

## บทที่ 2

### บททวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สภาสถาบันอุดมศึกษา หรือ สภามหาวิทยาลัย มีบทบาทสำคัญต่อการควบคุมมาตรฐาน และคุณภาพทางการศึกษาและบุคลากรของมหาวิทยาลัย ซึ่งหากสภามหาวิทยาลัยมีการใช้หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลแล้วย่อมสามารถนำพาให้มหาวิทยาลัยมีความเจริญก้าวหน้า แต่ในปัจจุบันมีหลายสภาสถาบันอุดมศึกษา ที่มีการบริหารจัดการโดยฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยถูกฟ้องร้อง เป็นคดียังศาล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของสภาสถาบันอุดมศึกษาในการควบคุมดูแลที่ขาดประสิทธิภาพ จนบางครั้งมีการตั้งข้อสังเกตว่าสภาสถาบันอุดมศึกษามีส่วนรู้เห็นด้วย

บทบาท อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยให้มีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มีคุณภาพ และมาตรฐานสามารถสร้าง บุคลากรของประเทศให้มียอดความรู้ที่ถูกต้องที่จะนำไปใช้เพื่อการดำรงชีพและเพื่อการพัฒนา ประเทศ แต่ในปัจจุบันพบว่ายังขาดการติดตามและตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภา สถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยเพื่อการวิเคราะห์จัดทำ กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรร มาภิบาลนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนวรรณกรรมในด้านแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ตลอดจน กฎหมาย และกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาตามหลักนิติ ธรรมและธรรมาภิบาล ดังนี้

#### 1. ทฤษฎี หลักการ

##### 1.1 ทฤษฎี

###### 1) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย

###### (1) ความหมายอำนาจอธิปไตย (Sovereignty)

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ในทางกฎหมายมหาชน หมายถึง อำนาจสูงสุด ในการปกครองรัฐหรืออำนาจที่แสดงความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น สิ่งอื่นใดจะมีอำนาจ ยิ่งกว่าหรือขัดต่ออำนาจอธิปไตยหาได้ไม่ อำนาจอธิปไตยย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละ ระบอบการปกครอง ตัวอย่างเช่น ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

กล่าวคือ ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ คือ กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้น วิชญ์ เครืองาม, 2557, หน้า 77)

แนวคิดสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยนั้น จะเห็นได้ว่า ในระบบกฎหมายระหว่างประเทศ ได้ระบุเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยว่าหมายความว่า การใช้อำนาจอธิปไตยทั้งทางนิติบัญญัติและทางพฤตินัย ซึ่ง “อำนาจอธิปไตยโดยนิติบัญญัติ” นั้นหมายถึง มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ส่วน “อำนาจอธิปไตยโดยพฤตินัย” นั้นหมายถึง อำนาจตามความสามารถในความจริงที่จะกระทำการเช่นนั้น ดังนั้น อำนาจตามความที่กล่าวถึงข้างต้นจึงหมายความว่า อำนาจในลักษณะที่สามารถเข้าใจได้ง่ายว่าเป็นอำนาจสูงสุดทางการปกครองของประเทศหนึ่งประเทศใดหรือรัฐหนึ่งรัฐใด ในฐานะหนึ่งอำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบที่แสดงให้เห็นและขาดเสียมิได้ของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) หรือรัฐประชาชาติ (Nation-State) มิเช่นนั้น รัฐหรือรัฐประชาชาตินั้นย่อมขาดความเป็นเอกราชในทางการเมืองการปกครอง

## (2) ลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตย

เกี่ยวกับลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตย แม้ว่าอำนาจอธิปไตยจะเป็นอำนาจตามนามธรรมก็ตาม แต่นักวิชาการก็ได้กำหนดลักษณะสำคัญของอำนาจอธิปไตยไว้ 4 ประการ ประกอบด้วย (เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, 2508, หน้า 100)

(2.1) อำนาจอธิปไตยมีความเด็ดขาด (Absoluteness) เป็นอำนาจอธิปไตยที่ไม่มีอำนาจอื่นใดภายในรัฐที่เหนือกว่า และจะไม่มีอำนาจอื่นที่มากำกั้อำนาจในการออกกฎหมายของรัฐได้ กล่าวคือ มีอำนาจอธิปไตยทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เช่น ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเด็ดขาดไม่มีอำนาจรัฐอื่นใด (อำนาจของประเทศใด) มากำกั้อำนาจในการตรารัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้ เป็นต้น

(2.2) อำนาจอธิปไตยเป็นการทั่วไป (Universality) เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐมีอยู่เหนือทุกคนและทุกองค์กรที่อยู่ในรัฐ มีข้อยกเว้นเพียงแต่ว่าเมื่อมีผู้แทนของต่างประเทศมาประจำในประเทศ ผู้แทนต่างประเทศจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ซึ่งเป็นประเพณีปฏิบัติระหว่างประเทศหรือจารีตประเพณีระหว่างประเทศตามกฎหมายระหว่างประเทศ

(2.3) อำนาจอธิปไตยมีความถาวร (Permanence) เป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่รัฐยังคงดำรงอยู่ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในนามของรัฐอาจจะเปลี่ยนแปลงหรืออาจมีการปฏิรูปการปกครองเปลี่ยนระบบของรัฐบาลได้ แต่อำนาจอธิปไตยมิได้สูญหายไปจากรัฐ

(2.4) อำนาจอธิปไตยแบ่งอำนาจมิได้ (Indivisibility) เป็นอำนาจอธิปไตยที่ในรัฐ ๆ หนึ่งจะต้องมีอำนาจอธิปไตยที่เป็นหนึ่งเดียวเท่านั้น หากมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยก็ย่อม

เป็นการทำลายอำนาจอธิปไตย แต่สามารถจำแนกการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นการแบ่งหน้าที่ให้องค์กรต่าง ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยได้ ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (Separation of Powers) ของมองเตสกีเออ (Montesquieu) เช่น การแบ่งแยกอำนาจออกเป็น อำนาจอธิปไตย นิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ เป็นต้น

### (3) แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตย

แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตยนั้นได้มีแนวทฤษฎีอำนาจอธิปไตยที่สำคัญ 5 ทฤษฎีด้วยกัน คือ ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจสูงสุดของพระเจ้า (Supremacy of God) ทฤษฎีอำนาจสูงสุดของพระสันตะปาปา (Supremacy of the Pope) ทฤษฎีว่าด้วยความมีอำนาจสูงสุดของกษัตริย์ (Supremacy of the King) อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Supremacy of the People) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Supremacy of the Nation) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของใครนั้นได้มีแนวคิดที่ยอมรับกันทั่วไป อยู่ 2 ทฤษฎี คือ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (เป็นของปวงชน) (Supremacy of the People) กับอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Supremacy of the Nation) (วิษณุ เครืองาม, 2530, หน้า 214) ดังนี้

#### (3.1) อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Supremacy of the People) นั้น ได้มีนักปราชญ์ชื่อ ฌอง ชาค รูสโซ (Jean Jaque Rousseau) ได้เขียนไว้ในหนังสือ ชื่อ “สัญญาประชาคม” (Social Contract) ดังนี้

#### (4) หลักการและแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน

แนวคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และแนวคิดเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม โดยรูสโซ (Rousseau) กล่าวว่า “เราแต่ละคนมอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่ตนมี เข้าอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวม และในอำนาจร่วมกันของเรา เราขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม” และยังคงกล่าวต่อไปอีกว่า “สมมุติว่ารัฐประกอบด้วยคน 10,000 คน สมาชิกแต่ละคนของรัฐย่อมมีส่วน 1 ใน 10,000 ของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอธิปไตยนี้ ต้องนับทุกส่วนรวมกันเข้ามาทั้งหมด” ดังนั้น รัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุก ๆ คนในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนก็คือ อำนาจอธิปไตยที่เป็นของทุก ๆ คน ตามทัศนะของ รูสโซ (Rousseau) อำนาจอธิปไตยไม่สามารถจะจำหน่ายจ่ายโอนไปให้ผู้อื่นได้และไม่สามารถแบ่งแยกออกไปได้และจำกัดไม่ได้ เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นของคนทุกคนในประชาคมนั้น ตรงจุดนี้เองที่มองว่ารูสโซ (Rousseau) เป็นผู้ก่อให้เกิดแนวคิดที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ที่เรียกว่า “การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง” (Direct Democracy) แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดของรูสโซ (Rousseau) ประเทศต่าง ๆ ได้นำแนวคิดมาปรับใช้

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยกึ่งทางตรงหรือที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” ในทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น บัจเจกชนแต่ละคนได้รวมตัวกันเป็นสังคมและถือว่าแต่ละคนนั้นต่างเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของส่วนรวมดังกล่าวอยู่ที่บัจเจกชนแต่ละคนได้รับการปรึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การตัดสินใจทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแล้วจะต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐมีผลตามมา ดังนี้

(4.1) ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิที่จะเลือกผู้ปกครอง เพราะเป็นการแสดงออกซึ่งส่วนแห่งอำนาจอธิปไตยของตนอันนำมาซึ่งหลักที่เราทราบกันดี คือ การเลือกตั้งอย่างทั่วถึง เพราะถือว่าการเลือกตั้งเป็นสิทธิของทุกคน มิใช่เป็นหน้าที่จึงไม่อาจจำกัดสิทธิได้ (โกลกิน พลกุล, 2529, หน้า 11-12)

(4.2) การมอบอำนาจของประชาชนให้ผู้แทนนั้นเป็นการมอบอำนาจในลักษณะเป็นผู้แทนของปวงชน ประชาชนสามารถควบคุมผู้แทนราษฎรได้เมื่อประชาชนไม่พอใจผู้แทนราษฎรก็ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ (Recall) นอกจากนี้การที่ประชาชนมอบอำนาจให้อำนาจผู้แทน เป็นการมอบในลักษณะที่ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชนผู้เลือกตั้งผู้แทนแต่ละคน ไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของราษฎรทั้งหมด แต่เป็นผู้แทนของราษฎรในเขตเลือกตั้งของตัวเอง ผู้แทนต้องอยู่ภายใต้คำสั่งและการควบคุมจากผู้เลือกตั้ง ทฤษฎีนี้จึงสนับสนุนระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยกึ่งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542, หน้า 12-13)

จากแนวคิดข้างต้นในความเห็นของรุสโซ (Rousseau) ประชาชนเป็นผู้บัญญัติกฎหมายและรัฐสภาเป็นแค่เพียงเครื่องอุปกรณ์ของประชาชนเท่านั้น แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนได้รับการยอมรับและอยู่ในโครงสร้างกฎหมายของรัฐ บัจเจกชนแต่ละคนเป็นเจ้าของสิทธิในการเลือกตั้ง และรวมถึงการกำหนดแนวทางของกิจกรรมสาธารณะอีกด้วย การออกเสียงทางการเมืองถือว่าเป็นสิทธิอันหนึ่งที่ใช้โดยพลเมืองแต่ละคนสำหรับการลงคะแนนในการตัดสินใจทุก ๆ เรื่องที่รู้จักกันดีภายใต้นิยามของคำว่า “กฎหมาย” (Law) แนวคิดนี้ก่อให้เกิดหลักการแบ่งแยกทางการเมืองในสังคมที่เห็นด้วยกับเสียงส่วนใหญ่ที่มีอำนาจเหนือเสียงส่วนน้อย และยิ่งไปกว่านั้นการจำกัดขอบเขตของการใช้สิทธิในการเลือกตั้งต่อการออกกฎหมายนั้นไม่ตอบสนองต่อความเป็นตรรกะของทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ความเป็นตรรกะดังกล่าวตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าพลเมืองทุกคนและพลเมืองแต่ละคนต้องมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการตัดสินใจ ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการใช้สิทธิ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้

### (5) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (Supremacy of the Nation) เป็นแนวคิดที่เริ่มต้นมาจากนักปรัชญาเมธีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสหลายท่าน เริ่มตั้งแต่ในยุคเรอเนสซอง (Renaissance) และมาปรากฏเด่นชัดในยุคปฏิวัติใหญ่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ.1789 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการแยกให้เห็นถึงที่มาที่แตกต่างของรัฐ พวกอภิสิทธิ์ชนและอำนาจอธิปไตยกับฝ่ายปกครองบ้านเมืองและองค์กรของรัฐ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### (5.1) หลักการและแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

นักปรัชญาที่ได้กล่าวถึงทฤษฎีนี้และได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง คือ ซีเอเย่ส์ (Sieyes) ซึ่งได้กล่าวว่าอำนาจอธิปไตยแบ่งไม่ได้ (indivisible) ผลที่ตามมาคือ ประชาชนแต่ละคนไม่ได้เป็นเจ้าของในหนึ่งส่วน ของอำนาจอธิปไตยแต่กลับมองว่าการรวมตัวของประชาชนทั้งหมดในนามของชาติ ดังนั้นเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยคือ “ชาติ” ในแนวความคิดของซีเอเย่ส์ (Sieyes) มองว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ” ไม่ได้เป็นของประชาชน ประชาชนแต่ละคนไม่มีสิทธิใด ๆ เลยที่เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย กล่าวคือ ไม่มีสิทธิในการออกกฎหมายด้วยแนวคิดดังกล่าวนี้เอง การลงประชามติ (Referendum) จึงไม่ได้รับการยอมรับในสายตาของซีเอเย่ส์ (Sieyes) ยิ่งไปกว่านั้นกลับมองว่า ประชาชนแต่ละคนนั้นมีสิทธิแต่เพียงในการเลือกตั้งตัวแทนของตนเพื่อเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยในนามของชาติเท่านั้น

#### (5.2) ผลของแนวคิดเรื่องอำนาจอธิปไตยของชาติ

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาตินั้นค้านกับแนวคิดทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนี้

(5.2.1) ชาติเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ใช่เป็นของปวงชนหรือประชาชน ในฐานะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เลือกผู้แทนของชาติ ดังนั้น การเลือกตั้งของประชาชนจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่มิใช่การใช้สิทธิ ชาติจึงมีสิทธิที่จะมอบอำนาจเลือกตั้งให้แก่ประชาชนที่เห็นว่าเหมาะสมได้ การเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องเป็นแบบที่ทั่วถึง มีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งได้

(5.2.2) ผู้แทนแต่ละคนไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งที่เลือกตนเท่านั้น แต่ผู้แทนทั้งหมดถือเป็นผู้แทนของชาติ และไม่อยู่ภายใต้อำนาจติของประชาชนผู้เลือกตั้ง

(5.2.3) ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ได้ปฏิเสธระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อย่างไรก็ตาม หากชาติมีความประสงค์ที่จะเปลี่ยนการปกครองไปเป็นรูปแบบอื่นก็ได้

ดังนั้น ผู้แทนที่ได้รับเลือกเข้าไปนั้นจึงเป็นผู้แทนของชาติเท่านั้นไม่ใช่ผู้แทนของประชาชนและผู้แทนดังกล่าวเป็นอิสระจากอำนาจของประชาชน และมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะกระทำการใดๆ ในนามของรัฐ ความอิสระดังกล่าวนี้ก็คือ อำนาจของผู้แทน ด้วยแนวความคิดดังกล่าวจึงก่อให้เกิดทฤษฎีของการเป็นผู้แทนเป็นของชาติ เป็นการสนับสนุนการปกครองประชาธิปไตยโดยทางอ้อม (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2542, หน้า 15)

โดยสรุป ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจรัฐนั้นเป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เพราะแม้ว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลในภาครัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น และจากความเข้าใจของบุคลากรในมหาวิทยาลัยและในกระทรวงศึกษาธิการว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีสถานะเทียบเท่ากรม และอธิการบดีมีสถานะเทียบเท่ากับอธิบดีในระบบราชการ อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะพิเศษของสถาบันอุดมศึกษา ของรัฐ ทำให้โครงสร้างการบริหารอำนาจหน้าที่ และกระบวนการในการบริหารงานมหาวิทยาลัยของรัฐมีความแตกต่างไปจากโครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ดังนั้น การที่จะพิจารณาการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาจึงต้องเริ่มต้นจากการทำความเข้าใจทฤษฎีว่าด้วยอำนาจรัฐ

## 2) ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power)

แนวคิดการแบ่งแยกอำนาจอริปไตยได้มีนักปรัชญาพูดถึงการแบ่งแยกอำนาจมานานแล้ว ไม่ว่าจะเป็นอริสโตเติล (Aristotle) นักปรัชญาการเมืองสมัยกรีกโบราณ และต่อมามีนักปรัชญาการเมืองอีกหลายท่าน เช่น เจมส์ แฮริงตัน (James Harrington) จอห์น ล็อก (John Locke), ฌอง โบแดง (Jean Bodin) แซมมวล พูเฟนดอร์ฟ (Samuel Pufendorf) ฮิวโก โกรเชียส (Hugo Grotius) เป็นต้น ต่างได้พูดถึงการแยกอำนาจไว้เช่นกัน แต่มีนักปรัชญาการเมืองที่สำคัญที่สุด คือ มงเตสกีเยอ (Montesquieu) ซึ่งเป็นนักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้เดินทางไปศึกษาการเมืองไปทั่วยุโรป โดยใช้เวลาศึกษาการเมืองที่อังกฤษนานถึงปีครึ่ง เกิดแรงบันดาลใจให้เรียบเรียงวรรณกรรมสำคัญเล่มหนึ่ง คือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” ซึ่งมงเตสกีเยอ (Montesquieu) ได้อธิบายว่าในทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง (วิษณุ เครืองาม, 2557, หน้า 227-228) ดังนี้

(1) อำนาจนิตินบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ กล่าวคือ “อำนาจในตรากฎหมาย”

(2) อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คือ อำนาจในการใช้หรือบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันเรียกว่า “อำนาจบริหาร”

(3) อำนาจปฏิบัติการต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง คือ อำนาจในการวินิจฉัยอรรถคดี ซึ่งเรียกกันต่อมาว่าเป็น “อำนาจตุลาการ”

งานวรรณกรรมของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ข้างต้นนั้นเป็นงานเสนอหลักและวิธีการที่แยกอำนาจอธิปไตยเพื่อก่อให้เกิดและส่งเสริมอิสรภาพของประชาชนไว้ (เสถียร หอมขจร และคณะ, 2548, หน้า 57-58) ดังนี้

(1) ต้องมีการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจปกครอง

การแยกองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองทั้งสาม คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ การแยกนี้หมายความว่าให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจแต่เพียงอย่างเดียวหรือจะกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ คนหนึ่งหรือองค์กรหนึ่งใช้อำนาจได้เพียงอย่างเดียว ผู้ที่มีหน้าที่ออกกฎหมายก็ต้องทำหน้าที่เฉพาะการออกกฎหมายเท่านั้น จะมาทำหน้าที่บริหารหรือตุลาการอีกไม่ได้ การให้แต่ละองค์กรใช้อำนาจเฉพาะเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจ” (Separation of Powers) เหตุผลที่มองเตสกีเออ (Montesquieu) เสนอให้แยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย เพราะเมื่อใดอำนาจนิติบัญญัติและบริหารรวมอยู่ที่คน ๆ เดียวกันหรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกันอิสรภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะเกิดความหวาดกลัวเนื่องจากกษัตริย์หรือสภาเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราชย์ เช่นเดียวกันอิสรภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร ถ้าหากรวมอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตอิสรภาพของคนในบังคับจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบพลการ เพราะตุลาการอาจประพฤติด้วยวิธีการรุนแรงและกดขี่ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงอวสาน ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกันไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสูงหรือประชาชนจะใช้อำนาจทั้งสามเหล่านี้ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารนโยบายสาธารณะและอำนาจพิจารณาคดีของบุคคล ดังนั้น กล่าวโดยสรุปเพื่อให้เกิดอิสรภาพแก่ประชาชนจึงมีความจำเป็นต้องให้มีการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสามออกจากกันเพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (เสนห์ จามริก, 2522, หน้า 331)

(2) ต้องมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันได้

การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกัน (Check and Balance) หมายถึง อำนาจที่จะแยกให้แต่ละองค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น ไม่ใช่แยกจากกันโดยเด็ดขาดหรือมีอิสระไม่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน การสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่มองเตสกีเออกล่าวถึง เป็นระบบที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสามคำว่า “ดุลแห่งอำนาจ” (Balance of Power) หมายถึง การให้แต่ละอำนาจที่แยกให้แต่ละองค์กรใช้นั้นต่างก็มีฐานะเท่ากัน แต่ละอำนาจมีฐานะเท่ากัน เช่นนี้ทำให้อำนาจด้านด้วยอำนาจซึ่งจะก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างอำนาจได้ สำหรับ “การตรวจสอบแห่งอำนาจ” (Check of Power) หมายถึงให้แต่ละอำนาจสามารถตรวจสอบการทำงานของกันและกันได้ เป็นต้นว่าถ้าฝ่ายบริหารไม่ดำเนินการหรือละเว้นหน้าที่จะดำเนินการตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายมา ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ นอกจากนี้ระบบการตรวจสอบที่มองเตสกีเออ (Montesquieu) กล่าวถึง ยังครอบคลุมถึงการตรวจสอบภายใน

ของหน่วยงานที่ใช้อำนาจเดียวกันด้วย เช่น การที่ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสองสภา ถ้าสภาหนึ่ง ออกกฎหมายที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนของฝ่ายหนึ่งสภาที่สองย่อมมีอำนาจตรวจสอบ กลับกรอกกฎหมายที่ผ่านสภาหนึ่งมาแล้วได้จากแนวคิดที่มองเตสกีเออ (Montesquieu) เสนอ คือ ต้องการให้มีระบบการแยกหรือจำแนกอำนาจให้องค์กรแต่ละองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยตาม หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เมื่อแยกหรือจำแนกให้แต่ละองค์กรใช้เพียงอำนาจ เดียว คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการแล้ว ก็ควรจะให้แต่ละอำนาจสามารถ ตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันได้เช่นกัน (วิษณุ เครืองาม, 2557, หน้า 241)

### รูปแบบการใช้อำนาจอธิปไตย

การให้องค์กรใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ ทำหน้าที่ต่างๆ ตามทฤษฎีการใช้อำนาจอธิปไตย มีรูปแบบของการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งอาจแยก พิจารณาได้ดังนี้ (วิษณุ เครืองาม, 2557, หน้า 244)

#### (1) กรณีองค์กรเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

ในกรณีที่องค์กรเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามอำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจ บริหารและอำนาจตุลาการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งทั้งสามอำนาจรวมอยู่ด้วยกัน โดยมีได้มีการแยก การใช้อำนาจ ผลที่ได้รับคือประชาชนซึ่งเป็นผู้ถูกปกครองไม่มีหลักประกันแน่นอนเพราะ ผู้ปกครองอาจกดขี่ข่มเหงเอาได้และจะไม่มียกเว้นหรือผู้อื่นมาคัดค้านได้ ซึ่งไม่แตกต่างไปจาก การปกครองใน “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์” (Absolute Monarchy)

(2) กรณีฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยองค์กรเดียวกัน ในกรณีนี้ผู้ที่ ได้รับความเดือดร้อนก็คือประชาชน เพราะว่าฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำตามกฎหมาย หรือปฏิบัติการตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ออกมาใช้บังคับก็จะมีอำนาจมากขึ้น กล่าวคือ ฝ่าย บริหารก็จะเสนอกฎหมายตามแต่ที่ตนต้องการตามความพอใจ เพราะเมื่อเสนอไปที่ฝ่ายนิติบัญญัติ แล้วฝ่ายนิติบัญญัติก็ต้องปฏิบัติตามที่ฝ่ายบริหารเสนอมาทันที เพราะผู้ใช้อำนาจบริหารและนิติ บัญญัติ เป็นองค์กรเดียวกันเป็นที่แน่นอนว่ากฎหมายที่ออกมาลักษณะเช่นนี้เป็นกฎหมายตามความ พยายามของฝ่ายบริหารจะกลายเป็น “เผด็จการทางรัฐสภา”

(3) กรณีฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการใช้อำนาจโดยองค์กรเดียวกัน ในกรณีนี้ผู้ที่ ได้รับความเดือดร้อนย่อมต้องเป็นประชาชนอยู่นั่นเอง เพราะไม่ว่าฝ่ายบริหารจะกระทำการสิ่งใด ไม่ว่าจะถูกต้องหรือผิดไปจากตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ ฝ่ายตุลาการซึ่งมีหน้าที่ตัดสินคดีจะชี้ขาด ว่าฝ่ายบริหารทำสิ่งที่ถูกต้องทุกครั้งไป ฝ่ายที่ชี้ขาดความยุติธรรมในรัฐก็จะไม่มีจะกลายเป็น “รัฐตำรวจ” (Police State) ทันที ซึ่งเห็นได้ว่าหากองค์กรเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ จะเกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดผลเสียต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ถึงแม้บุคคลใด ๆ หรือ



กลุ่มบุคคลใด ๆ จะมีคุณสมบัติพิเศษหรือมีความสามารถเพียงใดก็ตาม การให้ใช้อำนาจอธิปไตยสองประการโดยองค์กรเดียวย่อมเกิดผลเสียต่อประชาชนได้ตลอดเวลา

(4) กรณีแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่าง ๆ ออกจากกันโดยค่อนข้างจะเด็ดขาด เมื่อกรณีทั้งสามดังกล่าวข้างต้นเป็นสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา ก็ได้มีความพยายามที่จะจัดให้มีการแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ออกจากกันเกือบเด็ดขาดหรือให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างที่จะเด็ดขาด” รูปแบบการแบ่งแยกองค์กร ซึ่งทำหน้าที่ต่าง ๆ ออกจากกันค่อนข้างจะเด็ดขาดนี้มีใช้อยู่ก็คือการปกครองในระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

(5) กรณีแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่าง ๆ ออกจากกันโดยไม่เด็ดขาด กรณีแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่าง ๆ ออกจากกันโดยไม่เด็ดขาด เป็นการแบ่งแยกอำนาจที่ให้อำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน เรียกว่า “การถ่วงดุลอำนาจ” (Check and Balance) กรณีแบ่งแยกองค์กรซึ่งทำหน้าที่ต่าง ๆ ออกจากกันโดยไม่เด็ดขาดนี้มีใช้อยู่ก็คือการปกครองในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศไทย เป็นต้น

โดยสรุป ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจนั้นเป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เพราะการมอบอำนาจอธิปไตยเป็น 3 ลักษณะ อันประกอบด้วย รัฐบาลซึ่งทำหน้าที่ด้านการบริหารบ้านเมือง องค์กรด้านนิติบัญญัติซึ่งจะต้องทำหน้าที่ด้านออกกฎหมาย ยุติธรรม องค์กรด้านตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีต่าง ๆ ภายใต้อำนาจระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีของสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น ซึ่งแม้ว่า สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีสถานะเทียบเท่ากรม แต่โครงการบริหารอำนาจหน้าที่และกระบวนการบริหารงานภายในสภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นจะมีความแตกต่างไปจากโครงสร้างการบริหารงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ดังนั้น โดยลักษณะแล้วเป็นแบ่งอำนาจทางการปกครองด้านบริการสาธารณะด้านการบริหารจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาของรัฐสมควรอย่างยิ่งที่จะเป็นอำนาจที่มีอิสระและไม่อยู่ร่วมกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและมีระบบการถ่วงดุลและตรวจสอบที่เหมาะสม

### 3) ทฤษฎีการกระจายอำนาจ (Decentralization)

แนวคิดการกระจายอำนาจมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ โดยลดการรวมศูนย์อำนาจของภาครัฐส่วนกลาง เพิ่มบทบาทและอำนาจของประชาชนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาของภาครัฐมากขึ้น หรือทำให้ได้ใช้อำนาจแบบทางการในกระบวนการพัฒนาร่วมกับภาครัฐ การกระจายอำนาจยังเป็นเครื่องมือของนโยบาย แผนงาน และโครงการ เพื่อนำไป

ปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จของการพัฒนาด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค และยั่งยืน (Cheema and Rondinelli [eds.], 1983, p. 319)

การกระจายอำนาจโดยทั่วไปมีการศึกษาใน 2 ศาสตร์ คือ การกระจายอำนาจทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ การกระจายทางรัฐศาสตร์ เกิดขึ้นตามหลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ มีวิวัฒนาการควบคู่กับการกำเนิดรูปแบบการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ยุคกรีกโบราณในรูปแบบที่เรียกว่า “โพลิส” (polis) หรือ “หน่วยการปกครองท้องถิ่น” (deme) ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ ด้วยการให้พลเมืองมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบต่อการปกครองและการบริหารจัดการตนเองได้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2552, หน้า 34) งานศึกษาการกระจายอำนาจทางรัฐศาสตร์ชิ้นแรกเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1835 โดย Alexis de Tocqueville ชื่อ “Democracy in America” ซึ่งกล่าวถึงการกระจายอำนาจในมติดการมีส่วนร่วมของประชาชนและอำนาจอิสระของท้องถิ่นในการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา (Ribot J.C., 2002, p. 12)

สำหรับการกระจายอำนาจทางรัฐประศาสนศาสตร์ (decentralization in Public Administration) หรือ การกระจายอำนาจทางการบริหารภาครัฐ (public administration) ก่อเกิดขึ้นในยุคสงครามเย็น ช่วงกลางศตวรรษที่ 20 ปลายทศวรรษ 1940 โดยริเริ่มจากข้อถกเถียงของนักวิชาการสองฝ่ายเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจระหว่างประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์กับประเทศประชาธิปไตย ฝ่ายหนึ่งยอมรับการวางแผนแบบรวมศูนย์อำนาจของสหภาพโซเวียต ด้วยเหตุผลปัจจัยด้านการเมืองและอุดมการณ์สังคมนิยม แต่อีกฝ่ายต่อต้านการวางแผนพัฒนาประเทศในแบบโซเวียต (Soviet style) โดยเชื่อว่าการวางแผนพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจนำไปสู่ความตกต่ำของการพัฒนา ต่อมาในช่วงปลายทศวรรษ 1950 กรอบแนวคิดในข้อถกเถียงได้เปลี่ยนไปเป็นการวิพากษ์การวางแผนพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจที่ไม่เพียงเกิดขึ้นในประเทศสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ หากแต่เกิดขึ้นในประเทศประชาธิปไตยด้วย ข้อถกเถียงระหว่างการรวมศูนย์อำนาจกับการกระจายอำนาจจึงได้ตัดประเด็นปัจจัยทางการเมืองและอุดมการณ์ออกไป แล้วหันมาวิพากษ์ความล้มเหลวการวางแผนพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจของประเทศประชาธิปไตยต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาและองค์การระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศอาณานิคม กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา (Kuldeep Muthur in Cheema and Rondinelli [eds.], 1983)

ช่วงทศวรรษ 1960-1980 นักวิชาการได้สร้างข้อถกเถียงปัญหาการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารภาครัฐส่วนกลางที่มีในการวางแผนพัฒนาประเทศประชาธิปไตยกันมากขึ้น โดยมองว่าการวางแผนพัฒนาแบบรวมศูนย์อำนาจไม่อาจนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาแบบสมดุล

ได้ทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งในยุคนั้นนักวิชาการขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ คือ องค์การสหประชาชาติ (United Nations) และธนาคารโลก (World Bank) ได้ศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจสำหรับรัฐบาลในกลุ่มประเทศสมาชิก โดยที่องค์การสหประชาชาติศึกษาการกระจายอำนาจทั้งระดับชาติ ภูมิภาค และท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อนำแนวคิดการกระจายอำนาจทางการปกครองท้องถิ่นมาใช้สำหรับแก้ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจส่วนกลาง และเพื่อวางแนวทางให้การกระจายอำนาจเป็นเครื่องมือการบริหารภาครัฐ รวมทั้งริเริ่มเสนอให้มีการกระจายอำนาจสู่ตัวแสดงนอกภาครัฐ เช่น กลุ่มเกษตรกร กลุ่มคนในเป้าหมายการพัฒนา กลุ่มผู้รับผลกระทบทางลบจากกิจกรรมการพัฒนาของภาครัฐ กลุ่มอาสาสมัคร องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคธุรกิจ เป็นต้น โดยเฉพาะงานศึกษาของ Cheema and Rondinelli [eds.] (1983) ได้แบ่งขอบข่ายการศึกษาการกระจายอำนาจทางรัฐประศาสนศาสตร์ไว้ 2 มิติ คือ 1) การกระจายอำนาจในกระบวนการนโยบายสาธารณะ เพื่อให้สามารถเป็นนโยบายที่สร้างความเป็นธรรมของการพัฒนา ด้วยแนวทางการกระจายอำนาจการเข้าถึงและการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ 2) การกระจายอำนาจในการบริหารองค์กร เป็นการกระจายอำนาจภายในและระหว่างองค์กรภาครัฐ และระหว่างรัฐบาลระดับส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจในมิติหลังนี้ ธนาคารโลกได้ศึกษา สร้างคำอธิบาย และทดลองใช้ในกลุ่มประเทศสมาชิกด้วยการกระจายอำนาจ 3 รูปแบบ คือ การแบ่งอำนาจ (deconcentration) การมอบอำนาจ (delegation) และการโอนอำนาจ (devolution) โดยเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่แพร่หลายในปัจจุบัน (Cheema and Rondinelli [eds.], 1983, p. 319)

ช่วงทศวรรษ 1990 แนวคิดการกระจายอำนาจได้รับความสนใจจากนักวิชาการเพิ่มมากขึ้น เนื่องด้วยแนวโน้มการขยายตัวปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ รวมถึงปัจจัยทางด้านโลกาภิวัตน์ วิฤทธิเศรษฐกิจ การขยายความเป็นเมือง และกระบวนการความเป็นประชาธิปไตย แนวคิดการกระจายอำนาจจึงถูกนำมาใช้เพื่อสร้างความเข้มแข็งภายในประเทศและท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ปลายทศวรรษดังกล่าว จนถึงทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา นักวิชาการได้หันมาทบทวน วิพากษ์ และตั้งคำถามว่า “เพราะเหตุใดแม้ผ่านมาหลายทศวรรษแล้ว แต่การนำแนวคิดการกระจายอำนาจมาใช้ในการบริหารภาครัฐจึงไม่ประสบผลสำเร็จในทางปฏิบัติ ทั้งยังไม่สามารถลดปัญหาการรวมศูนย์อำนาจของภาครัฐส่วนกลางได้” นักวิชาการจึงมุ่งศึกษาและเสนอแนวคิดการพัฒนาการกระจายอำนาจ (decentralization development) เพื่อเปลี่ยนแปลงการกระจายอำนาจไปสู่ทิศทางที่ดีขึ้นกว่าปัจจุบัน โดยใช้ชื่อเรียกการพัฒนาการกระจายอำนาจในคำต่าง ๆ เช่น rethinking, reform, re-territorial, re-scaling, re-structural รวมทั้งคำว่า improving และ new design เป็นต้น ปรัชญาการนี้ว่า “Re” หมายถึง ยุคสมัยแห่งการคิดทบทวนหรือปรับปรุงการกระจายอำนาจหรือยุคการกระจายอำนาจสมัยใหม่ รวมทั้งได้สร้างข้อถกเถียงระหว่างข้อจำกัดของการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิมกับแนว

