคลากรหลักของมหาวิทยาลัยตามความหมายในกรณีนี้) ทำให้เกิดปัญหาความไม่เรียบร้อยและความสับสนของการบริหารงานในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น

7.1.1 กรณีบทบัญญัติตามมาตรา 22-แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 กำหนดให้มีสภาคณาจารย์และข้าราชการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกลุ่มอาจารย์และผู้แทนกลุ่มข้าราชการผู้ทำหน้าที่สนับสนุนการเรียนการสอนหรือที่เรียกว่า “สายสนับสนุน” สำหรับการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ อย่างไรก็ตามเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติไม่ห้ามมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการรับข้าราชการเพิ่ม ทำให้มหาวิทยาลัยต้องมีบุคลากรประเภทพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแทน เมื่อเวลาผ่านไปพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีจำนวนมากขึ้นและกลายเป็นบุคลากรกลุ่มใหญ่ของมหาวิทยาลัยแทนที่ข้าราชการ จึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อการดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดไว้แต่เดิม ทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา (สายสนับสนุน) ซึ่งเป็นบุคลากรหลักกลุ่มใหญ่ของมหาวิทยาลัยไม่สามารถมีส่วนร่วมในการประชุมหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัย ผ่านตัวแทนในสภาคณาจารย์และข้าราชการได้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในเรื่องเสรีที่ 1884/2558 เรื่อง สิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในการเป็นประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ หรือกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 โดยสรุปสาระสำคัญได้คือ พนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ไม่มีสถานภาพเป็นอาจารย์หรือข้าราชการ จึงไม่มีสิทธิเป็นกรรมการในสภาดังกล่าว สำหรับกรณีศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคลากรในมหาวิทยาลัย รวมทั้งกระบวนการบริหารงานของมหาวิทยาลัย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2558, น. 1-8)

7.1.2 กรณีที่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยกระทำความผิดทางวินัยร่วมกับพนักงานมหาวิทยาลัยในคดีเดียวกัน ก็อาจจะมีสภาพปัญหาทั้งด้านกระบวนการสอบสวนและกระบวนการลงโทษ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ขณะที่พนักงานมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้ข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยในแต่ละแห่ง จึงอาจทำให้มีความสับสนของการดำเนินการดังกล่าว

**7.2 ความจำเป็นและเงื่อนไขเวลาของการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2564**

ถ้าย้อนความถึงมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งปรับสภาพมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในปี 2545 พร้อมกันนี้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543 ได้กำหนดให้มีบุคลากรประเภทเดียวของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่หากมีความจำเป็นในระยะแรก ก็อาจให้มีบุคลากร 2 ประเภทไปก่อน โดยกำหนดกรอบเวลาการปรับเปลี่ยนให้มีประเภทเดียว แต่ปรากฏว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง คือ การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีทั้ง 2 ครั้งดังกล่าวไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แม้เวลาจะล่วงเวลาจากปี 2545 มาถึงปี 2559 ในระยะเวลา 14 ปีแล้ว เพราะฉะนั้นจึงควรกำหนดกรอบเวลาเพื่อให้การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อพิจารณาแล้วจึงควรกำหนดหลักเวลา (milestone) ของการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยกำหนดให้วันที่ 1 ตุลาคม 2564 เป็นเป้าหมายด้านเวลาหรือหลักเวลาในเรื่องนี้ เนื่องจากหากไม่มีข้อชี้แจงหรือความเปลี่ยนแปลงประการใด จึงคาดหมายได้คือ วันที่ 1 ตุลาคม 2564 เป็นวันแรกของการบังคับใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (วันที่ 1 ตุลาคม 2564-30 กันยายน 2569) เพราะฉะนั้นจึงควรกำหนดให้การปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นวาระแห่งชาติ (national agenda) ที่บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 โดยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะต้องเป็นหัวจักรสำคัญสำหรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพพร้อมที่จะยกระดับขีดความแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการผลิตงานวิจัยที่สามารถนำมาต่อยอดหรือพัฒนาให้ใช้ได้ทางปฏิบัติหรือในเชิงพาณิชย์เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

นอกจากนั้นระยะเวลาจากนี้จากปี 2559 ถึงปี 2564 ในเวลาประมาณ 5-6 ปี จึงเป็นระยะเวลาที่น่าจะเพียงพอให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้มีเวลาเตรียมพร้อมทั้งในด้านการบริหารงาน การปรับโครงสร้างองค์กร การสร้างความเข้าใจกับประชาคมหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียของมหาวิทยาลัย การสร้างความเข้าใจกับสาธารณชนในวงกว้างเป็นการทั่วไป การจัดเตรียมงบประมาณ การจัดทำกฎหมายระดับรอง อาทิ ข้อบังคับ ระเบียบ กฎ ฯลฯ เพื่อรองรับในเรื่องนี้ ซึ่งการกำหนดในระยะเวลานี้เพื่อให้ทุกฝ่ายได้เตรียมความพร้อมในทุกสถาบัน อีกทั้งยังเป็นการลดกระแสคัดค้านที่อาจเกิดจากข้าราชการและลูกจ้างประจำที่จะเกษียณอายุราชการในระหว่างปี 2559-2564 ในอีกทางหนึ่งด้วย

ทั้งนี้ระยะเวลาปี 2541-2542 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติห้ามมิให้บรรจุข้าราชการใหม่ในมหาวิทยาลัย นับว่าเป็นกุศโลบายอันแยบยลที่จะลดจำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัย ขณะเดียวกันก็เพิ่มจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัย เพื่อลดกระแสคัดค้านของข้าราชการในมหาวิทยาลัยในเวลาที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อปรับสถานภาพ พร้อมทั้งค่อย ๆ สร้างความเข้าใจในรูปแบบและโครงสร้างการดำเนินการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่อสาธารณชนในช่วงเวลาเดียวกัน เมื่อช่วงเวลาผ่านไประยะหนึ่ง จำนวนข้าราชการลดลงตามลำดับและจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นตามลำดับเช่น ซึ่งสัดส่วนจำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยต่อจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยมีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 25 ในหลายมหาวิทยาลัย อาทิ มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยแม่โจ้ รายละเอียดอยู่ใน [ข้อ 7.5.1](#) ทั้งนี้ถ้าคณะรัฐมนตรีมีแนวนโยบายต่อการปรับสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ชัดเจนแล้ว คณะรัฐมนตรีก็ไม่ควรทอดเวลาออกไปจนกระทั่งรอให้ข้าราชการในมหาวิทยาลัยคนสุดท้ายเกษียณอายุจากราชการเพราะจะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินแบบพึ่งพาแนวทาง “วิวัฒนาการ” มาจนเกินไป

แต่ควรได้พิจารณาถึงแนวทาง “ปฏิรูป” ระบบมหาวิทยาลัยของประเทศไทยซึ่งเป็นแนวนโยบายหลักของรัฐสำหรับการปรับเปลี่ยนด้วยการตรากฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อเป็นตัวเร่งปฏิกิริยา (catalyst) อีกทั้งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 และวันที่ 14 มีนาคม 2543 ที่รองรับความชอบธรรมอยู่แล้ว เพราะหากมีความล่าช้าจะทำให้ประเทศไทยมีต้นทุนค่าเสียโอกาสในการพัฒนาระบบอุดมศึกษาเพื่อยกระดับขีดความสามารถของประเทศได้

### **7.3 กลไกทางกฎหมายของการปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2564**

ตามที่อ้างถึงมติคณะรัฐมนตรีในข้อ 7.2 แล้วนั้น จึงเป็นความประจักษ์ชัดแจ้งว่า มติคณะรัฐมนตรีเป็นมาตรการทางการบริหารแต่ไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมายที่บังคับให้ทุกภาคส่วนของสังคมต้องปฏิบัติตาม จึงเป็นผลให้มติคณะรัฐมนตรีไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นจึงควรใช้กลไกกฎหมายที่เป็นการตราพระราชบัญญัติเพื่อบังคับใช้ในการนี้ โดยได้นำเสนอกฎหมายดังกล่าว คือ “ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. ....” ให้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่บังคับใช้กับมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ยกเว้นแต่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2564 อาทิ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ ดังนั้นมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการและไม่มีความประสงค์จะอยู่ภายใต้กฎหมายกลางในลักษณะนี้ ต้องเร่งนำเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อกระทรวงศึกษาธิการสำหรับการปรับสถานภาพจากมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้เสร็จสิ้นก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2564

สำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่โดยไม่มีการจัดตั้งมาก่อนตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2564 เป็นต้นไป ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาภายใต้ร่างกฎหมายนี้ เพราะฉะนั้นต่อไปนี้การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐให้ดำเนินการในรูปแบบของการตราพระราชกฤษฎีกาแทนที่การตราเป็นพระราชบัญญัติในลักษณะเดียวกับการจัดตั้งองค์การมหาชนในรูปแบบของการตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

### **7.4 ความชอบธรรมทางกฎหมายตามแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรีและประเพณีการปกครอง**

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินและได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา จึงมีความชอบธรรมสำหรับการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพที่ตอบสนองต่อนโยบายคณะรัฐมนตรี มีความประหยัด และมีความคุ้มค่าต่องบประมาณแผ่นดิน โดยการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานของรัฐก็สามารถกระทำได้ในขอบเขตของกฎหมายด้วยการเสนอพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา นอกเหนือจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบของส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (อาทิ มหาวิทยาลัยมหิดล) และกึ่งตราพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เพื่อ

จัดตั้งองค์การมหาชน (อาทิ โรงพยาบาลบ้านแพ้ว) แล้ว คณะรัฐมนตรียังสามารถเสนอกฎหมายเพื่อยุบหน่วยงานก็ได้ เช่น ในปี 2545 มีการยุบกรมโยธาธิการให้รวมกับกรมการผังเมืองจนกลายเป็นกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น หากรัฐมีความจำเป็นต้องยุบตำแหน่งหรือปลดเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐออกจากราชการก็สามารถทำได้ เช่น กรณีการปลดข้าราชการในสมัยรัชกาลที่ 7 เนื่องจากสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หรือการปลดทหารภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้น

เพราะฉะนั้นจึงเป็นความชอบธรรมทางกฎหมายและประเพณีการปกครองที่จะมีการตรากฎหมายเพื่อยุบตำแหน่งข้าราชการและเปลี่ยนสถานภาพให้เป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงแล้ว ผู้ที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจะได้รับการปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้น

## 7.5 จำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่มีจำนวนลดลง

### 7.5.1 สัดส่วนจำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยต่อจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัย

นับตั้งแต่ช่วงเวลาระหว่างปี 2541-2542 เมื่อไม่มีการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในมหาวิทยาลัยแทนตำแหน่งที่ว่างตามมติคณะรัฐมนตรีที่อ้างถึงแล้ว ส่งผลให้จำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยมีจำนวนน้อยลง ขณะเดียวกันมีการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยในระยะแรกนั้นกลุ่มพนักงานมหาวิทยาลัยยังมีฐานะเป็นบุคลากรกลุ่มน้อยในมหาวิทยาลัย แต่เมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นว่า พนักงานมหาวิทยาลัยเป็นบุคลากรหลักกลุ่มใหญ่ของมหาวิทยาลัย (อนึ่ง มหาวิทยาลัยมีบุคลากรหลายประเภท อาทิ ข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานเงินรายได้ พนักงานราชการ ลูกจ้าง แต่ในรายงานการศึกษานี้ได้กำหนดให้บุคลากรหลักของมหาวิทยาลัย ได้แก่ ข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคลากรประเภทที่มีคุณสมบัติเป็นผู้บริหารได้)

ตัวอย่างเช่น กรณีข้อมูลมหาวิทยาลัยมหาสารคาม โดยในปี 2549 มีข้าราชการจำนวน 468 คน ขณะที่มีพนักงานมหาวิทยาลัย จำนวน 786 คน แต่ในปี 2557 ข้าราชการมีจำนวนลดลงเหลือ 390 คน ซึ่งเป็นการลดลงกว่าร้อยละ 17 ขณะที่พนักงานมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นเป็น 1,558 คน ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นมากถึงร้อยละ 98 ทำให้อัตราส่วนข้าราชการต่อพนักงานมหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกันมาก (มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2549, น. 35 และ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2557, น. 200)