ทางการพัฒนาการกระจายอำนาจสมัยใหม่ เพื่อหวังผลต่อการนำไปแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในภาคปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของยุคสมัยและสภาพการณ์ โดยเหตุผลการพัฒนาการกระจายอำนาจ (ภาสศิริ สังข์แก้ว, 2554, หน้า 224) มีดังนี้

(1) ยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงมีความจำเป็นต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจ เนื่องจากผลกระทบทางลบจากโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เสมอภาค เกิดช่องว่างระหว่างผู้มีกับไม่มี (have/have-nots) มากกว่าอดีต ทั้งยังสร้างความอ่อนแอให้กับภายในประเทศและท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาการกระจายอำนาจเพื่อรับมือกับปัญหาที่ท้าทาย

(2) ความจำเป็นในการปรับตัวของภาครัฐ โดยพัฒนาการกระจายอำนาจให้เข้ากับยุคสมัยใหม่ เป็นความท้าทายของภาครัฐที่จะต้องปรับตัวให้เท่าทันกับการแข่งขันนานาประเทศ และการบริหารภาครัฐแนวใหม่ในลักษณะการบริหารบ้านเมือง (Governance) ที่คำนึงถึงความยั่งยืนและความเสมอภาค รวมทั้งให้ความสำคัญต่อภาคประชาสังคมมากขึ้น

(3) ข้อจำกัดของการกระจายอำนาจที่ไม่สามารถนำไปสู่เป้าหมายที่สมบูรณ์ได้ เป็นการทบทวนว่าอะไรคือสิ่งที่ทำให้การกระจายอำนาจไม่สามารถนำไปใช้ได้เต็มที่ ซึ่งพบว่า การกระจายอำนาจมีอุปสรรคหรือข้อจำกัด 3 ประการ คือ

(3.1) การรวมศูนย์อำนาจยังมีการขยายตัวและยังใช้แนวทางการกระจายอำนาจแบบเดิม ๆ ไม่สอดคล้องกับยุคสมัย การกระจายอำนาจยังขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางเป็นฝ่ายกำหนดอำนาจที่ถ่ายโอน และถ่ายโอนอำนาจเพียงเล็กน้อยในภารกิจพื้น ๆ รวมทั้งยังใช้กระบวนการกระจายอำนาจแบบบนลงล่าง และจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชน

(3.2) การนำการกระจายอำนาจไปใช้ในทางที่ผิด เนื่องจากถูกทำให้กลายเป็นเครื่องมือทางการเมือง ในหลายประเทศรัฐบาลตัดสินใจกระจายอำนาจเพื่อเหตุผลทางการเมือง หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางใช้การกระจายอำนาจเป็นเทคนิคเพื่อสร้างการยอมรับอำนาจของส่วนกลางและนโยบายที่ลงไปปฏิบัติในพื้นที่ของท้องถิ่น และรัฐบาลท้องถิ่นถูกทำให้กลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองของส่วนกลาง

(3.3) ที่มาของนโยบายการกระจายอำนาจเกิดจากพื้นฐานของอุดมคติมากกว่าพิจารณาถึงสิ่งที่เป็นจริง โดยเฉพาะการกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนาส่วนมากเกิดจากฐานตัวแบบของต่างประเทศ หรือเกิดจากการศึกษาวรรณกรรมหรือคำอธิบายตามทฤษฎี แต่ไม่ได้ยึดโยงกับฐานความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น เช่น เสียงความต้องการของประชาชน สภาพปัญหาและทางออกที่เหมาะสมกับบริบท เป็นต้น

#### (4) ข้อจำกัดทางทฤษฎี

(4.1) การศึกษาการกระจายอำนาจส่วนใหญ่ยังเป็นการอธิบายการกระจายอำนาจแบบดั้งเดิม ได้แก่ การกระจายอำนาจแบบบนลงล่าง (top-down decentralization) การกระจายอำนาจตามเขตแดนทางการปกครองและขนาดภารกิจ (territorial and functional decentralization) มากกว่าการศึกษาเพื่อพิจารณาการกระจายอำนาจด้วยแนวทาง กระบวนการ และรูปแบบการกระจายอำนาจใหม่ ๆ

(4.2) ความไม่เพียงพอของการใช้การกระจายอำนาจเพียงแนวคิดเดียวต่อการอธิบายปัญหาที่ซับซ้อนขึ้น การศึกษาการกระจายอำนาจจึงควรศึกษาควกับแนวคิดอื่นแบบบูรณาการศาสตร์หรือสหวิทยาการ เช่น รัฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ท้องถิ่น (Local public economy) นิติศาสตร์ เป็นต้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการศึกษาและสร้างตัวแบบการกระจายอำนาจที่เหมาะสมกับสภาพบริบท สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในภาคปฏิบัติอย่างเต็มที่มากขึ้น

#### หลักการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา

องค์กรทุก ๆ องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนถูกควบคุม (governed) โดยต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับการตัดสินใจอันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ โครงสร้าง บุคลากร ลูกจ้าง และทรัพยากร คำว่า “องค์กร” (organization) นั้นรวมถึง รัฐบาล กระทรวงศึกษาธิการ สถานศึกษา สมาคม ผู้ปกครอง ศิษย์เก่าและครู องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ได้มีคำนิยามคำว่าองค์กรเป็นผู้ดำเนินการ ถึงแม้ว่าจะมีหลายกรณีที่เป็นเพียงบุคคลภายในองค์กรนั้นเป็นผู้ดำเนินการ ถึงแม้ว่าจะมีหลายกรณีที่เป็นเพียงกลุ่มเดียวที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ในกรณีที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ จะแยกองค์กรที่มีระบบเผด็จการกับองค์กรที่มีระบบเป็นประชาธิปไตยออกจากกัน มิฉะนั้นแล้วคำว่าองค์กรก็จะถูกใช้ในการอ้างถึงกลุ่มและฝ่ายต่าง ๆ ที่อาจได้รับอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการศึกษา (เวลซ์ ทอมัส, 2545, หน้า 18)

อำนาจการตัดสินใจ หมายถึง อำนาจที่มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กร อำนาจในการตัดสินใจจะถูกมอบหมายโดยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และกฎข้อบังคับที่ใช้กับตำแหน่ง การตัดสินใจเหล่านี้ อาจเรียกว่า “กรอบ” (framework) เพราะในการตัดสินใจ กรอบจะเป็นตัวกำหนดและวางรูปแบบการตัดสินใจและพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กรทั้งนี้โดยไม่รวมถึงการตัดสินใจใด ๆ ที่เกิดขึ้นทุกวันของผู้บริหารสถานศึกษาที่ดำเนินงานตามหน้าที่ของตน

อำนาจเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารจัดการในทุกวงการ การใช้อำนาจในปัจจุบันมีฐานหรือกรอบของการใช้อำนาจจากรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน การใช้อำนาจในการบริหารการศึกษาต้องเข้าใจบริบทขององค์กรด้านการศึกษาที่ไม่เพียงแต่เกี่ยวข้องกับครูที่เป็นบุคลากรในการ

ถ่ายทอดความดีงาม คุณธรรม จริยธรรม การอบรมสั่งสอน ความเป็นวิชาการและแบบอย่างให้แก่ นักเรียน นักศึกษา และประชาชนทั่วไป (หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ฉบับที่ 9710, 2547, หน้า 5)

#### ความหมายของการกระจายอำนาจการบริหาร

ความหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาได้มี นักวิชาการได้ให้ความหมายพอสรุปได้ ดังนี้

การคืนอำนาจ เป็นการมีอำนาจร่วมกันเป็นรูปแบบของประสิทธิภาพที่เพิ่ม ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายในระบบการศึกษาด้วยการจัดการกับทรัพยากรที่มีอยู่ และการจัด อัตรากำลังที่เหมาะสม เป็นรูปแบบของวัฒนธรรมการเรียนรู้ที่มุ่งเน้นการกระจายเนื้อหาทาง การศึกษา (Lundgren and Mattsson, 1996; citing Weiler., 1988, p. 2)

การบริหารและกระบวนการทางกฎหมายที่จะมอบอำนาจขั้นต้นและความรับผิดชอบ ให้แก่ท้องถิ่นในการตัดสินใจเกี่ยวกับหลักสูตร บุคลากรและการใช้งบประมาณ ทั้งนี้ต้องรวมถึง การวิเคราะห์ระบบ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในเรื่องการตรวจสอบที่เข้มงวดมีกลไกการประเมินผล ที่ชัดเจน ตลอดจนต้องรวมถึงการระบุบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของการบริหารงาน ในแต่ละระดับให้ชัดเจน (Fry, Sermsak and Somkit, 1999, p. 31)

การถ่ายโอนอำนาจ อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบจากศูนย์กลางหรือศูนย์รวม อำนาจไปยังพื้นที่หรืออาณาเขตรอบ ๆ จากระดับบนไปสู่ระดับล่าง หรือจากระดับชาติไปสู่ท้องถิ่น เป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ, 2541, หน้า 17)

การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบและการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือ ศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กรโดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Brown, 1994 อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ, 2541, หน้า 5)

การถ่ายโอนอำนาจในการตัดสินใจ ในภารกิจด้านบุคลากร หลักสูตรและงบประมาณ จากคณะกรรมการกลางไปให้ท้องถิ่น (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ และคณะ, 2541, หน้า 5 อ้างอิง จาก La Noue and Smith, 1971)

การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการตัดสินใจทางการบริหารการศึกษา จากส่วนกลางไปสู่ระดับล่างหรือระดับปฏิบัติอัน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนใน ท้องถิ่น หน่วยงานและสถานศึกษา (พิณสุดา สิริธวัชศรี, 2541, หน้า 14)

การกระจายอำนาจ หมายถึง การเปลี่ยนแปลงของอำนาจและการควบคุมจาก ศูนย์กลางไปยังส่วนปลาย เป็นการปรับเปลี่ยนอำนาจและความรับผิดชอบจากส่วนกลางไปยัง กลุ่มวิชาชีพใน ชุมชน (Chapman and others, 1996, p. 139, 175)

การกระจายอำนาจทางการบริหารและการจัดการศึกษา จึงเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการตัดสินใจทางการบริหารและการจัดการศึกษาจากส่วนกลางไปสู่ระดับปฏิบัติ อันได้แก่ สถานศึกษาและชุมชน เพื่อให้สถานศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา

ดังนั้น การกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษา หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบและการตัดสินใจจากส่วนกลางหรือศูนย์รวมอำนาจไปสู่ส่วนต่าง ๆ ขององค์กร โดยให้ทุกส่วนขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การบริหารและกระบวนการทางกฎหมายที่จะมอบอำนาจขั้นต้นและความรับผิดชอบให้แก่ท้องถิ่นในการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารสถานศึกษาทั้ง 4 โครงสร้างงานสถานศึกษาตั้งแต่การบริหารงานวิชาการ งานบุคลากร งานงบประมาณ และงานบริหารทั่วไป เพื่อให้สถานศึกษาและชุมชนมีอิสระในการบริหารจัดการศึกษา

#### **วัตถุประสงค์การกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษา**

การกระจายอำนาจได้มาจากการตรวจสอบการปฏิรูปในหลาย ๆ แห่ง การกระจายอำนาจได้เกิดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ ดังนี้

- 1) เพื่อปรับปรุงคุณภาพการจัดการศึกษาให้ดีขึ้น ประกอบด้วยวิธีการดังนี้
  - (1) เพิ่มจำนวนปัจจัยตัวป้อนเข้าในการจัดการเรียนการสอน
  - (2) ปรับปรุงคุณภาพของปัจจัยตัวป้อนเข้าในการจัดการเรียนการสอน
  - (3) เพิ่มความสัมพันธ์ของโปรแกรมการเรียนวิชาต่าง ๆ หรือปรับเนื้อหาในโปรแกรมการเรียนการสอนให้ตรงกับความสนใจของคนในพื้นที่
  - (4) เพิ่มนวัตกรรมเข้าไปในโปรแกรมการเรียน
  - (5) เพิ่มทางเลือกให้แก่ผู้เรียนมากขึ้น
  - (6) ลดความไม่เสมอภาคในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพ
  - (7) เพิ่มพูนผลลัพธ์การเรียนรู้
- 2) เพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของระบบการศึกษาที่จัดขึ้น ประกอบด้วยวิธีการดังนี้
  - (1) เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร
  - (2) เพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร
  - (3) จัดโปรแกรมการเรียนให้ตรงกับความต้องการของผู้เรียน
  - (4) เพิ่มการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นปัญหาหรือนวัตกรรมต่าง ๆ
- 3) เพื่อเปลี่ยนแปลงแหล่งที่มาและจำนวนเงินที่หาได้สำหรับการจัดการศึกษา ประกอบด้วยวิธีการดังนี้
  - (1) เพิ่มจำนวนเงินที่ใช้จ่ายในการจัดการศึกษา
  - (2) เปลี่ยนแหล่งของเงินทุนจากรัฐไปยังสังคมหรือชุมชน

4) เพื่อให้ประโยชน์แก่รัฐบาล ประกอบด้วยวิธีการดังนี้

- (1) ช่วยจัดปัญหาด้านการเมืองที่เกิดขึ้นภายนอกให้แก่รัฐ
- (2) ช่วยจัดปัญหาและความยุ่งยากเกี่ยวกับการบริหารแบบระบบราชการภายใน

ของรัฐ

- (3) ช่วยแบ่งเบาภาระด้านการเงินให้กับรัฐ
- (4) ทำให้รัฐเป็นองค์กรที่ชอบด้วยกฎหมายและการเมืองมากยิ่งขึ้น
- (5) ลดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระดับชาติ

5) เพื่อให้ประโยชน์แก่ท้องถิ่น

- (1) เพิ่มงบประมาณสำหรับการจัดการศึกษาที่มีอยู่แก่ท้องถิ่น
- (2) เพิ่มศักยภาพของท้องถิ่น
- (3) ปรับปรุงการตอบสนองของรัฐต่อความต้องการของท้องถิ่น
- (4) กระจายอำนาจทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง โดยลดบทบาทของผู้ปฏิบัติงานใน

ส่วนกลางลง แต่ให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้น

วัตถุประสงค์เหล่านี้สามารถแบ่งแยกชัดเจนได้อีกหลายวิธี ดังนี้

(1) แรงจูงใจด้านการเมือง ในประเทศส่วนใหญ่ของโลกมีความกระตือรือร้นที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ซึ่งอ้างว่าได้ถูกกีดกันจากสิทธินี้

(2) แรงจูงใจด้านการเงิน รัฐบาลไม่สามารถจัดหาแหล่งเงินเพื่อสนองความต้องการในการจัดการเรียนการสอน

(3) แรงจูงใจด้านประสิทธิภาพ มีการโต้ตอบอย่างฉับพลันว่าการให้ท้องถิ่นได้ตัดสินใจเองมากขึ้น

การปฏิรูปการกระจายอำนาจส่วนใหญ่ดำเนินไปเพื่อวัตถุประสงค์เหล่านี้ไม่มากนัก น้อย ปัญหาอันเกิดจากความซับซ้อน ทำให้ต้องคำนึงถึงยุทธวิธีที่จะดำเนินการเป็นสำคัญ เนื่องจากยุทธวิธีบางอย่างไม่สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ทุกข้อได้ดีเท่ากัน และข้อเสนอต่าง ๆ ของการกระจายอำนาจโดยปกติมักทำให้บุคคลและกลุ่มคนต่าง ๆ ที่ได้ประโยชน์จากระบบกำกับดูแลการศึกษาในปัจจุบันเกิดความเกรงกลัว ทำให้เกิดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงอย่างหนักหน่วง อาจจะเป็นไปได้ที่จะสร้างยุทธศาสตร์ที่ทำให้เป้าหมายของกระทรวงประสบความสำเร็จโดยไม่ให้กระทบกระเทือนเป้าหมายอื่น สามารถก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เป็นประโยชน์อันจะนำไปสู่การพัฒนายุทธศาสตร์อื่นต่อไป



### หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษา

หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษา เพื่อก่อให้เกิดคุณภาพ และประสิทธิภาพของผลผลิต มีนักวิชาการได้เสนอหลักการไว้หลายท่าน ดังต่อไปนี้

ลิปพิต (Lippit, 1982 อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ, 2541) เสนอว่าการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาสถานศึกษาได้นั้น ควรจะต้องอยู่บนพื้นฐานหลักการดังนี้

(1) การกระจายอำนาจนั้นควรกระจายให้กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่มีความรู้ ความเข้าใจในภารกิจที่จะต้องปฏิบัติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

(2) ผลของการกระจายอำนาจจะบังเกิดผลดี ถ้าอำนาจหน้าที่ที่แท้จริงถูกมอบหมาย ไปยังทุกระดับขององค์กร และการกระจายอำนาจจะไม่บังเกิดผลดีถ้าผู้ได้รับการมอบอำนาจจะต้อง รายงานกลับมายังศูนย์รวมอำนาจในทุกภารกิจที่ปฏิบัติ

(3) ผู้บริหารทุกระดับควรจะมีเชื่อมั่นว่า เมื่อกระจายอำนาจแล้วผู้ได้รับมอบอำนาจมีความสามารถในการตัดสินใจในภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และการตัดสินใจของผู้อยู่ใกล้ ภารกิจที่จะต้องปฏิบัติจะดีกว่าการตัดสินใจจากส่วนกลาง

(4) การกระจายอำนาจควรมีวัตถุประสงค์ นโยบายและมาตรการที่ชัดเจน แต่การ นำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละท้องถิ่นไม่จำเป็นจะต้องมีวิธีการปฏิบัติที่เหมือนกัน

หลักของการกระจายอำนาจ (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ และคณะ, 2541, หน้า 93-94) ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) การกระจายอำนาจควรคำนึงถึงความยืดหยุ่น (Flexibility) ความมีอิสระ (autonomy) ในการจัดการศึกษา กระบวนการบริหารจัดการจะต้องมีความโปร่งใส (transparency) และอยู่ใน วิทยาลัยที่ตรวจสอบได้ (accountability)

(2) การกระจายอำนาจเป็นการลดขั้นตอนการบังคับบัญชาและประสานงาน ดังนั้น จึงควรแยกระบบบริหารออกเป็นระดับอำนาจการอันได้แก่ หน่วยงานส่วนกลางหรือตัวแทน ส่วนกลางที่ไปถึงในเขตพื้นที่ และระดับปฏิบัติการ อันได้แก่ สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นหรือองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อการจัดการศึกษาในท้องถิ่น

(3) การกระจายอำนาจควรเน้นการเพิ่มอำนาจ (Empowerment) แก่ท้องถิ่นให้ผู้มี ส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการศึกษา (stakeholder) มีส่วนร่วม (participation) และเป็นหุ้นส่วน (partnership) ในการจัดการศึกษาเพื่อให้สถานศึกษามีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดการศึกษาให้สามารถตอบสนอง ต่อความต้องการของชุมชนและท้องถิ่นได้ การบริหารควรจะใช้แบบการบริหาร โดยใช้โรงเรียน เป็นฐาน

(4) การกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษานั้นควรตระหนักในเรื่องของเอกภาพด้านนโยบายและแผน มาตรฐานการศึกษาและควรกระจายอำนาจสู่หน่วยปฏิบัติให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยกระจายอำนาจในการบริหารคน บริหารเงิน และบริหารหลักสูตร

(5) การกระจายอำนาจควรมีหลายวิธีทั้งการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) มอบอำนาจ (delegation) การโอนหรือการให้อำนาจ (devolution) รวมทั้งการให้ออกชนดำเนินการ (privatization)

(6) การกระจายอำนาจจำเป็นจะต้องมีการประกันคุณภาพ มีการติดตามและตรวจสอบ โดยมีการตรวจสอบภายในจากหน่วยปฏิบัติเองและตรวจสอบจากภายนอกโดยหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระเป็นผู้ตรวจสอบ และควรกระจายอำนาจทั้งตามโครงสร้าง ภารกิจและตามอาณาเขต

### วิธีการกระจายอำนาจการบริหารสถานศึกษา

การกระจายอำนาจบ่อยครั้งมักจะถูกนิยามว่าเป็นการโยกย้ายอำนาจในการตัดสินใจ 4 ระดับ คือ การกระจายกำลัง (Deconcentration) การให้เป็นตัวแทน (delegation) การมอบอำนาจหน้าที่ให้กระทำแทน (devolution) และการแปรรูปให้เป็นเอกชน (privatization) (Rondinelli et al., 1984) โดยมีวิธีการกระจายอำนาจ ดังนี้

(1) การปฏิรูประบบการกระจายกำลัง (Deconcentration) เป็นการแผ่อำนาจของส่วนกลางโดยจะไม่มีการโยกย้ายอำนาจไปสู่ฝ่ายอื่น เป็นการลดอำนาจการตัดสินใจในเมืองหลวง การปฏิรูปการกระจายอำนาจเพื่อการดำเนินงานตามกฎระเบียบแต่ไม่ใช่เป็นการสร้างกฎระเบียบขึ้นใหม่

(2) การให้เป็นตัวแทน (Delegation) ในบางประเทศได้แต่งตั้งผู้แทนของรัฐมนตรีให้อำนาจจัดการศึกษาแก่ประชาชนในแต่ละเขตหรือแต่ละจังหวัด การดำเนินการเช่นนี้ถือเป็นขั้นแรกในการปฏิรูปการกระจายอำนาจในประเทศเม็กซิโก โดยได้ดำเนินการใน ค.ศ. 1979

(3) การมอบหมายหน้าที่ให้กระทำแทน (Devolution) เป็นการมอบหมายบางสิ่งบางอย่างให้แก่องค์กรกลับไปทำ คำนี้มักจะถูกใช้โดยผู้ที่เรียกร้องให้มีการถ่ายโอนยังหน่วยงานการปกครองในท้องถิ่นให้มากขึ้น

(4) การแปรรูปให้เป็นเอกชน (Privatization) เป็นการให้ออกชนดำเนินการแทนเหมือนกับโรงเรียนเอกชนทั่วไป

โดยสรุป ทฤษฎีว่าการกระจายอำนาจนั้นเป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานศึกษามตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เพราะหลักของการกระจายอำนาจนั้นเป็นการถ่ายโอนอำนาจ การตัดสินใจ ทรัพยากร กิจกรรม และภาระรับผิดชอบจากส่วนกลางใช้ในส่วนภูมิภาคหรือส่วนการปกครองท้องถิ่น องค์กรอิสระ เอกชน และประชาชน ทั้งนี้เพื่อลดบทบาทอำนาจหน้าที่ทางส่วนกลาง และเพื่อให้ดำเนินการต่าง ๆ ตอบรับกับความ

ต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมากขึ้น ดังนั้น ด้วยลักษณะของสถาบันอุดมศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในภาครัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยมีสถานะเทียบเท่ากรม การใช้อำนาจและหน้าที่จึงต้องมีอิสระ คล่องตัว สามารถดำเนินการและจัดการกิจการต่าง ๆ ทั่วไปภายในสถาบันอุดมศึกษาให้หลักเกณฑ์มี การตรวจสอบ ถ่วงดุล และประเมิณผลที่เหมาะสมนั่นเองได้

#### 4) ทฤษฎีการบริหารการศึกษา

การบริหารการศึกษา เป็นการจัคกิจกรรมต่าง ๆ ที่มุ่งการจัดการทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ทั้งนี้ได้มีนักวิชาการทั้งประเทศไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมายการบริหารการศึกษาไว้ ดังนี้

หวน พินธุพันธ์ (2552) ได้ให้ความหมายการบริหารการศึกษาว่า หมายถึงการดำเนินงานของกลุ่มบุคคล เพื่อพัฒนาคนให้มีคุณภาพ ทั้งความรู้ ความคิด ความสามารถ และความเป็นคนดี

โทนี บุษ (Tony Bush, 2006, p. 1) บอกไว้ว่า การบริหารการศึกษาเป็นศาสตร์ทางการศึกษา สาขาหนึ่ง การดำเนินงานในเรื่องนี้ต้องมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรต่างๆ ทางการศึกษา วัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายขององค์กรถือเป็นหัวใจของการบริหารการศึกษา และมีส่วนกำหนดทิศทางการสนับสนุนการบริหารของสถาบันทางการศึกษาอย่างมาก นอกจากนี้วัตถุประสงค์และการบริหารงานก็ต้องมีความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนและใกล้ชิดอีกด้วย

อเล็กซ์ ชไนเดอร์ และนีล เบอร์ตัน (Alex Schneider & Neil Burton, 2008, p. 24) เขียนไว้ ว่าการบริหารทางการศึกษาเป็นหัวใจขององค์ความรู้หลายภาคส่วน ทั้งในเชิงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี มีสัมพันธ์ภาพกับการบริหารจัดการ การวางแผน การจัดทำโครงการ การจัดวางระเบียบปฏิบัติการเงิน การบุคลากร การจัดหาอุปกรณ์ การบริหารเวลา การสื่อสารในทุกระดับ ฯลฯ และมีความเกี่ยวข้องกันในเชิง “ระบบ” มากกว่า “ตัวบุคคล”

ออสการ์ส ซิดุส (Oskars Zids, 2006, pp.4-5) เขียนไว้ว่า จากการศึกษาวิจัย มีผู้ให้ความเห็น เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่ม A ให้ความหมายของคำว่า “การบริหารการศึกษา” ว่า เป็นศาสตร์ทางการบริหารสาขาหนึ่ง เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจในเรื่องระบบ หน้าที่ และโครงสร้างของ สถาบันทางการศึกษา การจัคกิจกรรมที่ให้ผลสัมฤทธิ์ การประเมิณผล รวมทั้งการวางแผน การจัคองค์กร การสร้างแรงจูงใจ และการควบคุม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดการจ้างงานที่ดีสำหรับบุคลากร และทรัพยากรทางการเงิน วัสดุ และข้อมูลข่าวสาร ส่วน กลุ่ม B ตีความว่า การบริหาร การศึกษาเป็นปัญหาหนึ่งทางการศึกษาที่ต้องมีการแก้ไขอย่างจริงจัง จากความหมายของการบริหารการศึกษาที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สรุปได้ว่าการบริหาร การศึกษาเป็นศาสตร์ที่มีความสำคัญยิ่งต่อองค์กร เป็นเรื่องของการบริหารจัดการทาง “ระบบ” เพื่อก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์แก่

องค์กรในด้านต่าง ๆ ทั้งในเชิงของวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งหากการบริหารการศึกษาไม่ดีพอ ก็จะก่อให้เกิดปัญหาแก่องค์กรได้

ผู้บริหารสถานศึกษา ถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญต่อการจัดการศึกษา ผู้บริหารจึงต้องมีภาวะผู้นำที่จะบริหารและจัดการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และนำไปสู่คุณภาพที่พึงประสงค์ต่อไป มีนักวิชาการทางการศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ให้ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษาไว้ดังนี้

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา มาตรา 4 กำหนดไว้ว่า ผู้บริหารสถานศึกษา หมายความว่า บุคคลซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาภายในเขต พื้นที่ การศึกษา และสถานศึกษาอื่นที่จัดการศึกษาปฐมวัยขั้นพื้นฐาน หรืออุดมศึกษาต่ำกว่าปริญญา ทั้งของรัฐและเอกชน

สมาคมเพื่อการศึกษาของเด็กแห่งชาติ (National association for the education of young children, 2005, pp.1-4) ได้ให้ความหมายของผู้บริหารสถานศึกษาว่าเป็นบุคคลผู้รับผิดชอบ ในการวางแผน การปฏิบัติตามแผนและประเมินผลการปฏิบัติงาน เป็นผู้มีความสามารถในการเป็น ผู้นำและบริหารจัดการเป็นผู้สนับสนุนส่งเสริมให้องค์กรโปร่งใสและเป็นที่ยอมรับในคุณค่าของ องค์กร เป็นผู้วิสัยทัศน์กว้างไกลและดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลตามวิสัยทัศน์นั้น และเป็นผู้จัดทำ ระบบการดำเนินงานตามพันธกิจขององค์กร ผู้บริหารอาจมีชื่อเรียกหลายอย่าง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ลักษณะของโครงการหรือผู้อุปถัมภ์โครงการ เช่น ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ ผู้บริหาร ผู้จัดการโครงการ ผู้ประสานงานเด็กวัยเยาว์และครูใหญ่ เป็นต้น

เฮซิงเกอร์ (Hasinger, 2006) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ผู้บริหารสถานศึกษา” หมายถึง บุคคลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

ผู้อำนวยการ (Superintendents) เป็นผู้บริหารระดับสูง มีหน้าที่ความรับผิดชอบสูงสุดในทุกเรื่องทุกประการที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษาของสถานศึกษา

ครูใหญ่ (Principals) เป็นผู้ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในเรื่องบุคลากรทุกระดับใน สถานศึกษาการจัดจ้างบุคลากร การฝึกอบรม การประเมินผล และการพัฒนางาน เป็นผู้ปฏิบัติงาน ร่วมกับครู เพื่อพัฒนาและธำรงรักษาไว้ซึ่งมาตรฐานการศึกษาและวิชาการในระดับสูง จัดทำ งบประมาณ กำหนดนโยบายและเป้าประสงค์ของสถานศึกษา

ผู้ช่วยครูใหญ่หรือรองครูใหญ่ (Assistant or vice principals) เป็นผู้ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ การปฏิบัติงานประจำวันของสถานศึกษา กำหนดตารางเวลาการเรียนการสอน สั่งซื้อตำรับตำรา ประสานงานเรื่องยานพาหนะ จัดทำกฎระเบียบของสถานศึกษา จัดทำโครงการสังคมและสันตนา การ ปฏิบัติงานร่วมกับครูใหญ่เพื่อพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน ประเมินผลการปฏิบัติงานของ

ครู ดูแลนักเรียนในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกินอยู่ สุขภาพอนามัย ความปลอดภัย เป็นต้น และสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างโรงเรียนและชุมชน

ผู้บริหารรายวิชา (Subject-area administrators) เป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละวิชาที่สอน เช่น คณิตศาสตร์ ภาษาอังกฤษ ฯลฯ ประเมินหลักสูตรและเทคนิคการสอน และจัดการทดสอบนักเรียน

ผู้บริหารอื่นๆ (Other administrators) อาจรวมถึง ผู้อำนวยการฝ่ายแนะแนว ผู้อำนวยการฝ่ายการศึกษา หรือผู้อำนวยการฝ่ายกิจกรรมนักเรียน ซึ่งเป็นผู้ดูแลโครงการกิจกรรมพิเศษภายใต้ระบบระเบียบของสถานศึกษา

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ผู้บริหารเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการบริหารจัดการของ หน่วยงาน ซึ่งการดำเนินงานต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจ มีทักษะการบริหาร สามารถตัดสินใจ สั่งการเพื่อให้เกิดประโยชน์ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามความมุ่งหมายของหน่วยงานสูงสุด

#### บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา

การบริหารสถานศึกษา คือ งานในหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาโดยตรง บทบาทหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษาที่สำคัญต้องใช้ความเป็นผู้นำ ภาวะผู้นำ เป็นหัวหน้าในการใช้อำนาจ และตำแหน่งที่มีในการบริหารจัดการศึกษาให้บรรลุเป้าหมาย มีผู้กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของผู้บริหาร ไว้ดังต่อไปนี้ คือ

รูจีร์ ภู่อาระ (2545, หน้า 30) ได้กล่าวถึงบทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษา ไว้ ดังนี้

- (1) การวิเคราะห์นโยบายและสังเคราะห์งาน
  - (1.1) วิเคราะห์นโยบายสู่การปฏิบัติงานในสถานศึกษา
  - (1.2) กำหนดวิธีการและควบคุมการปฏิบัติงาน การสั่งการ การประสานงาน และติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานในสถานศึกษา
- (2) การบริหารงานในสถานศึกษา
  - (2.1) บริหารสถานศึกษาตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งของกรม กระทรวง รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและรัฐบาล
  - (2.2) การบริหารบุคคลในสถานศึกษา
- (3) การกำกับดูแลในสถานศึกษา
  - (3.1) กำกับดูแลการจัดการศึกษาในสถานศึกษา
  - (3.2) กำกับดูแลการจัดการเรียนการสอนให้เป็นไปตามหลักสูตรและได้มาตรฐาน

(3.3) กำกับดูแลนักเรียนให้ประพฤติปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนด

(3.4) กำกับดูแลการจัดทำแผนปฏิบัติการ แผนกลยุทธ์ของสถานศึกษา

(3.5) กำกับดูแลการบริหารงบประมาณและการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์

สูงสุด รักษาผลประโยชน์ของทางราชการ

(4) การเป็นผู้นำ

(4.1) เป็นผู้นำในการพัฒนาสถานศึกษา

(4.2) เป็นผู้นำในการเสริมสร้างมนุษย์สัมพันธ์กับบุคคลทั้งหลายทั้งภายในและ

ภายนอก สถานศึกษา

(4.3) เป็นผู้นำในการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชนและสถานศึกษา

(5) การส่งเสริมและสนับสนุน

(5.1) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษา ค้นคว้าและวิจัย

(5.2) ส่งเสริมสนับสนุนการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรม มาใช้ในการพัฒนา

การเรียน การสอน

(5.3) ส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณธรรม ค่านิยม

และ คุณลักษณะอันพึงประสงค์ของสังคม

(5.4) ส่งเสริมสนับสนุนการจัดสวัสดิการแก่บุคลากรในสถานศึกษา

(5.5) ส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรในสถานศึกษา

(6) การรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อกรมเจ้าสังกัด หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

และ เปิดเผยต่อสาธารณชน

(7) เสนอข้อคิดเห็นในการปรับปรุงพัฒนางาน ระเบียบข้อปฏิบัติต่อกรมเจ้าสังกัด

(8) ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

สมอลล์ (Small, 1974, pp. 21-22; อ้างถึงใน สุวกิจ ศรีปัดดา, 2547, หน้า 91) ได้กล่าวถึง

บทบาทของบริหารในสถานศึกษา โดยพิจารณาจากหลักการของการพัฒนา ที่ว่าการพัฒนาคือการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่พึงประสงค์ไว้ 10 ประการ ดังนี้

(1) ผู้ริเริ่ม หมายถึง ผู้บริหารในสถานศึกษาเป็นผู้ริเริ่มในการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เพื่อพัฒนาสถานศึกษาที่ตนรับผิดชอบ

(2) ผู้กระตุ้น หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้กระตุ้นเสริมให้ครู อาจารย์ และบุคลากรอื่นในสถานศึกษา เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงานให้เป็นไปในทิศทางที่ก่อให้เกิดการพัฒนาแก่สถานศึกษา

(3) ผู้ดูแลสั่งการ หมายถึง ผู้บริหารในสถานศึกษาเป็นผู้ควบคุมดูแล สั่งการให้ครู อาจารย์และบุคลากรอื่น ๆ ในสถานศึกษาปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้รับจากผู้บริหาร ระดับสูงขึ้นไป

(4) ผู้ปฏิบัติ หมายถึง ผู้บริหารในสถานศึกษาเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมาจาก ผู้บริหารระดับสูงขึ้นไป

(5) ผู้เชื่อมโยง หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้เชื่อมโยงระหว่างผู้บริหาร ระดับสูง กับครู อาจารย์ และบุคลากรอื่น ๆ ในสถานศึกษา ให้ดำเนินการไปได้ด้วยดีและบรรลุตาม จุดมุ่งหมาย

(6) ผู้ประสานงาน หมายถึง ผู้บริหารในสถานศึกษาเป็นผู้ประสานงานต่าง ๆ ของ สถานศึกษา ให้ดำเนินไปได้ด้วยดีและบรรลุเป้าหมาย

(7) ผู้ชักจูงหรือผู้ยั่วยุ หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ชักจูงหรือผู้นำในการ เปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการพัฒนา และในขณะเดียวกันผู้บริหารก็เป็นผู้จัดวาง ยับยั้งการ เปลี่ยนแปลงใด ๆ ที่เห็นว่าไม่ใช้การเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนา

(8) ผู้แก้ต่าง หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้ปกป้องครู อาจารย์ และบุคลากร อื่น ๆ ในสถานศึกษาให้ได้รับความเป็นธรรม

(9) ผู้รับฟัง หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาเป็นผู้รับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ของ ครู อาจารย์และบุคลากรอื่น ๆ ในสถานศึกษา

(10) ผู้วางเฉย หมายถึง ผู้บริหารสถานศึกษาต้องทำตนเป็นกลางและวางเฉยใน บางครั้ง เมื่อเห็นว่าการกระทำตัวเป็นกลางหรือวางเฉยก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสีย

อัลล-เมลบาย อบดุลลาซิช และคนอื่น ๆ (Al-Mhelby, Abdulaziz & others, 2004, pp. 1-3) ได้ กล่าวถึงบทบาทของผู้บริหาร โรงเรียนในคูเวตคือ ส่งเสริมทักษะการใช้ความคิดของ นักเรียน โดย การจัดกิจกรรมส่งเสริมความคิดในระดับพัฒนา ให้ครูมีโอกาสสร้างสรรค์พัฒนา และ ช่วยเหลือให้ ครูได้ทำกิจกรรมดังกล่าวได้ พฤติกรรมของผู้บริหาร โรงเรียนเป็นภาพลักษณ์ของ สถาบัน ลักษณะ ความเป็นผู้นำ จึงเป็นบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานทางด้านวิชาการของนักเรียน และมีผลต่อการ เรียนการสอนในโรงเรียน นอกจากนี้ผู้บริหารโรงเรียนยังให้คำแนะนำ ทรัพยากร การสนับสนุนแก่ครูและนักเรียนในการพัฒนาการเรียนการสอนของครูและนักเรียน ให้ความสำคัญ ร่วมมือ ให้คำปรึกษา ประเมินผลหลักสูตรและการเรียนการสอน ให้มีการพัฒนาศักยภาพของ เจ้าหน้าที่เพื่อพัฒนา ผลสัมฤทธิ์ของนักเรียน ส่วนครูใหญ่ของโรงเรียน มีหน้าที่ประเมินผลการเรียน การสอนของครูและนักเรียน ช่วยเหลือครูและนักเรียนในการพัฒนาประสิทธิภาพการเรียนการสอน ส่งเสริมให้ครู ผู้ปกครอง และนักเรียนมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจ จัดให้มีการส่งเสริม

ทักษะการใช้ความคิดของ นักเรียนในโรงเรียนโดยใช้แผนการเรียนการสอน กิจกรรมในชั้นเรียน แบบทดสอบของครู หลักสูตร วัสดุอุปกรณ์ประกอบการเรียนการสอน และการฝึกคิด นอกจากนี้ ครูใหญ่ซึ่งเป็นผู้บริหารการศึกษาคนหนึ่ง มีหน้าที่ดูแลจัดทำงบประมาณของโรงเรียนดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของโรงเรียน ดูแลบำรุงรักษาโรงเรียน และรักษาสัมพันธ์ภาพกับนักเรียนและผู้ปกครองให้เป็นไปด้วยดี

### หลักการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน

การบริหารจัดการของสถานศึกษา ซึ่งมีหน้าที่ให้บริหารสถานศึกษาแก่ประชาชนและเป็นสถานศึกษาของรัฐ นำหลักการว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ธรรมาภิบาล” มาบูรณาการในการบริหารและจัดการศึกษาเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับโรงเรียนในฐานะที่เป็นนิติบุคคลด้วยหลักการดังกล่าว 6 ประการ ได้แก่ (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, 2546, หน้า 24-35)

(1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับนั้น โดยถือว่า เป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคลในการนำหลักนี้มาปฏิบัติจะต้องคำนึงถึงเรื่องความเป็นธรรมและความยุติธรรม

(2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของ รัฐได้ยึดถือหลักนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน พัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน และมีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ ความถูกต้องดีงามเป็นเรื่องของศีลธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมที่สังคมยอมรับว่าเป็นแบบอย่างที่ดีปฏิบัติ เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและลึกซึ้งกว่า เรื่องกฎหมายหรือหลักนิติธรรมอีกระดับหนึ่ง ปัญหาของการบริหารประเทศเราส่วนหนึ่งเกิดจาก การที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจหลายครั้งขาดจิตสำนึกใช้อำนาจบริหารที่มีไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือ เพราะความเกรงกลัวอิทธิพลที่บีบบังคับ

(3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดย ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ และ นอกจากนั้นการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของภาครัฐต้องมีความโปร่งใส เปิดเผยให้สาธารณชน ตรวจสอบได้ เรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการตัดสินใจลงทุนที่เหมาะสมของภาครัฐ และเอกชน ประชาชนตัดสินใจได้ถูกต้อง และมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของภาครัฐมากขึ้นด้วย



(4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และได้เสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของคนในมาตรา 60 และให้รัฐส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองรวมทั้งการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในมาตรา 76

(5) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดี และผลเสียจากการกระทำของตน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และใช้อำนาจโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ของรัฐ

(6) หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงทำให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่าและสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน และหลีกเลี่ยงเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ รัฐบาลได้เข้มงวดในการใช้งบประมาณอย่างประหยัดและทบทวนให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างหมุนเวียนและบำรุงรักษาโดยการสร้างปลูกทดแทนใหม่ มีการปรับปรุงระบบงบประมาณ ระบบการบริหารบุคคลในภาครัฐปรับเปลี่ยนกฎหมายให้ทันสมัย และปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม ค่านิยมในการทำงานของภาครัฐให้เพื่อสอดคล้องกับการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ทุกหน่วยงานในภาครัฐ จะต้องรายงานผลการดำเนินงาน และแสดงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรต่อสาธารณะ ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเรียนรู้และทำความเข้าใจในเรื่องการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าจากการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักของธรรมาภิบาล ดังกล่าวข้างต้นนั้นสามารถ

โดยสรุป ทฤษฎีการบริหารการศึกษานั้นเป็นทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เพราะหลักการสำคัญขั้นพื้นฐานของการบริหารสถานศึกษานั้นจะต้องการดำเนินการต่าง ๆ โดยยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อให้สังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข โดยตั้งอยู่บนความถูกต้อง ยุติธรรม มีความโปร่งใส และมีส่วนร่วม และต้องเริ่มจากคุณธรรมของตัวเองเป็นสำคัญ ดังนั้น สิ่งสำคัญในการดำเนินการภายใน

สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีหลักการพื้นฐานดังกล่าวในการดำเนินการและบริหารงานทั่วไปภายในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานมีมาตรฐานเดียวกันและส่งผลให้การบริหารองค์กรต่าง ๆ เกิดประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า

## 1.2 หลักการ

### 1) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หรือที่เรียกว่า “The Rule of Law” พัฒนามาจากหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ จากความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมายนั้น ที่ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ 17 ในหนังสือ “The Common Wealth of Oceana” อันเป็นผลงานของ James Harrington ซึ่งเป็นผู้นิยมระบอบสาธารณรัฐอย่างแน่วแน่ (จรัญ โฆษณานันท์, 2537)

หลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายอังกฤษ เป็นต้นแบบแห่งการประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน ได้มีความพยายามสร้างหลักนิติธรรมมาโดยตลอด เริ่มจากแนวความคิดว่าด้วย rule of law หรือ นิติธรรม เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าจอห์น (King John) กษัตริย์อังกฤษในเวลานั้น ได้ลงนามในเอกสารสำคัญที่ชื่อว่า Magna Carta อันเป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษย์ที่นำไปสู่การปกครองโดยกฎหมายในเวลาต่อมา เนื่องจากเอกสารฉบับนี้เป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นไปอย่างชัดเจน การลงนามใน Magna Carta ไม่มีผลต่อการจำกัดอำนาจของกษัตริย์แต่อย่างใดและอำนาจยังคงอยู่ที่กษัตริย์ กฎเกณฑ์ที่จำกัดอำนาจกษัตริย์ลงในเวลานั้นก็มีแต่ Magna Carta และหลักกฎหมาย Common Law อันเป็นกฎหมายประเพณีที่รับสืบทอดและพัฒนาโดยศาลเท่านั้น แม้ว่าในเวลาต่อมาจะได้มีการตั้งรัฐสภาขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1265 แต่อำนาจในการปกครองบ้านเมืองก็ยังคงเป็นของกษัตริย์อย่างเดิมจะถูกจำกัดลงบ้างก็เพียงเล็กน้อย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555)

ใน ค.ศ. 1628 ในยุคสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่ 1 รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยประกาศว่าผู้ปกครองรัฐบาล ตลอดจนศาลต้องเคารพในสิทธิดังกล่าว ความยินยอมในการเสียดิน และเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภาเป็นอย่างมาก และภายหลังจากการตรา Petition of Rights ได้สิบสองปี เกิดสงครามกลางเมืองขึ้นในอังกฤษ ตามมาด้วยการประหารชีวิตพระเจ้าชาร์ลที่ 1 ในเวลาต่อมาเอกสารฉบับนี้ถูกเพิ่มเติมโดยเอกสารอีกฉบับหนึ่งที่ชื่อว่า Habeas Corpus Act (ค.ศ. 1679) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ ให้สิทธิแก่บุคคลทุกคน กรณีบุคคลใดถูกจับกุม

บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องปกป้องตนเองต่อศาล โดยคำฟ้องที่เรียกว่า writ of habeas corpus ทันที (Th.Fleiner / L.Basta Fleiner, 2004)

รัฐสภาสามารถที่จะสถาปนาและขยายอำนาจของตนออกไปอย่างมั่นคงตามลำดับ การขยายอำนาจของรัฐสภามีผลให้กษัตริย์ค่อย ๆ ถูกจำกัดอำนาจลง เกิดการแข่งขันเพื่อครองอำนาจ จนรัฐสภาได้ชัยชนะในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) เกิดเอกสารสำคัญฉบับหนึ่ง คือ Bill of Rights และทำให้รัฐสภาอังกฤษกลายเป็นรัฐชาติยุคแรกกับกษัตริย์โดยเหตุนี้ในช่วงต้น ศตวรรษที่ 17 และในช่วงที่รัฐสภาต่อสู้กับกษัตริย์อยู่นี้ ศาลได้เข้ามามีบทบาทด้วย โดย Sir Edward Coke ได้พิพากษาคดีไปในทางยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของ Common Law ที่พัฒนาขึ้นโดยศาล โดยเห็นว่าทั้งกษัตริย์และรัฐสภาย่อมต้องตกอยู่ภายใต้ Common Law กษัตริย์ก็ดี รัฐสภาก็ดีจะตรา กฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดให้ขัดกับ Common Law ไม่ได้ และศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาด ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้นขัดหรือแย้งกับ Common Law หรือไม่ แนวความคิดของ Coke ที่ปรากฏในคำพิพากษาได้เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรมในอังกฤษจนกระทั่ง ถึงปัจจุบันนี้

ในศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐสภาเข้มแข็งมากแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ โดยขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎร จนก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 20 อังกฤษได้พัฒนาตนไปสู่ความเป็นรัฐเสรี ประชาธิปไตยที่ยอมรับสิทธิเลือกตั้งของราษฎร สภาผู้แทนราษฎรอังกฤษพัฒนาตนไปในทิศทาง ของการมีพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคการเมืองผลัดกันเข้ามาบริหารประเทศโดยฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีอำนาจมากขึ้น และยังคงความเข้มแข็งจนถึงทุกวันนี้

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนา หลักนิติธรรมก็คือ A.V. Dicey ตำราของเขาที่ชื่อว่า introduction to the Study of the Law of the Constitution เป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้อง อ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey เห็นว่าหลักนิติธรรมต้องสัมพันธ์ ใกล้เคียงกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้ กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว กล่าวโดยรวม Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำ ทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครอง กระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาล ธรรมดาได้เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใดๆเหนือกว่าราษฎรไม่ได้ เห็นได้ว่า

หลักนิติธรรมตามแนวคิดของ Dicey มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย (A.V. Dicey, 1959)

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายอังกฤษ Albert Venn Dicey (1835-1922) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวไว้ว่าหลักนิติธรรมนั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะ 3 ประการ ดังนี้คือ

(1) ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งหมายถึงบุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษนั้นต้องเป็นโทษตามกฎหมาย อันแสดงให้เห็นว่าบุคคลจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยกฎหมายเท่านั้น เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจมิได้

(2) บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและศาลเดียวกันจะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาซึ่งหมายถึงบุคคลทุกคนต้องถูกกฎหมายบังคับโดยเท่าเทียมกันไม่เลือกฐานะและตำแหน่งหน้าที่และเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นในระหว่างเอกชน หรือ เอกชนกับรัฐทั้งตามกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายปกครอง ศาลยุติธรรม เท่านั้นที่จะทำหน้าที่พิจารณาคดีเหล่านี้ได้ และการพิจารณาพิพากษานี้ถ้าเป็นไปได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดทั้งสิ้น

(3) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นผลมาจากกฎหมายธรรมดาของประเทศ กล่าวคือ ศาลนั่นเองเป็นผู้พิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของเอกชนทำให้เกิดการยอมรับสิทธิเสรีภาพขึ้น

หลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายอเมริกา เริ่มเกิดขึ้นจากคำอธิบายของ Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ (L. L. Fuller, 1969) คือ

(1) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(2) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย

(3) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต

(4) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้น โดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม

(5) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

(6) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

(7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่จะเปลี่ยนแปลงไปได้

(8) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

หลักนิติธรรม (The Rule of law) เกิดขึ้นในระบบกฎหมายต่าง ๆ อันมีที่มาจากแนวคิดของอริสโตเติลที่ว่า การปกครองที่ดีไม่ใช่การปกครองโดยปวงชน หากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดยปวงชนย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการที่จะมีความเสมอภาค (equality) และเสรีภาพ (liberty) มากกว่า เพราะหากมีการปกครองโดยหลักนิติธรรมอยู่จริง ทุกคนก็จะมีเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย และมีเสรีภาพ คือ ปราศจากความหวาดกลัวว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยผู้ปกครอง แนวความคิดนี้จึงเป็นที่มาของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) ซึ่งในอีกแง่หนึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า Law and Order หรือ บ้านเมืองมีชื่อมีแป นั่นเอง

องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในทางการปกครอง การปกครองโดยหลักนิติธรรมก็คือ หลักการที่ว่าบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งต้องกระทำการภายใต้กฎหมายและธรรมนูญการปกครอง ใช้อำนาจภายในขอบเขตซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้ ดังนั้น การปกครองโดยหลักนิติธรรมนั้นจะทำให้เกิดความเป็นธรรมนั้น จะต้องมีการออกกฎหมายที่เป็นธรรมด้วย

โดยสรุป หลักนิติธรรมเป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ เพราะการปกครองประเทศโดยกฎหมาย สิ่งสำคัญคือบุคคลเสมอกันในกฎหมาย และบุคคลจะต้องรับโทษเพื่อการกระทำผิดอันใดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และจะต้องได้รับการพิจารณาตัดสินจากผู้วินิจฉัยขาดตัดสินที่มีความเป็นอิสระในการชี้ขาดตัดสินคดี ดังนั้น อาจถือได้ว่าหลักนิติธรรมนั้น เป็นหลักสำคัญของนิติรัฐ ตลอดจนเป็นรากแก้วของระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต้องนำมาปฏิบัติในการจัดการอุดมศึกษา

## 2) หลักธรรมาภิบาล

Good Governance หรือหลักการกำกับดูแลที่ดีเริ่มเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี 1989 ปรากฏตามรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis to Growth (World Bank, 1989) ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวในการฟื้นฟูประเทศในทวีปแอฟริกาซึ่งระบุว่าปัญหา

การพัฒนาประเทศนั้นเกิดจากวิกฤติการกำกับดูแลของภาครัฐ ซึ่งหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจทางการเมืองบริหารประเทศเพื่อมุ่งหาประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งความผิดที่ตนทำไว้เพราะขาดกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจตามนัยบ่งชี้ว่าคุณภาพกำกับดูแลอาจไม่สมบูรณ์ “...Underlying the litany of Africa’s development problems is a crisis of governance is meant the exercise of political power to manage a nation’s affairs. Because countervailing power has been lacking, state officials in many countries have served their own interests without fear of being called to account...” โดยเชื่อว่าถ้าจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำให้สำเร็จและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้นั้นต้องมุ่งเน้นการใช้แนวคิดการกำกับดูแลที่ได้อย่างจริงจัง เพื่อเป็นกลไกเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแล (World Bank, 1989) ที่ถือเป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนให้ภาครัฐใช้อำนาจการปกครองบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างมีคุณภาพ

ธนาคารโลก (World Bank) จึงเป็นองค์กรแรกที่เริ่มใช้ธรรมาภิบาล ในปี พ.ศ. 1989 เพื่ออธิบายถึงการบริหารจัดการที่เป็นมาตรฐานในการกำหนดที่จะเป็นเงื่อนไขการรับความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างประเทศ (donor international agency ได้แก่ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การสหประชาชาติ) และประเทศที่ให้การช่วยเหลือระหว่างประเทศ (donor countries) เช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป เพื่อเป็นหลักประกันการใช้จ่ายเงินช่วยเหลือระหว่างประเทศจะจัดการเงินสนับสนุนจากการช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี องค์กรชั้นนำระดับโลกใช้เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จ ทำให้การบริหาร การจัดการต่าง ๆ และการควบคุมดูแล เป็นไปตามครรลองธรรม ต้องมีการวางระบบและกลไกทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่โดยที่กลไกทั้งหลายอาศัยมนุษย์ การปลุกฝังจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญต่อความสำเร็จและความยั่งยืนของธรรมาภิบาลธรรมาภิบาล เป็นกลไกที่ใช้ในการควบคุมโครงสร้าง ระบบ และกระบวนการในการปฏิบัติงาน ส่วนคุณธรรมและจริยธรรม เป็นกลไกในการควบคุมพฤติกรรมตนเอง ซึ่งทั้งสองกลไกเป็นกลไกที่ควบคุมซึ่งกันและกัน

แนวคิดเรื่อง “governance” ได้ปรากฏมาตั้งแต่อารยธรรมการปกครองของกรีกสมัยโบราณ มาจากรากศัพท์ของคำว่า “kubernan” ที่บัญญัติโดยปราชญ์ที่ชื่อ Plato โดยการที่ได้พยายามค้นหาหนทางระบบการปกครองที่ดี (system of governing) คำว่า gubernare ซึ่งหมายถึง “rule making or steering” การกำหนดหรือถือหางเสือในการปกครอง แต่เดิมในภาษาอังกฤษคำนี้ หมายถึง รัฐบาล (government) ในเชิงนามธรรม (act of governing หรือ manner of governing) ซึ่งก็คือ การจัดการปกครอง (kjare, 2004, p.3) คำว่า “governance” ไม่ใช่คำใหม่แต่อย่างใด เป็นคำศัพท์ที่ใช้กันมาใน

สาธารณรัฐฝรั่งเศส นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 14 โดยหมายถึงข้าราชการในสำนักพระราชวัง แต่ในปัจจุบันคำ ๆ นี้มีความหมายถึงกระบวนการปกครอง หรือการกำกับควบคุม (Pierre & Peter, 2000, pp. 1-2)

นอกจากนั้นแล้ว *governance* ซึ่งหมายถึง การปกครองหรือการอภิบาล เป็นวิธีการใช้อำนาจทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการของการใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งก็คือการปกครอง (the stewardship of formal and informal political rule of the game, that involve setting the rule for exercise of power) (Kjare, 2006, p. 3) ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของ Pierre (2000, pp. 2-3) ที่กล่าวว่า *governance* คือ การปกครอง การบริหารภาครัฐ และนโยบายสาธารณะของรัฐที่ต้องมีความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบต่อสาธารณะของรัฐที่มีความรับผิดชอบ รับการตรวจสอบต่อสาธารณะ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “government” ตามที่บัญญัติไว้ในพจนานุกรมเมอร์เรียมเว็บสเตอร์ออนไลน์ ว่าหมายถึงการกระทำหรือกระบวนการในการใช้อำนาจอธิปไตยในการควบคุมสั่งการ กำหนดและการบริหารนโยบาย

ปัจจุบันทั้งในด้านการศึกษาและวิชาชีพทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์ถือได้ว่า “*governance*” หรือการจัดการปกครองเป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญของการบริหารภาครัฐ ซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ การเน้นบทบาทของการบริหารภาครัฐ กรอบแนวคิด *governance* เป็นประเด็นสำคัญในการศึกษาถึงความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาชน ความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับภาคเอกชน หรือกลุ่มทางสังคมที่เกิดจากการรวมตัวกันโดยสมัครใจ และความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างรัฐกับประชาสังคม (Kooiman, 2005, p. 5)

แนวความคิด “*governance*” ได้มีการศึกษาอย่างกว้างขวางขึ้นและคำนี้ก็ถูกนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในวงการ และองค์การเครือข่ายของธนาคารโลก (World Bank) โดยในระยะแรก ๆ ธนาคารโลกกำหนดความหมายตามกรอบความคิดของการดำเนินงานที่เกี่ยวกับขอบเขตของธนาคารโลกว่าด้วย *governance and devilment* ดังนั้น คำว่า *governance* จึงเป็นที่เข้าใจกันว่าหมายถึง “การกำหนดกลไกอำนาจของภาครัฐในการบริหารทรัพยากร ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา” ในระยะเริ่มแรกธนาคารโลกได้พยายามอธิบายความหมายของ *governance* ว่า ครอบคลุมถึงความหมาย 3 ลักษณะ คือ (agere, 2545, p. 31)

- (1) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง (Political regime)
- (2) กระบวนการ และขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในการเมืองใช้ในการบริหารทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ

(3) ชีตความสามารถของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบัน Governance ยังหมายถึงลักษณะที่สำคัญในการปกครองประเทศ การบริหารภาครัฐภายใต้หลักการ หลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม การให้ความสำคัญกับประชาชนและแนวความคิดเรื่องของการเป็นพลเมือง ชุมชน และประชาสังคมตามแนวคิดของ Rhodes (cited in Pierre, 2000, pp. 55-59) ได้กล่าวไว้ว่า governance หมายถึง การปกครองหรือการอภิบาล มีความหมายครอบคลุมอย่างน้อย 6 ลักษณะ โดยสรุปได้ดังนี้

(1) การลดบทบาทของรัฐลงโดยการใช้กลไกด้านการตลาดและกึ่งตลาด เพื่อทำหน้าที่ในการส่งมอบบริการสาธารณะ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทให้บริการสาธารณะแทนหน่วยงานของภาครัฐเนื่องจากหน่วยงานของภาครัฐมีขนาดเล็กลง เพราะถูกแปรรูปให้เอกชนและถูกตัดงบประมาณไป

(2) ระบบกำกับและควบคุมองค์กร บทบาทของ Governance ไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะการดำเนินธุรกิจของบริษัทโดยตรงเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการกำหนดทิศทางให้กับองค์กร และดูแลควบคุมการจัดการฝ่ายบริหารให้ถูกต้องเรียบร้อย ตามหลักเกณฑ์ที่ได้วางไว้ บริษัททุกแห่งจำเป็นต้องมีการบริหารไปพร้อม ๆ กันในหลักการ 3 ประการ คือ (1) การเปิดเผยข้อมูล (2) มีความซื่อสัตย์ และ (3) มีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง โดยสามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผล

(3) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) โดยมีความหมาย 2 ประการ ดังนี้

(3.1) การนำเอาแนวคิดและวิธีการบริหารงานเอกชนใช้กับหน่วยงานภาครัฐ โดยเน้นการเป็นนักบริหารมืออาชีพ มีการตั้งมาตรฐานและการวัดผลการปฏิบัติงาน การบริหารงานโดยมุ่งที่ผลสำเร็จของงานที่มีความคุ้มค่าเงินและให้ความสำคัญแก่ผู้รับบริการ

(3.2) การนำระบบการจูงใจ (Incentive) หรือการส่งเสริมการทำงานอย่างเอกชนมาใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การแข่งขัน ตามกลไกการตลาด การกระจายงานให้เอกชนรับช่วงไปดำเนินการและค่อย ๆ เปิดเสรีตามกลไกตลาดโดยเปิดโอกาสให้ผู้รับบริการมีทางเลือกมากขึ้น

(4) การจัดการที่ดี การปกครองที่ดี (Governance as good governance) โดยเป็นความหมายที่กำหนดโดยธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารประเทศโดยเป็นธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ มีกรอบของกฎหมายที่สามารถบังคับใช้กับสัญญาต่าง ๆ บริหารงานด้วยความรับผิดชอบ มีการตรวจสอบสาธารณะ มีผู้ทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายที่มีความรับผิดชอบ รัฐบาล



ทุกระดับเคารพกฎหมาย และสิทธิมนุษยชน มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยสถาบันหลากหลาย และมีสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ

(5) ระบบการบริหารที่เป็นผลของปฏิสัมพันธ์ของสังคม และการเมืองในการปกครอง การเชื่อมโยงทางสังคม (socio-cybernetic system) เป็นการชี้ให้เห็นข้อจำกัดในการปกครองโดยรัฐบาลกลาง ถ้าเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียว เนื่องจากในแต่ละนโยบายประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากมาย หน้าที่รัฐต้องกระตุ้นให้เกิดการรวมพลังของภาคส่วนต่าง ๆ มาช่วยแก้ปัญหา ร่วมกัน รูปแบบของความร่วมมืออาจเป็นไปได้ทั้งความร่วมมือกันกำหนดกติกา ความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน ดังนั้น การปกครองที่ดีจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสังคม การเมืองและการบริหารรวมทั้งการสร้างภาคีหรือเจรจาตกลงร่วมกันให้เกิดผลดี

(6) การจัดการภายในระบบภายในองค์กรที่มีการใช้เครือข่ายในการบริหารตนเอง กล่าวคือองค์กรต้องแลกเปลี่ยนทรัพยากร เช่น เงิน ข้อมูล ความชำนาญ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ สามารถควบคุมผลลัพธ์ได้อย่างเต็มที่ โดยการจัดตั้งองค์กร เครือข่าย ทั้งหลายฝ่ายทั้งรัฐเอกชน และองค์กรอาสาสมัคร เข้ามาพึ่งพากันเพื่อสนับสนุนในการส่งมอบบริการสาธารณะของรัฐให้กับประชาชน

คำว่า “ธรรมาภิบาล” เป็นคำสมาสระหว่างคำว่า “ธรรมะ” (good) กับ “อภิบาล” (governance) (ปฐม มณีโรจน์, 2554, หน้า 353) ความหมายของธรรมาภิบาล (good governance) ได้มีนักวิชาการองค์กร รวมทั้งหน่วยงานให้ความหมายไว้ว่า “ธรรมาภิบาล หมายถึง การปกครองที่มีหลักการความรับผิดชอบรับการตรวจสอบสาธารณะเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล” (Kjare, 2004, p. 24)

Kofi Annan อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กล่าวว่า Good Governance เป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม กระบวนการทางกฎหมายที่อิสระ ในขณะที่นิยามของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เน้นไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล นับตั้งแต่ต้นปี 1980 นักวิชาการส่วนใหญ่ต่างมีความเห็นตรงกันว่าแนวการบริหารภาครัฐที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลาและมีความเห็นว่ามีจำเป็นต้องมีการปรับปรุงและปฏิรูปในรูปแบบการปกครองใหม่ ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การมีการกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับ “Governance” นี้ “Good Governance” ในนัยแตกต่างกัน

ความหมายของ Good Governance หรือ “ธรรมาภิบาล” หรือการบริหารจัดการที่ดี หากพิจารณาในแง่ของการให้คำนิยามและความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ได้มีการให้ความหมายไว้หลากหลายดังนี้

ธนาคารโลก หรือ World Bank ได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อบริหารจัดการทางปกครอง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา ตามความหมายของธนาคารโลก ที่ชี้ให้เห็นความสำคัญของการมี “Good Governance” ในการช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่มีความเป็นอิสระ ทำให้การดำเนินงานเป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nation (UN) ที่ให้ความสำคัญกับ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นการดำเนินการนี้ต้องเกิดความโปร่งใส “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” คือการมีส่วนร่วมของประชาชนและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

United Nation and Development Programme (UNDP) ให้คำนิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” คือการมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผลหมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้ความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศญี่ปุ่น (JICA) กล่าวว่า Good Governance ใน “Participatory Development and Good Governance Report of the Aid Study Committee” สรุปว่า รัฐบาลมีหลักการในการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล Good Governance เป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม จะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน พึ่งตนเองได้ และมีความยุติธรรมทางสังคม รัฐมีความชอบธรรมตอบสนองความต้องการของประชาชน (Accountability to the People) มีการปรับเปลี่ยนกลยุทธการพัฒนา รูปแบบต่าง ๆ เช่น กลยุทธการพัฒนาตามแนวคิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ กลยุทธตามแนวคิดความเจริญเติบโต การกระจายรายได้ และตอบสนองความต้องการจำเป็นพื้นฐาน กลยุทธการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และกลยุทธการพัฒนาแบบยั่งยืน การพัฒนาประเทศด้วยสำนึกของความรับผิดชอบต่อ ให้ความสำคัญกับการประสาน

กลมกลืน (Harmony) ระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและความยุติธรรมทางสังคมและการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งจะนำไปสู่กลยุทธ์การพัฒนาที่มีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วม

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development and Development: OECD) บางครั้งเรียกว่า กลุ่มประเทศพัฒนาที่มีความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Participatory Development Cooperation Guideline Series, Development Assistance Committee, 1995) โดยกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วในยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพัฒนาทำงานด้านต่าง ๆ คณะกรรมการที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนาใน ค.ศ. 1995 ได้ตีพิมพ์หนังสือ ชื่อ Participatory Development and Good Government และให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนา กล่าวคือ การพัฒนาแบบมีส่วนร่วม (Participatory Development) กระบวนการประชาธิปไตย (Democratization) และ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” (Good Government)

แนวคิดธรรมาภิบาลได้รับการถ่ายทอดผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศอย่างแพร่หลาย โดยเสนอแนวคิดที่ ลักษณะที่สำคัญของการสร้างสถาบันการปกครองหรือการอภิบาลและความสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพของระหว่างภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะเน้นเรื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติหลักธรรมาภิบาลหรือแนวทางในการจัดการปกครองที่ดีสำหรับสังคมแบบเสรีประชาธิปไตย โดยสรุปจากข้อคิดเห็นของประเทศในกลุ่ม OECD ได้ดังนี้ (OECD, 1997)

- (1) การมีความชอบธรรมทางการเมืองตามกรอบของกฎหมายและการมีความรับผิดชอบ รับผิดชอบต่อสาธารณะ (Political legitimacy and accountability)
- (2) การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน (Freedom of association and participation)
- (3) การมีระบบตุลาการที่มีความยุติธรรมและน่าเชื่อถือ (A fair and reliable judicial system)
- (4) การมีระบบราชการที่มีความรับผิดชอบ รับผิดชอบต่อสาธารณะ (Bureaucratic accountability)
- (5) การมีเสรีภาพของประชาชนทางการแสดงออกและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสังคม (Freedom of information and expression)
- (6) การจัดการภาครัฐ โดยยึดหลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effective and efficient public sector management)

(7) การมีความร่วมมือกับองค์การประชาสังคม (Cooperation with civil society organization)

ทั้งหมดนี้มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ (1) รูปแบบขององค์กรการเมือง (2) กระบวนการซึ่งมีการใช้อำนาจควบคุมการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และ (3) สมรรถนะของรัฐในการกำหนดนโยบาย นำนโยบายสู่การปฏิบัติและเปิดโอกาสให้องค์กรรัฐทำหน้าที่ได้อย่างจริงจัง ขณะเดียวกันได้มีมิติที่สำคัญที่จะนำไปสู่ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” อันได้แก่

- นิติธรรม (Rule of Law) การมีระเบียบกฎเกณฑ์และระบบกฎหมายที่เชื่อถือได้ ส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน การกระจายอำนาจ

- การบริหารจัดการภาคสาธารณะ ที่รับผิดชอบต่อสาธารณะมีความยุติธรรม โปร่งใส และเป็นประชาธิปไตย สามารถตรวจสอบได้

- การควบคุมคอร์รัปชัน ในประเด็นนี้ (OECD) พิจารณาความพยายามของรัฐที่จะควบคุมคอร์รัปชัน โดยการกำหนดกลไกและกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน

- ลดค่าใช้จ่ายด้านทหารจะนำไปสู่สถานะของสันติภาพและการพัฒนา มีความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทหารและพลเรือน

โดยสรุปจากการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับ “Governance” ในความหมาย “Good Governance” ที่หมายถึง “การบริหารการปกครองที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” จากหน่วยงานต่าง ๆ ได้ชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าแนวคิดเรื่อง “Good Governance” เป็นเรื่องของการสร้างความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมของรัฐในสายตาของนานาชาติที่เป็นประชาคม

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (ปัจจุบันได้ยกเลิกไปแล้ว) มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่โดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม และหลักความคุ้มค่า

หลักนิติธรรม หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกาและการปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพความยุติธรรมของสมาชิก

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

หลักความโปร่งใส หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่ยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตัวเอง

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในองค์กร (วรภัทร โทชนะเกษม, 2542) อธิบาย Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง “การใช้สิทธิของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร” โดยหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาล คือ ความโปร่งใส (Transparency) ความยุติธรรม (Fairness) และความรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจ (Accountability) การกำกับดูแลที่ดีมีความจำเป็นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในกรณีภาครัฐจะเรียกว่า Good Governance ผู้เป็นเจ้าของ คือ “ประชาชน” ซึ่งใช้สิทธิของตนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปทำหน้าที่อยู่ในรัฐสภา เพื่อกำกับดูแลผู้บริหารคือรัฐบาลให้บริหารประเทศในทางที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