หรือเมื่อพิจารณาสัดส่วนจำนวนข้าราชการต่อจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ที่นำมาศึกษาเป็นกรณีตัวอย่างจำนวน 7 แห่ง จะพบว่า หลายมหาวิทยาลัยที่สัดส่วนจำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยต่อจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยน้อยกว่าร้อยละ 25 ได้แก่ มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยแม่โจ้ หรือมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ส่วนมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีสัดส่วนฯ ในระดับที่ร้อยละ 41 และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์มีสัดส่วนในอัตราร้อยละ 39 เท่านั้น เมื่อทอดเวลาที่ยาวนานออกไปอีก สัดส่วนข้าราชการในมหาวิทยาลัยต่อพนักงานมหาวิทยาลัย ยังมีอัตราน้อยลงไปอีกตามการเกษียณอายุราชการในแต่ละปี รายละเอียดตามตารางที่ 3

## ตาราง 4

สัดส่วนจำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยเทียบกับจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยของรัฐ  
ที่มีฐานะเป็นส่วนราชการบางแห่ง

ลำดับที่	ชื่อ	จำนวน ข้าราชการใน มหาวิทยาลัย	จำนวนพนักงาน มหาวิทยาลัย	อัตราส่วน (เทียบเป็นร้อยละ)
1	มหาวิทยาลัยนเรศวร	566	1,958	22 : 78
2	มหาวิทยาลัยแม่โจ้	334	1,049	24 : 76
3	มหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ	1,120	3,793	23 : 77
4	มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี	410	581	41 : 59
5	มหาวิทยาลัยรามคำแหง	1,001	1,028	49 : 51
6	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช	850	352	71 : 29
7	สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	228	360	39 : 61

ที่มา ชูกร จุลินทร รวบรวมและจำแนกข้อมูลจาก สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (2557)

หมายเหตุ มหาวิทยาลัยมีบุคลากรอีกหลายประเภท อาทิ ลูกจ้าง พนักงานเงินรายได้ พนักงานราชการ แต่บุคลากรหลักของมหาวิทยาลัย คือ ข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย

#### 7.5.2 จำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยลดลงเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงของเงื่อนไขการต่ออายุราชการ

ทั้งนี้มีแนวโน้มว่า ข้าราชการในมหาวิทยาลัยจะมีการเกษียณอายุเพิ่มขึ้น เนื่องจากบทบัญญัติตามมาตรา 72 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้มีบทเฉพาะกาลระยะเวลา 10 ปี ประมาณปี 2547-2557 ที่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ขึ้นไปมีสิทธิต่ออายุราชการได้จนถึงอายุ 65 ปี ถ้าได้รับความเห็นชอบจากสถาบันอุดมศึกษา แต่เมื่อบทเฉพาะกาลสิ้นสุดลงแล้วในปี 2557 เพราะฉะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ที่จบการศึกษาขั้นปริญญาเอกหรือศาสตราจารย์เท่าันที่มีสิทธิต่ออายุราชการได้

## 7.6 การกำหนดทางเลือกของข้าราชการ

ปัญหาประการหนึ่งของการปรับสถานภาพของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือ การคัดค้านของกลุ่มข้าราชการในมหาวิทยาลัยซึ่งการคัดค้านดังกล่าวเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้ความพยายามของคณะรัฐมนตรีที่นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีที่พยายามผลักดันในเรื่องนี้อย่างยิ่งระหว่าง พ.ศ. 2534-2535 ต้องหยุดชะงักลง ต่อมาในคณะรัฐมนตรีที่นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติคณะรัฐมนตรีในวันที่ 14 มีนาคม 2543 สรุปได้คือ โดยหลักการแล้ว บุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐไม่ควรมีบุคลากร 2 ประเภท (ข้าราชการและพนักงาน) ในหน่วยงานเดียวกัน ควรมีประเภทเดียว แต่หากมีความจำเป็นในระยะแรกก็อาจให้มีบุคลากร 2 ประเภทไปก่อนโดยกำหนดกรอบเวลาการปรับเปลี่ยนให้มีประเภทเดียว ซึ่งมติดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีนี้เป็นการสร้างความยืดหยุ่นในระยะแรก แต่ในระยะยาวจะต้องกำหนดให้มีบุคลากรประเภทเดียว คือ พนักงานมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามในระยะหลังการจัดทำร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 หรือพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2558 ต่างก็เปิดโอกาสให้ข้าราชการและลูกจ้างมีสิทธิเลือกสถานภาพที่จะเลือกเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย หรือจะคงสถานภาพความเป็นข้าราชการและลูกจ้างไว้อย่างเดิมก็ได้

เมื่อพิจารณาถึงเวลาอันล่วงเลยมาจนกระทั่ง 16 ปี แล้ว ถ้านับจากปี 2543 ถึงปี 2559 การปฏิบัติตามมติดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543 ยังไม่สัมฤทธิ์ผลเป็นจริงในทางปฏิบัติที่จะให้มีบุคลากรหลักประเภทเดียว คือ พนักงานมหาวิทยาลัย จากเหตุดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่า ช่วงเวลาในปัจจุบันนี้น่าจะเป็นช่วงเวลาที่บุคลากรของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้เรียนรู้ถึงหลักการความเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผ่านจากประสบการณ์การดำเนินการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นแล้ว รวมถึงเข้าใจสถานภาพ บทบาท และหน้าที่ของพนักงานมหาวิทยาลัยที่ทุกมหาวิทยาลัยต่างมีบุคลากรประเภทนี้อยู่เป็นจำนวนมากเช่นเดียวกัน นอกจากนั้นจำนวนข้าราชการและลูกจ้างพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุเกษียณอายุราชการเป็นจำนวนมาก จึงเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมต่อการมีมาตรการภาคบังคับที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. .... เพื่อกำหนดให้ข้าราชการและลูกจ้างของทุกมหาวิทยาลัยต้องเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เพื่อให้เป็นไปตามมติดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543

อย่างไรก็ตามอาจวิเคราะห์ได้ว่า ข้าราชการส่วนหนึ่งที่ไม่ประสงค์เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย เนื่องจากมีความกังวลใจถึงเงินบำนาญต่อเดือนภายหลังพ้นจากตำแหน่งทางราชการ จะมีจำนวนน้อยที่ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ แม้ว่าในมาตรา 11 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะระบุให้ข้าราชการที่

มีอายุราชการ 10 ปีก็สามารถรับเงินบำนาญได้เนื่องจากเป็นเหตุเล็กหรือยุบตำแหน่ง แต่ก็เชื่อได้ว่า กลุ่มข้าราชการดังกล่าวมีความกังวลใจถึงจำนวนเงินบำนาญต่อเดือนที่อาจไม่เพียงพอต่อการยังชีพ

เพราะฉะนั้นบทบาทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐฯ จึงกำหนดให้ข้าราชการและลูกจ้างประจำในมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ยกเว้นแต่ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีอายุราชการต่ำกว่า 25 ปี ซึ่งให้สิทธิเปลี่ยนสถานภาพหรือไม่ก็ได้ในระยะเวลาหนึ่ง ถ้าหากยังคงสิทธิความเป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำอยู่ ก็จะต้องย้ายไปสังกัดโดยตรงกับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยยังคงปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยเดิมในฐานะผู้ช่วยราชการและภายใต้การบังคับบัญชาของอธิการบดีเป็นการชั่วคราว หลังจากนั้นเมื่อมีอายุราชการครบ 25 ปีและยังไม่เกษียณอายุราชการก็ให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยในวันแรกของปีงบประมาณต่อไป สำหรับสาเหตุที่กำหนดไว้คือ ควรให้ผู้ที่มิอายุราชการต่ำกว่า 25 ปี มีสิทธิเลือกที่ยังคงสถานภาพเดิมอยู่เพื่อให้จำนวนเงินบำนาญภายหลังการพ้นจากตำแหน่งราชการมีจำนวนพอสมควร แต่ต้องปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในฐานะผู้ช่วยราชการที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเท่านั้น ไม่ได้มีฐานะเป็นสมาชิกของประชาคมมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด แต่ถ้าหากมีอายุราชการครบ 25 ปีเมื่อใด จึงจะต้องเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยเดิมในวันแรกของปีงบประมาณต่อไป

#### 7.7 การได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นของผู้เปลี่ยนสถานภาพ

การกำหนดให้พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นบุคลากรหลักของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีเงินเดือนในระดับที่สูงกว่าข้าราชการโดยทั่วไป เพื่อเป็นการรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถให้ทำงานให้แก่มหาวิทยาลัยของรัฐ ถ้าไปใช้โครงสร้างเงินเดือนอิงกับระบบราชการทำให้เกิดปัญหาผู้มีความรู้ความสามารถลาออกจากระบบราชการหรือที่เรียกว่า “สภาวะสมองไหล” ขณะเดียวกันก็เป็นแรงจูงใจให้บุคลากรรุ่นใหม่ที่มีความรู้ความสามารถได้เข้าทำงานกับมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกัน สำหรับในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่าน (transition period) ก็จะมีการกำหนดอย่างชัดเจนสำหรับการได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นของผู้เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการในมหาวิทยาลัยมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตัวอย่างเช่น ข้าราชการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจะได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นจำนวน 1.4 เท่า ตัวอย่างคือ ข้าราชการที่ได้รับเงินเดือน 30,000 บาท เมื่อเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยก็จะได้รับเงินเดือน 42,000 บาท (30,000 บาท\*1.4 เท่า) ตามที่บัญญัติในข้อ 7 ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการเปลี่ยนสถานภาพของข้าราชการมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2558 (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558)

ทั้งนี้หลักการดังกล่าวได้ยึดถึงและเป็นแนวทางปฏิบัติของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต่าง ๆ ซึ่งเป็นการสร้างแรงจูงใจ รวมทั้งขวัญกำลังใจให้แก่ผู้เปลี่ยนสถานภาพเป็นอย่างยิ่ง สำหรับตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมของผลประโยชน์ในรูปของอัตราเงินเดือนที่เพิ่มขึ้น จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาคมมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. .... ในวันที่ 18 มีนาคม 2554 ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต โดยศาสตราจารย์พิเศษชงทอง จันทรางศุ ขณะเป็นเลขาธิการสภาการศึกษา ได้บรรยายในที่ประชุม ดังนี้

“...จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเพิ่งจะมาปรับมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับเมื่อ 2-3 ปีที่ผ่านมา แต่ได้สอบถามเพื่อน ๆ ที่อยู่ในมหาวิทยาลัยที่รุ่นราวคราวเดียวกันว่า ชีวิตปัจจุบันเป็นอย่างไร ผลก็อธิบายว่าดังนี้ ออกหมดแล้วนะออกมาเป็นพนักงานเสียเป็นส่วนใหญ่ เพราะจะได้รับสิทธิประโยชน์จากการที่ออกจากการเป็นข้าราชการ เขาจะได้บำเหน็จหรือบำนาญในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เพราะฉะนั้นก็จะได้เงินบำเหน็จเป็นเงินก้อน หรือบำนาญเป็นรายเดือน สมมุติว่า รับราชการมา 25 ปี บำนาญจะครึ่งหนึ่งของเงินเดือน ถ้าเงินเดือนได้ 40,000 บาท บำนาญครึ่งหนึ่งก็ได้ 20,000 บาท และคิดเส้นได้พักไว้ก่อน เมื่อเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยยังไม่จ้างในอัตรา 40,000 บาทเดิม โดยมากแล้วจะ TOP ขึ้นไปอีกประมาณสัก 50% ให้ประมาณสัก 1.5 เท่า ก็หมายความว่า จากเดิม 40,000 บาท เงินเดิมในระบบใหม่ก็จะเป็น 60,000 บาท ก็อย่าลืมไปบวกกับที่คิดเส้นได้ 2 เส้นไว้ ก็เป็น 80,000 บาท แล้วทุกคนยิ้มแฉ่งแจ่มใส...” (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2558, น. 47)

## บทที่ 8

### ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. ....

ตามที่อ้างถึงในบทที่ 7 แล้วว่า ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. .... สามารถเป็นกลไกทางกฎหมายสำหรับปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยจะปรับสถานภาพมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการซึ่งขณะนี้ยังไม่มี การปรับสถานภาพและเป็นกฎหมายกลางสำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในอนาคตในรูปแบบของการตราพระราชกฤษฎีกา