รัฐธรรมนูญและธรรมารายฎร์กับองค์กรประชาชนสังคม (อมรา พงศาพิชญ์, 2541) ได้พยายามวางพื้นฐานความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญและธรรมารายฎร์ หรือธรรมาภิบาล โดยสังเขป โดยได้อธิบายความหมายของรัฐธรรมนูญและธรรมารายฎร์โดยแยกความหมายระดับนามธรรมหมายถึง การดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมโดยสมาชิกของสังคมนั้นมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน ส่วนความหมายในระดับรูปธรรม คือ การกำหนดเกณฑ์หรือกติกาเพื่อให้สมาชิกในสังคมนั้นๆ สามารถตรวจสอบดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ด้วยตัวอย่างของกฎเกณฑ์ คือ ความโปร่งใสในการทำงาน ความเสมอภาคในการกระจายผลประโยชน์ ความยุติธรรม

แนวคิดธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับขอบข่ายของการปกครองการบริหาร ภาครัฐ การพัฒนาเศรษฐกิจ การให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนาซึ่งเกี่ยวข้องกับภาคสาธารณะ โดยสรุปแนวคิดธรรมาภิบาลจะครอบคลุม 5 หลักการที่สำคัญ คือ (Pierre, 2000, pp. 14-15)

(1) การมีระบบการเมืองที่มีประสิทธิภาพในการจัดการที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคง

(2) การมีประสิทธิผลในการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อผลประโยชน์สาธารณะ

(3) การมีความชอบธรรมทางการเมืองภายใต้กรอบของหลักนิติธรรม

(4) การมีประสิทธิผลของการบริหารภาครัฐ

(5) การมีความร่วมมือของภาครัฐกับภาคประชาสังคม

ธรรมาภิบาลเป็นระบบการบริหารประเทศที่มีรัฐบาลบริหารด้วยจิตสำนึกความชอบธรรม แห่งกฎหมาย Hyden (cited in Kjare, 2004, p. 164) ได้ชี้ให้เห็นว่า คุณลักษณะของระบบการปกครอง ธรรมาภิบาลประกอบด้วยคุณลักษณะ 4 ประการ ได้แก่

(1) มีระบบการบริหารงานด้วยอำนาจเจ้าหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Authority)

(2) มีการบริหารงานที่ยึดหลักธรรมาภิบาลจะเป็นความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในการ ปฏิสัมพันธ์ของคนในสังคม รวมทั้งการนับถือเกียรติของผู้อื่น มีการปฏิบัติต่อกันด้วยการเอาใจเขา มาใส่ใจเรา (Reciprocity) การหลีกเลี่ยงการทำให้ผู้อื่นเสียหาย เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารภาครัฐ ที่คำนึงถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นและความรับผิดชอบในทางการเมือง

(3) ระบบการบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในทางการเมืองมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติ หน้าที่ในทางการเมืองมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติหน้าที่ขณะดำรงตำแหน่งทางสาธารณะ และ สังคมสาธารณะให้ความไว้วางใจ ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากสาธารณะ (Public trust)

(4) ความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล และรับการตรวจสอบสาธารณะ ธรรมาภิบาลให้ความสำคัญเรื่องกระบวนการตัดสินใจในทางการเมืองการบริหารของภาครัฐ ดังนั้นจึงมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งหน่วยงานภาครัฐเอกชน ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม ในการ ตัดสินใจทางการเมืองจึงต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล UNESCAP (n.d.) ได้ เสนอองค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล 8 ประการ คือ

(1) ความรับผิดชอบรับการตรวจสอบต่อสาธารณะ

(2) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(3) ความเป็นธรรมในสังคม และการคำนึงถึงส่วนรวม

(4) การยึดมั่นฉันทามติ

(5) การมีส่วนร่วม

(6) การสนองตอบความต้องการ

(7) หลักนิติธรรม

(8) หลักความโปร่งใส

### แนวคิดการพัฒนาาระบบราชการไทยโดยใช้หลักธรรมาภิบาล

การปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐในประเทศไทย ได้มีการดำเนินการมาโดยต่อเนื่อง โดยมีรูปแบบและแนวทางการปฏิรูปที่สอดคล้องกับทิศทางของการปฏิรูปที่ได้มีการดำเนินการในประเทศไทยที่พัฒนาแล้ว แต่จะมีอัตราเร่งในการปฏิรูปแบบค่อยเป็นค่อยไป จวบจนในรัฐบาลชุดพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้มีนโยบายและให้ความสนใจที่จะปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐให้จริงจังและรวดเร็วมากขึ้น โดยได้ประกาศนโยบายที่ชัดเจนในการปฏิรูประบบราชการและระบบบริหารราชการแผ่นดิน และได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ อันนำไปสู่การริเริ่มมาตรการปฏิรูประบบบริหารราชการต่างๆ โดยเฉพาะการแก้ไข พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขึ้นเป็นองค์กรและกลไกหลักในการสนับสนุนการดำเนินการปฏิรูประบบราชการ

ปี 2555 รัฐบาลได้มีมติเห็นชอบกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 หลัก และหลักการย่อยอีก 10 หลัก (ปรชาน สุวรรณมงคล, 2558) ดังนี้

หลักที่ 1 การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วยหลักย่อย 3 หลัก ได้แก่

หลักย่อยที่ 1 ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

หลักย่อยที่ 2 ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการ และผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน และอยู่ในระดับที่อยู่ในความคาดหวังของประชาชน

หลักย่อยที่ 3 การตอบสนอง หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการอย่างมีคุณภาพ ดำเนินการแล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้ว่างใจ ตอบสนองความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ

หลักที่ 2 ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วยหลักการย่อย 4 หลัก ได้แก่

หลักย่อยที่ 1 การรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ

หลักย่อยที่ 2 ความเปิดเผย/โปร่งใส หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา และเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้แก่ประชาชน

หลักย่อยที่ 3 หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และ

หลักย่อยที่ 4 หลักความเสมอภาค หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียม ไม่แบ่งแยกชาย หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานภาพทางกาย/หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางสังคม ศาสนา และอื่น ๆ

หลักที่ 3 ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลัก ได้แก่

หลักย่อยที่ 1 กระจายอำนาจ หมายถึง การปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้เหมาะสม รวมถึงมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม และ

หลักย่อยที่ 2 การมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหา ร่วมตัดสินใจและร่วมตรวจสอบ โดยมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

หลักที่ 4 ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วยหลักการย่อย 1 หลัก ได้แก่

หลักย่อยที่ 1 คุณธรรม/จริยธรรม หมายถึง การปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อันเป็นกฎที่ออกตามความในมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับมาตรา 3/1 และมาตรา 71/10 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 หลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาข้างต้นที่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐในระบบบริหารราชการแผ่นดิน (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น)



และองค์กรที่อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งรวมถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สรุปลงประกอบของหลักธรรมาภิบาลมี 10 ข้อ คือ

(1) หลักนิติธรรม หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายต่าง ๆ จากความหมายของหลักนิติธรรมที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักนิติธรรม 4 ข้อ ดังนี้

(1.1) มีกฎหมายรองรับการดำเนินงาน

(1.2) การดำเนินงานอยู่ภายใต้กรอบขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ

(1.3) การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ

(1.4) การบังคับใช้กฎหมายต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย

(2) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

จากความหมายของหลักการมีส่วนร่วมที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักการมีส่วนร่วม 3 ข้อ ดังนี้

(2.1) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

(2.2) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหาหรือประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

(2.3) ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

(3) หลักการเปิดเผย โปร่งใส หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

(4) หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจ และกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

จากความหมายของหลักการกระจายอำนาจ ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักการกระจายอำนาจ 2 ข้อ ดังนี้

(4.1) การปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ

(4.2) มีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

(5) หลักประสิทธิภาพ หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

จากความหมายของหลักประสิทธิภาพ ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักประสิทธิภาพ 3 ข้อ ดังนี้

(5.1) การปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

(5.2) ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย

(5.3) ยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

(6) หลักพร้อมรับผิด หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย ที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้ทุนให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

จากความหมายของหลักพร้อมรับผิด ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักพร้อมรับผิด 3 ข้อ ดังนี้

(6.1) การปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย

(6.2) มีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้ทุนให้โทษ

(6.3) มีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

(7) หลักตอบสนอง หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกัน ได้อย่างเหมาะสม

จากความหมายของหลักตอบสนองที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักตอบสนอง 3 ข้อ ดังนี้

(7.1) การปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการ ได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

(7.2) สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ

(7.3) ตอบสนองตามความคาดหวังหรือความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกัน ได้อย่างเหมาะสม

(8) หลักประสิทธิผล หมายถึง ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ

จากความหมายของหลักประสิทธิผล ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักประสิทธิผล 3 ข้อ ดังนี้

(8.1) การปฏิบัติราชการต้องมีการวางแผน

(8.2) การปฏิบัติราชการต้องมีการดำเนินการตามแผน

(8.3) การปฏิบัติราชการต้องมีการประเมินผลการดำเนินการตามแผน

(9) หลักความเสมอภาค หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของ กลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

จากความหมายของหลักความเสมอภาค ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักความเสมอภาค 2 ข้อ ดังนี้

(9.1) การปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชาย หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ

(9.2) ต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะ ของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

(10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หมายถึง การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญโดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเห็นพ้องโดยเอกฉันท์

จากความหมายของหลักมุ่งเน้นฉันทามติ ที่กล่าวมาสามารถแยกองค์ประกอบของการดำเนินงานภายใต้หลักมุ่งเน้นฉันทามติ 2 ข้อ ดังนี้

(10.1) การหาข้อตกลงทั่วไปภายในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง

(10.2) เป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการเพื่อหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มบุคคลที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

จากหลักธรรมาภิบาลทั้ง 10 ข้อที่กล่าวมาจะมีผลผูกพันการดำเนินงานหน่วยงานของรัฐในระบบบริหารราชการแผ่นดินทั้งหมด ซึ่งรวมถึงมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งทั้งมหาวิทยาลัยที่อยู่ในระบบของการกำกับดูแลและระบบควบคุมให้ต้องปฏิบัติยึดถือเป็นแนวทางการดำเนินงานทุกเรื่อง (สำนักงาน ก.พ.ร., 2556)

โดยสรุป หลักธรรมาภิบาลนั้นเป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถานบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เพราะหลักสำคัญในการบริหารงานของสภามหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีความรับผิดชอบ จะต้องใช้หลักการปฏิบัติงานแบบมีส่วนร่วม มีฉันทามติ โปร่งใส กระจายอำนาจ มีการดำเนินการอย่างเสมอภาคด้วยหลักนิติธรรม และเมื่อครบถ้วนตามหลักธรรมาภิบาลแล้ว ย่อมเกิดการพัฒนาภายในสถาบันอุดมศึกษาอย่างยั่งยืน

### 3) หลักเทคโนโลยีธรรมาภิบาล

ปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การแข่งขันทางธุรกิจ และปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เป็นตัวผลักดันที่สำคัญ ที่ทำให้องค์กรหรือมหาวิทยาลัยต้องมีการปรับตัวอย่างมาก ไม่ใช่เพียงเพื่อความอยู่รอดเท่านั้น แต่สิ่งที่ผู้บริหารทุกคนต้องการ คือการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน และมีภูมิคุ้มกันขององค์กรเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวขององค์กร ผู้บริหารจำเป็นจะต้องมีความรู้และความเข้าใจในการพัฒนาคุณภาพ การบริหารความเสี่ยง การวางแผนกลยุทธ์ แผนธุรกิจ และแผนการปฏิบัติงาน ตลอดจนการติดตามประเมินผล

องค์กรระดับโลกที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพ และเป็นรูปแบบของความเป็นเลิศนั้น (Best Practices) จะพบว่าปัจจัยที่แตกต่างกันระหว่างองค์กรที่ประสบความสำเร็จกับองค์กรที่ไม่ประสบความสำเร็จก็คือ ระบบสารสนเทศ โดยองค์กรที่ประสบความสำเร็จจะมีโครงสร้างพื้นฐานของระบบสารสนเทศที่มีความยืดหยุ่น และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว (Agile and Responsive IT Infrastructure System) และมีการนำเอาสารสนเทศไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพในทุกส่วนขององค์กร มีการสังเคราะห์คิดค้นความรู้ใหม่ ๆ เพื่อนำไปสร้างโอกาสทางธุรกิจ การค้นหาความต้องการใหม่ๆ ของลูกค้า การพัฒนาสินค้าและบริการให้ตอบสนองความต้องการของลูกค้า สร้างความประทับใจในสินค้าและบริการ ลดความผิดพลาด การติดตามประเมินความพึงพอใจของลูกค้า และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการ และเป็นแนวทางในการลดต้นทุนได้อย่างชาญฉลาดและมีประสิทธิภาพ

ด้วยศักยภาพที่เพิ่มขึ้นของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้การใช้ระบบสารสนเทศขององค์กร ได้ยกระดับจากการใช้ในระดับปฏิบัติงาน มาเป็นการใช้ในระดับกลยุทธ์ มีผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขัน การอยู่รอด และการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนขององค์กร ซึ่งทำให้งานคิดในการบริหารจัดการระบบสารสนเทศ (IT Management) อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันในหลายองค์กรซึ่งเน้นที่การปฏิบัติงาน ไม่เพียงพอที่จะตอบโจทย์ขององค์กรในระดับกลยุทธ์ได้ เทคโนโลยีสารสนเทศกลายมาเป็นสินทรัพย์ที่มีค่าอย่างยิ่งขององค์กร เป็นกลไกหลักในการสนับสนุน (Enabler) ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขององค์กรในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนระบบและกระบวนการทำงานให้มีความกระชับมากขึ้น ลดขั้นตอนการทำงานที่ซับซ้อนและสับสน เพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน กำกับควบคุม และการตรวจสอบติดตามประเมินผล เกิดการกระจายอำนาจ (Empowerment) และปรับโครงสร้างองค์กรให้เป็นแนวราบมากขึ้น (Flat Organization) เพิ่มศักยภาพการทำงานข้ามสายงาน (Cross Functional Operation) มีผลกระทบต่อให้เกิดการพัฒนาและปรับเปลี่ยน โครงสร้างการทำงานในองค์กรแบบก้าวกระโดด (Business Transformation)

การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกิดอย่างรวดเร็วและรุนแรง รวมถึงการที่ผู้บริหารและหน่วยงานในองค์กรให้ความสำคัญ คาดหวังและเรียกร้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศมากขึ้น ทำให้องค์กรจำเป็นต้องมีกลไกในการบริหารและควบคุมระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพ มีระบบบริหารความเสี่ยง (IT Risk Management) ซึ่งมาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีให้ดียิ่งขึ้น ทำให้ธรรมาภิบาลทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT Governance) กลายมาเป็นส่วนสำคัญ มีบทบาทและผลกระทบอย่างมากในการกำกับดูแลกิจการที่ดีขององค์กร (Corporate Governance)

ด้วยเหตุที่เทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและมีความซับซ้อนมากขึ้น บวกกับการแข่งขันทางธุรกิจที่รุนแรง ไร้พรมแดน (Globalization) ถ้าไม่มีการบริหารจัดการที่ดี จะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างความต้องการทางธุรกิจ และความสามารถในการตอบสนองของระบบสารสนเทศ มากขึ้นเรื่อย ๆ และปัญหานี้ก็จะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น จนส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดขององค์กร ดังนั้นองค์กรจำเป็นที่จะต้องมีการออกแบบ วางแผน ตรวจสอบควบคุมคุณภาพ และมาตรฐานในการบริหารจัดการระบบสารสนเทศอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีมาตรการควบคุมความเสี่ยง เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการลงทุนในระบบสารสนเทศ จะตอบสนองต่อความต้องการทางธุรกิจ เพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ (Business-IT Alignment) และสามารถให้ผลตอบแทนในการลงทุน (Return On Investment) ได้สูงกว่าคู่แข่ง

IT Governance เป็นกรอบกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการที่ดีทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง และเป็นองค์ประกอบของกระบวนการบริหารในการปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ เพื่อสร้างศักยภาพ และการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนขององค์กร ควบคู่กันไปกับหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี รวมถึงกระบวนการบริหารความเสี่ยง

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในเทคโนโลยีสารสนเทศสร้างความเสี่ยงใหม่ ๆ ให้กับองค์กร การสูญเสียโอกาสที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการ การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ หรือประกาศขององค์กรวิชาชีพ (Regulatory Compliance) ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือขององค์กร ดังนั้น การผสมผสานความสามารถด้านต่าง ๆ ขององค์กรกับศักยภาพของระบบงาน และการจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศที่ดี จึงเป็นทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ของคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงของทุกองค์กรในปัจจุบัน IT Governance จึงทำให้เกิดบูรณาการในการบริหารจัดการระบบสารสนเทศที่เป็นระบบ มีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ รวมทั้งขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจน ลดความซ้ำซ้อน ลดความเสี่ยง และเพิ่มศักยภาพในการทำงานขององค์กร ทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีการใช้ทรัพยากรอย่างเหมาะสม ลดต้นทุนในการดำเนินงาน และเพิ่มศักยภาพขององค์กร

โดยสรุป หลักเทคโนโลยีธรรมาภิบาลนั้นเป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เพราะในการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารระดับสูง และเป็นองค์ประกอบของกระบวนการบริหารในการปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ เพื่อสร้างศักยภาพ และการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืนขององค์กร ดังนั้น หลักเทคโนโลยีธรรมาภิบาล

จึงเป็นหลักที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะต้องมีและใช้หลักดังกล่าวในการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการ

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

### 2.1 ความหมายของมหาวิทยาลัย

สถาบันอุดมศึกษา หรือ เรียก มหาวิทยาลัย คำว่า “university” ตามความหมายใน Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the EL หมายถึง “an institution of learning of the highest level having a college of liberal arts and a program of graduate studies together with several professional school and faculties as of theology, law, medicine, engineering, etc and authorized to confer degrees”

มหาวิทยาลัย ตามความหมายใน พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หมายถึง สถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาซึ่งมีหลายคณะด้วยกัน และมีอำนาจที่จะประสาทปริญญา ให้แก่ผู้ที่สำเร็จวิชาในขณะนั้น ๆ

ส่วน การกำกับ ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Supervision or Autonomous or Monitoring แปลว่า การให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ การปรับปรุงการควบคุม การตรวจสอบ (Neufeld อ้างถึงใน เจริญจิตร กลันตปุระ, 2540, หน้า 55) นอกจากนี้ คำว่า Supervision ยังมีความหมายว่าเป็นขบวนการของการควบคุมดูแลการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ โดยใช้ระบบการรายงานกลับอย่างต่อเนื่องเป็นวิธีในการควบคุมดูแล (Haris, Adams and Dickey, Hoy and Miskel อ้างถึงใน เจริญจิตร กลันตปุระ, 2540, หน้า 55)

เทียนฉาย กิระนันท์ (2542) ได้ให้ความหมายของมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาลว่า หมายถึง มหาวิทยาลัยที่เป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่อำเภอวิสาหกิจ เป็นองค์กรสาธารณะไม่แสวงกำไรที่เรียกว่า Public corporate ในภาษาอังกฤษ เป็นมหาวิทยาลัยที่มีการจัดวางระบบงานเอง มีการตัดสินใจเชิงนโยบายและเชิงการบริหารจัดการเอง มีระเบียบกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานเป็นของตัวเอง โดยมีความเป็นอิสระและเบ็ดเสร็จ

### 2.2 พัฒนาการของมหาวิทยาลัยไทย

การก่อตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศไทยส่วนใหญ่แล้วได้รับอิทธิพลมาจากต่างประเทศ แต่เหตุผลในการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในโลกตะวันตกจะมีความแตกต่างกันออกไปจากมหาวิทยาลัยของไทย (วิทย์ วิศทเวทย์, 2526, หน้า 25-26) โดยนักคิดชาวตะวันตกจะมีความคิดเห็นเป็น 3 กลุ่มคือ

กลุ่มแรก เห็นว่า มหาวิทยาลัยมีไว้เพื่อแสวงหาความจริงและถ่ายทอดความจริงที่ตนค้นพบ มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งชุมชนของผู้อยากรู้อยากเห็น โดยไม่คำนึงว่าสิ่งที่ตนอยากรู้อยากเห็นนั้นจะมีประโยชน์ทางด้านวัตถุหรือด้านจิตใจแก่มนุษย์หรือไม่ เป็นการหาความจริงเพื่อความจริง เพราะเชื่อว่าความจริงมีค่าในตัวเอง หากบังเอิญความจริงที่ตนค้นพบนั้น นำเอาไปใช้ประโยชน์แก่มนุษย์ได้ ก็เป็นผลพลอยได้ มหาวิทยาลัยมิได้มีไว้เพื่ออบรมให้เป็นคนดี หรือเป็นคนสมบูรณ์ตามอุดมคติของลัทธิปรัชญาหรือศาสนาใดนั้นเป็นหน้าที่ของสถาบันอื่น มหาวิทยาลัยมิใช่เป็นแหล่งผลิตกำลังคนให้แก่ระบบการเมือง ระบบเศรษฐกิจ หรือระบบสังคมวัฒนธรรมแบบใดตามความเห็นของกลุ่มนี้บุคลากรของมหาวิทยาลัยจะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคม ไม่เข้าไปสนับสนุนหรือขัดแย้งฝ่ายใด เพราะจะทำให้หน้าที่ในการแสวงหาความจริงเสียไป ความจริงที่ได้จะถูกบิดเบือน มหาวิทยาลัยไม่มีหน้าที่แสวงหาความรู้เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เพราะจะเป็นเหตุให้ละเลยหน้าที่ในการแสวงหาความจริงที่เป็นสากลและนิรันดร

กลุ่มที่สอง เห็นว่า มหาวิทยาลัยมีไว้เพื่อสนองความต้องการของสังคม ซึ่งสลับซับซ้อนขึ้นทุกวัน ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็จะสลับซับซ้อนมากขึ้นเช่นกัน การแก้ปัญหาจึงต้องการคนที่มีความรู้ระดับสูง ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงมีหน้าที่ผลิตกำลังคนระดับสูงให้แก่ระบบเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมและอื่น ๆ ตามความเห็นของกลุ่มที่สองนี้ มหาวิทยาลัยไม่อาจวางตัวเป็นกลางกับปัญหาที่ขัดแย้งกันในสังคมได้ มหาวิทยาลัยมีหน้าที่สร้างสรรค์ให้สังคมดีขึ้น ให้คนอยู่อย่างปกติสุขและเกิดความยุติธรรมในสังคม ความรู้เป็นผลของการปฏิบัติที่เกิดขึ้น เป็นแนวทาง ของการปฏิบัติในลำดับต่อไป และไม่อาจแยกออกจากการปฏิบัติในลำดับต่อไป และไม่อาจแยกออกจากการปฏิบัติได้ ความรู้ไม่มีค่าในตัวเอง แต่มีค่าเพราะเป็นเครื่องมือสร้างสรรค์สังคมให้ดีขึ้น มหาวิทยาลัยจึงต้องรับใช้สังคม

กลุ่มที่สาม เห็นว่า มหาวิทยาลัยมิได้เป็นแหล่งผลิตความรู้ เพื่อความรู้หรือ ผลิตกำลังคนเพื่อสนองต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมแบบใดแบบหนึ่ง แต่มีไว้เพื่อทำคนให้เป็นคน นั่นก็คือ เพื่ออบรมคนให้เป็นคนที่สมบูรณ์ คนที่สมบูรณ์ก็คือคนที่มีลักษณะใกล้เคียงกับอุดมธรรมของลัทธิปรัชญา ศาสนา หรือความเชื่ออย่างใดอย่างหนึ่ง โลกที่น่าอยู่ มิใช่โลกที่เต็มไปด้วยปรัชญาเมธีหรือรัฐบุรุษที่นายกอง นักบริหารมือดี โรงงานที่ทันสมัย แต่เป็นโลกที่เต็มไปด้วยคนที่มีคุณธรรมความดี ไม่เห็นแก่ตัว มีความสงบสุขทางใจ มหาวิทยาลัยมีหน้าที่จะต้องสร้างโลกอย่างนี้ขึ้นด้วย

ในปัจจุบันไม่มีมหาวิทยาลัยใดในโลกที่ยึดคติตามกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดดังกล่าวมหาวิทยาลัยโดยทั่วไปคงมีความมุ่งหมายทั้ง 3 เหล่านี้ทั้งนั้น แต่อาจจะเน้นแตกต่างกันมหาวิทยาลัยในยุโรป



สมัยกลางนั้น เริ่มต้นด้วยการเป็นแหล่งสอนวิชาชีวะ เช่น วิชาแพทย์วิชากฎหมาย วิชานักบวช อันเป็นความต้องการของสังคมสมัยนั้น มาถึงสมัยฟื้นฟูศิลปวิทยาการ แนวความคิดของกรีก-โรมัน เริ่มมีอิทธิพลในยุโรป การเน้นความรู้เมื่อความรู้เริ่มก่อตัวขึ้น

ส่วนระบบอุดมศึกษามหาวิทยาลัยของไทยนั้น ได้ถือกำเนิดขึ้นในช่วงพุทธศตวรรษที่ 24 เป็นผลจากนโยบายปฏิรูประบบราชการ และนโยบายการจัดการศึกษาสมัยใหม่ของรัฐบาลภายใต้การบริหารการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ (เดิมคือกระทรวงธรรมการ เปลี่ยนชื่อในพ.ศ. 2484) ที่ต้องการขยายโครงการรูปการศึกษาตามแบบแผนการศึกษาตะวันตกให้สมบูรณ์ทุกระดับชั้นขึ้น

ต่อมาใน พ.ศ. 2459 มหาวิทยาลัยแห่งแรก คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็ได้จัดตั้งขึ้น โดยมีปัจจัยผลักดันทางสังคมการเมืองหลายด้านด้วยกันดังนี้ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2533, หน้า 1-3)

ประการแรก คือ กระแสความคิดเรื่องความทันสมัย ที่ได้มีกระแสความคิดของกลุ่มคนในสังคมไทยทั้งชาวไทยและต่างประเทศ ที่ต้องการให้สังคมไทยปรับตัวในเรื่องความทันสมัย และมีความรู้เทคนิคสมัยใหม่ เพื่อทำให้ประเทศมีความเข้มแข็งทางสังคมและการเมือง สามารถเผชิญหน้ากับนโยบายจักรวรรดินิยมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก

ประการที่สอง คือ นโยบายการปฏิรูปการปกครอง กับความต้องการกำลังคนในระบบราชการสมัยใหม่ จากการศึกษาที่รัชกาลที่ 5 ดำเนินนโยบายการปฏิรูปประเทศด้วยการจัดระเบียบ บริหารราชการ และการปกครองสมัยใหม่แบบตะวันตกในระบบกระทรวงขึ้น เพื่อสร้างเอกภาพ และความเข้มแข็งทางการเมืองการปกครองในระบบรวมศูนย์อำนาจทั้งนี้มิใช่เป้าหมาย เพื่อป้องกันการคุกคามจากลัทธิจักรวรรดินิยม และนโยบายการแสวงหาอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจตะวันตก

ประการที่สาม คือ นโยบายการขยายจัดการศึกษาในประเทศ ในระยะแรก นโยบายการจัดการศึกษาสมัยใหม่ของกระทรวงศึกษาธิการ ให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาในระดับประถม และมัธยมศึกษาภายในประเทศ และจัดส่งนักเรียนบางส่วนออกไปศึกษาชั้น อุดมศึกษาต่างประเทศ ปรากฏผลในเวลาต่อมาว่า ประสิทธิภาพการศึกษาของนักเรียนไทยในต่างประเทศนั้น ไม่ได้ผลดีนัก เพราะความรู้ขั้นพื้นฐานของนักเรียนไม่ดีพอ รัฐบาลต้องเสียเวลาและงบประมาณอย่างมาก ดังนั้นหลังจากที่รัชกาลที่ 5 เสด็จประพาสยุโรป พ.ศ. 2441 จึงทรงโปรดให้กระทรวงศึกษาธิการปรับปรุงการศึกษาภายในประเทศ เพื่อยกมาตรฐานการศึกษาให้ได้ระดับเดียวกับต่างประเทศ เป็นผลให้ในปลายรัชกาลมีแนวคิดในการจัดการอุดมศึกษาขึ้นในประเทศ เพื่อเป็นแหล่งคัดเลือกนักเรียนที่มีความรู้พื้นฐานพร้อมพอเพียงในการศึกษาต่อยังมหาวิทยาลัยต่างประเทศ ประจวบกับเวลานั้น โรงเรียนมหาดเล็กหลวง ซึ่งเป็นโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทย ประสบปัญหาไม่มีจำนวนนักเรียนเข้าเรียนต่อ ทำให้ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาวิชาชีพให้หลากหลายขึ้น โดยอาศัยเงินทุนจากเงินที่

เหลือจากการสร้างพระบรมรูปทรงม้าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปรับรูปแบบโรงเรียนมหาดเล็กหลวง โรงเรียนกระทรวงเกษตร โรงเรียนราชแพทยาลัย ซึ่งเป็นโรงเรียนวิชาชีพชั้นสูงในสมัยนั้น ให้จัดตั้งเป็นคณะวิชา รวมเป็นสถาบันอุดมศึกษาวิชาชีพชั้นสูงตามข้อเสนอแนะของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ ซึ่งเป็นกรรมการท่านหนึ่งในคณะกรรมการชุดนี้ พระองค์ท่านทรงต้องการให้ลักษณะสถาบันอุดมศึกษาชั้นสูงในประเทศที่จะจัดตั้งขึ้นนี้เป็นชั้นอุดมศึกษาอย่างโรงเรียนในประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศส เป็นแผนกสอนวิชาต่าง ๆ คือ กฎหมาย

และปกครอง ฤาเพาะปลูก และอินเดีย ดังนั้นใน พ.ศ. 2456 จึงได้มีการจัดตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้น และมีคณะกรรมการโรงเรียนประกอบด้วย สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงพิษณุโลกประชานารถ และเจ้าพระยาพระสมุทรเทวราชบดินทร์ดำเนินการปรับโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ๓ แห่งนี้ให้เป็น มหาวิทยาลัย ใน พ.ศ. 2459 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงได้รับการสถาปนาขึ้นจากโรงเรียนข้าราชการพลเรือนแห่งนี้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้เสนอร่าง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476 ทำให้มีการจัดตั้ง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นเป็นตลาดวิชา เป็นนิติบุคคลและไม่ขึ้นกับกรม มหาวิทยาลัย บุคลากรไม่เข้าราชการ เป็นมหาวิทยาลัยลำดับที่สองไทย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แห่งนี้ถือกำเนิดขึ้นจากโรงเรียนกฎหมาย ซึ่งเป็นโรงเรียนวิชาชีพ ชั้นสูงในสังกัดกระทรวงยุติธรรมตั้งขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2442 ด้วยการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาวิชา กฎหมายตามแบบอย่างที่ยึดสอนกันในภาคพื้นยุโรป โดยอาศัยผู้สอนจากข้าราชการกระทรวงยุติธรรมที่สำเร็จการศึกษาจากประเทศยุโรปและผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายของกระทรวง ซึ่งเป็นชาวตะวันตกพื้นฐานฐานะโรงเรียน ด้วยเหตุนี้ จึงมีการดำเนินการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนี้ขึ้น

สำหรับเป้าหมายของมหาวิทยาลัยแห่งนี้ ถือเป็นการตอบสนองนโยบายรัฐบาลหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นการสอนหลักสูตรวิชาธรรมศาสตร์ ซึ่งมีเนื้อหาการสอนทางด้านกฎหมายในเชิงสังคมศาสตร์ที่สัมพันธ์กับวิชารัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ปรัชญา และประวัติศาสตร์ และมีรายวิชาทางด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นหลักด้วยวิชาหนึ่ง ประการที่สอง เป็นการตอบสนองนโยบายการศึกษาของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาให้แก่ผู้ที่ต้องการศึกษาต่อในชั้นการศึกษาระดับอุดมศึกษาในชั้นปริญญาบัตร อย่างไรก็ตาม ผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยนี้ส่วนใหญ่ก็ไปรับราชการ แม้ในระยะแรก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง จะบริหารอิสระไม่ขึ้นกับหน่วยราชการ แต่ต่อมามีภายหลัง ได้เปลี่ยนฐานะเป็นหน่วย

ราชการ (เกษม สุวรรณกุล, 2530, หน้า 2) และต่อมาก็ได้เปลี่ยนชื่อจาก มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง เป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ต่อมาในรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่อีกถึง 3 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และมหาวิทยาลัยศิลปากร ภายใต้เงื่อนไขสำคัญในยุคที่รัฐบาลให้ความสำคัญกับการใช้นโยบายสร้างชาติที่มีเป้าหมาย เพื่อการพัฒนาคุณภาพประชากร ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมือง สำหรับเป้าหมายของ มหาวิทยาลัยของ ทั้ง 3 แห่ง มีดังนี้ (ทบทวมหาวิทยาลัย, 2533, หน้า 29-30)

มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2485 เพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลที่ต้องการเพิ่มและพัฒนาคุณภาพประชากร โดยขยายการสาธารณสุขและอนามัยให้แก่ราษฎร รัฐบาลได้วางหลักการเพิ่มประชากร ก็เพื่อหวังผลประโยชน์ที่มีต่อการขยายกำลังทางการผลิต ในทางเศรษฐกิจและการสร้างความมั่นคงให้แก่กองทัพ นโยบายการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแพทย รัฐบาล ดำเนินการโดยยกฐานะกรมสาธารณสุขขึ้นเป็นกระทรวงโดยการรวมกิจการแพทย์และ พยาบาล ทั้งหมดเข้าด้วยกัน

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2486 มหาวิทยาลัยแห่งนี้ถือกำเนิดขึ้น เนื่องจากกระทรวงเกษตรได้รับนโยบายเร่งด่วนจากรัฐบาลให้ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรอย่าง กว้างเป็นครั้งแรกด้วยการพัฒนาระบบสหกรณ์ เทคโนโลยีการเกษตร และชลประทานเพราะถือว่า อาชีพการเกษตรเป็นรายได้หลักของประเทศ

มหาวิทยาลัยศิลปากร มีกำเนิดจากโรงเรียนประณีตศิลปกรรม พ.ศ. 2477 มีฐานะเป็น แผนกของกองประณีตศิลปกรรม กรมศิลปากร โรงเรียนนี้ได้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนศิลปากร เมื่อปี พ.ศ. 2480 และได้รับการยกฐานะเป็นกองโรงเรียนศิลปากร เมื่อปี พ.ศ. 2481 ได้รับการยกฐานะอีก ครั้ง เมื่อปี พ.ศ. 2486 เป็นมหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แม้ว่าจะมีฐานะเป็น มหาวิทยาลัย แต่พระราชบัญญัติจัดตั้ง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนี้ ยังกำหนดให้ อธิบดี กรมศิลปากรเป็นผู้อำนวยการ ในปี พ.ศ. 2495 ได้ย้ายไปสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมและ กลับมา ขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการ ในปี พ.ศ. 2501 (เกษม สุวรรณกุล, 2530, หน้า 8) เป้าหมายนั้นก็เพื่อ สนองนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการส่งเสริมและสร้างสรรค์สัญลักษณ์ของศิลปะแห่งยุคสมัย เฉพาะ ของการสร้างชาติขึ้น

หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารมหาวิทยาลัย ด้วยการโอนย้าย สังกัดให้มหาวิทยาลัยทุกแห่งเข้ามาอยู่รวมกัน ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่ พ.ศ. 2499 โดยมีองค์กรประสานงานกลาง คือ สภามหาวิทยาลัยแห่งชาติและในเวลาต่อมา มหาวิทยาลัยได้รับผลกระทบโดยตรงจากความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองและการบริหาร

ของรัฐบาล คือใน พ.ศ. 2500 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ก่อการรัฐประหารล้มคณะรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งนโยบายทางการศึกษาของรัฐบาลในสมัยนั้นมีผลมาจากนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะหลังจากที่รัฐบาลได้วางแผนกำลังคน และกำหนดแผนการพัฒนาศึกษาให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนกำลังคนด้วย จึงทำให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นในหลายรูปแบบทั้งมหาวิทยาลัยส่วนภูมิภาค สถาบันการศึกษาชั้นมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเปิด และ สถาบันอุดมศึกษาเอกชน ดังนี้ (ทบทวมหาวิทยาลัย, 2533, หน้า 51-99)

การจัดตั้งมหาวิทยาลัยภูมิภาค นั้นมีผลสืบเนื่องจากกระแสความต้องการของราษฎรในภูมิภาคที่ต้องการให้รัฐขยายการจัดการศึกษาให้สูงขึ้นจากระดับมัธยมศึกษา กระแสความเคลื่อนไหวนี้มีความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนพัฒนาท้องถิ่นดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นหลักการของมหาวิทยาลัยภูมิภาคทั้งสามแห่งคือ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (พ.ศ. 2506) มหาวิทยาลัยขอนแก่น (พ.ศ. 2507) และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (พ.ศ. 2508) จึงเป็นหลักการร่วม ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคว่า จะต้องมิสถาบันอุดมศึกษา มหาวิทยาลัย ภูมิภาคทำหน้าที่ศูนย์กลางการศึกษาชั้นสูงในภูมิภาค มีบทบาทในการผลิตกำลังคน ซึ่งมาจากภูมิภาคให้มีความรู้ความสามารถในการตอบสนองความต้องการและกระตุ้นความเติบโตทางเศรษฐกิจในภูมิภาค และเป็นการกระจายโอกาสทางการศึกษาสู่ภูมิภาค เพื่อที่ราษฎรในภูมิภาคไม่จำเป็นต้องเดินทางเข้ามาศึกษาต่อในกรุงเทพ ดังนั้น การจัดตั้งมหาวิทยาลัยส่วน ภูมิภาคจึงเป็นการสร้างสรรค์ภูมิปัญญาของคนในภูมิภาค และบทบาทของมหาวิทยาลัยภูมิภาคเองยังสามารถประสานความร่วมมือทางวิชาการ สร้างสัมพันธไมตรีกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้อย่างดี

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นสถาบันการศึกษาชั้นสูงกว่าปริญญาบัณฑิตเพียงแห่งเดียวของไทย ตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2509 ในช่วงระหว่างการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ซึ่งหน้าที่ของสถาบันแห่งนี้ก็คือ มีหน้าที่จัดการศึกษาในชั้นการศึกษาระดับปริญญาโทเท่านั้น เน้นกระบวนการเรียนการสอน การวิจัย และการฝึกอบรม เพื่อให้ได้นักศึกษาที่มีความสามารถเข้ารับการศึกษาดำเนินการตามหลักสูตรที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้มหาวิทยาลัยได้ใช้วิธีการศึกษาที่เน้นการศึกษาด้วยตนเอง และกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติเป็นหลัก

สำหรับวิทยาลัยเอกชน นั้นเอกชนหลายรายที่ดำเนินการจัดการอาชีวศึกษาในสายบริหารธุรกิจการพาณิชย์อยู่แล้วนั้น มีความต้องการยกฐานะให้เป็นสถาบันอุดมศึกษา จึง เคลื่อนไหวขออนุมัติการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผ่านรัฐบาล จึงทำให้ใน พ.ศ. 2505 สภาการศึกษาดำเนินการกำหนดหลักการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ภายใต้กรอบนโยบาย อุดมศึกษา ให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนสามารถจัดหลักสูตรอุดมศึกษา 3 ปี ในระดับที่ต่ำกว่าปริญญาตรีเท่านั้น และต้องจัดการศึกษาภายใต้ขอบเขตพระราชบัญญัติอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2508 สำหรับวิทยาลัย

เอกชนรุ่นแรก ส่วนใหญ่จึงเป็นวิทยาลัยที่สอนสาขาวิชาชีพสายบริหารธุรกิจ เลขานุการ และช่างเทคนิคชั้นกลาง วิทยาลัยเหล่านี้ได้แก่ วิทยาลัยกรุงเทพ ฯ วิทยาลัยธุรกิจ บัณฑิต สมาคมหอการค้า วิทยาลัยเกริก วิทยาลัยเทคนิคไทยสุริยะ เป็นต้น อย่างไรก็ตามอีก 6 ปีต่อมา วิทยาลัยเอกชนเหล่านี้สามารถดำเนินการปรับวิทยฐานะทางการศึกษาได้ถึงระดับปริญญาตรี หลังจากรัฐบาลได้ออมนุมัติให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยเปิดของรัฐบาลขึ้นใน พ.ศ. 2514

สำหรับปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลจัดตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงขึ้นนั้น เป็นผลจากปัญหาที่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ไม่คาดคิดมาก่อนนั้น คือปัญหาด้านมัธยมศึกษา เนื่องจากอัตราการขยายตัวของปริมาณนักเรียนมัธยมสูงขึ้น จนทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐและ เอกชนที่มีอยู่เวลานั้น ไม่สามารถรองรับปริมาณผู้สอบเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยได้ ทำให้ปริมาณผู้สำเร็จการศึกษามัธยมปลายตกค้างไม่สามารถผ่านการสอบคัดเลือกศึกษาต่อเพิ่มมากขึ้นทุกปี ถึงแม้ว่า ได้มีการจัดตั้งวิทยาลัยเอกชน เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษาขึ้นตั้งแต่โอกาสดังกล่าวนี้ตกอยู่ในกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีหรือค่อนข้างดีที่สำคัญใน พ.ศ. 2513 สถานการศึกษาแห่งชาติยังคงยืนยันหลักการจำกัดปริมาณนักศึกษาตามนโยบายผลิตกำลังคนเพื่อการพัฒนาและสภาฯ ได้ทำการควบคุมนโยบายการบริหารมหาวิทยาลัยในด้านนี้อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการควบคุมในด้านงบประมาณแผ่นดิน เหตุที่สภาฯ ไม่เห็นด้วยกับการขยายการรับนักศึกษาเพิ่ม เนื่องจากเกรงว่าคุณภาพผู้สอบเข้ามหาวิทยาลัยได้ต่ำลง อันจะเป็นผลกระทบต่อมาตรฐานการศึกษาในมหาวิทยาลัย นอกจากนี้สถานศึกษาฯ ยังต้องการให้มีการใช้นโยบายการศึกษาที่เป็นการเบนความนิยมให้ผู้ศึกษาชั้นมัธยมหันไปศึกษาต่อสายอาชีวศึกษาแทนการเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัย

จากการที่มหาวิทยาลัยเข้าไปสังกัดการบริหารงานของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมาตรการนี้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาวิชาชีพแขนงอื่น ๆ เวลานี้ที่ต่างต้องการแยกระบบบริหารมหาวิทยาลัยเป็นอิสระเฉพาะของตนเอง และมหาวิทยาลัยเองมีความพอใจที่สามารถดำเนินการร่วมกันจนสามารถจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย ถึงแม้จะยังคงสังกัดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีก็ตาม ดังนั้นจากการที่หลักการสร้างเอกภาพทางการศึกษาด้วยการ รวมระบบการศึกษาทั้งหมดเข้ามาอยู่ในสังกัดเดียวกันของคณะกรรมการปฏิรูป ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสถาบันการศึกษาหลายระดับนั้น มีผลให้ต่อมาในส่วนของระบบอุดมศึกษาเองนั้นได้พัฒนาทบวงมหาวิทยาลัย แยกออกจากสำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นทบวงอิสระได้ใน พ.ศ. 2520 และยังได้รับการ โอนย้ายและดูแลกำกับสถาบันอุดมศึกษาอีก 2 แห่งได้รับการยกฐานะขึ้น เทียบเท่ามหาวิทยาลัยคือ วิทยาลัยวิชาการศึกษา ซึ่งต่อมา คือ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าและยังได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเปิดแห่งใหม่ คือ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช

ใน พ.ศ. 2521 ซึ่งนับว่าเป็นการพัฒนามหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณ เนื่องจากเป็นผลจากกระแสผลักดันจากข้อเรียกร้องเพื่อความสามารถภาคทางการศึกษาของกลุ่ม นักศึกษาและคณาจารย์ ในสถาบันการศึกษาวิชาชีพชั้นสูง และกระแสเรียกร้องโอกาสการศึกษา ต่อระดับมหาวิทยาลัยของกลุ่มผู้สำเร็จการศึกษามัธยมศึกษาและการศึกษาสายอื่นที่เทียบเท่ากระแสความต้องการดังกล่าว ซึ่งเป็นผลกระทบจากปัญหาการพัฒนาประเทศ

จากการที่มีการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยได้ในปี พ.ศ. 2517 ได้มีการกำหนดแนวทางการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่พึงประสงค์ไว้หลายประการ ประการหนึ่งคือ “ดำเนินการตามเป้าหมาย เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบอิสระโดยไม่เป็นส่วนระบบราชการ โดยใช้ระยะเวลาช่วงท้ายของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ระยะที่ 3 และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 4 เตรียมการเพื่อการออกจากระบบราชการ โดยให้มีสภาพเป็นระบบอิสระในระยะต้นแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติระยะที่ 5 หน่วยประสานงานภายนอกระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยควรกลายสภาพเป็นคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย” (คณะกรรมการวางแผนพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา อ้างถึงใน ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536, หน้า 4)

ผลของการปฏิรูปการศึกษาในส่วนนี้ เกิดขึ้นน้อยกว่าแนวคิดของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะให้มหาวิทยาลัยมีความอิสระในการบริหารงานได้กระทำอย่างต่อเนื่อง และเมื่อทบวงมหาวิทยาลัยได้ริเริ่มโครงการจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี (พ.ศ. 2533-2547) ขึ้นในปี พ.ศ. 2530 แผนดังกล่าวได้กำหนดนโยบายพร้อมทั้งมาตรการในด้านการบริหารไว้ ประการหนึ่งคือ “ให้มีการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐไปสู่รูปแบบที่มีทั้งเป็นส่วนราชการ และไม่เป็นส่วนราชการอยู่ในสถาบันเดียวกัน จนถึงรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามความพร้อมและศักยภาพ ส่วนสถาบันอุดมศึกษา ศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีการบริหารในรูปแบบมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ” ดังนั้น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจึงจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2533 เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกของประเทศ (ทบวงมหาวิทยาลัย, 2536, หน้า 4) และจากการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาให้มีความอิสระและคล่องตัว จึงทำให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยด้วยลักษณะ (พ.ศ. 2535) และมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (พ.ศ. 2541) ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีไม่ใช่อำนาจส่วนราชการในเวลาต่อมา

### 2.3 มหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยงานของรัฐ

เกษม สุวรรณกุล (2525, หน้า 90) ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยเป็นกรม เป็นเหตุให้ถูกมอง และถูกปฏิบัติเช่นเดียวกับกรมอื่น ๆ การถูกปฏิบัติในทางการบริหาร ทั้งการบริหารทั่วไป การบริหารบุคคลและการคลัง ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถเก็บผู้ที่มีความสามารถให้อยู่ได้ ระบบ

บริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยในฐานะส่วนราชการในปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อการคงอยู่ของ อาจารย์ในมหาวิทยาลัยอย่างมาก โดยเฉพาะในสาขาวิชาที่ขาดแคลน เรียกว่า “สมองไหล” มหาวิทยาลัยของไทยจะสู้ต่างประเทศไม่ได้ ครอบงำที่อยู่ในระบบราชการ

การที่ระบบบริหารบุคคลในมหาวิทยาลัยยังต้องอาศัยระบบการบริหารในแบบราชการ แม้ มีความเป็นนิติบุคคล มีความคล่องตัวกว่าระบบบริหารภายในหน่วยงานในระดับกรม กอง ทั่วไป แต่ระบบบริหารบุคคลในมหาวิทยาลัยยังต้องตรึงไว้กับระบบบริหารแบบราชการของ สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทั้งที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษามีภารกิจที่ แตกต่าง จากข้าราชการในระบบราชการทั่วไป จึงทำให้บุคลากรไม่สามารถปรับตนเองให้ตอบสนอง ต่อการเปลี่ยนแปลง สูญเสียความคล่องตัวอีกทั้งยังทำให้สิ้นเปลืองกำลังคน เกิดความล่าช้า และขาด ขวัญกำลังใจในการทำงานเป็นผลเสียต่อคุณภาพการศึกษา

นอกจากนี้ จิตต์อง พัฒนาศิริ (2538) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางเพื่อความเป็นอิสระ ของมหาวิทยาลัยไทย ยังพบว่า การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการนั้นเกิด ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานที่ทำให้มหาวิทยาลัยไม่สามารถปฏิบัติภารกิจให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและมีประสิทธิภาพได้ ดังนี้

ปัญหาและอุปสรรคของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็น ส่วนราชการได้ดำเนินการมาช้านาน และได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่ให้ความมั่นคงแก่ บุคลากร ของมหาวิทยาลัยที่ดีที่สุด ซึ่งระบบนี้ได้ฝังรากลึกกลงไปในความนึกคิดของบุคลากรอย่างมาก อันส่งผล กระทบต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการดำเนินการในระบบ ราชการต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎเกณฑ์ และแบบแผนของทางราชการอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็น ระบบที่ขัดต่อธรรมชาติและลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการ ดำเนินงานโดยอาจสรุปได้ดังนี้ คือ

1) สภาพและสถานะของมหาวิทยาลัย เกิดความสับสนในสภาพและสถานะของ มหาวิทยาลัยเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นราชการบริหารส่วนกลาง มีฐานะ เทียบเท่ากรม สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และมีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศแยกต่างหากจาก ทบวงมหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ การเป็นนิติบุคคลจะ ทำให้มหาวิทยาลัย “เป็นอิสระ” ได้อย่างเต็มที่เนื่องจากเหตุผลที่ว่า เมื่อมหาวิทยาลัยมีฐานะทาง กฎหมายเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็ย่อมไม่อยู่ภายใต้สายงานบังคับบัญชาตามกลไกปกติของรัฐ มหาวิทยาลัยจึงมีอิสระภายในขอบเขตของกฎหมายจัดตั้ง และกรอบวัตถุประสงค์และภารกิจหลัก ของตนตามที่กฎหมายของมหาวิทยาลัยนั้นได้บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม ในสภาพของส่วนราชการ มหาวิทยาลัยยังคงต้องอยู่ภายใต้กำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัยอย่างใกล้ชิด เพราะมหาวิทยาลัย

เป็นส่วนราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของข้าราชการ ทำให้มหาวิทยาลัยไม่มีความเป็นอิสระเท่าที่ควร

2) การขาดอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ แม้ทบวงมหาวิทยาลัยจะมอบอำนาจให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้อนุมัติหลักสูตร ซึ่งโดยหลักการแล้วจะทำให้มหาวิทยาลัยเป็นอิสระมากขึ้นแต่ทบวงมหาวิทยาลัยได้วางหลักเกณฑ์ กรอบและวิธีการปฏิบัติ รวมทั้งยังคงอำนาจที่จะพิจารณาหักท้วงเรื่องเหล่านี้ได้ ทำให้มหาวิทยาลัยขาดอิสระและเสรีภาพทางวิชาการในการที่จะกำหนดหลักสูตรของตนเองพอสมควร

3) การบริหารงานการเงินและทรัพย์สิน ขาดความคล่องตัวเพราะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากมาย ฉะนั้น ในการปฏิบัติจึงมีขั้นตอนมาก การตัดสินใจยังคงรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่สำนักงบประมาณและยึดหลักการควบคุมรายการ มหาวิทยาลัยไม่สามารถปรับเปลี่ยนการงบประมาณอย่างอิสระในอันที่จะกำหนดทางเลือกของโครงการให้ผลตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

4) การบริหารงานบุคคลเกิดปัญหาหลายประการ ประกอบด้วย

(1) สถานภาพ (ฐานะและศักดิ์ศรี) ของอาจารย์มหาวิทยาลัยตกต่ำเมื่อ เทียบเคียงกับระบบอื่น ๆ ซึ่งแต่เดิมยศเท่ากัน

(2) ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ใช้บัญชีเงินเดือนเดียวกับข้าราชการการพลเรือนทั่วไป ซึ่งเป็นบัญชีที่มีอัตราเงินเดือนที่ไม่สามารถแข่งขันกับกลุ่มวิชาชีพเดียวกันในตลาดแรงงานได้และมาสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของบุคลากรได้ด้วย

(3) เกิดความล้าหลังภายในระบบ การเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการนั้นบางรายได้ ปรับขึ้นเงินเดือน บางรายไม่ได้ปรับขึ้นเงินเดือน

(4) ความหวังที่จะให้เกิดบรรยากาศความเป็นเลิศทางวิชาการ ไม่บรรลุผลเท่าที่ควรเพราะคณาจารย์ส่วนใหญ่เร่งสร้างผลงานให้ครบเกณฑ์ขั้นต่ำ เพื่อให้เกิดความก้าวหน้า ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้คณาจารย์จำนวนไม่น้อยละเลยภารกิจที่สำคัญอีกหลายประการ ได้แก่ งานกิจการนิสิตนักศึกษา งานให้บริการแก่สังคม

(5) ไม่ดึงดูดคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ระบบ ขณะเดียวกันกลับเป็นการผลักดันให้คนของมหาวิทยาลัยก้าวออกนอกระบบอื่น ๆ ทำให้สูญเสียกำลังคนที่มีความสามารถไปเป็นจำนวนมาก (Brain drain)

(6) บุคลากรบางส่วนใช้สถานภาพความเป็นบุคลากรในมหาวิทยาลัยปฏิบัติภารกิจทั้งที่ได้รับมอบหมาย และไม่ได้รับมอบหมายนอกมหาวิทยาลัยจนทำให้ภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยไม่ได้รับการเหลียวแลอย่างเต็มที่ตามความสามารถ



(7) ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยยังผูกติดกับระบบ ก.พ. เป็นส่วนใหญ่ ทั้ง ๆ ที่มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยบัญญัติให้สามารถกำหนดรายละเอียด ทางด้านการบริหารงานบุคคลโดยตราเป็นกฎทบวงได้ แต่กฎทบวงที่ออกมาส่วนใหญ่จะมีวิธีการปฏิบัติที่เลียนแบบและอนุโลมให้ตามระเบียบของ ก.พ. จึงทำให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไม่แตกต่างไปจากหน่วยราชการอื่น

5) โครงสร้างการบริหารงาน ในส่วนที่สัมพันธ์กับองค์กรภายนอก คือ ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นระบบการควบคุมกึ่งบังคับบัญชาและมีลักษณะค่อนข้างไปทางบังคับบัญชาตามระบบราชการ ทำให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยไม่คล่องตัว เพราะต้องผูกติดกับระเบียบราชการ ซึ่งเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารเข้ามาก้าวล่วงงานของมหาวิทยาลัยได้ง่าย

6) สภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยต่อการเป็นแหล่งวิชาการ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย

(1) สภาพแวดล้อมทางกายภาพ หมายความว่ารวมถึง สถานที่ตั้ง อาคารสถานที่ ภูมิทัศน์ และสิ่งทีพบเห็นและสัมผัสภายในมหาวิทยาลัยอยู่ในสภาพที่ไม่แตกต่างไปจากโรงเรียนระดับมัธยมศึกษาหรืออาชีวศึกษา เพราะต้องยึดตามกฎระเบียบที่กำหนดในงบประมาณค่าก่อสร้างและรูปแบบอาคารขาดการบำรุงรักษา เพื่อสร้างมหาวิทยาลัยให้มีเอกลักษณ์ของตนเองที่หลากหลาย ห้องทำงานและอุปกรณ์สำนักงานที่มีสภาพทรุดโทรมเก่าแก่แต่จำเป็นต้องเก็บรักษา และไม่สามารถจัดหาทดแทนได้เนื่องจากเป็นสมบัติของทางราชการ

(2) สภาพแวดล้อมทางวิชาการ หมายความว่ารวมถึง สิ่งทีเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติงานวิชาการของอาจารย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันปัญหาสำคัญ ได้แก่ สิ่งอำนวย ความสะดวก การค้นหาเอกสารและสาระอ้างอิงต่างประเทศ ซึ่งระบบห้องสมุดและการส่งผ่าน ข้อมูลที่ล้ำสมัยทำให้อาจารย์ขาดการติดต่อกับสังคมวิชาการในระดับนานาชาติ เครื่องมือ อุปกรณ์ ที่กำหนดมาตรฐานกลางจนทำให้ไม่สามารถจัดหาระบบทันสมัยตามวิทยาการที่เปลี่ยนแปลงไปได้ระเบียบต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดจึงเป็นเครื่องผูกมัดความคิด ความใฝ่รู้ของคณาจารย์

สรุปได้ว่าปัญหาหลักของมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยราชการ มี 4 ประการหลักด้วยกัน ดังนี้

(1) การบริหารงานทั่วไปของมหาวิทยาลัยที่ยังขาดความอิสระในการกำหนดกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัยจนขาดความคล่องตัวในการบริหารงาน

(2) การบริหารวิชาการ เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของทบวงมหาวิทยาลัย จึงทำให้ไม่สามารถออกหลักสูตรต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสถาบันการศึกษาได้ จึงทำให้ขาดอิสระทางด้านวิชาการ

(3) การบริหารงานบุคคล เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่อาจารย์ได้รับเงินต่ำกว่ามาก เมื่อเทียบกับอัตราค่าจ้างภาคเอกชน และปัญหาจากการขาดแคลนอาจารย์ อาจารย์ที่เหลือจำเป็นต้องรับผิดชอบทั้งด้านการสอนและการบริหาร จนไม่สามารถจะทำการวิจัยเพื่อเพิ่มความก้าวหน้าทางวิชาการได้

(4) การบริหารการเงิน ปัญหานั้นเกิดจากความไม่แน่นอนในการได้รับงบประมาณในแต่ละปีและต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ ที่มีขั้นตอนมากของทางราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าและความไม่คล่องในการใช้งบประมาณ

### 3. การควบคุมดูแล

#### 3.1 ระบบการควบคุมดูแลมหาวิทยาลัย

คำว่า Governance นั้น ไม่มีคำนิยามที่ชัดเจน แต่ “การควบคุมดูแล” มักจะหมายถึงการ จัดระบบที่ทำให้อำนาจในการควบคุมกลยุทธ์และทิศทางขององค์กรได้รับการมอบหมาย รวมทั้ง การจำกัดขอบเขตอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดหลักประกันสำหรับความสำเร็จในระยะยาวขององค์กร ทั้งนี้โดยต้องนำความเสี่ยงและสิ่งแวดล้อมที่องค์กรดำเนินอยู่มาประกอบการพิจารณาด้วย

องค์คณะบุคคลที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์กร ซึ่งมหาวิทยาลัยขององค์กรดังกล่าวนี้ ได้แก่ สภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการจัดให้มีระบบการ ควบคุมดูแลที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ โดยระบบนี้จะต้องเข้าไปแทรกกลงในทุกส่วนขององค์กร จนทำให้บุคลากรขององค์กรทุกคนมีบทบาทหน้าที่ที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาล

ระบบการควบคุมดูแลที่ดีขององค์กรนั้น ต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

- 1) ภาวะผู้นำที่เข้มแข็งและวิสัยทัศน์
- 2) แผนกลยุทธ์ที่สมเหตุสมผลและเป็นไปได้
- 3) นโยบายที่มีประสิทธิภาพ
- 4) การกระจายอำนาจที่ชัดเจนและเหมาะสม
- 5) การติดตาม กำกับดูแลการดำเนินงาน ที่มีประสิทธิภาพ
- 6) ระบบความรับผิดชอบต่อที่เป็นที่ไว้วางใจได้
- 7) ระบบการจัดการความเสี่ยงที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลองค์กรให้ดำเนินการ โดยยึดหลักบรรษัทภิบาล การปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ควบคุมดูแลองค์กรจะต้องมีกิจกรรมในการดำเนินการ โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทของกิจกรรม ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้

#### 1) การควบคุมดูแลให้องค์กรปฏิบัติตามกฎระเบียบ

การควบคุมดูแลให้องค์กรปฏิบัติตามกฎระเบียบ หมายถึง การที่สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการกำกับดูแลให้มหาวิทยาลัยดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง โดยรวมถึงการดำเนินการอันเป็นที่คาดหวังของสังคมและประเทศชาติ เช่น การจัดการระบบศึกษาอย่างมีคุณภาพ เป็นต้น ซึ่งลักษณะของกิจกรรมประเภทนี้จะเป็นการดำเนินการที่เน้นไปที่สถานการณ์ในปัจจุบันเป็นหลัก และอาจรวมทั้งสิ่งที่เกิดมาในอดีต (Past and present oriented) เพื่อประโยชน์ในการนำมาเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบันและอนาคตให้ดียิ่งขึ้น กิจกรรมประเภทนี้สามารถจำแนกได้ดังนี้

(1) การกำกับดูแลการบริหารกิจการ (Supervising executive activities) กิจกรรมประเภทนี้ จะเป็นการดำเนินการภายในองค์กร (Inward looking หรือ Internal role) กล่าวคือ สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้ระบบบริหารมหาวิทยาลัยดำเนินการให้เป็นไปตามแผนพัฒนา รวมทั้งการสร้างกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่จำเป็นต่าง ๆ และดูแลให้มหาวิทยาลัย ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และกฎเกณฑ์ระเบียบทั้งหลาย

(2) การควบคุมดูแลให้มหาวิทยาลัยดำเนินการโดยรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) ในกรณีนี้มหาวิทยาลัยจะต้องคำนึงเสมอเมื่อจะดำเนินการที่เกิดผลกระทบต่อภายนอกองค์กร (Outward Looking หรือ External Role) กล่าวคือ การที่สภามหาวิทยาลัยต้องมีสำนึกรับผิดชอบว่าพันธกิจของมหาวิทยาลัย การสนองตอบความต้องการของสังคมตามหน้าที่หลักของมหาวิทยาลัย เช่น การผลิตบัณฑิต และหน้าที่ทางวิชาการด้านอื่น ๆ ซึ่งสำนึกเช่นนี้จำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้นในระดับสภามหาวิทยาลัย และในกระบวนการควบคุมดูแลทั้งหมดก็จะต้องให้มหาวิทยาลัยดำเนินการไปบนหลักการอันสำคัญนี้ เช่น การจัดการศึกษาอย่างมีคุณภาพ การเปิดโอกาสทางการศึกษาการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การให้ความรู้ในการช่วย แก้ปัญหาต่าง ๆ การผลิตบัณฑิตโดยให้ตอบสนองความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง การวิจัยเพื่อสร้างทุนทางปัญญาให้แก่ชาติ เป็นต้น ซึ่งปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในกรณีนี้คือ การสร้างสำนึกให้ผู้บริหารของ มหาวิทยาลัย นับตั้งแต่อธิการบดีลงไปที่จะต้องมีความสำนึกที่ถูกต้องว่าภาระหน้าที่ที่ตนมีนั้นคือความรับผิดชอบต่อสังคม มหาวิทยาลัยก็เป็นสมบัติของสังคม

## 2) การควบคุมดูแลองค์กรด้านการปฏิบัติหน้าที่

การที่สภามหาวิทยาลัยจะต้องควบคุมดูแลให้มหาวิทยาลัยตั้งอยู่บนความถูกต้อง ซึ่งเป็นพื้นฐานของการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยแล้ว สภามหาวิทยาลัยยังมีความรับผิดชอบในการดูแลให้มหาวิทยาลัยมีพัฒนาการทางด้านต่าง ๆ อันจะเกิดประโยชน์ต่อความเจริญก้าวหน้าและความเข้มแข็งของมหาวิทยาลัยเอง ซึ่งลักษณะของกิจกรรมเช่นนี้เป็นการมองจากปัจจุบันไปในอนาคต (Future focused) ทั้งนี้ โดยการกำหนดแผนพัฒนาและดูแลให้เกิดการดำเนินการตามแผน ซึ่ง ณ ขณะที่กำหนดเป็นแผนนั้นอาจยังเป็นอนาคตกาล แต่สภามหาวิทยาลัยจะต้องร่วมกับมหาวิทยาลัยในการเคลื่อนอนาคตเข้ามาสู่ปัจจุบันและให้เกิดความเป็นจริงตามแผนพัฒนาที่ได้วางไว้ให้ได้ในที่สุดกิจกรรมด้านนี้อาจจำแนกได้ เป็นสองประเภท ดังนี้

(1) การวางแผนกลยุทธ์ (Strategy Formulation) คือ การกำหนดแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยซึ่งประกอบไปด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีการที่จะขับเคลื่อนองค์กรไปเพื่อบรรลุเป้าหมายนั้น ๆ ซึ่งจะต้องเป็นการมองจากปัจจัยและสิ่งแวดล้อมภายนอก (Outward looking) ที่เกี่ยวข้องกับพันธกิจของมหาวิทยาลัย เช่น ความต้องการบัณฑิต คุณภาพบัณฑิต ปัญหาของสังคมที่มหาวิทยาลัยอาจช่วยได้โดยใช้กระบวนการทางวิชาการ เป็นต้น ปัจจัยเหล่านี้อาจนำมาเป็นตัวกำหนดผลผลิตของมหาวิทยาลัย ซึ่งในการวางแผนพัฒนานั้นยังอาจคำนึงถึงปัจจัยภายนอกด้านอื่น ๆ ประกอบกับปัจจัยภายในที่เป็นตัวกำหนดเงื่อนไขที่จะเอื้ออำนวยให้การสร้างผลผลิตสามารถเกิดขึ้นได้ ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ทรัพยากรต่าง ๆ เช่น งบประมาณ องค์กรประกอบด้านกายภาพและทรัพยากรบุคคล เป็นต้น สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาแล้วมอบให้อธิการบดีนำไปปฏิบัติ และต้อง ไม่ใช่ในทิศทางตรงกันข้ามคืออธิการบดีเป็นผู้กำหนดแผนต่อสภามหาวิทยาลัย ดังนั้น หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยก็คือต้องมองความต้องการของสังคมมองไปข้างหน้า แล้วมองเข้ามาในเงื่อนไขปัจจัยภายในกำหนดเป็นแผนพัฒนาที่มีความลงตัวและเป็นไปได้ แล้วช่วยผลักดันให้มหาวิทยาลัยขับเคลื่อนไปตามแผนนั้น ซึ่งเมื่อบรรลุเงื่อนไขเวลา ตามแผนแล้ว ก็จะนำองค์กรไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาซึ่งจะต้องแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของมหาวิทยาลัยที่เพิ่มขึ้นในประการต่าง ๆ เช่น มีความเจริญเติบโต (Growth) ด้านต่าง ๆ มีขีดความสามารถ (Capability) ที่เพิ่มขึ้น เช่น อาจวัดโดยมี คณะวิชามากขึ้นสามารถผลิตบัณฑิตได้หลายสาขา มีการวิจัยและใช้ประโยชน์ที่มากขึ้น เป็นต้น อธิการบดีก็อยู่ในกระบวนการจัดทำแผนด้วยอย่างแน่นอน ซึ่งจะเป็นการอยู่ในฐานะขององค์กรประกอบหนึ่งของสภามหาวิทยาลัยที่จะต้องคิดต้องเห็นเอาแผนพัฒนาออกมาร่วมกัน บทบาทของอธิการบดีในกระบวนการจัดทำแผนอย่างน้อยก็เป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ภายในมหาวิทยาลัย แต่บทบาทอื่น ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับศักยภาพส่วนบุคคลของอธิการบดีเอง

เช่น ถ้าอธิการบดีเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและประสบการณ์เป็นอย่างมากสภามหาวิทยาลัยก็จะให้ความไว้วางใจในการชี้นำกระบวนการจัดทำแผนพัฒนา

(2) การกำหนดนโยบาย (Policy Making) เมื่อได้แผนในการพัฒนาองค์กรแล้วจะต้องนำแผนกลยุทธ์นั้นมาดำเนินการให้ เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้บรรลุไปสู่เป้าหมายที่วางเอาไว้ การที่การดำเนินการจะเกิดความชัดเจนและนำมาปฏิบัติได้ จำเป็นที่จะต้องนำแผนนั้นมากำหนดเป็นนโยบาย ซึ่งเป็นการวางกติกาและเงื่อนไขให้เกิดกิจกรรมขึ้นภายในองค์กร ซึ่งนำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ในการสร้างผลผลิต รวมทั้งการพัฒนาขีดความสามารถในด้านต่าง ๆ การวางแผนกลยุทธ์ จึงเหมือนการไปรับรู้ความต้องการจากภายนอกมหาวิทยาลัย เมื่อรับรู้แล้วก็กลับเข้ามาในมหาวิทยาลัยเพื่อกำหนดนโยบายในการดำเนินการบนพื้นฐานของศักยภาพที่มหาวิทยาลัยมีหรืออาจต้องพัฒนาเพื่อยกระดับศักยภาพให้เหมาะสมกับการปฏิบัติการกิจตามยุทธศาสตร์ที่กำหนด ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นการมองจากภายในองค์กร (Inward looking) เป็นหลัก กิจกรรมทั้งสี่ด้านตามที่เสนอใน Tricker's Model นั้นจะต้องเป็นกระบวนการที่มีการเรียงร้อยเป็นพลวัตรที่สอดคล้องประสานกันเป็นวงจร โดยการกำหนดแผนกลยุทธ์จะเป็นแม่บทที่ทำให้เกิดการกำหนดนโยบาย นโยบายจะเป็นแนวทางในการกำกับดูแลการดำเนินกิจการและสัมฤทธิ์ผลที่เกิดจากการดำเนินกิจการนั้นจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความรับผิดชอบต่อสังคม การที่ผลลัพธ์จะบรรลุถึงความรับผิดชอบต่อสังคมหรือไม่อย่างใดนั้น ก็จะกลายมาเป็นประเด็นสำหรับการพัฒนาแผนกลยุทธ์ให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

### 3.2 สภามหาวิทยาลัยกับอธิการในฐานะหัวหน้าคณะผู้บริหาร

หากเปรียบเทียบการบริหารมหาวิทยาลัยเปรียบเทียบกับบริษัทจำกัดที่เป็นนิติบุคคลกับการบริหารมหาวิทยาลัย อธิการบดีไม่ได้มีหน้าที่เข้าไปดำเนินการบริหารกิจการโดยตรง แต่จะปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการที่กล่าวมาข้างต้นได้โดยการที่คณะกรรมการต้องมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (Chief Executive Officer, CEO) และทำการควบคุมดูแลองค์กร โดยผ่านผู้บริหารที่ตนเป็นผู้แต่งตั้ง สภามหาวิทยาลัยก็เช่นเดียวกันที่จะต้องใช้อำนาจในการสรรหาและเสนอแต่งตั้งอธิการบดี ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยในการสรรหาสภามหาวิทยาลัยจำเป็นที่จะต้องคัดเลือกบุคคลที่มีศักยภาพที่เหมาะสมทั้งทางด้านความรู้ ความสามารถ ความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งคุณสมบัติด้านอื่น ๆ แต่ที่สำคัญก็จะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจมีวินัยและยินดีที่จะดีดำเนินการตามแผนกลยุทธ์และนโยบายที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนด โดยสภามหาวิทยาลัยก็ต้องมีหน้าที่ควบคุมดูแลให้อธิการบดีปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายตามแผนพัฒนาให้ได้ ประการสำคัญคือ หลักของการมีอำนาจในการแต่งตั้งใด ๆ มักจะต้องมาควบคู่กับอำนาจในการถอดถอนด้วย ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสไว้สำหรับมาตรการสูงสุดในการแก้ไข

สถานการณ์หากพบในภายหลังว่าอธิการบดีไม่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งอีกต่อไป ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม เพื่อให้การควบคุมดูแลเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องจัดให้มีหลักการและกระบวนการที่จำเป็น เช่น การกำหนดตัวชี้วัดด้านต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี ในบางกรณีอาจชัดเจนถึงกับกำหนดให้มีการทำสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างอธิการบดีกับสภามหาวิทยาลัยที่สำคัญคือต้องมีกระบวนการประเมินผลงานของอธิการบดี ซึ่งอาจมีเงื่อนไขการผ่านหรือไม่ผ่านการประเมิน ซึ่งอาจใช้เป็นตัวกำหนดว่าจะสมควรให้อธิการบดีดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ เพราะโดยหลักกรรมภิบาลแล้ว ผลประโยชน์ขององค์กรอันได้แก่ ผลประโยชน์ที่จะเกิดต่อสังคม และประเทศชาตินั้นต้องมาก่อน หากมีกรณีใดที่ชี้ชัดว่าอธิการบดีซึ่งเป็น องค์ประกอบสำคัญที่สุดของมหาวิทยาลัยไม่มีความสามารถที่จะนำ มหาวิทยาลัยให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาได้หรือดำเนินการแล้วสร้างความเสียหายให้แก่มหาวิทยาลัยสภามหาวิทยาลัยก็ต้องมีหน้าที่ รับผิดชอบดำเนินการตามที่เห็นว่าเหมาะสมต่อตัวอธิการบดีที่สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้สรรหามา

### 3.3 ประสิทธิภาพของคณะกรรมการ

การควบคุมดูแลองค์กรให้สามารถดำเนินกิจการได้และบรรลุถึงเป้าหมายตามแผนพัฒนา ย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแล ซึ่งประสิทธิภาพของคณะกรรมการจะเกิดขึ้นได้จะต้องมีองค์ประกอบที่เหมาะสมอย่างน้อย 3 ประการ คือ โครงสร้างของคณะกรรมการ (Board Structure) สถานภาพของคณะกรรมการ (Board Membership) และกระบวนการของคณะกรรมการ (Board Process)

1) โครงสร้าง (Board Structure) ของคณะกรรมการนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องคำนึงถึงอยู่หลายประการ ประกอบด้วย

(1) จำนวนของกรรมการที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการ ในกรณีของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ส่วนใหญ่จะยึดถือเป็นธรรมเนียมว่าให้มีประมาณ 20 คน มากหรือน้อยกว่านั้นตามความเหมาะสม ซึ่งจำนวนนี้เมื่อเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศส่วนใหญ่จะพบว่าของประเทศไทยมีมากกว่า ซึ่งมีรายละเอียดเป็นไปวัตถุประสงค์ของตามกฎหมายจัดตั้ง

(2) ส่วนประกอบของคณะกรรมการ ในกรณีของมหาวิทยาลัยนั้นได้มีการจำลองเอาองค์ประกอบที่มีลักษณะคล้ายกันกับของบริษัท ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็นผู้บริหาร กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหารที่มาจากภายในมหาวิทยาลัย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภายนอก แต่ที่เป็นประเด็นปัญหาคือ โครงสร้างแบบเก่ากำหนดให้มีจำนวนกรรมการจากภายนอกและภายใน มหาวิทยาลัยเท่า ๆ กัน หรือแม้แต่ให้กรรมการที่มาจากภายในมหาวิทยาลัยมีจำนวนมากกว่า ในกรณีนี้อาจเป็นปัญหาต่อระบบธรรมาภิบาลที่สภามหาวิทยาลัยคาดหวังว่าจะให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากระบบการสรรหากรรมการที่มาจากภายในไม่เป็นอิสระเพียงพอที่จะปลอด

จากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารซึ่งจะทำให้ได้พวกของอธิการบดีเข้ามาตั้งอยู่ในสภามหาวิทยาลัย เป็นส่วนใหญ่ จึงอาจเป็นอุปสรรคในการทำหน้าที่อย่างอิสระของสภามหาวิทยาลัย โครงสร้างที่มีการเสนอให้นำมาใช้มากกว่าคือ การกำหนดให้มีกรรมการจากภายนอกมหาวิทยาลัยจำนวนมาก มากกว่ากรรมการจากภายใน เช่น อาจให้มีสัดส่วนสามต่อหนึ่ง ดังที่จะพบในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ ในต่างประเทศ และพบบ้างแล้วในมหาวิทยาลัยในประเทศในกลุ่มมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เช่น ในพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีกรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 19 คน ในจำนวนนี้ให้บุคคลจากภายใน มหาวิทยาลัย เพียง 4 คนเท่านั้น ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์และพนักงาน ผู้แทนผู้บริหาร และผู้แทนพนักงาน ประเภทละหนึ่งคน

(3) คณะกรรมการประจำ (Committee) เป็นคณะบุคคลที่แต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย ให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งมักจะเป็นการทำหน้าที่แทนหรือกลั่นกรองเรื่องก่อนที่นำมาพิจารณาใน คณะกรรมการชุดใหญ่ ในกรณีของมหาวิทยาลัยมักจะมีคณะกรรมการบริหาร ซึ่งบางกรณีอาจ เรียกที่ประชุมคณบดี และมักพบว่ามีขนาดองค์ประชุมที่ใหญ่เกินไปทำให้ขับเคลื่อนได้ลำบาก และ ในหลายกรณีสภามหาวิทยาลัยได้มอบอำนาจให้ดำเนินการหลายอย่างทางด้านการบริหาร นอกจากนั้นยังพบว่าในบางมหาวิทยาลัยอาจมีปัญหาทางด้านสัดส่วนขององค์ประชุมที่ยอมให้ผู้ที่ มีส่วนได้ส่วนเสียกับอธิการบดีโดยตรง เช่น รองอธิการบดีผู้ช่วยอธิการบดี ผู้อำนวยการกองที่ อธิการบดีแต่งตั้งได้โดยตรงเหล่านี้มาเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารและเป็นผู้มีสิทธิ ลงคะแนนเสียงด้วย เช่นนี้จะขัดกับหลักธรรมาภิบาลเช่นกัน โดยเคยมีกรณีตัวอย่างที่ศาลปกครอง ได้เคยตัดสินโดยมีข้อสังเกตไว้ว่า โครงสร้างของคณะกรรมการในลักษณะเช่นนี้มีความไม่ เหมาะสม ประเด็นนี้สภามหาวิทยาลัยควรให้ความสนใจดูแลสร้างหลักประกันให้ระบบการบริหารโดยผ่าน คณะกรรมการบริหารนั้นตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง เพื่อให้สังคมภายในมหาวิทยาลัย เห็นว่าการบริหารตั้งอยู่บนหลักของความเป็นธรรม และยังเป็นการป้องกันปัญหาการร้องเรียนต่าง ๆ ที่อาจมีมาในภายหลัง ทั้งนี้ สภามหาวิทยาลัยอาจวางข้อบังคับที่มีการกำหนดองค์ประกอบของ คณะกรรมการบริหารให้ชัดเจน

(4) ประธานที่ประชุม (นายกสภามหาวิทยาลัย) เป็นผู้ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง นายกสภามหาวิทยาลัยจะต้องเป็นผู้ที่สนใจกิจการของมหาวิทยาลัยเข้าใจปรัชญาของอุดมศึกษา และความสำคัญของระบบอุดมศึกษาต่อการพัฒนาประเทศ ต้องรู้เรื่องภายในมหาวิทยาลัยของตน เป็นอย่างดี มีภาวะผู้นำ และมีคุณสมบัติที่เหมาะสมแก่การทำหน้าที่ประธานที่ประชุม ข้อสำคัญคือ ต้องมีเวลาที่จัดสรรให้แก่การทำหน้าที่โดยมีประสิทธิภาพ

(5) เลขานุการและสำนักงานสภามหาวิทยาลัย เป็นบุคคลที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเป็นอิสระจากระบบบริหารในระดับหนึ่ง ดังนั้น การจัดให้มีสำนักงานสภามหาวิทยาลัยที่แยกออกมาเป็นเอกเทศจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น กรณีเช่นนี้ได้เกิดขึ้นแล้วในมหาวิทยาลัยชั้นนำหลายแห่ง เช่น ในกลุ่มมหาวิทยาลัย ในกำกับของรัฐ ในขณะที่ในมหาวิทยาลัยอีกส่วนหนึ่งยังรวมงานสภามหาวิทยาลัยไว้ในระบบบริหารของสำนักงานอธิการบดี เลขานุการสภามหาวิทยาลัยควรทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน สภามหาวิทยาลัย กรณีของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย มักกำหนดให้รองอธิการบดีคนหนึ่งตามคำแนะนำของอธิการบดีทำหน้าที่เลขานุการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีผู้ท้วงติงว่าไม่น่าจะมีความเหมาะสม ดังนั้น กระบวนการได้มาซึ่งเลขานุการสภามหาวิทยาลัยจึงน่าจะได้มีการทบทวน

2) สถานภาพการเป็นกรรมการ (Board Membership) หมายถึงคุณลักษณะที่ประกอบกันขึ้นมาเป็นคณะกรรมการ เช่น คุณสมบัติของกรรมการ ต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ประสบการณ์ และทักษะต่างๆ กันที่จะเกิดเป็นองค์รวมที่เป็นประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัย การเตรียมความพร้อมของกรรมการ เช่น การจัดให้มีการปฐมนิเทศ หรือการเข้าหลักสูตรฝึกอบรม มีภาวะผู้นำของประธานที่ประชุม และมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งกรรมการ

3) กระบวนการของคณะกรรมการ (Board Process) ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ จำเป็นที่จะต้องมีการบวนการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยพัฒนาขึ้นมาเป็นหลักปฏิบัติที่ชัดเจน และถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดในมหาวิทยาลัย ซึ่งกฎหมายมีกระบวนการที่กำหนดให้มีข้อบังคับว่าด้วยการประชุมสภามหาวิทยาลัย ข้อบังคับนี้อาจมีเนื้อหาแตกต่างกันไประหว่างมหาวิทยาลัย เช่น การกำหนดว่าในการประชุมผู้เข้าประชุมจะต้องอยู่ในที่ประชุม เป็นต้น ข้อบังคับส่วนใหญ่จะครอบคลุมเฉพาะสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในที่ประชุม โดยจะระบุถึงการนับองค์ประชุม การเข้าร่วมประชุม การออกเสียงลงคะแนนแต่สาระที่มักจะขาดไปคือกระบวนการส่วนอื่นทั้งก่อนและหลังการประชุม ซึ่งน่าจะต้องถือเป็นส่วนของกระบวนการประชุมด้วยเช่นกัน ดังนั้น องค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการจึงไม่ได้มีเฉพาะการประชุมเพียงเท่านั้น หากแต่ยังมีกิจกรรมและองค์ประกอบอย่างอื่นที่กรรมการจะต้องคำนึงถึงด้วย ประกอบด้วย (1) ข้อมูลกรรมการสภามหาวิทยาลัยจึงจำเป็นที่จะต้องมีความรู้ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้ อาจมาจากการจัดให้มีการส่งข้อมูลข่าวสารเป็นประจำโดยสำนักงานสภามหาวิทยาลัย และที่สำคัญอย่างยิ่งคือมาจากการเตรียมเอกสารประกอบการประชุมที่มีคุณภาพ (2) การประชุม ซึ่งกระบวนการประชุมแบ่งออกเป็นก่อนการประชุม ระหว่างการประชุม และหลังการประชุม ช่วงก่อนการประชุม ต้องมีการเตรียมการที่เหมาะสม เช่น กำหนดเวลาที่ดียิ่งที่สุดสำหรับการประชุม ประธานและเลขานุการมีหน้าที่ในการกำหนดวาระ การประชุม เลขานุการมีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารประกอบการประชุมที่มี



คุณภาพสูงส่งถึงกรรมการล่วงหน้าในเวลาที่เหมาะสม เป็นต้น (3) การตัดสินใจ เป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุดในการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย เพราะการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ก็จะมีผลทำให้เกิดการ ปฏิบัติโดยมหาวิทยาลัย ในกระบวนการที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้น จึงมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่งที่กรรมการจะต้องมีส่วนร่วมในการประชุมอย่างกระตือรือร้น มีการให้ความเห็นอย่างตรงไปตรงมา โดยเห็นแก่ประโยชน์ของมหาวิทยาลัย

### 3.4 ประสิทธิภาพของกรรมการ

การที่สภามหาวิทยาลัยจะปฏิบัติหน้าที่โดยมีประสิทธิภาพได้นั้น ส่วนที่สำคัญที่สุดคือ กรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละคนจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยมีประสิทธิภาพด้วย ทั้งนี้ ประสิทธิภาพของกรรมการจะขึ้นอยู่กับปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการ คือ ความเป็นอิสระของกรรมการ (Director Independence) ความสามารถของกรรมการ (Director Competence) และพฤติกรรมในการเป็นกรรมการ (Director Behaviour) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) ความเป็นอิสระ (Director Independence) คณะกรรมการควรมีภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ และความเป็นอิสระในการตัดสินใจ เพื่อประโยชน์สูงสุดของมหาวิทยาลัยนั่นเอง

2) ความสามารถของกรรมการ (Director Competence) บุคคลดังกล่าวควรมีความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ในการประกอบอาชีพ นอกจากนั้นควรต้องมีทักษะทางการบริหาร หลักธรรมาภิบาล

3) พฤติกรรมในการเป็นกรรมการ (Director Behavior) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เพราะพฤติกรรมในการเป็นกรรมการเป็นประเด็นสำคัญในความสำเร็จหรือความล้มเหลวของสภามหาวิทยาลัย เช่น ขาดประชุมบ่อยครั้ง การไม่เตรียมพร้อมก่อนการประชุมโดยการไม่อ่านเอกสารและศึกษามาก่อน ไม่ตรงต่อเวลา กรรมการประเภท “เสียงข้างป่วน” พุดนอกเรื่องหรือไม่อยู่ในของประเด็นการประชุม เป็นต้น

### 3.5 การสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัย

บุคคลที่ประกอบกันขึ้นมาเป็นสภามหาวิทยาลัย ต้องคำนึงถึงองค์รวมของคณะกรรมการที่เกิดขึ้นมาจากกรรมการแต่ละคนที่ควรต้องผ่านกระบวนการสรรหาโดยยึดหลักคุณธรรม (Merit System) โดยไม่เล่นพรรคเล่นพวก เลือกตัวบุคคลไปในทางใดทางหนึ่ง หรือเพื่อประโยชน์ของคณะผู้บริหารเท่านั้น ทั้งนี้ แนวโน้มที่เรามักจะเห็นอยู่ในมหาวิทยาลัยเป็นจำนวนมากในประเทศไทยมีลักษณะเป็นเช่นนั้นคือ การได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยในส่วนที่เป็นบุคลากรของ มหาวิทยาลัยบางส่วนก็มาจากผู้บริหารในเครือข่ายของอธิการบดีโดยตรงดังได้กล่าวแล้ว ในขณะที่ในส่วนที่มากจากบุคลากรทั่วไปไม่ว่าจะเป็นโดยการสรรหาหรือส่วนใหญ่จะเป็นโดยการเลือกตั้ง ก็มักจะกลายเป็นสนามการเมืองภายในมหาวิทยาลัยที่ฝ่ายอธิการบดีก็พยายามที่หาทาง

เอาคนของตนเข้าไปในสภาฯให้มากที่สุด ในขณะที่ฝ่ายตรงกันข้าม (ถ้ามี) ก็จะพยายามทุกวิถีทางที่จะหาคนที่มีความคิดไปคนละทางกับอธิการบดี ภายใต้เจตนารมณ์ต่าง ๆ นานา ซึ่งมีตั้งแต่ความพยายามที่จะให้ความหลากหลายและการคานอำนาจโดยบริสุทธิ์ใจไปจนถึงการตั้งกลุ่มฝ่ายค้านเพื่อให้เป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับอธิการบดีในทุก ๆ เรื่อง ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะหลุดพ้นจากสถานการณ์ดังที่กล่าวมาข้างต้นได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับการที่สภามหาวิทยาลัยนั้น ๆ ที่จะเล็งเห็นถึงประเด็นนี้และจัดให้มีข้อบังคับที่เหมาะสม เช่น การสร้างข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก เป็นต้น

### 3.6 บทบาทของสภามหาวิทยาลัยและหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดยรวม ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้หลายด้าน ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการจัดองค์กร ซึ่งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็นส่วนราชการและเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดองค์กรใกล้เคียงกัน กล่าวคือ มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดตั้งส่วนราชการหรือส่วนงานภายใน ซึ่งอาจแบ่งเป็นระดับคณะและระดับภายในคณะ การแบ่งหน่วยงานในระดับต่าง ๆ ไว้เช่นนี้ มีความจำเป็นในมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยประเภทนี้ได้กำหนดวิธีการใช้อำนาจในการจัดตั้งส่วนราชการทั้งสามประเภทไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ หากเป็นส่วนราชการในระดับคณะหรือเทียบเท่า การจัดตั้งจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือทำเป็นกฎกระทรวง ส่วนการแบ่งส่วนราชการภายในระดับคณะ กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยประเภทนี้กำหนดให้แบ่งส่วนราชการโดยทำเป็นประกาศกระทรวง ประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการบางฉบับ กำหนดให้การแบ่งส่วนราชการเป็นแผนก หรืองาน ก็สามารถทำเป็นประกาศมหาวิทยาลัยได้ การตราพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงนั้นเป็นกรณีที่มีใ้ได้อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของมหาวิทยาลัย หากแต่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

2) อำนาจหน้าที่ในการบริหารวิชาการ เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ และที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ คือ การให้อำนาจหน้าที่ที่เป็นของสภามหาวิทยาลัยโดยแท้ คือ การให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติหลักสูตรการศึกษาของมหาวิทยาลัย ซึ่งกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยบางฉบับอาจกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาเห็นชอบหรืออนุมัติหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของมหาวิทยาลัย หรือมาตรฐานรัฐที่กำหนด นอกจากนี้ยังมีอำนาจโดยแท้ของสภามหาวิทยาลัยทั้งสองรูปแบบในด้านวิชาการอีกด้านหนึ่ง คือการอนุมัติการให้ปริญญา ประกาศนียบัตรชั้นสูง ประกาศนียบัตรกิตติมศักดิ์

อำนาจทั้งสองประการนี้เป็นอำนาจที่สภามหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ มีอำนาจในการอนุมัติทั้งสิ้น

3) อำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการและที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่สภามหาวิทยาลัยในด้านการบริหารงานไว้ทั้งที่คล้ายคลึงและแตกต่างกัน โดยส่วนที่คล้ายคลึงกันได้แก่ อำนาจในการวางนโยบายและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย การออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย การแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารมหาวิทยาลัยตั้งแต่รองอธิการบดีลงไป การแต่งตั้งคณะกรรมการอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อการกระทำใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย และมีอำนาจหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุไว้เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

4) อำนาจหน้าที่ในด้านการเงินและทรัพย์สิน จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างรูปแบบของมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการและมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ คือที่มาของรายได้มหาวิทยาลัย กล่าวคือ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการทุกแห่งจะมีรายได้หลักจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน ต่างจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งมีรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี การบัญญัติไว้เช่นนี้ถือเป็นการยืนยันหลักการสำคัญที่ส่งเสริมความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ซึ่งเรียกร้องให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถจัดสรรและใช้จ่ายในส่วนต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ต่างจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณในกรณีมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งต้องใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการที่รัฐกำหนด นอกจากนี้รัฐมีหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่จะต้องสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่มหาวิทยาลัยโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอในการดำเนินวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยและการพัฒนามหาวิทยาลัย และพึงจัดสรรเพิ่มเติมหากรายได้ทั้งหมดของมหาวิทยาลัยไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายและไม่สามารถหาเงินจากแหล่งอื่นได้

จากขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยทั้ง 4 ด้านที่กล่าวมาข้างต้นนั้นย่อมชี้ให้เห็นได้ว่าสภามหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญต่อการควบคุมมาตรฐานและคุณภาพทางการศึกษาและบุคลากรของมหาวิทยาลัย

## 4. กฎหมาย

### 4.1 กฎหมายของต่างประเทศ

#### 1) เครือรัฐออสเตรเลีย

(1) หลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยของออสเตรเลีย (University governance in Australia)

มหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐและเขตปกครองตนเอง ดังนั้น รัฐบาลกลางได้ออกกฎหมายสำหรับกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนเป็นพิธีสาร เรียกว่า ข้อกำหนดธรรมาภิบาลระดับประเทศ (National Governance Protocols หรือ NGPs) เพื่อให้สภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร มหาวิทยาลัยทุกแห่งถือปฏิบัติร่วมกัน ข้อกำหนดที่สำคัญได้แก่

- มหาวิทยาลัยต้องกำหนดวัตถุประสงค์ หรือหน้าที่อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

- มหาวิทยาลัยต้องกำหนดหน้าที่ จรรยาบรรณ รวมทั้งบทลงโทษของกรรมการสภา มหาวิทยาลัย

- มหาวิทยาลัยต้องยอมรับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยการแต่งตั้งอย่างเป็นระบบ

- มหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ภายในมหาวิทยาลัย

- มหาวิทยาลัยต้องประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

- สภามหาวิทยาลัยต้องรับเอาข้อกำหนดความรับผิดชอบตามข้อกำหนดธรรมาภิบาลแห่งชาติ (NGPs)

- สภามหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีโครงการพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัย

- องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีกรรมการสภาไม่เกิน 22 คน โดยเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญด้านการเงิน การพาณิชย์ โดยกรรมการจากภายนอกมีจำนวนมากกว่ากรรมการภายใน

- สภามหาวิทยาลัยกำกับดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยโดยกำหนดขั้นตอนอย่างเหมาะสม

- จัดทำรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยโดยเน้นประสิทธิผลของการดำเนินงาน และการจัดการความเสี่ยง

ข้อกำหนดธรรมนูญการศึกษาระดับอุดมศึกษา (The Higher Education Support Act) เพื่อเป็นกลไกในการตอบสนองและสะท้อนถึงการจําลัดับความสำคัญ นอกจากนี้สภามหาวิทยาลัยได้จัดตั้งโครงการพัฒนาธรรมนูญการศึกษามหาวิทยาลัย (The University Governance Professional Development หรือ UGPD Program) เพื่อร่วมมือและพัฒนาการสร้างธรรมนูญการศึกษามหาวิทยาลัย

ขนาดของกรรมการสภามหาวิทยาลัยออสเตรเลียมีจำนวนสมาชิกลดลง ปัจจุบันค่าเฉลี่ยของกรรมการสภาฯ มีจำนวน 18 คน สัดส่วนกรรมการสภาฯ จากภายนอกมีแนวโน้มลดลง กรรมการสภาฯ สามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้สามทางหลักคือ การแต่งตั้ง/ การสรรหา (ร้อยละ 49.38) การเลือกตั้ง และกรรมการสภาฯ โดยตำแหน่งมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่จะมีกรรมการสภาฯ ที่เลือกตั้งจากบุคลากรสายวิชาการ 1-2 คน บุคลากรสายสนับสนุนหรือวิชาชีพ 1 คน นักศึกษาระดับปริญญาตรี 1 คน นักศึกษาบัณฑิตศึกษา 1 คน และศิษย์เก่า 1-2 คน

สภามหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียส่วนใหญ่มีการจัดประชุมสภาฯ ประมาณปีละ 6 ครั้ง แต่จะจัดให้มีการประชุมคณะกรรมาธิการชุดต่างๆ ในแต่ละเดือน มหาวิทยาลัยบางแห่งจะมีการจัดประชุมอย่างไม่เป็นทางการ (Retreat) ปีละ 1 ครั้ง สภามหาวิทยาลัยเครือรัฐออสเตรเลียมีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ สภามหาวิทยาลัยในฐานะองค์กร นายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภาฯ กรรมการสภาฯ และเลขานุการสภาฯ สภามหาวิทยาลัยต้องเกี่ยวข้องกับการกำกับการทำงานด้านการบริหารจัดการของอธิการบดี ผู้บริหารระดับสูง และคณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ ซึ่งแต่ละบุคคลหรือองค์กรจะต้องมีบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบที่เหมาะสม เพื่อสนับสนุนการทำงานซึ่งกันและกันอันจะนำไปสู่การพัฒนามหาวิทยาลัยอย่างยั่งยืน

แนวปฏิบัติของสภาฯ อาจจะมีแตกต่างกันในแต่ละมหาวิทยาลัยขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัย แต่โดยทั่วไปหน้าที่หลักจะมีความคล้ายคลึงกัน ได้แก่ การอนุมัติ การแต่งตั้ง จัดตั้ง การกำกับ ตรวจสอบ และการกำหนดหลักเกณฑ์

- การอนุมัติให้ความเห็นชอบต่อพันธกิจ ทิศทางกลยุทธ์ งบประมาณประจำปี แผนแม่บท แผนธุรกิจ ผลการดำเนินงานประจำปี กิจกรรมเชิงพาณิชย์ การสำเร็จการศึกษา รางวัล ปริญญาเกิตติมศักดิ์ รวมทั้งรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัย

- การแต่งตั้ง จัดตั้ง สนับสนุน (รวมทั้งถอดถอน) นายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภาฯ คณะกรรมการสภาฯ กรรมการสภาฯ อธิการบดี ผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งการจัดตั้งพัฒนา ยกเลิก คณะ หน่วยงาน วิทยาเขต และสถานที่ตั้งของมหาวิทยาลัย

- การกำกับ ตรวจสอบ กิจกรรมต่าง ๆ เพื่อสนับสนุน วัตถุประสงค์ นโยบาย และความสนใจของ มหาวิทยาลัย ประเมินผลการทำงาน และดูแลการบริหารมหาวิทยาลัยในระดับ

นโยบาย เช่น การตรวจสอบการบริหารจัดการของอธิการบดี ผลการดำเนินงานด้านกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการจัดการความเสี่ยงและการดำเนินการเชิงพาณิชย์

- การกำหนดหลักเกณฑ์ นโยบาย กฎระเบียบ และคำสั่งให้สอดคล้องกับกฎหมายและความ ต้องการของผู้มีส่วนร่วม สังคม ชุมชน

การปฏิบัติหน้าที่ของนายกสภามหาวิทยาลัย นายกสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นผู้นำของกรรมการ สภามหาวิทยาลัย บทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ ของนายกสภาฯ ที่สำคัญ ได้แก่ การเป็นประธานของการ ประชุมสภามหาวิทยาลัย การกำกับการจัดทำวาระการประชุม การกำกับการทำงานของสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภาฯ และ คณะกรรมการสภาฯ รวมทั้งประเมินผลงานของอธิการบดีตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์

การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภาฯ มีหน้าที่ความรับผิดชอบตามหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย และช่วยเหลืองานของมหาวิทยาลัยนอกเหนือจากการเข้าร่วมประชุม กรรมการสภาฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ในภาพรวม ด้วยความสุจริต น่าเชื่อถือ โปร่งใส เปิดเผย และหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน โดยนำความรู้ ความเชี่ยวชาญมาช่วยพัฒนามหาวิทยาลัยตามที่มหาวิทยาลัย คาดหวัง

การปฏิบัติหน้าที่ของเลขานุการสภามหาวิทยาลัย เลขานุการสภาฯ เป็นผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการปฏิบัติงาน งานธุรการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับนายกสภาฯ และกรรมการสภาฯ เป็นผู้ที่ต้องมีความ

การปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี อธิการบดีจะรับผิดชอบงานด้านการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยทั้งหมด การกำหนดกลยุทธ์ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ และการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์ แผนธุรกิจ และนโยบายของสภาฯ บริหารงบประมาณ จัดทำกิจกรรม และบริหารจัดการมหาวิทยาลัยตามกรอบ ของกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ให้คำแนะนำและสารสนเทศกับสภามหาวิทยาลัยในประเด็นที่ เกี่ยวกับ กลยุทธ์ การเงิน รายงานภาวะผูกพัน และประเด็นสำคัญอื่นๆ ที่เกิดขึ้น

สภามหาวิทยาลัยมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่สำคัญของมหาวิทยาลัย ในด้านต่าง ๆ เช่น

- การกำกับดูแลนโยบายและกิจกรรมด้านการจัดการเรียนการสอน
- การกำกับดูแลนโยบายและกิจกรรมด้านการพัฒนาบุคลากร
- การบริหารการเงินและงบประมาณ
- การกำกับดูแลนโยบายและกิจกรรมของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม

เชิงพาณิชย์

- การบริหารสินทรัพย์เชิงกายภาพ และทรัพย์สินทางปัญญา

การมีส่วนร่วมของสภาฯ จะดำเนินการผ่านการทำงานของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียมีการจัดตั้งคณะกรรมการหลายชุดขึ้นกับประเด็นที่สภาฯ แต่ละแห่งให้ความสำคัญ และอาจจะมีชื่อเรียกต่างกันหรือมีการรวมงานเข้าด้วยกัน เช่น คณะกรรมการการเงิน สิ่งอำนวยความสะดวก ทรัพยากร (Finance, Facilities, Resources) อาจจะใช้ชื่อ คณะกรรมการการเงิน (Finance Committee) หรือคณะกรรมการการเงินและสิ่งอำนวยความสะดวก (Finance and Facilities Committee) เป็นต้น

คณะกรรมการที่สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งมากที่สุด ได้แก่ คณะกรรมการตรวจสอบบัญชีและความเสี่ยง คณะกรรมการการเงิน สิ่งอำนวยความสะดวก ทรัพยากร รองลงมา ได้แก่ คณะกรรมการพิจารณาปริญญาเกิตติมศักดิ์ คณะกรรมการวิชาการ และคณะกรรมการสรรหาความสัมพันธ์ระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับหน่วยงานอื่น ๆ สภามหาวิทยาลัยมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย เช่น สภา วิชาการ สมาคมศิษย์เก่า สภานักศึกษา มหาวิทยาลัยให้ความสำคัญกับสภาวิชาการ โดยมหาวิทยาลัยทุกแห่งจะมีสภาวิชาการหรือคณะกรรมการวิชาการ และกำหนดให้มีตัวแทนของสภาวิชาการเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งของสภา

ความสัมพันธ์ระหว่างสภามหาวิทยาลัยกับนักศึกษาและศิษย์เก่าใช้วิธีการคัดเลือกตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการสภาฯ โดยปกติสภามหาวิทยาลัยจะมีตัวแทนที่คัดเลือกจากนักศึกษาระดับปริญญาตรี 1 คน ระดับบัณฑิตศึกษา 1 คน และศิษย์เก่า 1 คน หรือมากกว่า

สภามหาวิทยาลัยมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานภายนอกหลายหน่วยงาน เช่น ที่ประชุมนายกสภามหาวิทยาลัย (University Chancellors' Conference: UCC) สถาบันธรรมาภิบาลแห่งชาติ (NIG) และสภาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยในออสเตรเลีย (AVCC)

- ที่ประชุมนายกสภามหาวิทยาลัย (UCC) จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุง ประสิทธิภาพของสภามหาวิทยาลัยหรือองค์กรบริหารอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย โดย UCC ได้ให้ความช่วยเหลือรัฐบาลกลางในการวางรูปแบบข้อกำหนดธรรมาภิบาลแห่งชาติ (National Governance Protocols: NGP) การจัดตั้ง โปรแกรมการพัฒนาธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย (University Governance Professional Development Program) เพื่อรับผิดชอบเรื่องการ ฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากร

- สถาบันธรรมาภิบาลแห่งชาติ (NIG) มีหน้าที่ศึกษาวิจัยในสาขาวิชาศึกษาวิธีปฏิบัติให้การศึกษาในเรื่องธรรมาภิบาลแก่หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชน โดยมีวัตถุประสงค์ หลักคือ ปรับปรุงกิจกรรมธรรมาภิบาลในออสเตรเลียและภูมิภาคนี้ให้ดีขึ้น กิจกรรมของ NIG ประกอบด้วย การจัดเวทีสนทนา การกำหนดหัวข้อวิจัย การให้คำปรึกษา การประเมินผล

ธรรมาภิบาล และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิก NIG มีเครือข่ายกับหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญ ทั้งในออสเตรเลียและนานาชาติในเรื่องธรรมาภิบาลร่วมสมัย

- มหาวิทยาลัยในเครือรัฐออสเตรเลีย (Universities Australia) เดิมชื่อ สภาอธิการบดีของมหาวิทยาลัยในเครือรัฐออสเตรเลีย (Australian Vice-Chancellors' Committee หรือ AVCC) เป็น ตัวแทนของมหาวิทยาลัยเครือรัฐออสเตรเลีย 39 แห่ง วัตถุประสงค์ของ Universities Australia คือการช่วยเหลือ พัฒนา สร้างความก้าวหน้าและสนับสนุนประโยชน์ ของมหาวิทยาลัย สนับสนุน ความเป็นนานาชาติ การจัดการเรียนการสอน และการวิจัยให้ข้อมูลเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย สนับสนุน งานสวัสดิการและอำนวยความสะดวกในด้านการสร้างโอกาส (วิจารณ์ พาณิช, 2556, หน้า 21-23)

#### **การวัดผลการดำเนินงาน (Performance) ของมหาวิทยาลัย**

สภามหาวิทยาลัยมีการวัดผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ผ่านกลไกต่าง ๆ ตามบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ได้แก่