#### 8.1 สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. ....

8.1.1 กำหนดให้ใช้บังคับในวันที่ 1 ตุลาคม 2564 เพื่อให้มีการเตรียมการล่วงหน้าสำหรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างมหาวิทยาลัยที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการทั้งระบบ

8.1.2 บังคับใช้เฉพาะมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

8.1.3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและปรับให้มาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้

8.1.4 ไม่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีการตรากฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะและมีผลบังคับใช้ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2564 ยกเว้นกรณีการเปลี่ยนสถานภาพข้าราชการและลูกจ้างประจำมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย

8.1.5 ไม่ใช้บังคับกับวิทยาลัยชุมชนตามพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2558

8.1.6 ให้ข้าราชการและลูกจ้างประจำในมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งแล้ว) ปรับเปลี่ยนเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ยกเว้นแต่ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีอายุราชการต่ำกว่า 25 ปี ซึ่งให้มีสิทธิเปลี่ยนสถานภาพหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าหากยังมีความประสงค์จะคงสิทธิความเป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำอยู่ ให้ยื่นหนังสือแจ้งต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาผ่านมหาวิทยาลัยสังกัดเดิม เพื่อแสดงความประสงค์เป็นข้าราชการและลูกจ้างสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยสังกัดเดิมในฐานะผู้ช่วยราชการและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิการบดีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน หลังจากนั้นเมื่อมีอายุราชการครบ 25 ปีและยังไม่เกษียณอายุราชการก็ให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยที่สังกัดอยู่เดิมในวันแรกของปีงบประมาณต่อไป

8.1.7 เป็นกฎหมายกลางสำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ในรูปแบบของการตราพระราชกฤษฎีกา ฉะนั้นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งใหม่ให้จัดทำในรูปแบบของพระราช

กฤษฎีกา ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2564 เป็นต้นไป โดยให้นำความตามหมวด 1 ถึงหมวด 7 มาปรับใช้โดยอนุโลมในพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นต่อการบัญญัติความให้ต่างจากหมวด 1 ถึงหมวด 7 ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทรวงศึกษาธิการขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา และเมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้รับทราบถึงความจำเป็นของการบัญญัติความให้ต่างจากพระราชบัญญัตินี้

8.1.8 สำหรับรายละเอียดของสาระสำคัญแบ่งได้ 8 หมวดและบทเฉพาะกาล คือ

8.1.8.1 หมวด 1 บททั่วไป เป็นการระบุถึงวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ และรายได้ของมหาวิทยาลัย

8.1.8.2 หมวด 2 การดำเนินการ เป็นการกำหนดโครงสร้างการบริหารด้วยการกำหนดให้มีองค์กรต่าง ๆ อาทิ สภามหาวิทยาลัย สภาอาจารย์ สภานักงานมหาวิทยาลัย

8.1.8.3 หมวด 3 การประกันคุณภาพและการประเมิน โดยเป็นการจัดระบบการประกันคุณภาพการศึกษาและการประเมินผลงานของผู้ปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย

8.1.8.4 หมวด 4 การบัญชีและการตรวจสอบ เป็นการจัดให้มีการระบบตรวจสอบด้านการเงินและทรัพย์สินทั้งจากองค์กรภายในและองค์กรภายนอก

8.1.8.5 หมวด 5 การกำกับและดูแล เป็นการจัดระบบการกำกับและความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐมนตรี/คณะรัฐมนตรี

8.1.8.6 หมวด 6 ตำแหน่งทางวิชาการ เป็นการกำหนดตำแหน่งทางวิชาการ

8.1.8.7 หมวด 7 ปริญญาและวิทยฐานะ เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการให้ปริญญาแก่ผู้สำเร็จการศึกษา

8.1.8.8 หมวด 8 บทกำหนดโทษ เป็นการกำหนดโทษต่อผู้ละเมิดกฎหมายนี้

8.1.8.9 บทเฉพาะกาล เป็นการกำหนดบทบัญญัติที่อุดช่องว่างทางกฎหมายในระหว่างการเปลี่ยนผ่าน

## 8.2 บทวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. ....

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. .... ซึ่งจัดทำโดยผู้ศึกษา (นายฐาภกร จุลินทร) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ผลบังคับในอนาคตซึ่งกำหนดไว้ใน พ.ศ. 2564 และมีผลบังคับใช้อย่างกว้างขวางกับมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง แต่ไม่รวมถึงวิทยาลัยชุมชนตามพระราชบัญญัติสถาบันวิทยาลัยชุมชน พ.ศ. 2558 จึงอาจจำแนกจุดแข็งและจุดอ่อนของร่างพระราชบัญญัตินี้ ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 8.2.1 จุดแข็งของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. ....

8.2.1.1 เป็นร่างกฎหมายกลางที่มีความครอบคลุมถึงมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งหมด ยกเว้นแต่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีพระราชบัญญัติเป็นของตนเอง

8.2.1.2 รัฐบาลและรัฐสภาไม่ต้องใช้ทรัพยากรหรือเสียเวลาในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทีละฉบับ

8.2.1.3 เป็นร่างกฎหมายที่กำหนดล่วงหน้าเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัย บุคลากรมหาวิทยาลัย และหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้มีโอกาสเตรียมตัวเพื่อเตรียมการปรับระบบอุดมศึกษาของรัฐด้วยการเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทุกแห่งทั้งระบบภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2564

8.2.1.4 เป็นการกระตุ้นให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้เร่งพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของตนเองเพื่อปรับสถานภาพให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ถ้าหากไม่มีความประสงค์จะอยู่ภายใต้การบังคับของร่างพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง

8.2.1.5 มีการปรับสถานภาพข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งระบบให้เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

8.2.1.6 มีเนื้อหาอันเป็นความยืดหยุ่นและความผ่อนปรนสำหรับข้าราชการและลูกจ้างมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอายุราชการต่ำกว่า 25 ปีที่ยังคงให้สิทธิอยู่สถานภาพเดิมไปพลางก่อน แต่เมื่อมีอายุราชการครบ 25 ปีในพึงประมาณใดและยังไม่ครบอายุเกษียณราชการ ก็ให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในพึงประมาณถัดไป ทั้งนี้ข้าราชการและลูกจ้างมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอายุราชการต่ำกว่า 25 ปีที่มีความประสงค์จะเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ก็สามารถแจ้งความจำนงขอเปลี่ยนสถานภาพได้

8.2.1.7 ให้การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในอนาคต (ซึ่งไม่เคยมีการจัดตั้งมาก่อน) ภายหลังร่างกฎหมายนี้มีผลบังคับใช้แล้ว สามารถดำเนินการตราในรูปแบบพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามร่างกฎหมายนี้ซึ่งจะเป็นการประหยัดทรัพยากรและเวลาในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในแต่ละแห่ง

8.2.1.8 กำหนดหลักเกณฑ์ให้มหาวิทยาลัยบริหารงานอย่างเป็นอิสระทั้งในการบริหารด้านการจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน โดยประเด็นการบริหารงานส่วนใหญ่ให้สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่กำหนดหรือวินิจฉัยชี้ขาด ยกเว้นแต่บางกรณีเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือคณะรัฐมนตรี

8.2.1.9 กำหนดให้มีองค์กรที่มีส่วนร่วมและสนับสนุนในการบริหารมหาวิทยาลัย เช่น สภาวิชาการ สภาอาจารย์ สภานักงาน และคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย เป็นต้น

### 8.2.2 จุดอ่อนของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. ....

- เป็นกฎหมายอันมีลักษณะเป็นการกำหนดให้ข้าราชการและลูกจ้างมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอายุราชการครบ 25 ปี เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยไม่มีลักษณะเป็นทางเลือก (choice) ในการเปลี่ยนสถานภาพ จึงอาจเป็นผลให้มีการคัดค้านจากข้าราชการและลูกจ้างมหาวิทยาลัยกลุ่มดังกล่าว

อนึ่ง หลักการ เหตุผล วัตถุประสงค์จำนวน 94 มาตรา และบัญชีรายชื่อมหาวิทยาลัยท้ายพระราชบัญญัติ ปรากฏอยู่ในภาคผนวก

## บทที่ 9

### สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### 9.1 สรุป

การสถาปนามหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐของไทยตั้งแต่ยุคเริ่มต้นเมื่อมีจัดตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในปี 2460 ได้มีการจัดตั้งในรูปแบบของหน่วยงานภายใต้ระบบราชการ (ยกเว้นแต่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในช่วงระยะเวลาประมาณปี 2476-2500 ที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระและบริหารงานด้วยสภามหาวิทยาลัย พร้อมกันนี้มีพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย) อย่างไรก็ตามรูปแบบการบริหารงานขององค์กรที่ฐานะเป็นส่วนราชการมีความเหมาะสมกับการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ ความมั่นคงของรัฐ การยุติธรรม การบริการขั้นพื้นฐาน การดำเนินการในงานที่กระทำซ้ำ ๆ กัน (อาทิ การทำบัตรประชาชน) การกิจที่ไม่มีความซับซ้อน ฯลฯ แต่ถ้าเป็นภารกิจเกี่ยวกับการอุดมศึกษา การวิจัย การวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสร้างสรรค์งานด้านวัฒนธรรม ฯลฯ ที่มีความซับซ้อนในเนื้อหาแล้ว หากกำหนดในรูปแบบของส่วนราชการก็จะทำให้เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ขณะเดียวกันก็ไม่สามารถกำหนดรูปแบบขององค์กรแบบรัฐวิสาหกิจได้เพราะวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจมีเป้าหมายที่ผลกำไรในเชิงพาณิชย์ ไม่ใช่การบริการสาธารณะ จึงมีแนวคิดการพัฒนาหน่วยงานของรัฐในอีกรูปแบบหนึ่ง คือ โครงสร้างแบบองค์การมหาชนอิสระที่มีความคล่องตัวในการบริหารและให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์และผลผลิตที่ได้เป็นการให้บริการสาธารณะเป็นสำคัญเพื่อแก้ปัญหาจุดอ่อนของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

รูปแบบการกำกับมหาวิทยาลัยของรัฐในต่างประเทศมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 รูปแบบมหาวิทยาลัยที่รัฐควบคุม (State Control Model) สำหรับรูปแบบที่ 2 รูปแบบที่รัฐให้การสนับสนุน (State Supervising Model) เป็นการกำกับมหาวิทยาลัยโดยรัฐมีอำนาจเพียงควบคุมคุณภาพการศึกษา ส่วนอำนาจในการกำกับการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งในหลายประเทศได้ใช้รูปแบบที่ 2 ในการบริหารมหาวิทยาลัยอย่างมีอิสระจากระบบราชการ อาทิ อังกฤษ ฝรั่งเศส เมื่อมีข้อเท็จจริงที่ประจักษ์ชัดเจนถึงประสิทธิภาพการบริหารมหาวิทยาลัย ฉะนั้นไทยได้นำรูปแบบดังกล่าวมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย ด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งแรกอย่างเต็มรูปแบบในปี 2533 คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สำหรับรูปแบบการบริหารคล้ายกับองค์การมหาชนอิสระ กล่าวคือมหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารด้านการจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน ทั้งนี้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจดำเนินการทุกเรื่องของมหาวิทยาลัย ยกเว้นเรื่องที่ต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยให้รัฐมนตรีผู้กำกับมหาวิทยาลัยมีหน้าที่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

สำหรับผลกระทบในทางบวกหรือข้อดีของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อาทิ

1) มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งสามารถพัฒนาระบบบริหารงานด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะงานและธรรมชาติของมหาวิทยาลัยได้เอง ได้แก่ การจัดองค์กร การบริหารงานบุคคล การบริหารงานวิชาการ การบริหารการเงินและทรัพย์สิน

2) การกำหนดให้การดำเนินงานสิ้นสุดที่มหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรปกครองสูงสุดนั้นทำให้ขั้นตอนในการดำเนินงานน้อยลงและประหยัดการใช้ทรัพยากร

3) มีการบริหารในรูปคณะบุคคลในแต่ละระดับ ใช้ระบบรวมบริการแต่แยกภารกิจ มีระบบการเงินที่คล่องตัว ตรวจสอบได้ภายหลัง (Past Auditing) จากงบประมาณรูปเงินก้อน (Block Grant) และมีอำนาจปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดหา ประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้อย่างอิสระ

4) การบริหารจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยมีประสิทธิภาพ เพราะกระจายอำนาจการบริหารให้แก่สถานศึกษาทำให้การบริหารจัดการมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพขึ้น

สำหรับผลกระทบในทางลบหรือข้อเสียของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อาทิ

1) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอาจจัดเก็บค่าเล่าเรียนในอัตราที่สูงเกินไป ทำให้เกิดผลกระทบต่อนักศึกษาผู้มีรายได้น้อย

2) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐอาจตอบสนองความต้องการทางธุรกิจด้วยการเปิดการเรียนการสอนที่ตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานเท่านั้น แต่ในบางสาขา อาทิ สาขาปรัชญาหรือสาขาประวัติศาสตร์ อาจไม่มีการส่งเสริมให้เปิดการเรียนการสอนแต่อย่างใด

3) ถ้าผู้บริหารมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีการบริหารงานที่ไม่เป็นธรรม อาจมีการกลั่นแกล้งในการประเมินผลงานของพนักงานมหาวิทยาลัยก็ได้

4) ถ้าหากสภามหาวิทยาลัยมีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพน้อย ก็จะทำให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยไม่ประสบผลสำเร็จได้

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ดังนี้

1) การปฏิรูประบบราชการด้วยการกำหนดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐที่เหมาะสม เพื่อเป็นการกำหนดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐให้ตรงกับภารกิจ โดยหน่วยงานของรัฐจำนวนหนึ่งต้องเปลี่ยนสถานภาพเป็นหน่วยงานที่มีโครงสร้างเป็นองค์การมหาชนอิสระ จึงทำให้จำนวนส่วนราชการลดลงไปด้วย

2) การปฏิรูประบบราชการด้วยการควบคุมอัตรากำลังข้าราชการ เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายต่อข้าราชการทั้งที่เป็นเงินเดือนและแอมแปงในรูปแบบของค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการ

3) บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยความในมาตรา 36 ของกฎหมายได้เปิดทางเลือกให้มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้

4) กระแสโลกาภิวัตน์จากต่างประเทศ โดยประเทศไทยได้มีเงื่อนไขการกู้เงินจากธนาคารพัฒนาเอเซียสำหรับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมีแนวคิดพร้อมทั้งประสบการณ์จากต่างประเทศที่สนับสนุนแนวทางการจัดมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

5) ความเห็นร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และผู้บริหารมหาวิทยาลัย ที่ยืนยันแนวทางให้มหาวิทยาลัยของรัฐออกจากระบบราชการตั้งแต่การจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533-2547) ซึ่งจัดทำในปี 2530 จนมาถึงปัจจุบัน

6) ชัดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เนื่องจากขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศที่ประเมินโดยองค์กรเว็ลด์อีโคโนมิกฟอรัม (World Economic Forum : WEF) มีประเด็นการอุดมศึกษาและการฝึกอบรม (Higher Education and Training) เป็นตัวชี้วัดขีดความสามารถของประเทศประการหนึ่งด้วย จึงต้องปรับปรุงระบบการอุดมศึกษาของไทยเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของประเทศ

## 9.2 อภิปรายผล

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 ที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งปรับสภาพมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในปี 2545 พร้อมกันนี้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2543 ได้กำหนดให้มีบุคลากรประเภทเดียวของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แต่หากมีความจำเป็นในระยะแรกก็อาจให้มีบุคลากร 2 ประเภทไปก่อน โดยกำหนดกรอบเวลาการปรับเปลี่ยนให้มีประเภทเดียว แต่ปรากฏว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริง คือ การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีทั้ง 2 ครั้งดังกล่าวไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แม้เวลาจะล่วงเลยจากปี 2545 มาถึงปี 2559 ในระยะเวลา 14 ปีแล้ว และมหาวิทยาลัยบางแห่งได้ปรับสถานภาพไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วก็ตามที แต่มหาวิทยาลัยของรัฐส่วนใหญ่ยังคงมีฐานะเป็นส่วนราชการอยู่ เพราะฉะนั้นจึงควรพิจารณากำหนดกรอบเวลาเพื่อให้การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีสัมฤทธิ์ผลอย่างเป็นรูปธรรม โดยขณะนี้พนักงานสถาบันอุดมศึกษามีจำนวนเพิ่มขึ้นทดแทนข้าราชการในมหาวิทยาลัยที่เกษียณอายุราชการ จนกลายเป็นบุคลากรหลักส่วนใหญ่ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้จำนวนสัดส่วนจำนวนข้าราชการในมหาวิทยาลัยต่อจำนวนพนักงานมหาวิทยาลัยบางแห่งมีเพียงไม่ถึงร้อยละ 25

สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาของฉวการบริหารงานหลายประการ ตัวอย่างเช่น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ 1884/2558 เรื่อง สิทธิของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในการเป็นประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ หรือกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 โดยสรุปสาระสำคัญได้คือ พนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนไม่มีสถานภาพเป็นอาจารย์หรือข้าราชการ จึงไม่มีสิทธิเป็นกรรมการในสภาดังกล่าว สำหรับกรณีศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านทำให้ก่อผลกระทบต่อสิทธิของบุคลากรในมหาวิทยาลัย รวมทั้งกระบวนการบริหารงานของมหาวิทยาลัย

ฉะนั้นถ้าคณะรัฐมนตรีมีนโยบายต่อการปรับสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่ชัดเจนแล้ว คณะรัฐมนตรีก็ไม่ควรทอดเวลาออกไปจนกระทั่งรอให้ข้าราชการในมหาวิทยาลัยคนสุดท้ายเกษียณอายุจากราชการเพราะจะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินแบบ

พึ่งพาแนวทาง “วิวัฒนาการ” ที่ค่อยเป็นค่อยไปมากจนเกินไป แต่ควรได้พิจารณาถึงแนวทาง “ปฏิรูป” ระบบมหาวิทยาลัยของประเทศไทยซึ่งเป็นแนวนโยบายหลักของรัฐสำหรับการปรับเปลี่ยนด้วยการตรา กฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเพื่อเป็นตัวเร่งปฏิกิริยา (catalyst) อีกทั้งมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มกราคม 2541 และวันที่ 14 มีนาคม 2543 ที่รองรับความชอบธรรมอยู่แล้ว เพราะหากมีความล่าช้าจะทำให้ประเทศไทยมีต้นทุนค่าเสียโอกาสในการพัฒนาระบบอุดมศึกษาเพื่อยกระดับขีดความสามารถของประเทศได้

### 9.3 ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ใน บทที่ 7 บทวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแนวทางการปรับสถานภาพ มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐภายใน พ.ศ. 2564 จึงได้นำเสนอร่าง กฎหมายใน บทที่ 8 ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. .... ดังนี้

9.3.1 กำหนดให้ใช้บังคับในวันที่ 1 ตุลาคม 2564 เพื่อให้มีการเตรียมการล่วงหน้าสำหรับการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างมหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการทั้งระบบ

9.3.2 บังคับใช้เฉพาะมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่สังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

9.3.3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและปรับให้มาอยู่ภายใต้ บังคับของกฎหมายนี้

9.3.3 ไม่ใช่บังคับกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีการตรากฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะและมี ผลบังคับใช้ก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2564 ยกเว้นกรณีการเปลี่ยนสถานภาพข้าราชการและลูกจ้างประจำ มาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

9.3.4 ไม่ใช่บังคับกับวิทยาลัยชุมชน

9.3.5 ให้ข้าราชการและลูกจ้างประจำในมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งที่สังกัดสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ (รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จัดตั้งแล้ว) เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ยกเว้นแต่ข้าราชการและ ลูกจ้างประจำที่มีอายุราชการต่ำกว่า 25 ปี ซึ่งให้มีสิทธิเปลี่ยนสถานภาพหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าหากยังมีความ ประสงค์จะคงสิทธิความเป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำอยู่ ให้ยื่นหนังสือแจ้งต่อสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาผ่านมหาวิทยาลัยสังกัดเดิม เพื่อแสดงความประสงค์เป็นข้าราชการและ ลูกจ้างสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยสังกัดเดิมใน สถานะผู้ช่วยราชการและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิการบดีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน หลังจากนั้นเมื่อมีอายุราชการครบ 25 ปีและยังไม่เกษียณอายุราชการก็ให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงาน มหาวิทยาลัยและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยที่สังกัดอยู่เดิมในวันแรกของปีงบประมาณต่อไป

9.3.6 เป็นกฎหมายกลางสำหรับการจัดมหวิทาลัยในกำกับของรัฐ ในรูปแบบของการตราพระราชกฤษฎีกา ฉะนั้นการจัดตั้งมหวิทาลัยในกำกับของรัฐแห่งใหม่ให้จัดทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2564 เป็นต้นไป โดยให้นำความตามหมวด 1 ถึงหมวด 7 มาปรับใช้โดยอนุโลมในพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีมีความจำเป็นต่อการบัญญัติความให้ต่างจากหมวด 1 ถึงหมวด 7 ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทรวงศึกษาธิการขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกา และเมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้รับทราบถึงความจำเป็นของการบัญญัติความในพระราชกฤษฎีกาให้ต่างจากพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม ดังนี้ คือ

- 1) เป็นการสร้างแรงกระตุ้นให้มหวิทาลัยที่เป็นส่วนราชการเร่งเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้มหวิทาลัยเปลี่ยนสถานภาพเป็นมหวิทาลัยในกำกับของรัฐ ถ้าไม่ประสงค์อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้
- 2) เป็นกฎหมายกลางสำหรับการเปลี่ยนสถานภาพของมหวิทาลัยที่เป็นส่วนราชการ จำนวน 58 แห่ง
- 3) เป็นกฎหมายถ่ายโอนข้าราชการและลูกจ้างของมหวิทาลัยของรัฐทุกแห่งให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหวิทาลัยและลูกจ้างของมหวิทาลัย
- 4) เป็นกฎหมายกลางสำหรับการจัดตั้งมหวิทาลัยในกำกับของรัฐที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ในอนาคตด้วยการตราในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาด้วยการอ้างอิงบทบัญญัติตามกฎหมายนี้ไปใช้โดยอนุโลมในพระราชกฤษฎีกา

## บรรณานุกรม

กระทรวงศึกษาธิการ. (2558). “หนังสือด่วนที่สุด ที่ ศธ 0592(3)1.12/2618 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ....” . 8 กรกฎาคม.

กั้ววาน ยอดวิศิษฏ์ศักดิ์ และคณะ. (2546). การปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : ประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงาน. กรุงเทพฯ: สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เกรียงไกร ตั้งสุขเกษมสันต์. (2539). พัฒนาการนโยบายของการแปรสภาพมหาวิทยาลัยภายใต้ระบบ ราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกริก, สาขาวิชาเทคโนโลยีสังคม

เกษม ปราบริปูตลุง. (2539). การศึกษาเปรียบเทียบมหาวิทยาลัยของรัฐในสังกัดและในกำกับของ ทบวงมหาวิทยาลัย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.

จรัส สุวรรณเวลา. (2546). ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จุฑา เทียนไทย. (2550). เปิดโต้มหา'ลัยนอกระบบ. กรุงเทพฯ: แมคกรอ-ฮิล.

นรเศรษฐ์ บุญชู และคณะ. (2540). การพัฒนามหาวิทยาลัยไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล รายงานวิจัย. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

นิตา เขียวพุ่มพวง. (2555). การศึกษาความพึงพอใจของบุคลากรที่มีต่อ การปฏิบัติงานหลังออกนอก ระบบราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ : กรณีศึกษามหาวิทยาลัยมหิดล. รายงานการศึกษาค้นคว้าด้วยตนเองหลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, สาขาการจัดการทรัพยากรมนุษย์.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2546). มหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล. กรุงเทพฯ: สหાયบลิ็อกและการพิมพ์.

เทียนฉาย กิระนันท์และคณะ. (2545). การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐ เพื่อเป็นมหาวิทยาลัย ในกำกับรัฐ. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- ปีติ ทฤษฎีคุณ. (2543). รูปแบบและโครงสร้าง บุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล : กรณีศึกษาเฉพาะมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- ปีติเทพ อยู่ยืนยง. (2556). ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับมาตรา 78 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... . สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2559, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1892>.
- ไพฑูรย์ สินลารัตน์. (2557). หลักและพื้นฐานการอุดมศึกษา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2551). ประวัติความเป็นมา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และวิทยาเขตต่าง ๆ. กรุงเทพฯ: ฝ่ายวางแผนพัฒนาและเทคโนโลยี กองแผนงาน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2558). ข้อบังคับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ว่าด้วยการเปลี่ยนสถานภาพของข้าราชการมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2558. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2559, จาก [http://hrfs.person.tu.ac.th/hrtuweb/uploads/rules/rules\\_18\\_08\\_2015\\_09\\_40\\_53.pdf](http://hrfs.person.tu.ac.th/hrtuweb/uploads/rules/rules_18_08_2015_09_40_53.pdf)
- \_\_\_\_\_. (ม.ป.ป.). ความเป็นมาของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: อดีตถึงปัจจุบัน. สืบค้นเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2559, จาก [http://legal.tu.ac.th/tu\\_51/tu\\_control/pdf](http://legal.tu.ac.th/tu_51/tu_control/pdf).
- มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. (2549). รายงานประจำปี 2549 มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- \_\_\_\_\_. (2557). รายงานประจำปี 2557 มหาวิทยาลัยมหาสารคาม. มหาสารคาม: มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- วศิน แดงประดับ. (ม.ป.ป.). คำอธิบายกฎหมายการศึกษา : ส่วนที่สอง อุดมศึกษา. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2558, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act248.pdf>.
- วิชัย ต้นศิริ. (2549). อุดมการณ์ทางการศึกษา: ทฤษฎีและภาคปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิโรจน์ สารรัตนะ. (2536). นโยบายด้านการศึกษาของคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1-51. กรุงเทพฯ: อักษราพิพัฒน์.

สกุรัตน์ อุษณาวรงค์ และคณะ. (2556). “ผลกระทบจากการนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบ กรณีศึกษา: เปรียบเทียบพนักงานผู้สอน [มหาวิทยาลัยขอนแก่นและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี].” *วิจัยสถาบัน มหาวิทยาลัยขอนแก่น*. 1, 1 (มกราคม-เมษายน): 1-8.

สำนักงาน ก.พ. . (2548). *คำสั่งคนภาครัฐ 2547 : ข้าราชการพลเรือนสามัญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. \_\_\_\_\_ . (2557). *มาตรการบริหารและพัฒนาคำสั่งคนภาครัฐ (พ.ศ. 2557-2561) และแนวปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ. .

\_\_\_\_\_ . (2558). *คำสั่งคนภาครัฐในฝ่ายพลเรือน 2557*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2558). *เรื่องเสรีจที่ 1884/2558*. สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2559, จาก [http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2558/c2\\_1884\\_2558.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2558/c2_1884_2558.pdf).

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. (2557). *บุคลากรอุดมศึกษา 2557 ภาคเรียนที่ 1 ใน สถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด จำแนกตาม สถาบัน / กลุ่มสถาบัน / เพศ / (ประเภทบุคลากรย่อย)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2559, จาก <http://www.info.mua.go.th/information/index.php>.

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. (2545ก). *ความคาดหวังและข้อเสนอแนะของนิสิตนักศึกษาต่อการปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัย สถาบันในกำกับของรัฐหรือนอกระบบราชการ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย.

\_\_\_\_\_ . (2545ข). *รูปแบบของมหาวิทยาลัยในอนาคตกับการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย.

\_\_\_\_\_ . (2545ค). *วิกฤติอุดมศึกษาของไทยและทางออกของปัญหา*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย.

\_\_\_\_\_ . (2545ง). *อำนาจอิสระของการบริหารมหาวิทยาลัยไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย.

\_\_\_\_\_ . (2545จ). *หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย.

\_\_\_\_\_ . (2546). *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้รับบริการและประโยชน์สาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2558). เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย  
สวนดุสิต พ.ศ. .... อ.พ. 25/2558. กรุงเทพฯ: สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.). การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา.  
สืบค้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2559, จาก <http://library2.parliament.go.th/giventake/statement.html>.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2523). “หนังสือที่ สร 0203/ว245 เรื่อง แนวทางกำหนดส่วนราชการ และ  
อัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน”. 25 ธันวาคม.

\_\_\_\_\_ (2546). “หนังสือ ที่ นร 0503/ว(ล) 12507 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ  
ที่จะออกนอกระบบ”. 29 สิงหาคม

สุชาดา กิระนันท์. (2551). บนเส้นทางสายบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ:  
โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุรพล นิตไกรพจน์. (2535). “มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์กรมหาชนอิสระ: กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัย  
เทคโนโลยีสุรนารี” ใน รวบรวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์  
ไพโรจน์ ชัยนาม, 436-441. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุทุมพร จันทสร. (2539). ความคิดเห็นของคณาจารย์เกี่ยวกับการนำสถาบันอุดมศึกษาของรัฐออกนอก  
ระบบราชการ. รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: คณะวิทยาศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า  
เจ้าคุณทหารลาดกระบัง

ภาคผนวก

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. ....

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ  
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

เหตุผล

โดยที่เห็นสมควรให้มีการปรับปรุงการศึกษาซึ่งสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับแนวนโยบายของรัฐบาลได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการเปลี่ยนสถานภาพไปสู่การเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการแต่อยู่ในกำกับของรัฐอันจะทำให้การบริหารจัดการเป็นอิสระและมีความคล่องตัว สามารถจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ โดยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการ จึงสมควรให้มีกฎหมายสำหรับเปลี่ยนสถานภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการให้เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐและให้โอนข้าราชการและลูกจ้างมหาวิทยาลัยของรัฐมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวมทั้งให้เป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการจัดทำพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแห่งใหม่ในอนาคตอีกด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชบัญญัติ  
มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ  
พ.ศ. ....

.....  
.....  
.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ พ.ศ. ....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2564 เป็นต้นไป ยกเว้นมาตรา 6 และมาตรา 94 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2558
- (2) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548
- (3) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548
- (4) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ พ.ศ. 2548
- (5) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. 2533
- (6) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541
- (7) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม พ.ศ. 2537
- (8) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541
- (9) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่โจ้ พ.ศ. 2539
- (10) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547
- (11) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541
- (12) พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ. 2547
- (13) พระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509
- (14) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา พ.ศ. 2521

(15) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533

(16) พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541

หากมีการยกเลิกพระราชบัญญัติและตราพระราชบัญญัติใดขึ้นมาบังคับใช้แทน ตามรายชื่อพระราชบัญญัติในวรรคแรกก่อนที่พระราชบัญญัตินี้จะมีผลบังคับใช้ ก็ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“มหาวิทยาลัย” หมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญา และเป็นนิติบุคคลซึ่งสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้ใช้คำนำหน้าว่า “มหาวิทยาลัย” หรือ “สถาบัน” ก็ได้ แต่ไม่รวมถึงวิทยาลัยชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันวิทยาลัยชุมชน

“มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ” หมายความว่า มหาวิทยาลัยที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ และเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

“วิทยาเขต” หมายความว่า เขตการศึกษาซึ่งประกอบด้วยส่วนงานของมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

“สภามหาวิทยาลัย” หมายความว่า สภามหาวิทยาลัย

“คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารของมหาวิทยาลัย

“คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมกิจการของมหาวิทยาลัย

“สภาวิชาการ” หมายความว่า สภาวิชาการของมหาวิทยาลัย

“สภาอาจารย์” หมายความว่า สภาของพนักงานมหาวิทยาลัยสายอาจารย์

“สภานักงาน” หมายความว่า สภาของพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน

“พนักงานมหาวิทยาลัย” หมายความว่า พนักงานมหาวิทยาลัยสายอาจารย์และพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นนิติบุคคล แต่พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับวิทยาลัยชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันวิทยาลัยชุมชน และไม่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติอื่นซึ่งมีผลบังคับใช้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ทั้งฉบับ ยกเว้นการเปลี่ยนแปลงสภาพของข้าราชการและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ตามมาตรา 83

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ตลอดจนออกข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วให้ใช้บังคับได้

#### หมวด 1

#### บททั่วไป

มาตรา 7 ให้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นสถานศึกษาทางวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อนำพาชุมชน สังคม และประเทศชาติไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นศาสตร์แห่งแผ่นดิน

ให้ดำเนินการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่เป็นนิติบุคคลซึ่งไม่เคยมีการจัดตั้งมาก่อน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้เป็นต้นไป ในรูปแบบการตราพระราชกฤษฎีกาโดยให้นำความตามหมวด 1 ถึงหมวด 7 มาใช้โดยอนุโลมในพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีที่มีความจำเป็นต่อการบัญญัติความให้ต่างจากหมวด 1 ถึงหมวด 7 ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทรวงศึกษาธิการขอรับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกา และเมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้แล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้รับทราบถึงความจำเป็นของการบัญญัติความให้ต่างจากพระราชบัญญัตินี้

สำหรับในกรณีที่มีการลงโทษกรณีที่มีการละเมิดพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้หมวด 8 บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 8 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 มหาวิทยาลัยต้องดำเนินการโดยยึดหลัก ดังต่อไปนี้

- (1) ความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษา
- (2) ความเป็นเลิศทางวิชาการควบคู่ไปกับคุณธรรมและจริยธรรม
- (3) มาตรฐานและคุณภาพทางวิชาการอันเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ
- (4) ความรับผิดชอบต่อรัฐและสังคม
- (5) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ
- (6) การมีส่วนร่วมของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

มาตรา 9 มหาวิทยาลัยอาจแบ่งส่วนงาน ดังนี้

- (1) สำนักงานสภามหาวิทยาลัย
- (2) สำนักงานมหาวิทยาลัย
- (3) สำนักงานวิทยาเขต
- (4) คณะ
- (5) วิทยาลัย
- (6) สถาบัน
- (7) สำนัก

มหาวิทยาลัยอาจให้มีส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบันหรือสำนัก เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 7 เป็นส่วนงานของมหาวิทยาลัยอีกได้

มาตรา 10 การจัดตั้ง การรวม หรือการยุบเลิกส่วนงานตามมาตรา 9 ให้ทำเป็นประกาศของมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา และในกรณีการจัดตั้งและการรวมส่วนงานให้กำหนดฐานะและภาระหน้าที่ของส่วนงานนั้นด้วย

การจัดตั้ง การรวม การแบ่ง หรือการยุบเลิกหน่วยงานภายในของส่วนงานตามมาตรา 9 ให้ทำเป็นประกาศของมหาวิทยาลัย และในกรณีการจัดตั้งและการรวมหน่วยงานภายในของส่วนงานให้กำหนดภาระหน้าที่ของหน่วยงานภายในนั้นด้วย

มาตรา 11 ภายใต้วัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 มหาวิทยาลัยอาจรับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยก็ได้ และมีอำนาจให้ปริญญา อนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรชั้นหนึ่งชั้นใดแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันสมทบนั้นได้

การรับเข้าสมทบหรือยกเลิกการสมทบซึ่งสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่นตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศของมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การควบคุมสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่นที่เข้าสมทบในมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตาม  
ข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 12 ภายใต้วัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 มหาวิทยาลัยอาจจัดการศึกษาและ  
ดำเนินการวิจัยร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยอื่นในประเทศหรือต่างประเทศหรือขององค์การ  
ระหว่างประเทศก็ได้ โดยในการจัดการศึกษา มหาวิทยาลัยมีอำนาจให้ปริญญา อนุปริญญา หรือ  
ประกาศนียบัตรชั้นหนึ่งชั้นใดร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงนั้นแก่ผู้สำเร็จการศึกษาได้

การจัดการศึกษาหรือยกเลิกการจัดการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นประกาศของ  
มหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 13 กิจการของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง  
แรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานมหาวิทยาลัยต้องได้รับการคุ้มครองและ  
ประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

มาตรา 14 มหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ใน  
มาตรา 7 อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ ให้รวมถึง

(1) ซื้อ ขาย จ้าง รั้ง จ้าง สร้าง จัดหา โอน รั้ง โอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ  
แลกเปลี่ยนและจำหน่าย หรือทำนิติกรรมใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย ตลอดจนถือ  
กรรมสิทธิ์มีสิทธิครอบครอง มีสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา หรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ ในทรัพย์สินของ  
มหาวิทยาลัยและจำหน่ายทรัพย์สินทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่  
มีผู้อุทิศให้

การจำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัย ให้กระทำได้เฉพาะ  
อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามมาตรา 17 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนได้

(2) รับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการในการให้บริการ  
ภายในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนั้น

(3) ร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน หรือกับองค์การหรือหน่วยงานต่างประเทศ  
หรือระหว่างประเทศ

(4) กู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน ถือหุ้น เข้าเป็น  
หุ้นส่วนและลงทุนหรือร่วมลงทุน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย

การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน การถือหุ้น การเข้าเป็นหุ้นส่วน การลงทุน หรือการร่วม  
ลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

(5) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(6) จัดให้มีกองทุนเพื่อนิสิตที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ รวมทั้งจัดให้มีทุนเพื่อการศึกษาและทุนเพื่อการวิจัยในสาขาวิชาต่าง ๆ

(7) จัดตั้งหรือร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคลเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 7 รวมตลอดถึงลงทุนหรือร่วมลงทุนกับบุคคลหรือนิติบุคคลใด เพื่อดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับหรือต่อเนื่องกับกิจการของมหาวิทยาลัย หรือนำผลการค้นคว้าวิจัยไปเผยแพร่หรือหาประโยชน์เพื่อเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัย

(8) กำหนดค่าตอบแทนหรือค่าตอบแทนพิเศษ รวมทั้งสวัสดิการ สิทธิประโยชน์และประโยชน์อย่างอื่นให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

(9) ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา จัดการ ใช้ และจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยและที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

มาตรา 15 รายได้ของมหาวิทยาลัย มีดังนี้

- (1) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี
- (2) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย
- (3) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน เบี้ยปรับ และค่าบริการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย
- (4) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาจากการลงทุนหรือการร่วมลงทุน และจากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(5) รายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้รับมาจากการใช้ที่ราชพัสดุ หรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมหาวิทยาลัยปกครอง ดูแล ใช้ หรือจัดหาประโยชน์

(6) เงินกองทุนที่รัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น และรายได้หรือผลประโยชน์จากกองทุนดังกล่าว

(7) รายได้หรือผลประโยชน์อย่างอื่น

เงินอุดหนุนทั่วไปตาม (1) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนา มหาวิทยาลัยเพื่อประกันคุณภาพการศึกษา

รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายอื่น

ในกรณีที่รายได้ตามวรรคหนึ่งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและค่าภาระต่าง ๆ ที่เหมาะสม และมหาวิทยาลัยไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้ รัฐบาลพึงจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยตามความจำเป็นของมหาวิทยาลัย

ในกรณีที่รัฐบาลได้ปรับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดแก่ข้าราชการ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมให้แก่มหาวิทยาลัยในสัดส่วนเดียวกัน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดังกล่าวให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยด้วย

มาตรา 16 มหาวิทยาลัยต้องส่งเสริมและสนับสนุนผู้ที่มหาวิทยาลัยรับเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยที่ขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริงให้มีโอกาสเรียนจนสำเร็จปริญญาตรี

หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาว่าผู้ใดขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริงให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 17 บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่มหาวิทยาลัยได้มาจากการให้ หรือซื้อด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หรือแลกเปลี่ยนกับทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือได้มาโดยวิธีอื่น ไม่ถือเป็นทรัพย์สินของรัฐและให้เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย

มาตรา 18 ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ใช้เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การบริการทางวิชาการ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม โดยตรงไม่อยู่ในความรับผิดชอบที่พึงปฏิบัติทั้งปวงรวมทั้งการบังคับทางปกครอง และบุคคลใดจะยกอายุความหรือระยะเวลาในการครอบครองขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับมหาวิทยาลัยในเรื่องทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยมิได้

มาตรา 19 บรรดารายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ต้องจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 7

เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่มหาวิทยาลัยต้องจัดการตามเงื่อนไขที่ผู้อุทิศให้กำหนดไว้ แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขดังกล่าว ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อุทิศให้หรือทายาท หากไม่มีทายาทหรือทายาทไม่ปรากฏต้องได้รับอนุมัติจากสภามหาวิทยาลัย

## หมวด 2

### การดำเนินการ

มาตรา 20 ให้มีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย

- (1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
- (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบห้าคน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย

(3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ประธานสภาวิชาการ ประธานสภาอาจารย์ ประธานสภาพนักงาน และประธานองค์กรศิษย์เก่า

(4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี

(5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสามคน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก

(6) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสามคน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำที่ทำการสอนมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และมีชื่อผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก

(7) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคน ซึ่งเลือกจากพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุนที่ปฏิบัติงานมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และมีชื่อผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตาม (2) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ ต้องสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้ทรงคุณวุฒิจากรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษาเสนอจำนวนหนึ่งคน

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (4) (5) (6) และ (7) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

ให้สภามหาวิทยาลัยเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นอุปนายกสภามหาวิทยาลัยและให้อุปนายกสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่แทนนายกสภามหาวิทยาลัย เมื่อนายกสภามหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย และในกรณีที่อุปนายกสภามหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอุปนายกสภามหาวิทยาลัย ให้สภามหาวิทยาลัยเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งทำหน้าที่แทนนายกสภามหาวิทยาลัย

ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภามหาวิทยาลัยและให้ผู้อำนวยการสำนักงานสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 21 นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 20 (2) (4) (5) (6) และ (7) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรืออาจได้รับเลือกใหม่ก็ได้

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามวรรคหนึ่ง นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 20 (2) (4) (5) (6) และ (7) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) สภามหาวิทยาลัยมีมติให้ถอดถอน
- (4) ขาดคุณสมบัติของการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเท่นั้น
- (5) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (6) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (7) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

ในกรณีที่ตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมีได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยแทนตำแหน่งที่ว่างให้สภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยกรรมการสภามหาวิทยาลัยเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระและได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หรือได้มีการดำเนินการให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งแทนแล้ว ให้ผู้นั้นอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน แต่ถ้าวาระการดำรงตำแหน่งเหลืออยู่น้อยกว่าเก้าสิบวัน จะไม่ดำเนินการให้มีผู้ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือยังมีได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยอื่นขึ้นใหม่ให้นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยอื่นซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือได้มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยอื่นขึ้นใหม่แล้ว

มาตรา 22 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย  
อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัย
- (2) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของมหาวิทยาลัยหรือสภามหาวิทยาลัยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกระเบียบและข้อบังคับสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้
- (3) อนุมัติการให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิตอนุปริญญาและประกาศนียบัตร ทั้งของมหาวิทยาลัยและที่มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่น รวมทั้งอนุมัติการให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์

(4) อนุมัติการจัดตั้ง การรวม และยุบเลิกส่วนงานของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการแบ่งหรือ การปรับปรุงหน่วยงานภายในของส่วนงานดังกล่าว

(5) อนุมัติการรับเข้าสมทบ การจัดการศึกษาร่วม หรือการยกเลิกการสมทบ การยกเลิก การจัดการศึกษาร่วมของสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่น

(6) อนุมัติหลักสูตรการศึกษาและการเปิดสอน รวมทั้งการปรับปรุง การยุบรวม หรือการ ยกเลิกหลักสูตรการศึกษา

(7) พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และพิจารณาถอดถอน นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และ ศาสตราจารย์พิเศษ

(8) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่อ อย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

(9) ออกระเบียบและข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

(10) กำหนดนโยบายและวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ จัดหาแหล่งทุนและทรัพยากร อื่น

(11) ออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน การพัสดุ และ ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(12) อนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

(13) อนุมัติการกู้ยืมเงินและให้กู้ยืมเงิน และการลงทุนหรือการร่วมลงทุนตามมาตรา 14

(4) วรรคสอง

(14) อนุมัติการจัดตั้งหรือร่วมกับบุคคลอื่นในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคลหรือ ยกเลิกนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 14 (7)

(15) รับรองรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย และเสนอรายงานนั้นต่อรัฐมนตรีเพื่อ ทราบ

(16) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ หรือ หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก

(17) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อกระทำการ ใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลดังกล่าวทำการแทนแล้วรายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ

(18) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะ

มาตรา 23 การประชุมและวิธีการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตาม  
ข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยคณะหนึ่ง ประกอบด้วย  
ประธานกรรมการและกรรมการอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก  
มหาวิทยาลัย

คณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาและสนับสนุน  
การดำเนินงานกิจการของมหาวิทยาลัย

จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจาก  
ตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการ ตลอดจนการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการ  
ส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 25 ให้มีคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย ประกอบด้วย อธิการบดีเป็นประธาน  
รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ  
วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก ประธานสภาอาจารย์ และประธานสภานักงาน เป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยแต่งตั้งรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดีคนหนึ่ง  
เป็นเลขานุการ โดยคำแนะนำของอธิการบดี

มาตรา 26 คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเสนอ  
แผนพัฒนามหาวิทยาลัย พิจารณากลั่นกรองระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศของมหาวิทยาลัย พิจารณา  
เกี่ยวกับการจัดตั้ง การรวม หรือการยุบเลิกส่วนงาน และการจัดตั้ง การรวม การแบ่ง หรือการยุบเลิก  
หน่วยงานภายในของส่วนงาน ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน และทรัพย์สินของ  
มหาวิทยาลัย ให้คำปรึกษาและข้อแนะนำแก่อธิการบดี ทั้งนี้ ตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 27 การประชุมและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยให้  
เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 28 ให้มีสภาวิชาการประกอบด้วยประธานและกรรมการซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ  
ภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย

จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจาก  
ตำแหน่งของประธานและกรรมการ ตลอดจนการประชุมและการดำเนินงานของสภาวิชาการให้เป็นไป  
ตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 29 สภาวิชาการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) เสนอแนะการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาทางวิชาการของมหาวิทยาลัยต่ออธิการบดี
- (2) กำหนดและกำกับดูแลคุณภาพและมาตรฐานวิชาการของมหาวิทยาลัย
- (3) จัดทำจรรยาบรรณของคณาจารย์และผู้ทำงานวิจัยเพื่อเสนอสภามหาวิทยาลัยและดูแลให้มีการปฏิบัติตามจรรยาบรรณดังกล่าว
- (4) ประมวลและประเมินความก้าวหน้าทางวิชาการ และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาทางวิชาการเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเป็นประจำทุกปี
- (5) เสนอแนะต่อสภามหาวิทยาลัยในการอนุมัติหลักสูตรการศึกษาและการเปิดสอน รวมทั้งการปรับปรุง การยุบรวม และการยกเลิกหลักสูตรการศึกษา
- (6) เสนอการให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิตอนุปริญญาและประกาศนียบัตรต่อสภามหาวิทยาลัย
- (7) พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการรับเข้าสอบหรือการยกเลิกการสอบของสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่นตามมาตรา ๙1 และการจัดการศึกษาและดำเนินการวิจัยร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยอื่นตามมาตรา 12 ต่อสภามหาวิทยาลัย
- (8) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิชาการ
- (9) ให้คำปรึกษาแก่อธิการบดีและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยหรืออธิการบดีมอบหมาย

มาตรา 30 ให้มีสภาอาจารย์ประกอบด้วยประธานและกรรมการซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย

จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการเลือก วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของประธานและกรรมการ ตลอดจนการประชุมและวิธีดำเนินงานของสภาอาจารย์ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 31 สภาอาจารย์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่สภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีในการบริหารกิจการทั้งปวงของมหาวิทยาลัย
- (2) ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างมหาวิทยาลัยกับคณาจารย์ประจำ และระหว่างคณาจารย์ประจำด้วยกัน
- (3) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยหรืออธิการบดีมอบหมาย

มาตรา 32 ให้มีสภาพพนักงานประกอบด้วย ประธานสภาพพนักงาน และกรรมการสภาพพนักงาน ซึ่งมาจากพนักงานมหาวิทยาลัยสายสนับสนุน

จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของประธานสภาพพนักงานและกรรมการสภาพพนักงาน ตลอดจนการประชุมและการดำเนินงานของสภาพพนักงานให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 33 สภาพพนักงานมีหน้าที่ ดังนี้