- การให้ความเห็นชอบ รับรอง อนุมัติ พันธกิจ ทิศทางกลยุทธ์ งบประมาณ ประจำปี แผนแม่บท แผนธุรกิจ กิจกรรมเชิงพาณิชย์ที่สำคัญของมหาวิทยาลัย สร้างความมั่นใจว่า เสนอที่มาจาก มหาวิทยาลัยมีความเหมาะสมต่อการพัฒนามหาวิทยาลัย

- การวัดผลการดำเนินการของมหาวิทยาลัยตลอดเวลาโดยผ่านการตรวจสอบ กำกับ ดูแล และติดตาม เพื่อให้ฝ่ายบริหาร บริหารจัดการมหาวิทยาลัยไปในทิศทางที่ถูกต้อง เช่น กำกับ ดูแล และประเมินผลการทำงาน และการบริหารมหาวิทยาลัยในระดับนโยบาย ตรวจสอบการ ปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดี จัดตั้งคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดต่าง ๆ ดูแล กิจกรรมที่ ก่อให้เกิดความเสี่ยงแก่มหาวิทยาลัย แต่งตั้งคณะกรรมการสภาฯ ที่เป็นบุคคลภายนอกที่มีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์เข้าไปดูแล จัดให้มีระบบอุทธรณ์ ร้องทุกข์ เป็นต้น

- การวัดผลการดำเนินงานเมื่อสิ้นสุดการดำเนินการ โดยการให้ความเห็นชอบต่อ รายงาน ประจำปี และรายงานการจัดการความเสี่ยง (วิจารณ์ พาณิช, 2556, หน้า 21-23)

#### **วิธีการวัดความมีประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการของสภามหาวิทยาลัย**

การประเมินผลการทำงานของสภามหาวิทยาลัยจะช่วยให้สภาฯ สามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมหาวิทยาลัยสามารถวัดประสิทธิภาพการทำงานของ สภามหาวิทยาลัย และ กรรมการสภาฯ โดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ เช่น

- การกำหนดโครงสร้างสภามหาวิทยาลัยให้เหมาะสม ตั้งแต่จำนวนกรรมการ สภาฯ การสรรหา กรรมการสภาฯ ตามกับความเชี่ยวชาญที่มหาวิทยาลัยต้องการ การกำหนดกลไก เพื่อสร้างความต่อเนื่องในการแต่งตั้งเลือกตั้ง กรรมการสภาฯ เข้าสู่ตำแหน่ง เช่น กำหนดให้ กรรมการสภาฯ หมวดยาวไม่พร้อมกัน



- การกำหนดปฏิทินการประชุมสภาฯ และการตรวจสอบการเข้าร่วมประชุมของกรรมการสภาฯ การดูแลระการการประชุมสภาฯ

- มีข้อกำหนดให้ถอดถอนกรรมการสภาฯ คนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งได้

- มีกระบวนการ มาตรการพัฒนากรรมการสภาฯ ให้มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่โดยมีความรู้และทักษะเพิ่มขึ้น

- การประเมินการปฏิบัติงานของกรรมการสภาฯ ในลักษณะการประเมินตนเอง (Self Assessment)

- จัดให้มีระบบอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่มีวิธีการชัดเจน เผยแพร่อย่างกว้างขวาง

- กำหนดให้มีกระบวนการเพิ่มพูนศักยภาพของกรรมการสภามหาวิทยาลัย เช่น การฝึกอบรม

- สร้างความตระหนักให้กับกรรมการสภาฯ ให้เข้าใจถึงบทบาทความสำคัญในภาระหน้าที่ความรับผิดชอบต่อชื่อเสียงและขีดความสามารถในการแข่งขันของมหาวิทยาลัย

ถึงแม้ว่ามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีวิธีการวัดความมีประสิทธิภาพด้านการบริหารจัดการของสภาฯ ที่แตกต่างกันหรือยังไม่มีวิธีการชัดเจน หน่วยงานหลายแห่งได้กำหนดเกณฑ์การประเมินผลเพื่อใช้ในการกำกับ เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเลือกใช้หรือนำไปตรวจสอบกับผลการปฏิบัติงานที่ของสภามหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยบางแห่งจะสร้างแบบสอบถามให้กรรมการสภาฯ ใช้ประเมินตนเองเกี่ยวกับประสิทธิผล ของกระบวนการกำกับ โดยแบ่งเกณฑ์การประเมินผลเป็น 6 หลัก ประกอบด้วยผู้นำ โครงสร้างและความสัมพันธ์ ความรับผิดชอบ การบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินการและการประชุมการติดต่อสื่อสาร

สภามหาวิทยาลัยจะมีการจัดทำโปรแกรมพัฒนาความเป็นวิชาชีพของกรรมการสภาฯ เพื่อสร้างประสบการณ์และสร้างความมั่นใจให้กับกรรมการสภาฯ เพื่อสร้างแรงจูงใจและเพิ่มเติมความคิดใหม่ การจัดอบรมหลักสูตรการพัฒนาความเป็นวิชาชีพของสภามหาวิทยาลัย เช่น โปรแกรมการเข้ารับตำแหน่งใหม่หรือการปฐมนิเทศ โปรแกรมการพัฒนาวิชาชีพต่าง ๆ

นอกจากการพัฒนาความเป็นวิชาชีพของสภาฯ แล้วยังมีการกำหนดวิธีปฏิบัติที่ดีในการปฏิบัติงาน ได้แก่ จัดทำโปรแกรมปฐมนิเทศกรรมการสภาฯ รายใหม่ การจัดสัมมนาเพื่อให้กรรมการสภาฯ ได้สารสนเทศเชิงลึกในสาขาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย การทบทวนผลการปฏิบัติงานของสภาฯ ประจำปี ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการสภาฯ และกรรมการสภาฯ การจัดทำคู่มือของกรรมการสภาฯ การมีส่วนร่วมในการสนทนาเกี่ยวกับแผนกลยุทธ์ การกำหนดนโยบายด้านการจัดการความเสี่ยง การตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคลของ กรรมการสภาฯ เพื่อสร้างความ

มั่นใจว่าสภาฯ มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ที่หลากหลาย ในการทำหน้าที่ และสร้างคุณค่าเพิ่มให้กับมหาวิทยาลัย การตรวจสอบและทบทวนการทำงานของสภาฯ เป็น ระยะเวลา เพื่อเปรียบเทียบผลการดำเนินงานกับแนวปฏิบัติที่ดี

การเปรียบเทียบวัด (Benchmarking) เป็นเครื่องมือที่มหาวิทยาลัยใช้สำหรับจัดการ กับความท้าทาย โอกาส รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ และช่วยในการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง โดย การเรียนรู้จากสถาบันการศึกษาอื่น เกณฑ์ที่ใช้ในการเปรียบเทียบวัด (Benchmarking) มี 9 ด้าน ทั้งหมด 67 หลักเกณฑ์ ประกอบด้วย ธรรมนูญการวางแผนการจัดการ ผลกระทบภายนอก การเงินและโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ การเรียนการสอน การสนับสนุนนักศึกษา วิจัย ห้องสมุดและบริการสารสนเทศ ความเป็นสากล และบุคลากร

## (2) ข้อกำหนดธรรมนูญระดับประเทศ (National Governance Protocols: NGP)

สภามหาวิทยาลัยของเครือรัฐออสเตรเลียแต่ละแห่งอาจจะมีนโยบาย (Board Policy) ในการทำงานที่แตกต่างกัน แต่สภาฯ ทุกแห่งจะให้ความสำคัญกับธรรมนูญในมหาวิทยาลัย สาเหตุหนึ่งมาจากความล้มเหลวของบริษัทขนาดใหญ่ทำให้ธรรมนูญได้รับความสนใจทั้ง ในระดับประเทศและระดับนานาชาติ ประกอบ กับมหาวิทยาลัยในออสเตรเลียในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาได้เติบโตโดยมีนักศึกษามากกว่า 1 ล้านคน และ บุคลากรมากกว่า 90,000 คน มีรายได้ มากกว่า AUS \$ 12 พันล้าน มหาวิทยาลัย 25 แห่ง มีรายได้สูงกว่า AUS \$100 ล้าน ติดอันดับสูงใน 1,000 บริษัท (The Bulletin's Top 1,000 Enterprises) ของเครือรัฐออสเตรเลีย และ นิวซีแลนด์ (Swansson, Mow & Bartos, 2005) ดังนั้น การบริหารจัดการ การกำกับตรวจสอบจึงมีลักษณะ เหมือนกับบริษัทเอกชน

แต่เนื่องจากมหาวิทยาลัยก่อตั้งขึ้น โดยกฎหมายของรัฐและเขตปกครองตนเอง ถึงแม้รัฐบาลกลางพยายามที่จะสร้างธรรมนูญมหาวิทยาลัย แต่ไม่สามารถทำได้ยกเว้น มหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย (The Australian National University) ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงได้ ออกกฎหมายสำหรับกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน เรียกว่า ข้อกำหนดธรรมนูญ ระดับประเทศ (National Governance Protocols หรือ NGPs) เพื่อให้สภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร มหาวิทยาลัยทุกแห่งถือปฏิบัติร่วมกัน ข้อกำหนดที่อาจถือเป็นนโยบายที่สำคัญ ได้แก่

- มหาวิทยาลัยต้องกำหนดวัตถุประสงค์ และ/หรือหน้าที่อย่างชัดเจนใน พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

- มหาวิทยาลัยต้องกำหนดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ จรรยาบรรณ รวมทั้งบทลงโทษ เมื่อมีการฝ่าฝืน กฎหมาย ของกรรมการสภามหาวิทยาลัย

- มหาวิทยาลัยต้องยอมรับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยการแต่งตั้งอย่างเป็นระบบ

- มหาวิทยาลัยกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ ภายในมหาวิทยาลัย

- มหาวิทยาลัยต้องประเมินและบริหารจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

- สภามหาวิทยาลัยต้องรับเอาข้อกำหนดความรับผิดชอบตามข้อกำหนด ธรรมนูญแห่งชาติ (National Governance Protocols หรือ NGPs)

- สภามหาวิทยาลัยต้องจัดให้มีโครงการพัฒนากรรมการสภามหาวิทยาลัย

- องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีกรรมการสภาไม่เกิน 22 คน กรรมการสภา มาจากผู้มีความรู้ความชำนาญด้านการเงิน การพาณิชย์ โดยกรรมการจากภายนอกมีจำนวนมากกว่า กรรมการภายใน

- สภามหาวิทยาลัยกำกับดูแลกิจการของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดขั้นตอน อย่างเหมาะสม

- รายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยต้องแสดงถึงประสิทธิผลของการดำเนินงาน ในระดับสูง และต้องรวมรายงานการจัดการความเสี่ยง

- ข้อกำหนดธรรมนูญแห่งชาติ (National Governance Protocols หรือ NGPs) ถูกนำมาใช้ผ่านเครื่องมือกองทุนของพระราชบัญญัติการสนับสนุนอุดมศึกษา (The Higher Education Support Act) เพื่อเป็นกลไกในการตอบสนองและสะท้อนถึงการจัดลำดับความสำคัญ นอกจากนี้ สภามหาวิทยาลัยได้จัดตั้งโปรแกรม การพัฒนาธรรมนูญมหาวิทยาลัย (The University Governance Professional Development หรือ UGPD Program) เพื่อร่วมมือและพัฒนาก่อสร้างธรรมนูญ มหาวิทยาลัย ปัจจุบันมหาวิทยาลัยทั้งหมดมีการนำเสนอหลักสูตรตามข้อกำหนดธรรมนูญ แห่งชาติ (NGPs) เพื่อแสดงถึงธรรมนูญและการปฏิบัติที่ดีของการอุดมศึกษาเครือรัฐออสเตรเลีย (วิจารณ์ พาณิช, 2556, หน้า 21-23)

(2) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเจมส์คุก 1997

พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยเจมส์คุก

หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

(1) สภามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานปกครองของมหาวิทยาลัย

(2) สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ประสาทปริญญาภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้หรือ พระราชบัญญัติฉบับอื่น

### อำนาจของสภามหาวิทยาลัย

(1) สภามหาวิทยาลัยอาจกระทำการใดที่จำเป็น หรือ เหมาะสม หรือเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของสภา

(2) โดยไม่จำกัดข้อกำหนดใน อนุ (1) สภามีอำนาจที่ตามที่ได้รับมอบหมายมอบให้ภายใต้พระราชบัญญัติ นี้หรือพระราชบัญญัติอื่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง -

- (ก) เพื่อแต่งตั้งพนักงานของมหาวิทยาลัย และ
- (ข) เพื่อบริหารจัดการ และ ควบคุมกิจการ และ ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และ
- (ค) เพื่อบริหารจัดการ และ ควบคุมการเงินของมหาวิทยาลัย

### สภามีหน้าที่ส่งเสริมผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยต้องดำเนินการในลักษณะที่ส่งเสริมผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยมากที่สุด

### การมอบอำนาจ

(1) สภาอาจมอบอำนาจภายใต้บัญญัตินี้ให้กับ -

(ก) สมาชิกสภาที่มีคุณสมบัติเหมาะสม, หรือ

(ข) คณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสม แต่ต้องประกอบด้วยสมาชิกสภา 1 คนหรือมากกว่า, หรือ

(ค) พนักงานมหาวิทยาลัย หรือสมาชิกของมหาวิทยาลัย ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม

(2) อย่างไรก็ตามสภาไม่อาจมอบอำนาจใน กรณีดังนี้ -

(ก) เพื่อกำหนดนโยบายการเลือกตั้ง หรือ

(ข) เพื่อรับรองงบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัย

(3) การมอบอำนาจภายใต้ อนุ (1) ต้องรองอธิการบดี อาจให้มีการมอบอำนาจต่อให้กับพนักงานของมหาวิทยาลัยผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม

### ส่วนที่ 3 สมาชิกสภา – ไม่มีมติสมาชิก

11ก การนำไปใช้บังคับของมาตรานี้

มาตรานี้มีผลบังคับใช้ ถ้าไม่นำหมวด 3, อนุ 2 มาบังคับใช้

12 สมาชิกสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยสมาชิกอย่างเป็นทางการ สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง และสมาชิกสมทบ

13 สมาชิกโดยตำแหน่ง

สมาชิกโดยตำแหน่ง มีดังนี้ -

(ก) อธิการบดี และ

(ข) รองอธิการบดี, และ

(ค) ถ้ากรณีที่ประธานสภาไม่ไช่รองอธิการบดี-นายกสภามหาวิทยาลัย

14 สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง

(1) มีสมาชิกประเภทแต่งตั้งจำนวน 8 ท่าน

(2) ผู้ว่าการรัฐในสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้เสนอแนะการแต่งตั้งสมาชิกประเภทแต่งตั้ง

15 สมาชิกประเภทแต่งตั้ง

(1) สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมี 10 คน

(2) สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมีดังนี้ -

(ก) มาจากคณาจารย์ 3 คน และ

(ข) ผู้มีประสบการณ์วิชาชีพและผู้อำนวยการเทคนิค 2 คน และ

(ค) นักศึกษาระดับปริญญาตรี 1 คน และ

(ง) นักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา 1 คน และ

(จ) นักศึกษาระดับปริญญาตรีหรือนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา 1 คน และ

(ฉ) สมาชิกอีก 2 คน ที่เป็นบุคคลอื่นนอกเหนือจากบุคคลที่กล่าวถึงตามวรรค (ก), (ข), (ค), (ง) หรือ (จ)

(3) สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งแต่ละคนจะถูกเลือกตั้งในสภามหาวิทยาลัย

16 สมาชิกสมทบ

(1) มีสมาชิกสมทบ 1 คน

(2) สภามหาวิทยาลัยจะต้องแต่งตั้งสมาชิกสมทบ

(3) สมาชิกสมทบจะต้องไม่เป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย หรือไม่เป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัย

17 กรณีที่สภามืองค์ประชุมเหมาะสม

(1) สภามหาวิทยาลัยจะกำหนดขึ้นได้อย่างถูกบุรณ์ ถ้ามีสมาชิกสภาในตำแหน่งต่าง ๆ ครบ ดังนี้

(ก) มีสมาชิกโดยตำแหน่งตามมาตรา 13 (ค) - อย่างน้อย 12 ท่าน หรือ

(ข) ในกรณีอื่น – มีสมาชิกอย่างน้อย 11 ท่าน

(2) สำหรับอนุ (1) ไม่มีข้อกำหนดว่าสมาชิกดังกล่าว จะต้องเป็นพนักงานในมหาวิทยาลัย, ผู้ได้รับ การแต่งตั้ง, ผู้มาจากการเลือกตั้ง, หรือ สมาชิกสมทบ

18 วาระดำรงตำแหน่งของสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง

กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีวาระการทำงานเป็นเวลาไม่เกิน 4 ปี

19 วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

(1) สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 15 (2) (ก), (ข) หรือ (จ) ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี

(2) สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 15 (2) (ค), (ง) หรือ (ฉ) ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปี

(3) วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จะเริ่มต้นเมื่อ-

(ก) ถ้าสมาชิกได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาใหม่อีกครั้ง - วันหลังจากวันที่หมดวาระสมาชิกสิ้นสุดลง หรือ

(ข) หากพรรค (ก) ไม่สามารถบังคับใช้ได้ - วันรุ่งขึ้นหลังจากวันที่วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งก่อนหน้าของสมาชิกสิ้นสุดลง

20 วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสมทบ

สมาชิกสมทบจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาไม่เกิน 4 ปีตามที่สภากำหนด

20ก การจัดการกับตำแหน่งที่ว่างลงของสมาชิกที่ประเภทเลือกตั้ง

(1) ข้อกำหนดนี้จะมีผลบังคับใช้ถ้าสมาชิกประเภทเลือกตั้งว่างลง

(2) หากสมาชิกที่ประเภทเลือกตั้ง ได้รับการเลือกตั้งจาก, สภาต้องแต่งตั้งบุคคล 1 คนในกรณีนี้, ผู้ซึ่ง

(ก) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งประเภทเลือกตั้งในสภา, และ

(ข) ไม่ได้รับการเลือกตั้ง และ

(ค) ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในกลุ่มผู้สมัครที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง, และ

(ง) มีสมบัติ, ตามพระราชบัญญัติ, ที่จะป็นสมาชิกสภา, และ

(จ) มีความยินดีที่จะเป็น, และพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่, ของสมาชิกสภา

(3) อนุ (4) จะมีผลบังคับใช้ในกรณีดังนี้ -

(ก) สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง ไม่ได้ถูกแต่งตั้งระหว่างมีการจัดตั้งสภา หรือ

(ข) ไม่มีผู้ใดมีสมบัติเหมาะสมที่จะแต่งตั้งตาม อนุ (2)

(4) บุคคลจะได้รับเลือกเข้าสู่ตำแหน่งโดยสภาเลือกตั้ง

(5) แม้ใน อนุ (4) -

(ก) ถ้าสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นนักศึกษา - สภาอาจแต่งตั้งนักศึกษาให้ดำรงตำแหน่งได้ และ

(ข) ถ้าสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกขององค์กรประชุม - สภาอาจแต่งตั้งสมาชิกผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการได้

(6) มีผู้ได้รับการแต่งตั้งภายใต้รายละเอียดของส่วนย่อย (2) หรือ (5) นอกเหนือจากสมบัติที่ระบุไว้ในหมวดย่อย (2) หรือ (3) (ก) เพื่อที่จะได้รับการเลือกตั้งในการเลือกตั้งสภา

(7) ในส่วนนี้

สมาชิกขององค์กรประชุม ไม่รวมถึงสมาชิกขององค์กรประชุมที่มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกของสภาตามมาตรา 15 (2) (ก), (ข), (ค), (ง) หรือ (จ)

21 การเลือกตั้งมีสถานะล้มเหลวในกรณีดังนี้

(1) ข้อกำหนดนี้มีผลบังคับใช้ ภายในช่วงเวลาที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่

(ก) บุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนไม่เพียงพอสำหรับกลุ่มสมาชิกที่มาจากกรเลือกตั้งตามมาตรา 15 (2) (ก), (ข) หรือ (จ) (แต่ละหมวดที่เกี่ยวข้อง) เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 15 (2); หรือ

(ข) บุคคลผู้หนึ่งไม่ได้รับการเลือกตั้งสำหรับกลุ่มสมาชิกที่มาจากกรเลือกตั้งตามมาตรา 15 (2) (ค) ถึง (จ) (เช่นเดียวกันในแต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้อง)

(2) รัฐมนตรีอาจแต่งตั้ง, สมาชิกประเภทเลือกตั้งในกลุ่มที่เกี่ยวข้อง, จำนวนสมาชิกให้เข้าไปตามมาตรา 15(2)

(3) สภาอาจ, ถ้ารัฐมนตรีร้องขอ, เสนอชื่อเสนอบุคคลเพื่อการแต่งตั้งตามข้อกำหนดของ อนุ (2)

(4) บุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้งภายใต้ อนุ (2) นอกเหนือจากมาตรา 20ก (2) หรือ (3) (ก) ได้รับการ

เลือกตั้งจากการเลือกตั้งของสภาในระดับที่เกี่ยวข้อง

(5) ข้อบังคับส่วนนี้ให้นำไปใช้ ในกรณีที่มีการเลือกตั้งสมาชิกที่หมดวาระเป็นรอบๆ และการเลือกตั้งเพื่อแทนตำแหน่งที่ว่าง

(6) ในส่วนนี้-

วันที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสัมพันธ์กับกลุ่มสมาชิกที่เกี่ยวข้อง หมายถึง วันสุดท้ายของระยะเวลาที่ได้รับแจ้งภายใต้นโยบายการเลือกตั้ง สำหรับการจัดการเลือกตั้งของสภา สำหรับสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งในกลุ่มที่เกี่ยวข้อง

## 22 ตำแหน่งว่าง

บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งหรือได้รับการเลือกตั้งแทนเดิมตำแหน่งว่างในกลุ่มสมาชิกสภา จะได้รับการแต่งตั้งหรือเลือกตั้งเพื่อรักษาตำแหน่งในวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่ง ก่อนบุคคลนั้น

### หมวด 3ก สมาชิกสภา – รายละเอียดการเป็นสมาชิก

อนุ 1 บทนำ

22ก คำจำกัดความสำหรับส่วนนี้

ในส่วนนี้ -

ชั้น (class) รายละเอียดของระดับชั้นของกลุ่มสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง อธิบายไว้ใน หัวข้อที่ 22ฉ(1)

มติสมาชิกปัจจุบัน (current membership resolution) หมายถึงมติของสมาชิกสภากลุ่ม ล่าสุดที่มี การลงมติ ผ่านสภา

วันที่มีผลบังคับ (effective day) รายละเอียดของวันเริ่มผลบังคับดูหัวข้อ 22ญ (5)

วันสิ้นสุดสภาพสมาชิก (end day) หมายถึงวันที่วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิก สิ้นสุดลง

สมาชิกของกลุ่ม (membership class) สภามหาวิทยาลัย หมายถึง -

- (ก) สมาชิกโดยตำแหน่ง; หรือ
- (ข) สมาชิกประเภทแต่งตั้ง; หรือ
- (ค) คณาจารย์ของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการแต่งตั้ง; หรือ
- (ง) ผู้เชี่ยวชาญ หรือ ช่างเทคนิค ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือ
- (จ) นักศึกษาของมหาวิทยาลัยที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือ
- (ฉ) สมาชิกสมทบ

มติสมาชิก (membership resolution) หมายถึง มติของสมาชิกตามมาตราที่ 22ญ

มติของสมาชิกที่มีมาก่อน (previous membership resolution) หมายถึง มติครั้งล่าสุดของสมาชิกสภา ที่ผ่านสภาก่อนสมาชิกกลุ่มปัจจุบัน

จำนวนสมาชิก (total number of members) ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการลงมติของ สมาชิก ดูรายละเอียดในหัวข้อ 22ญ (1) (ก)

อนุ 2 สมาชิกสภามหาวิทยาลัย

22ข ข้อบังคับของ อนุ 22ข

ข้อบังคับใน อนุ นี้จะมีผลบังคับถ้า สภาผ่านการลงมติสมาชิก



## 22ค การเป็นสมาชิกสภา

สภาประกอบด้วยสมาชิกต่อไปนี้ -

- (ก) สมาชิกอย่างเป็นทางการ;
- (ข) สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง;
- (ค) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง
- (ง) สมาชิกสมทบ

## 22ง สมาชิกโดยตำแหน่ง

สมาชิกโดยตำแหน่ง มีดังนี้ -

- (ก) อธิการบดี และ
- (ข) รองอธิการบดี และ
- (ค) ประธานสภามหาวิทยาลัย ในกรณีที่รองอธิการบดีไม่ใช่ประธานสภา

## 22จ สมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง

ผู้ว่าการในสภาอาจแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง เป็นวาระได้ไม่เกิน 4 ปี

## 22ฉ สมาชิกประเภทเลือกตั้ง

(1) สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง มีดังต่อไปนี้

- (ก) ตัวแทนเจ้าหน้าที่ทางวิชาการของมหาวิทยาลัย
- (ข) ตัวแทนกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและช่างเทคนิคของมหาวิทยาลัย
- (ค) ตัวแทนนักศึกษาของมหาวิทยาลัย

(2) สมาชิกประเภทเลือกตั้งแต่ละคนจะได้รับการแต่งตั้งในสภา

(3) สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งเป็นวาระดังนี้ -

- (ก) สมาชิกที่เป็นนักศึกษาจะดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 2 ปี หรือ
- (ข) สมาชิกประเภทอื่น —4 ปี

(4) วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง จะเริ่ม-

(ก) ในวันถัดจากวันที่วาระก่อนหน้าของสมาชิกสิ้นสุดลง ในกรณีที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งอีกครั้ง หรือ

(ข) กรณีอื่น ๆ ดังนี้

(ฅ) ในวันถัดจากวันที่วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งก่อนหน้าของสมาชิกสิ้นสุดลง หรือ

(2) ถ้าอนุ (ฅ) ใช้ไม่ได้ - ในวันที่กำหนดโดยสภา

## 22ข สมาชิกสมทบ

- (1) สภาอาจแต่งตั้งบุคคลเป็นสมาชิกสมทบเพื่อดำรงตำแหน่งในวาระไม่เกิน 4 ปี
- (2) สมาชิกสมทบจะต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่หรือนักศึกษาของมหาวิทยาลัย
- (3) สมาชิกสมทบอย่างน้อย 2 คนจะต้องเป็นบัณฑิตผู้จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัย

ไปแล้ว

- (4) ในส่วนนี้ -

มหาวิทยาลัยประกอบด้วย -

(ก) มหาวิทยาลัย-วิทยาลัยแห่งทาวส์วิลล์ ซึ่งก่อตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายแห่งมหาวิทยาลัยควีนส์แลนด์ ค.ศ. 1965 มาตราที่ 27 ที่ถูกยกเลิกแล้ว; และ

(ข) มหาวิทยาลัยเจมส์คุกแห่งนอร์ทควีนส์แลนด์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้บัญญัติมหาวิทยาลัยเจมส์คุกแห่งนอร์ทควีนส์แลนด์ ค.ศ. 1970 มาตราที่ 4 ที่ถูกยกเลิกแล้ว

22ข ข้อกำหนดเฉพาะภายใต้ส่วนย่อยที่ 4

มาตร 22จ ถึง 22ข มีผลบังคับใช้กับอนุ 4

22ฉ เมื่อสภาจะถูกจัดตั้งขึ้นอย่างถูกต้อง

(1) สภาได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างถูกต้องเมื่อมีสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งในแต่ละส่วนเป็นดังนี้ -

(ก) หากมติของสมาชิกปัจจุบันมีผลบังคับใช้สำหรับแต่ละชั้นของสมาชิก- เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่ระบุไว้ในมตินั้น หรือ

ข้อสังเกต-

ส่วนที่ 22ฐ เมื่อมติของสมาชิกมีผลสำหรับกลุ่มในแต่ละชั้น

(ข) เป็นอย่างอื่น - จำนวนสมาชิกมากกว่าครึ่งหนึ่งของทั้งหมดที่ระบุไว้ในมติก่อนหน้า

(2) สำหรับ อนุ (1) คะแนนเสียงที่นับในมติสภา มาจากสมาชิกโดยตำแหน่ง สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้ง สมาชิกที่มาจากกรเลือกตั้ง หรือสมาชิกสมทบก็ได้

อนุ 3 มติของสมาชิก

22ญ สภามหาวิทยาลัยอาจมีการลงมติ ในกรณีนี้

- (1) สภาอาจมีการผ่านมติภายใต้หัวข้อนี้ที่ระบุทั้งหมดต่อไปนี้ -

(ก) จำนวนสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภา (จำนวนสมาชิกทั้งหมด)

(ข) จำนวนสมาชิกโดยตำแหน่ง, ที่สมาชิกจากการแต่งตั้ง, ที่สมาชิกจากการเลือกตั้ง,

และสมาชิกสมทบ

- (ค) จำนวนสมาชิกแต่ละแต่ละชั้นที่ได้รับการเลือก
- (2) จำนวนสมาชิกทั้งหมดต้องมีอย่างน้อย 11 คน แต่ไม่เกิน 21 คน
- (3) สำหรับ อนุ (1) (ข) จำนวนสมาชิกต้องเป็น -
- (ก) สำหรับสมาชิกอย่างเป็นทางการ —2 หรือ 3 และ
- (ข) สำหรับสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง - อย่างน้อย 3 แต่ไม่เกิน 6 และ
- (ค) สำหรับสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง - อย่างน้อย 3 หรือ 25% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่า) แต่ไม่เกิน 6; และ
- (ง) สำหรับสมาชิกสมทบ - อย่างน้อย 3 แต่ไม่เกิน 6
- (4) สำหรับ อนุ (1) (ค) -
- (ก) จำนวนสมาชิกที่ได้รับเลือกแต่ละกลุ่มจะต้องมีอย่างน้อย 1 คน และ
- (ข) จำนวนสมาชิกจากการเลือกตั้งทั้งหมดซึ่งเป็นสมาชิกของพนักงานมหาวิทยาลัยจะต้องมากกว่าจำนวนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกซึ่งเป็นนักศึกษา
- (5) การลงมติจะต้องระงับวัน (วันที่มีผลบังคับใช้) การลงมติจะมีผลบังคับใช้สำหรับแต่ละชั้นสมาชิก มากกว่า สมาชิกที่ได้มาจากการแต่งตั้ง
- (6) สำหรับอนุ (5) วันที่มีผลสำหรับสมาชิกแต่ละชั้นต้องเป็นวันที่มีรายละเอียดต่อไปนี้ทั้งหมด -
- (ก) จำนวนสมาชิกที่มาจากกรรมการเลือกตั้ง อย่างน้อย 25% ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่ระงับไว้ในมติ
- (ข) จำนวนสมาชิกที่มาจากกรรมการเลือกตั้ง ของแต่ละชั้นต้องมีอย่างน้อย 1 คน;
- (ค) จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิกประเภทเลือกตั้ง ดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยมากกว่าจำนวนสมาชิกที่มาจากกรรมการเลือกตั้งซึ่งเป็นนักศึกษา
- (7) มติจะต้องผ่านอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่ระงับไว้ในมติจากจำนวนสมาชิกปัจจุบัน
- ข้อสังเกต-
- คู่มือข้อที่ 22๓ เมื่อสภาอาจไม่ผ่านการลงมติเป็นสมาชิกสมทบ
- 22๓ สมาชิกปัจจุบันของสภาไม่ได้รับผลกระทบ
- มติของสมาชิกจะไม่ส่งผลกระทบต่อวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเมื่อมีการผ่านมติ
- 22๓ สภาต้องให้รัฐมนตรีประกาศมติของสภาที่มีผลต่อสมาชิกในแต่ละชั้นของสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง

(1) มาตรฐานนี้มีผลบังคับใช้ถ้าสภาผ่านการลงมติที่มีจำนวนสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งมากกว่าหรือน้อยกว่าจำนวนสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งในการลงมติครั้งก่อน

(2) สภาจะต้องส่งประกาศของรัฐมนตรี โดยระบุ -

(ก) จำนวนสมาชิกประเภทแต่งตั้งในการผ่านมติสภาที่, และ

(ข) วันที่มีการลงมติสภา

(3) ประกาศต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 6 เดือนแต่เนิ่น ๆ ก่อนวันสิ้นสุดวาระของสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อมีการลงมติของสมาชิก

22ฐ เมื่อมติของสภามีผลบังคับใช้มีผลต่อสมาชิกในแต่ละชั้น

(1) มติสภาจะมีผลกับสมาชิกแต่ละชั้น, นอกจากสมาชิกประเภทแต่งตั้ง, ในวันที่มีผลบังคับสำหรับสมาชิกแต่ละชั้น

(2) มติสภาจะมีผลต่อสมาชิกที่ประเภทแต่งตั้งในวันที่, หลังวันสิ้นสุดที่เกี่ยวข้อง, เมื่อจำนวนสมาชิกที่ประเภทแต่งตั้งคือจำนวนที่ระบุไว้ในมติของสมาชิกประเภทแต่งตั้ง

(3) สำหรับ อนุ (2), วันสิ้นสุดที่เกี่ยวข้อง คือ วันสุดท้ายของสมาชิกประเภทแต่งตั้งซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่เมื่อมีการผ่านมติสภา

22ฑ ข้อจำกัดในการผ่านมติสภาอื่น ๆ

สภาไม่อาจผ่านมติของสภา หากมติของสภาสมาชิกในขณะนั้นไม่มีผลกระทบต่อสถานะของ สมาชิกในแต่ละชั้น

อนุ 4 ตำแหน่งว่าง และรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง

22ฒ การจัดการกับตำแหน่งว่างของสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

(1) ส่วนนี้ใช้บังคับหากมีตำแหน่งว่างเกิดขึ้น, หรือจะเกิดขึ้นกับสมาชิกประเภทเลือกตั้ง ไม่ว่าจะ

(ก) ก่อนที่มติของสมาชิกจะมีผลบังคับใช้สำหรับสมาชิกประเภทเลือกตั้งในชั้น (ชั้นของสมาชิกที่เกี่ยวข้อง) ซึ่งเคยเป็นสมาชิก, หรือเป็นสมาชิก, หรือ

(ข) ในกรณีอื่น ๆ

(2) ถ้าสมาชิกประเภทเลือกตั้งได้รับการเลือกตั้งจากสภา, สภาต้องแต่งตั้งเข้าสู่กลุ่มตำแหน่งของคนนั้น, ถ้า -

(ก) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งสำหรับตำแหน่งในสภา และ

(ข) ไม่ได้รับการเลือกตั้ง และ

(ค) ได้รับคะแนนโหวตสูงสุดในบรรดาผู้สมัครที่ไม่ได้รับการเลือกตั้ง, และ

(ง) มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติ, นี้ให้เป็นสมาชิก และ