- (1) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะแก่สภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีในการบริหารกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย
- (2) ช่วยเหลือ สนับสนุน และเผยแพร่กิจกรรมและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย
- (3) สร้างและส่งเสริมความสามัคคีของพนักงานมหาวิทยาลัย
- (4) ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณ และศรัทธาของพนักงานมหาวิทยาลัย
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยหรืออธิการบดีมอบหมาย

มาตรา 34 ให้มีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยและอาจมีรองอธิการบดีหรือผู้ช่วยอธิการบดี หรือจะมีทั้งรองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีตามจำนวนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่อธิการบดีมอบหมายก็ได้

มาตรา 35 อธิการบดีนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัยจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 37

หลักเกณฑ์ และวิธีการสรรหาอธิการบดี ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย  
รองอธิการบดีนั้น ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งโดยคำแนะนำของอธิการบดีจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 38

ผู้ช่วยอธิการบดีนั้น ให้อธิการบดีแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 38

มาตรา 36 อธิการบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้

เมื่ออธิการบดีพ้นจากตำแหน่งให้รองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีพ้นจากตำแหน่งด้วย

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อธิการบดีพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 37
- (4) สภามหาวิทยาลัยมีมติให้ถอดถอน

- (5) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (6) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (7) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

มาตรา 37 อธิการบดีต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

(1) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาเอกหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารอื่นตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

(2) สำเร็จการศึกษาปริญญาหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารอื่นตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี

นอกจากคุณสมบัติตามวรรคหนึ่ง อธิการบดีต้องมีคุณสมบัติอื่น และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 38 รองอธิการบดีและผู้ช่วยอธิการบดีต้องสำเร็จการศึกษาปริญญาหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัย หรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง รวมทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 39 อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั้งปวง และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) บริหารกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

(2) บริหารงานบุคคล บริหารการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศของมหาวิทยาลัย

(3) กำกับดูแล ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของคณบดี ผู้อำนวยการ และหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก

(4) แต่งตั้งและถอดถอนผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี รองผู้อำนวยการ รองหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก และอาจารย์พิเศษ

(5) จัดทำแผนพัฒนามหาวิทยาลัยและปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน รวมทั้งติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

(6) จัดหาทรัพยากรจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัย

(7) เสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยต่อสภามหาวิทยาลัย

(8) จัดทำงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศของมหาวิทยาลัยหรือตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

มาตรา 40 ในกรณีที่อธิการบดีไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองอธิการบดีเป็นผู้รักษาการแทน ถ้ามีรองอธิการบดีหลายคน ให้รองอธิการบดีซึ่งอธิการบดีมอบหมายเป็นผู้รักษาการแทน ถ้าอธิการบดีมิได้มอบหมาย ให้รองอธิการบดีที่มีอาวุโสสูงสุดเป็นผู้รักษาการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี หรือ ไม่มีผู้รักษาการแทนอธิการบดีตามวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 35 เป็นผู้รักษาการแทน

มาตรา 41 ในวิทยาเขตหนึ่ง ให้มีสำนักงานวิทยาเขต โดยมีรองอธิการบดีคนหนึ่ง ซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งโดยคำแนะนำของอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของวิทยาเขต ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และประกาศของมหาวิทยาลัย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่อธิการบดีมอบหมาย

มาตรา 42 ในวิทยาเขต ให้มีคณะกรรมการประจำวิทยาเขตคณะหนึ่ง

องค์ประกอบ จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการประจำวิทยาเขต ตลอดจนการประชุมและการดำเนินงานของคณะกรรมการประจำวิทยาเขต และการจัดระบบบริหารงานภายในวิทยาเขต ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 43 คณะกรรมการประจำวิทยาเขตมีหน้าที่ ดังนี้

- (1) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่อธิการบดีในกิจการต่าง ๆ ของวิทยาเขต
- (2) เสนอความเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับวิชาการของวิทยาเขตต่อคณะกรรมการวิชาการ
- (3) เสนอแผนพัฒนาและแผนงานของวิทยาเขตต่ออธิการบดี
- (4) เสนอแนะการรวม การจัดตั้ง และการยุบเลิกหน่วยงานภายในวิทยาเขตต่ออธิการบดี
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีมอบหมาย

มาตรา 44 ในคณะหรือวิทยาลัย ให้มีคณบดีคนหนึ่งซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของคณะหรือวิทยาลัย และจะให้มีรองคณบดีตามจำนวนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดเพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่คณบดีมอบหมายก็ได้

คณบดีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้ เมื่อคณบดีพ้นจากตำแหน่งให้รองคณบดีพ้นจากตำแหน่งด้วย

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง และถอดถอนคณบดีและรองคณบดี ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 45 ในสถาบัน สำนัก หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก ให้มีผู้อำนวยการคนหนึ่งซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของสถาบัน สำนัก หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก แล้วแต่กรณี และจะให้มีรองผู้อำนวยการตามจำนวนที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด เพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบตามที่ผู้อำนวยการมอบหมายก็ได้

ผู้อำนวยการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันมิได้ เมื่อผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งให้รองผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งด้วย

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 46 ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ หัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวเกินหนึ่งตำแหน่งในขณะเดียวกันมิได้

ผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งจะรักษาการแทนตำแหน่งดังกล่าวได้อีกเพียงหนึ่งตำแหน่ง แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มาตรา 47 การจัดระบบบริหารงานในคณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานในคณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก อธิการบดีจะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนักปฏิบัติหน้าที่แทนอธิการบดีเฉพาะในส่วนงานนั้นก็ได้

ให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนตามวรรคสอง มีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิการบดีกำหนด

มาตรา 48 นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ การรักษาการแทน การมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่แทน ตลอดจนการมอบอำนาจช่วงให้ปฏิบัติหน้าที่แทนของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งหรือกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่ใด ให้ผู้รักษาการแทนทำหน้าที่กรรมการ อนุกรรมการ หรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในระหว่างรักษาการแทน

### หมวด 3

#### การประกันคุณภาพและการประเมิน

มาตรา 49 ให้มหาวิทยาลัยจัดให้มีการประกันคุณภาพการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัย

ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาดาวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 50 ให้มหาวิทยาลัยจัดให้มีการประเมินส่วนงานของมหาวิทยาลัยเพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของมหาวิทยาลัย

ระบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินส่วนงานของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 51 ให้สภามหาวิทยาลัยจัดให้มีการประเมินหลักสูตรการศึกษา การเรียนการสอน และการวัดผลตามหลักสูตรนั้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดเพื่อดำเนินการตามมาตรา 29 (5)

มาตรา 52 ให้สภามหาวิทยาลัยจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี และหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 53 ให้อธิการบดีจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

ในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามวรรคหนึ่ง ต้องให้โอกาสผู้ไม่ผ่านการประเมินในการอุทธรณ์รวมทั้งต้องจัดให้มีกระบวนการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยให้มีคุณภาพและมาตรฐานที่เหมาะสมทั้งด้านการปฏิบัติงานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพที่สามารถตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลได้

หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ และกระบวนการพัฒนา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

#### หมวด 4

#### การบัญชีและการตรวจสอบ

มาตรา 54 ให้มหาวิทยาลัยวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีอันถูกต้อง แยกตามส่วนงานของมหาวิทยาลัย มีสมุดบัญชีลงรายการแยกตามประเภทของสินทรัพย์ หนี้สิน ทุน รายได้ และค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริงพร้อมด้วยข้อความอันเป็นที่มาของรายการนั้น ๆ และให้มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นประจำ

การบันทึกรายการในสมุดบัญชีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป

มาตรา 55 ให้มหาวิทยาลัยจัดทำงบการเงิน และบัญชีรายรับและรายจ่ายส่งผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัยภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

วันเริ่มและวันสิ้นปีบัญชีของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามประกาศของมหาวิทยาลัย

มาตรา 56 ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัย และให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของมหาวิทยาลัยทุกรอบปีบัญชี

มาตรา 57 ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามอธิการบดีและผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยและเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัยเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา 58 ให้ผู้สอบบัญชีจัดทำรายงานผลการสอบบัญชีและการเงินเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี เพื่อสภามหาวิทยาลัยเสนอต่อรัฐมนตรี

ให้มหาวิทยาลัยเผยแพร่รายงานประจำปีของปีที่สิ้นไปนั้น แสดงบัญชีงบดุล บัญชีทำการและบัญชีรายรับและรายจ่ายที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้ว พร้อมทั้งแสดงผลงานของมหาวิทยาลัยในปีที่ล่วงมาและแผนงานที่จะจัดทำในปีต่อไปภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

มาตรา 59 ให้อธิการบดีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

#### หมวด 5

#### การกำกับและดูแล

มาตรา 60 รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับและดูแล โดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 7 และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้ผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี

มาตรา 61 บรรดาเรื่องที่มีมหาวิทยาลัยจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

#### หมวด 6

#### ตำแหน่งทางวิชาการ

มาตรา 62 คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยมีตำแหน่งทางวิชาการ ดังนี้

- (1) ศาสตราจารย์
- (2) รองศาสตราจารย์
- (3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (4) อาจารย์

ศาสตราจารย์นั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยอาจกำหนดให้มีตำแหน่งทางวิชาการที่เรียกชื่ออย่างอื่นด้วยก็ได้ โดยทำเป็นประกาศของมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 63 ศาสตราจารย์พิเศษนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมิได้เป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์พิเศษ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 64 ศาสตราจารย์ซึ่งมีความรู้ความสามารถและความชำนาญเป็นพิเศษและพ้นจากตำแหน่งไปโดยไม่มีความคิด สภามหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งให้เป็นศาสตราจารย์เกียรติคุณในสาขาที่ศาสตราจารย์ผู้นั้นมีความเชี่ยวชาญเพื่อเป็นเกียรติยศได้

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์เกียรติคุณ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 65 สภามหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมและมีได้เป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเป็นรองศาสตราจารย์พิเศษและผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษได้ โดยคำแนะนำของสภาวิชาการ

อธิการบดีอาจแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติเหมาะสมเป็นอาจารย์พิเศษได้ โดยคำแนะนำของหัวหน้าส่วนงาน

คุณสมบัติ หลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษและอาจารย์พิเศษ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 66 บุคคลใดได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษ หรือได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หรือผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีสิทธิใช้ตำแหน่งทางวิชาการดังกล่าวเป็นคำนำหน้านามเพื่อแสดงวิทยฐานะได้ตลอดไป

การใช้คำนำหน้านามตามความในวรรคหนึ่งให้ใช้อักษรย่อ ดังนี้

- |                             |                             |
|-----------------------------|-----------------------------|
| (1) ศาสตราจารย์             | ใช้อักษรย่อ ศ.              |
| (2) ศาสตราจารย์พิเศษ        | ใช้อักษรย่อ ศ. (พิเศษ)      |
| (3) ศาสตราจารย์เกียรติคุณ   | ใช้อักษรย่อ ศ. (เกียรติคุณ) |
| (4) รองศาสตราจารย์          | ใช้อักษรย่อ รศ.             |
| (5) รองศาสตราจารย์พิเศษ     | ใช้อักษรย่อ รศ. (พิเศษ)     |
| (6) ผู้ช่วยศาสตราจารย์      | ใช้อักษรย่อ ผศ.             |
| (7) ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ | ใช้อักษรย่อ ผศ. (พิเศษ)     |

การใช้คำนำหน้านามและการใช้อักษรย่อคำนำหน้านามสำหรับตำแหน่งทางวิชาการที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

#### หมวด 7

#### ปริญญาและเครื่องหมายวิทยฐานะ

มาตรา 67 ปริญญามีสามชั้น คือ

ปริญญาเอก เรียกว่า ดุษฎีบัณฑิต ใช้อักษรย่อ ด.

ปริญญาโท เรียกว่า มหาบัณฑิต ใช้อักษรย่อ ม.

ปริญญาตรี เรียกว่า บัณฑิต ใช้อักษรย่อ บ

มาตรา 68 มหาวิทยาลัยมีอำนาจให้ปริญญา อนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรในสาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัย และร่วมให้ปริญญาในสาขาวิชาที่มีการจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงอื่นในประเทศหรือต่างประเทศหรือขององค์การระหว่างประเทศ

การกำหนดให้สาขาวิชาใดมีปริญญา อนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรชั้นใด และจะใช้อักษรย่อสำหรับสาขาวิชานั้นอย่างไร ให้เป็นไปตามประกาศของมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 69 สภามหาวิทยาลัยอาจออกข้อบังคับกำหนดให้ผู้สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรีได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมอันดับหนึ่ง หรือปริญญาตรีเกียรตินิยมอันดับสองก็ได้

มาตรา 70 สภามหาวิทยาลัยอาจออกข้อบังคับกำหนดให้มีประกาศนียบัตรชั้นต่าง ๆ และอนุปริญญาก็ได้ ดังนี้

(1) ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ออกให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาใดสาขาวิชาหนึ่งภายหลังที่ได้รับปริญญาโทหรือเทียบเท่าแล้ว

(2) ประกาศนียบัตรบัณฑิต ออกให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาใดสาขาวิชาหนึ่งภายหลังที่ได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าแล้ว

(3) อนุปริญญา ออกให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาใดสาขาวิชาหนึ่งก่อนถึงขั้นได้รับปริญญาตรี

(4) ประกาศนียบัตรประเภทอื่น ออกให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาหรือวิจัยเฉพาะวิชา

มาตรา 71 มหาวิทยาลัยมีอำนาจให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์แก่ผู้ซึ่งสภามหาวิทยาลัยเห็นว่าทรงคุณวุฒิสมควรแก่ปริญญานั้น ๆ แต่จะให้ปริญญาดังกล่าวแก่คณาจารย์ประจำ ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยในขณะดำรงตำแหน่งนั้นไม่ได้  
ชั้น สาขาของปริญญา และหลักเกณฑ์การให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 72 มหาวิทยาลัยอาจกำหนดให้มีครูวิทยฐานะหรือเจ้มีวิทยฐานะเป็นเครื่องหมายแสดงวิทยฐานะของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิตอนุปริญญาและประกาศนียบัตร และอาจกำหนดให้มีครูประจำตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย ครูประจำตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย ครูประจำตำแหน่งผู้บริหาร หรือครูประจำตำแหน่งคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยก็ได้

การกำหนดลักษณะ ชนิด ประเภท และส่วนประกอบของครูวิทยฐานะ เจ้มีวิทยฐานะ และครูประจำตำแหน่ง ให้ทำเป็นประกาศของมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ครูวิทยฐานะ เจ้มีวิทยฐานะ และครูประจำตำแหน่งจะใช้ในโอกาสใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไรให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 73 มหาวิทยาลัยอาจกำหนดให้มีตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของมหาวิทยาลัยหรือส่วนงานของมหาวิทยาลัยก็ได้ โดยทำเป็นประกาศของมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การใช้ตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ตามวรรคหนึ่งเพื่อการค้า หรือการใช้สิ่งดังกล่าวที่มีใช้เพื่อประโยชน์ของมหาวิทยาลัยหรือส่วนงานของมหาวิทยาลัย ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากมหาวิทยาลัย

มาตรา 74 มหาวิทยาลัยอาจกำหนดให้มีเครื่องแบบ เครื่องหมาย หรือเครื่องแต่งกายของนิสิตหรือพนักงานมหาวิทยาลัยก็ได้ โดยทำเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หมวด 8  
บทกำหนดโทษ

มาตรา 75 ผู้ใดใช้ครุยวิทยฐานะ เข้มวิทยฐานะ ครุยประจำตำแหน่ง เครื่องแบบ เครื่องหมายหรือเครื่องแต่งกายของนิสิตและพนักงานมหาวิทยาลัย โดยไม่มีสิทธิที่จะใช้ หรือแสดงด้วยประการใด ๆ ว่าตนมีปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญา ประกาศนียบัตรหรือมีตำแหน่งใดในมหาวิทยาลัยโดยที่ตนไม่มีสิทธิ ถ้าได้กระทำเพื่อให้บุคคลอื่นเชื่อว่าตนมีสิทธิที่จะใช้หรือมีวิทยฐานะหรือมีตำแหน่งเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 76 ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(1) ปลอม หรือทำเลียนแบบซึ่งตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของมหาวิทยาลัยหรือส่วนงานของมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะทำเป็นสีใดหรือทำด้วยวิธีใด ๆ

(2) ใช้ตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของมหาวิทยาลัยหรือส่วนงานของมหาวิทยาลัย ปลอมหรือซึ่งทำเลียนแบบ

(3) ใช้ หรือทำให้ปรากฏซึ่งตรา เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของมหาวิทยาลัยหรือส่วนงานของมหาวิทยาลัย ที่วัตถุหรือสินค้าใด ๆ โดยฝ่าฝืนมาตรา 73 วรรคสอง

จำผู้กระทำความผิดตาม (1) เป็นผู้กระทำความผิดตาม (2) ด้วย ให้ลงโทษตาม (2) แต่กระทางเดียว

ความผิดตาม (3) เป็นความผิดอันยอมความได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา 77 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ภาระผูกพัน งบประมาณ และรายได้ของมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3 มาเป็นของมหาวิทยาลัยตามบัญชีรายชื่อมหาวิทยาลัยท้ายพระราชบัญญัตินี้

แต่ในกรณี มหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการแห่งใดที่มีฐานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก่อนที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้และอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติใดเป็นการเฉพาะ จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 78 ให้นายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภา มหาวิทยาลัย ประธานสภาอาจารย์ และกรรมการสภาอาจารย์ตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3 ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับปฏิบัติหน้าที่นายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภาอาจารย์ ประธานสภาอาจารย์ กรรมการสภาอาจารย์ตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป จนกว่าจะได้มีสภามหาวิทยาลัยและสภาอาจารย์ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งซึ่งมีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทำหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จภารกิจหรือสภามหาวิทยาลัยมีมติเป็นอย่างอื่น

มาตรา 79 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะและหัวหน้าภาควิชาของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3 อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับคงดำรงตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะครบวาระ

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยของผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งคงดำรงตำแหน่งต่อไป จนกว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งจะพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 80 การนับวาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก และหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ วิทยาลัย สถาบัน หรือสำนัก ให้นับรวมวาระการดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3

มาตรา 81 ให้ส่วนราชการของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3 และหน่วยงานที่สภามหาวิทยาลัยได้อนุมัติและจัดตั้งขึ้น ในมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นส่วนงานของมหาวิทยาลัยไปพลางก่อนจนกว่าจะมีประกาศของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 10

มาตรา 82 ให้โอนบรรดาข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานราชการ และพนักงานของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3 มาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับข้าราชการและลูกจ้างที่มีอายุราชการต่ำกว่า 25 ปี ให้ดำเนินการตาม มาตรา 83

มาตรา 83 ให้ข้าราชการและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งที่สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย แต่ข้าราชการและลูกจ้างที่มีอายุราชการต่ำกว่า 25 ปี มีความประสงค์จะคงสิทธิความเป็นข้าราชการและลูกจ้างอยู่ ให้ยื่นหนังสือแจ้งต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาผ่านมหาวิทยาลัยสังกัดเดิม เพื่อแสดงความประสงค์เป็นข้าราชการและลูกจ้างสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา แต่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยสังกัดเดิมในฐานะผู้ช่วยราชการและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอธิการบดีเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน ทั้งนี้เมื่อมีอายุราชการครบ 25 ปีและยังไม่เกษียณอายุราชการก็ให้เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยที่สังกัดอยู่เดิมในวันแรกของปีงบประมาณต่อไป ทั้งนี้การแสดงความประสงค์และการเปลี่ยนสถานภาพให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กฎกระทรวงกำหนด

มาตรา 84 ผู้ซึ่งโอนหรือเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยหรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 82 และมาตรา 83 ให้ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นไม่น้อยกว่าเงินเดือน ค่าจ้าง สวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่เคยได้รับอยู่ก่อนเข้าเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยหรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัย

มาตรา 85 ข้าราชการซึ่งโอนหรือเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยตามมาตรา 82 และมาตรา 83 ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากราชการเพราะทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ นับแต่วันที่มีสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

ลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งโอนหรือเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยหรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 82 และมาตรา 83 ให้ถือว่าเป็นการออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่ง และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

ข้าราชการซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการอยู่แล้ว ให้มีสิทธิขอเป็นสมาชิกต่อไปได้แม้จะออกจากราชการแล้ว ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่าเป็นข้าราชการบำนาญ และมีสิทธิได้รับสวัสดิการจากทางราชการเช่นเดียวกับผู้ได้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

พนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะข้าราชการบำนาญแล้ว ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม แต่ไม่ตัดสิทธิที่จะประกันตนด้วยความสมัครใจ

มาตรา 86 ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการในองค์กรสภาวิชาการตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3 อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ก็ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการวิชาการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 87 ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการในองค์กรคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3 อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ก็ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 88 ถ้ามีประธานองค์กรสภาข้าราชการและกรรมการองค์กรสภาข้าราชการของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3 อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ก็ให้ดำรงตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะมีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาพนักงานและกรรมการสภาพนักงานตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 89 ภายใต้บังคับมาตรา 47 ให้คณะกรรมการประจำคณะ คณะกรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัย คณะกรรมการประจำสถาบัน สำนักหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะและคณะกรรมการอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3 หรือตามมติสภามหาวิทยาลัย ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้มีการดำเนินการตามมาตรา 47 ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 90 ให้ตำแหน่งศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์ของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3 เป็นตำแหน่งศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์พิเศษ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และอาจารย์ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวคงดำรงตำแหน่งนั้นต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์พิเศษของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3 อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นอาจารย์พิเศษของมหาวิทยาลัยต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้จนครบกำหนดเวลาที่ได้รับแต่งตั้ง

มาตรา 91 สิทธิในการเข้าสู่ตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ หรือตำแหน่งอื่นใดของข้าราชการหรือพนักงานที่โอนมาตามมาตรา 82 หรือเปลี่ยนสถานภาพตามมาตรา 83 และสิทธิในการเลื่อนตำแหน่งของลูกจ้างของส่วนราชการมิให้เสียไปเพราะเหตุที่โอนมาหรือเปลี่ยนสถานภาพหรือไม่เปลี่ยนสถานภาพมาเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย

มาตรา 92 ให้ยุบเลิกตำแหน่งข้าราชการและลูกจ้าง และให้โอนอัตราตำแหน่งและเงินงบประมาณแผ่นดินประจำอัตรา รวมตลอดทั้งงบบุคลากรที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และเงินอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งตั้งไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ไปเป็นของมหาวิทยาลัย และให้ถือว่าการโอนเงินงบประมาณ ดังกล่าวเป็นการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 93 ให้ออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังมิได้ออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎทรวง ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติที่อ้างถึงในมาตรา 3 ซึ่งใช้อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 94 ให้มีการเตรียมการได้ในการออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรีหรือมาตรการด้านการบริหารอื่นใด เพื่อเตรียมความพร้อมก่อนพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บัญชีรายชื่อมหาวิทยาลัยที่ายพระราชบัญญัติ

1. มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์
2. มหาวิทยาลัยนครพนม
3. มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์
4. มหาวิทยาลัยนเรศวร
5. มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
6. มหาวิทยาลัยรามคำแหง
7. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
8. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
9. สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน
10. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
11. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ
12. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก
13. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี
14. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
15. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
16. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา
17. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย
18. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ
19. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน
20. มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี
21. มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร
22. มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
23. มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ
24. มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย
25. มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่
26. มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี
27. มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี
28. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม
29. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา
30. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช
31. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์

32. มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา
33. มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์
34. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร
35. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา
36. มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม
37. มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี
38. มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์
39. มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต
40. มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
41. มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา
42. มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์
43. มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด
44. มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี
45. มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย
46. มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง
47. มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์
48. มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ
49. มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร
50. มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา
51. มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา
52. มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
53. มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์
54. มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง
55. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี
56. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์
57. มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ-สกุล	นายฐากร จุลินทร
ตำแหน่งปัจจุบัน	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาการเศรษฐกิจ) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ชื่อหน่วยงาน	กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สถานที่ติดต่อ	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ เขตพญาไท กรุงเทพฯ
หมายเลขโทรศัพท์	ที่ทำงาน 0 2244 2067 โทรศัพท์เคลื่อนที่ 08-1989 9620