- (จ) เต็มใจที่จะเป็นและพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก
- (3) ส่วนย่อย (4) ถึง (6) จะบังคับใช้ถ้า -
- (ก) สมาชิกประเภทเลือกตั้งไม่ได้รับการคัดเลือกจากสภา, หรือ
- (ข) ไม่มีใครมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งภายใต้ อนุ (2)
- (4) หากมีตำแหน่งว่างเกิดขึ้นก่อนมติสมาชิกจะมีผลต่อสำหรับสมาชิกที่มาจากเลือกตั้งในชั้น ที่เกี่ยวข้อง, สภาอาจแต่งตั้งบุคคลที่ -
- (ก) มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นสมาชิก, และ
- (ข) เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในชั้นที่เกี่ยวข้อง, และ
- (ค) หรือ มีคุณสมบัติตรงตามข้อกำหนดภายใต้ นโยบายการเลือกตั้งที่เกี่ยวข้อง
- (5) หากตำแหน่งว่างไม่เกิดขึ้นก่อนที่การลงมติของสมาชิกจะมีผลบังคับสำหรับสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งในชั้นที่เกี่ยวข้อง บุคคลหนึ่งจะได้รับเลือกเข้าดำรงตำแหน่งในการเลือกตั้งในสภา
- (6) ข้อยกเว้นของอนุ (5) คือ หากสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นนักศึกษา สภาอาจแต่งตั้งนักศึกษา ที่ -
- (ก) มีคุณสมบัติตามบัญญัตินี้ให้เป็นสมาชิก และ
- (ข) ตรงตามข้อกำหนดการเสนอชื่อใด ๆ ภายใต้ นโยบายการเลือกตั้งสำหรับสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 22จ (1) (ค)
- (7) บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งภายใต้อนุ (2), (4) หรือ (6) แล้วนอกเหนือจากอนุ (2) หรือ (3) (ก) จะได้รับการแต่งตั้งในการเลือกตั้งสภา
- 22ฉ การเลือกตั้งสมาชิกประเภทเลือกตั้งล้มเหลว
- (1) นำส่วนนี้ไปใช้หาก, ในวันสิ้นสุดของวันที่เกี่ยวข้อง, มีผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งไม่เพียงพอสำหรับชั้นเป็นสมาชิกที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับมติของสมาชิกปัจจุบัน
- (2) รัฐมนตรีอาจแต่งตั้ง, เช่นเดียวกับสมาชิกประเภทเลือกตั้งในชั้นนั้น, ให้ครบตามจำนวนตามมติของสมาชิกปัจจุบัน
- (3) สภาอาจ, ได้รับการร้องขอโดยรัฐมนตรี, เสนอชื่อบุคคลที่เพื่อรับการแต่งตั้งภายใต้อนุ (2)
- (4) บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งภายใต้อนุ (2) แล้ว นอกเหนือจากมาตรา 22ฉ (2) หรือ (3) (ก) ได้รับการแต่งตั้งจากสภาแล้วให้ดำรงตำแหน่งในชั้นที่ได้รับการเลือกตั้ง
- (5) ส่วนนี้ใช้กับการเลือกตั้งตามกำหนดเวลา และการเลือกตั้งเพื่อทดแทนตำแหน่งว่าง

(6) ในส่วนนี้ -

วันที่เกี่ยวข้อง, ซึ่งเกี่ยวข้องกับระดับชั้นของสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง, หมายถึง วันสุดท้ายของระยะเวลาที่ถูกกำหนดภายใต้ นโยบายการเลือกตั้งเพื่อจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาประเภทเลือกตั้ง

22ด ตำแหน่งสมาชิกสภาที่ว่าง

บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้ง หรือได้รับการเลือกตั้งเพื่อแทนตำแหน่งว่างในสภา ได้รับการแต่งตั้ง หรือเลือกตั้ง เพื่อให้ดำรงตำแหน่งตามวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ที่ตนมาแทนก่อนของบุคคลนั้น

**หมวด 3ข ข้อเกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง ตำแหน่งจากการเลือกตั้งและตำแหน่งสมทบ ของสมาชิก**

23 คุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมสำหรับการเป็นสมาชิกสภา

(1) บุคคลจะไม่มีสิทธิ์เป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง รับเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกสมทบถ้า -

(ก) บุคคลนั้นถูกตัดสิทธิ์จากการบริหารองค์กร ภายใต้บัญญัติเกี่ยวกับบริษัท ตอนที่ 2 หรือ

(ข) บุคคลนั้นเป็นผู้ต้องสงสัยในความคิดที่สามารถฟ้องร้องได้นอกเหนือไปจากความผิดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติตามวรรค (ก)

(2) นอกจากนี้บุคคลจะไม่มีสิทธิ์ได้รับเลือกตั้งหรือได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง ได้รับการแต่งตั้งหรือเป็นสมาชิกสมทบ ถ้าการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งบุคคลนั้นเป็นสมาชิก จะส่งผลให้บุคคลนั้นเป็นสมาชิกล้นกว่า 12 ปี

(3) อนุ (2) จะไม่มีผลบังคับกับบุคคลนั้นถ้าหากสมาชิกส่วนใหญ่เห็นด้วยกับบุคคลนั้น ว่าอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเป็นสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง ได้รับการแต่งตั้งหรือเป็นสมาชิกกลุ่มสมทบ

(4) ส่วนย่อย (1) (ข) จะมีรายละเอียดอธิบายภายใต้มาตรา 25 และ 26

24 ตำแหน่งว่างของสมาชิก

(1) ตำแหน่งของสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง ถูกแต่งตั้งหรืออยู่ในสมาชิกกลุ่มสมทบจะว่างลงถ้า -

(ก) สมาชิกตาย; หรือ

(ข) สำหรับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งในกลุ่มที่กล่าวถึงในมาตราที่ 15 (2) (ก) ถึง (จ) หรือ 22จ (1) (ก) ถึง (ค) -(ฉ) หากนโยบายการเลือกตั้งมีผลเมื่อสมาชิกได้รับการเลือกตั้งรวมถึง

ข้อกำหนดการเสนอชื่อสำหรับระดับกลุ่ม - สมาชิกจะสิ้นสุดสภาพการปฏิบัติตามข้อกำหนดการเสนอชื่อภายใต้นโยบาย; หรือ

(2) มิฉะนั้นสมาชิกท่านนั้นจะอยู่ในกลุ่มที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งในชั้นนั้นหรือตัวอย่างเช่น สมาชิกสภาที่ได้รับการแต่งตั้งภายใต้มาตราที่ 15(2)(ง) สิ้นสุดสภาพนักศึกษาในระดับบัณฑิตศึกษา

(ค) สำหรับสมาชิกสมทบ - สมาชิกสภาจะกลายเป็นสมาชิกกลุ่มเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยหรือนักศึกษาของมหาวิทยาลัย; หรือ

(ง) สมาชิกขาดการประชุมสภาโดยไม่แจ้งหนังสือลาประชุมจากสภาติดต่อกัน 3 ครั้งของสภาซึ่งมีการแจ้งล่วงหน้าให้สมาชิกทราบอย่างเหมาะสมแล้ว หรือ

(จ) สมาชิกเลื่อนระดับชั้นกลายเป็นสมาชิกอย่างเป็นทางการ; หรือ

(ฉ) สมาชิกลาออกจากตำแหน่งโดยลงนามแจ้งให้ทราบล่วงหน้า -

(ณ) ถ้าสมาชิกเป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง - จะต้องทำหนังสือแจ้งเหตุมอบให้รัฐมนตรี หรือ (2) ถ้าสมาชิกเป็นสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกกลุ่มสมทบ - จะต้องทำหนังสือแจ้งเหตุมอบให้แก่อธิการบดี หรือ

(ข) สมาชิกสภาถูกถอดถอนภายใต้มาตรา 26ข หรือ

(ช) สมาชิกถูกตัดสิทธิ์จากการบริหารองค์กร ภายใต้บัญญัติเกี่ยวกับบริษัท ส่วนที่

2ง.6 หรือ

(ฅ) สมาชิกถูกตัดสินว่ามีความผิดอาญาอุกฉกรรจ์ นอกเหนือจากความผิดในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการที่ตำแหน่งของสมาชิกว่างลงตามวรรค (ข)

ข้อสังเกต-

คู่มือข้อ 62ง สำหรับข้อกำหนดในการเปิดเผยเรื่องที่กล่าวถึงในวรรค (ข) หรือ (ฅ) (2) ส่วนอนุ (1) (ฅ) มีรายละเอียดอธิบายไว้ภายใต้มาตราที่ 25 และ 26 (3) การลาออกจะมีผลในวันที่มีการแจ้งการลาออกต่อรัฐมนตรี หรืออธิการบดี หรือถ้าวันต่อมาไม่มีผลตามที่ระบุไว้ในประกาศในวันถัดไป

25 คุลยพินิจเมื่อสมาชิกสภาที่ได้รับการแต่งตั้ง ต้องโทษอาญาอุกฉกรรจ์

(1) เมื่อพิจารณาความผิดของสมาชิกว่ามีกล่าวถึงในมาตราที่ 23 (1)(ข) หรือ 24(1)(ฅ) แล้วรัฐมนตรีเห็นว่าความผิดของบุคคลดังกล่าวต้องโทษอาญาอุกฉกรรจ์จริง รัฐมนตรีอาจกระทำการดังต่อไปนี้ได้ -

(ก) ถ้าบุคคลนั้นเป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อถูกตัดสิน – แจ้งให้อธิการบดีและบุคคลดังกล่าวทราบ ว่าบุคคลนั้นได้รับการคืนสมาชิกสภาพที่ได้รับการแต่งตั้ง และอาจได้รับการแต่งตั้งอีกครั้งในภายหลัง แม้จะอยู่ในสภาพต้องโทษก็ตาม หรือ

(ข) ในกรณีอื่น – ให้ความเห็นชอบเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับบุคคลที่จะเป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งแม้จะต้องโทษอยู่ก็ตาม

(2) ในวันที่อธิการบดีได้รับแจ้งภายใต้ส่วนย่อย (1) (ก) -

(ก) บุคคลนั้นได้รับการคืนสมาชิกสภาพที่ได้รับการแต่งตั้ง และ

(ข) หากบุคคลอื่นได้รับการแต่งตั้งแทนตำแหน่งเดิมที่ว่างลงแล้ว วาระของบุคคลผู้นั้นจะสิ้นสุดลง

(3) หากบุคคลได้รับการคืนสมาชิกสภาพที่ได้รับการแต่งตั้งภายใต้ส่วนย่อย (2) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของบุคคลในฐานะสมาชิกจะสิ้นสุดเช่นเดียวกับระยะของวาระเดิมก่อนการต้องโทษ

26 คลุยพินิจเมื่อสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งหรือสมาชิกสมทบต้องโทษอาญาอุกฉกรรจ์

(1) เมื่อสภาพิจารณาความผิดของสมาชิก ว่ามีกล่าวถึงในมาตราที่ 23 (1)(ข) หรือ 24(1)(ฉ) แล้วสภาเห็นว่าความผิดของบุคคลดังกล่าวต้องโทษอาญาอุกฉกรรจ์จริง สภากระทำการดังต่อไปนี้ได้ -

(ก) ถ้าบุคคลนั้นเป็นสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือเป็นสมาชิกสมทบ เมื่อต้องโทษ – แจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบ ว่าบุคคลผู้นั้นได้รับการคืนสมาชิกสภาพที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือเป็นสมาชิกประเภทสมทบ และอาจได้รับการเลือกตั้งอีกครั้งหรือเป็นสมาชิกประเภทสมทบอีกครั้งในภายหลัง แม้จะอยู่ในสภาพต้องโทษก็ตาม หรือ

(ข) ในกรณีอื่น – ให้ความเห็นชอบเป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับบุคคลที่จะเป็นสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือสมาชิกสมทบแม้จะต้องโทษอยู่ก็ตาม

(2) ภายในวันที่บุคคลนั้นได้รับการแจ้งเตือนภายใต้ส่วนย่อย (1) (ก) -

(ก) บุคคลนั้นได้รับการคืนสมาชิกสภาพที่ได้รับจากการเลือกตั้งหรือเป็นสมาชิกสมทบ และ

(ข) หากบุคคลอื่นได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งเพื่อเติมตำแหน่งที่ว่าง สมาชิกสภาพของบุคคลผู้นั้นจะสิ้นสุดลง

(3) หากบุคคลได้รับคืนสมาชิกสภาพในสถานะสมาชิกประเภทเลือกตั้งหรือสมาชิกประเภทสมทบภายใต้ อนุ (2) ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของบุคคลนั้นในฐานะสมาชิกจะสิ้นสุดลงเช่นเดียวกับวาระเดิมของบุคคลนั้น ก่อนการต้องโทษ



### หมวดที่ 3C การเลือกตั้งภายในสภา

#### 26กค นโยบายการเลือกตั้ง

##### (1) สภาต้อง -

(ก) จัดทำนโยบาย (นโยบายการเลือกตั้ง) เกี่ยวกับการดำเนินการของการเลือกตั้งตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 15, 20ก, 22จ และ 22ฉ และ

(ข) เผยแพร่ นโยบายการเลือกตั้งบนเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัย

##### (2) นโยบายการเลือกตั้งต้องประกอบด้วย -

(ก) ข้อกำหนดเพื่อประกันความถูกต้องและความปลอดภัยของระบบการลงคะแนน และ

(ข) โดยไม่จำกัด วรรค (ก) จะต้องมีบทบัญญัติเพื่อให้มั่นใจว่า -

(1) เฉพาะผู้ที่มีสิทธิ์ออกเสียงเท่านั้นที่สามารถลงคะแนน และ

(2) บุคคลไม่สามารถลงคะแนนมากกว่าหนึ่งครั้งในการเลือกตั้ง และ

(3) การลงคะแนนกระทำโดยการลงคะแนนแบบไม่เปิดเผย และ

(4) บุคคลไม่ได้รับอิทธิพลอย่างไม่เหมาะสมในการลงคะแนน และ

(ค) ข้อกำหนดที่ระบุขั้นตอนการลงคะแนนเสียง รวมถึงขั้นตอนการออกบัตรลงคะแนน และ

(ง) บทบัญญัติเกี่ยวกับ -

(1) การแจ้งเวลาที่จะจัดการเลือกตั้ง และ

(2) การเสนอชื่อผู้สมัคร รวมถึงการเรียก และการเสนอชื่อ และการกำหนดวันที่ต้องเสนอชื่อผู้สมัคร และ

(3) การเผยแพร่ผลการเลือกตั้ง รวมถึงวันที่ผลการเลือกตั้งจะต้องเผยแพร่ และ

(4) การสร้างและแก้ไขข้อร้องเรียน

(3) นอกจากนี้ นโยบายการเลือกตั้งอาจรวมถึงข้อกำหนดที่ระบุถึง -

(ก) สมบัติของบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อให้เป็นผู้สมัครในตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้งโดยเฉพาะ และ

(ข) สิทธิ์ในการลงคะแนน รวมถึงสิทธิ์ในการลงคะแนนสำหรับสมาชิกที่ได้รับเลือก

(4) นโยบายการเลือกตั้งมีผลบังคับใช้ในวันที่มีการเผยแพร่บนเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัย หรือวันต่อมาที่ระบุไว้ในนโยบาย 26กข การดำเนินการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งตามมาตรา 15, 20ก, 22จ หรือ 22ฉ ต้องดำเนินการภายใต้ นโยบายการเลือกตั้ง

### 26กค สิทธิในการลงคะแนน

บุคคลจะมีสิทธิ์ลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ได้รับการเลือกตั้ง ตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 15 (2) (ก) ถึง (จ) หรือ 22ฉ (1) (ก) ถึง (ค) ในกรณีที่บุคคลนั้น -

(ก) เป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมสำหรับระดับชั้นของสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง และ

(ข) เป็นไปตามข้อกำหนดอื่น ๆ ภายใต้นโยบายการเลือกตั้งเพื่อให้มีคุณสมบัติเหมาะสมในการลงคะแนน

**หมวดที่ 4 หน้าที่ของสมาชิกสภา และการถอดถอนสมาชิกสภาของสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง, แต่งตั้ง, หรือเป็นสมาชิกสมทบพ้นจากตำแหน่ง**

26ก หน้าที่ของสมาชิกและข้อผูกมัดในหน้าที่

(1) สมาชิกมีหน้าที่ดูแลให้สภาพปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของตนอย่างเหมาะสม มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

(2) ในการทำหน้าที่ สมาชิก -

(ก) ต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์และเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของมหาวิทยาลัย, และ

(ข) ต้องใช้เหตุผลที่เหมาะสม มีความเอาใจใส่ และรับผิดชอบในหน้าที่อย่างสม่ำเสมอ, และ

(ค) ต้องเปิดเผยต่อสภาในข้อขัดแย้งใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกและผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยให้สภาทราบ และ

(ง) ต้องไม่ใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกในทางที่ไม่เหมาะสมในฐานะ, เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

26ข สภาอาจถอดถอนสมาชิกออกจากตำแหน่ง

(1) สภาอาจถอดสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่งตั้งหรือสมาชิกสมทบ จากตำแหน่ง ถ้าสมาชิกอย่างน้อยสองในสามของกลุ่มสมาชิกในระดับชั้นนั้นมีความเห็นพ้องให้ถอดถอน และในกรณีที่ผู้จะถูกถอดตำแหน่งไม่ได้ปฏิบัติตาม -

(ก) มาตรา 26ก (2) หรือ

(ข) ข้อผูกพันในสัญญา

(2) ถ้าสภาตัดสินใจที่จะถอดถอนสมาชิกออกจากตำแหน่งภายใต้ส่วนย่อย (1) สภาจะต้องดำเนินการโดยเร็วที่สุด -

(ก) แจ้งให้สมาชิกทราบเกี่ยวกับการตัดสินใจและเหตุผลของการตัดสินใจถอดถอน และ

(ข) ถ้าสมาชิกเป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้ง - มอบสำเนาหนังสือแจ้งให้ รัฐมนตรีทราบ

(3) หากสภาแจ้งให้สมาชิกทราบ ตามอนุ (2) (ก) วาระการดำรงตำแหน่งของ สมาชิกจะสิ้นสุดลง ดังนี้ -

(ก) วันที่สมาชิกได้รับการแจ้งเตือน

(ข) วันตามที่มีระบุไว้ในหนังสือแจ้ง

(4) อำนาจของสภาในการถอดถอนสมาชิกที่ได้รับตำแหน่งจากการแต่งตั้ง ในมาตรานี้ไม่จำกัดอำนาจของผู้ว่าการในสภา ตามกฎหมายการตีความ 1954 (Interpretation Act 1954) มาตรา 25 (1) (ข) (ฅ) หรือ (3)

#### ส่วนที่ 5 การยึดวาระการดำรงตำแหน่ง

26ค รัฐมนตรีอาจขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

(1) รัฐมนตรีอาจ, มีหนังสือแจ้งไปยังสภา, ขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งให้กับสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง, แต่งตั้ง, และสมาชิกสมทบ ได้ไม่เกิน 1 ปี หากรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นเหมาะสมที่จะขยายเวลาถ้า -

(ก) การขยายเวลาเป็นผลดีที่สุดต่อมหาวิทยาลัย; และ

(ข) จำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในสภา และ ผู้ได้รับการขยายเวลาใช้อำนาจของตนอย่างเหมาะสม มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

(2) หากรัฐมนตรีปฏิบัติตามที่ระบุไว้ใน อนุ (1) รัฐมนตรีจะต้องขยายวาระของสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง, แต่งตั้ง และสมาชิกสมทบ ด้วยระยะเวลาที่เท่ากัน

(3) การขยายวาระดำรงตำแหน่ง จะมีผลเฉพาะกับสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเมื่อได้รับการแจ้งเตือนภายใต้ อนุ (1)

(4) ในส่วนนี้ -

(ก) ไม่อนุญาตให้รัฐมนตรีขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกเกิน 1 ปีอีกครั้ง โดยใช้เหตุผลใน อนุ (1); และ

(ข) ให้นำไปใช้กับมาตรา 18, 19 (1) และ (2), 20, 22จ, 22ฉ (3) และ 22ข (1)

(5) อย่างไรก็ตามมาตรานี้จะไม่ให้นำไปใช้ หากผ่านการลงมติเป็นสมาชิกแล้ว แต่ไม่มีผลบังคับใช้สำหรับสมาชิกแต่ละประเภท

## หมวดที่ 6 การประชุมของสภา

### 27 ตำแหน่งประธานในการประชุม

(1) อธิการบดีต้องเป็นประธานในการประชุมของสภา

(2) อย่างไรก็ตามถ้าอธิการบดี และรองอธิการบดีไม่อยู่ในที่ประชุมสภา หรือตำแหน่งดังกล่าวยังอยู่ในสถานะว่าง สมาชิกที่มาประชุมจะต้องเลือกสมาชิกผู้หนึ่งในที่ประชุมให้เป็นประธานในการประชุม

### 28 องค์กรประชุม

ที่ประชุมจะถือว่ามีการประชุมครบถ้ามีจำนวนสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

### 29 การดำเนินการประชุม

สภาอาจควบคุมการดำเนินการประชุมตามที่เห็นสมควร

#### 2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่กำหนดและกำกับนโยบาย ดูแลการบริหารจัดการให้เกิดการปฏิบัติตามนโยบาย และพันธกิจของมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาวิทยาลัย เป็นสภาผู้กำกับ (Governance Board) ที่พิทักษ์ธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อให้การบริหารมหาวิทยาลัยอยู่ในครรลองของการบริหารจัดการที่ดี ตามระบบคุณธรรม โปร่งใสและตรวจสอบได้ สภามหาวิทยาลัย ก็คือ ระบบการตัดสินใจระดับนโยบายของมหาวิทยาลัย นโยบายเป็นเรื่องของสภามหาวิทยาลัย การบริหารเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร

ในสถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีสภามหาวิทยาลัย (Conseil D'administration: CA) เป็นองค์กรสูงสุดทำหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลเช่นเดียวกัน มีอธิการบดีของมหาวิทยาลัย (President de université) ในฝรั่งเศสทำหน้าที่เป็นทั้งผู้นำของสภามหาวิทยาลัยและเป็นผู้บริหารสูงสุด กฎหมายว่าด้วยอิสรภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 2007 (Loi no 2007-1199 du 10 aout 2007 relative aux Libertes et responsabilites des universites) (บางครั้งเรียกว่า กฎหมาย LRU หรือกฎหมาย Pécresse ซึ่งเป็นชื่อของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษาในขณะนั้น) เป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับมหาวิทยาลัย ของรัฐจำนวน 80 กว่าแห่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศส องค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยและอธิการบดีของมหาวิทยาลัยใน สาธารณรัฐฝรั่งเศสถูกกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ (กมลทินทร์ พิณิจภูวดล, 2555 : 21-23)

### องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย

ในมหาวิทยาลัยฝรั่งเศส คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีจำนวนมากถึง 30-60 คน แต่กฎหมาย LRU ได้กำหนดให้มีจำนวนเหลือเพียง 20-30 คนเท่านั้น ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวน คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเทศไทย โดยสัดส่วนของกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็น บุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยมีจำนวนมากขึ้น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินี้จะถูกคัดเลือกมาจากผู้แทน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (representants des Collectivites territoriales) โดยเฉพาะระดับภูมิภาค ผู้แทนจากภาคสังคมและธุรกิจ (representants du monde socio-economique) และผู้บริหารระดับสูง ของ องค์กรเอกชน (dirigeant d'entreprise) โดยพิจารณาจากพันธกิจของมหาวิทยาลัยเป็นสำคัญ กรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒินี้ จากเดิมมีจำนวนร้อยละ 20-30 ของกรรมการ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 24.1-38.1 หรือมีจำนวน 7-8 คนในคณะกรรมการ

องค์ประกอบคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องมีผู้แทนจากสหภาพแรงงาน (Representants d'organisations Syndicales de salaries) จากสมาพันธ์การศึกษาและวัฒนธรรม (associations scientifiques et culturelles) จากองค์กรภาคสังคม (organismes du secteur de l'economie sociale) และจากองค์กรบริการสาธารณะ (organismes des grands services publics) เหมือน เช่นที่ กำหนดไว้ในกฎหมายก่อน ๆ

ในส่วนกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ถูกกำหนดให้มี จำนวนลดน้อยลง กล่าวคือ กรรมการผู้แทนนักศึกษา เดิมมีจำนวนร้อยละ 20-25 ของกรรมการ เหลือเพียงร้อยละ 10.7- 22.7 หรือ มีจำนวน 3-5 คนในคณะกรรมการ กรรมการผู้แทน ผู้ปฏิบัติงาน ในมหาวิทยาลัยที่มีใช้คณาจารย์ประจำ (Ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et personnel de service, IATOS) จากเดิมมีจำนวนร้อยละ 10-15 ของกรรมการ เหลือเพียง ร้อยละ 6.9-14.3 หรือมี จำนวน 2-3 คนในคณะกรรมการ

กรรมการสภาจากคณาจารย์ประจำ (representants des enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs) จากเดิมมีจำนวนร้อยละ 40-45 ของกรรมการ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 33.3-53.8 หรือมี จำนวน 8-14 คนในคณะกรรมการ

คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยฝรั่งเศสมีองค์ประกอบ ดังนี้

(1) กรรมการสภาจากคณาจารย์ประจำ จำนวน 8-14 คน โดยจำนวนครึ่งหนึ่งเป็น ศาสตราจารย์

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอก จำนวน 7-8 คนโดยจำนวน 2-3 คน ที่มาจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Representants des collectivites territoriales) ได้รับการ

แต่งตั้ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งโดยสภามหาวิทยาลัย

(3) กรรมการผู้แทนผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยที่มีใช้คณาจารย์ประจำ จำนวน 2-3 คน

(4) กรรมการผู้แทนนักศึกษา จำนวน 3-5 คน

กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ยกเว้นกรรมการผู้แทนนักศึกษามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี วาระการดำรงตำแหน่งเริ่มนับจากวันที่มีการประชุมสภาครั้งแรก เพื่อเลือกอธิการบดี กรรมการสภามหาวิทยาลัยอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ กรรมการสภามหาวิทยาลัยไม่สามารถดำรงตำแหน่งกรรมการสภาในมหาวิทยาลัยอื่นพร้อมกัน

ส่วนอธิการบดีของมหาวิทยาลัย (President de Tuniversite) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้นำของสภามหาวิทยาลัยด้วยนั้น อาจสรรหาและคัดเลือกจากบุคคลภายนอก และมีได้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะมี จำนวน 21-31 คน (กมลินทร์ พินิจภูวดล, 2555, หน้า 21-23)

#### อำนาจหน้าที่สภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) กำหนดและอนุมัติแผนการพัฒนาของมหาวิทยาลัย
- (2) อนุมัติงบประมาณและบัญชีงบดุลของมหาวิทยาลัย
- (3) อนุมัติการทำข้อตกลงหรือสัญญาผูกพันมหาวิทยาลัยที่ลงนามโดยอธิการบดี
- (4) ออกข้อบังคับและประกาศของมหาวิทยาลัย
- (5) กำหนดและจัดสรรอัตราค่าตอบแทนบุคคลตามการเสนอแนะของอธิการบดี และสอดคล้องกับการจัดสรรอัตราค่าจ้างคนของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (6) มอบหมายให้อธิการบดีมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการสอบ
- (7) รับรองรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยที่เสนอโดยอธิการบดี (กมลินทร์ พินิจภูวดล, 2555, หน้า 21-23)

#### อำนาจหน้าที่อธิการบดี

อธิการบดีได้รับการแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัยโดยการ ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ อาจแต่งตั้งจากบุคคลที่มีได้เป็นผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยก็ได้ และไม่จำเป็นต้องมีสัญชาติฝรั่งเศส อธิการบดี มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้ มีข้อน่าสังเกตว่า วาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีของ

อธิการบดีสอดคล้องกับวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีของกรรมการสภามหาวิทยาลัย แต่ในอดีตวาระการดำรงตำแหน่งของอธิการบดีคือห้าปี และไม่สามารถดำรงตำแหน่งติดต่อกันอีกวาระหนึ่ง อธิการบดีดำรงตำแหน่งอธิการบดีในมหาวิทยาลัยได้เพียงแห่งเดียวเท่านั้น

อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) เป็นประธานของสภามหาวิทยาลัย (นายกสภามหาวิทยาลัย) รับผิดชอบในการเสนอวาระการประชุม และแผนการพัฒนามหาวิทยาลัย ตลอดจนดำเนินการให้บรรลุตามแผนการพัฒนามหาวิทยาลัย

(2) เป็นประธานของสภาวิจัย และสภาวิชาการของมหาวิทยาลัย

(3) เป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัย ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย และทำข้อตกลงหรือสัญญาผูกพันมหาวิทยาลัย

(4) เป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัย ดำเนินการอื่นใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่มีได้มีกฎหมายหรือข้อบังคับกำหนดไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใด

(5) รับผิดชอบการงบประมาณและรายรับรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

(6) แต่งตั้งบุคลากรเพื่อปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย กำหนดอัตราเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ

(7) แต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย

(8) รับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัย และการสาธารณสุขของมหาวิทยาลัย

(9) ดูแลการเข้ารับการศึกษาและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยของผู้พิการ นักศึกษา และบุคคลอื่น ๆ

นอกจากนั้น ในการดำรงตำแหน่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลและ บริหารจัดการมหาวิทยาลัย นั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัยในฝรั่งเศส มีโอกาสแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และขับเคลื่อนนโยบายอุดมศึกษาระดับชาติร่วมกัน โดยใช้ที่ประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัย (Conference des presidents d'universite: CPU) ซึ่งมีสถานภาพเป็นสมาคมตามกฎหมายเอกชน (association de droit prive) ในที่ประชุมอธิการบดีนี้ นอกจากประกอบด้วยอธิการบดีมหาวิทยาลัยฝรั่งเศส 80 กว่าแห่งแล้ว ยังประกอบด้วยผู้อำนวยการหรือผู้บริหารระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาวัฒนธรรมและอาชีพอีกด้วย (Etablissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel: EPCSCP) เช่น Instituts nationaux polytechniques, Ecoles normales supérieures, Conservatoire national des arts et métiers, École centrale Paris, École des hautes études en sciences sociales, École nationale supérieure d'arts et métiers, Observatoire de Paris เป็นต้น

การประชุมอธิการบดีมหาวิทยาลัยมีบทบาทสำคัญในการเสนอแนะ ขับเคลื่อนนโยบาย และร่วมกันแก้ไขปัญหาอุดมศึกษาของชาติ โดยการเสนอความคิดเห็นและมติไปยังประธานาธิบดี แห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐสภา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา เช่น การสนับสนุน กฎหมายว่าอัสสภาพและความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 2007 หรือกฎหมาย LRU ที่เสนอ โดย นาย Pecresse รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุดมศึกษา กฎหมายและงบประมาณการวิจัย การตั้ง หน่วยงานเพื่อประเมินการวิจัยและอุดมศึกษา (Agence dievaluation de la recherche et de Tenseignement supérieur: AERES) องค์การเครือข่ายความร่วมมือของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษา (Agence de mutualisation des universités et des établissements : AMUE) เป็นต้น (กมลินทร์ พินิจภูวดล, 2555, หน้า 21-23)

โดยสรุป ธรรมชาติของการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยที่ยึดหลักการว่า การกำกับดูแลเป็นเรื่องของสภามหาวิทยาลัยโดยมีนายกสภาเป็นผู้นำ และการบริหารเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร โดยมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารสูงสุดนั้นมีในมหาวิทยาลัยฝรั่งเศสหรือไม่ เนื่องจากอธิการบดีของ มหาวิทยาลัยฝรั่งเศสทำหน้าที่เป็นทั้งผู้นำของสภามหาวิทยาลัย และเป็นผู้บริหารสูงสุดตาม กฎหมายว่าอัสสภาพและความรับผิดชอบของ มหาวิทยาลัย ปี ค.ศ. 2007 ฝรั่งเศสอาจจะเห็นว่า ระบบธรรมชาติและการบริหารจัดการดังกล่าวนี้ ซึ่งพัฒนามาจากระบบธรรมชาติขององค์กร ธุรกิจเอกชน และเป็นที่ใช้กันแพร่หลายในมหาวิทยาลัยของประเทศกลุ่มแองโกล-อเมริกันนั้น ไม่เหมาะสมที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับอุดมศึกษา ซึ่งไม่มีวัตถุประสงค์หลักเรื่องรายได้หรือ ผลตอบแทน แต่มีวัตถุประสงค์ด้านคุณภาพและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและความมั่นคงของชาติ การมีอธิการบดีเป็นทั้งผู้นำของสภามหาวิทยาลัย และเป็นผู้บริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัยทำให้มีความคล่องตัว รวดเร็วในการดำเนินงาน มีการประสานเชื่อมโยงการดำเนินการของฝ่ายกำกับและ ฝ่ายบริหาร ได้อย่างดี ไม่เกิดความขัดแย้งของบุคคลโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้อธิการบดีของ มหาวิทยาลัยฝรั่งเศสยังดำรงตำแหน่งประธานของสภาวิจัยและสภาวิชาการของมหาวิทยาลัย อีก ด้วย ดังนั้น อธิการบดีของมหาวิทยาลัยฝรั่งเศสจึงต้องเป็นบุคคลที่ยึดมั่นสูงในหลักธรรมชาติ ใดๆก็ตาม ฝรั่งเศสก็มีระบบการควบคุมตรวจสอบการทำงานของอธิการบดี โดยกลไกของศาล ปกครอง มีคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิการบดีอยู่เนืองๆ เช่น การอนุมัติ งบประมาณมติ ต่างๆ ของสภามหาวิทยาลัย เป็น

### 3) สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีแนวทางที่เป็นข้อเสนอเพื่อการประเมินตนเองของสภา สถาบันอุดมศึกษา และการประเมินผลงานของอธิการบดีโดยสภาสถาบัน ได้ถูกกำหนดแยกไว้ ชัดเจน โดยได้มีการคาดหวังว่าการประเมินดังกล่าวจะส่งผลให้สภาสถาบันอุดมศึกษาทราบถึง



ความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการทำงานของสภาสถาบันให้สามารถรับใช้สภาสถาบันและมีความเชื่อถือของสังคมด้วยดี และในขณะเดียวกันเพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาทราบถึงความรับผิดชอบในการตรวจประเมินผลงานของอธิการบดี พร้อมกับที่อธิการบดีก็ทราบบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติงานของสภาสถาบัน ซึ่งหลักเกณฑ์ในการประเมินนั้นมีรายละเอียดดังนี้

(1) การตรวจประเมิน (Review) ผลงานประจำปีของอธิการบดี วิธีนี้จะเริ่มต้นจากรายงานการศึกษาตนเองของอธิการบดี ที่เน้นผลงานตามเป้าประสงค์ที่เห็นชอบร่วมกันกับสภาสถาบันในระยะเวลาที่ผ่านมา รวมถึงการเสนอเป้าประสงค์ในระยะต่อไปเพื่อเห็นชอบร่วมกันกับสภาสถาบัน ทั้งนี้การประเมินอาจใช้ผลสำรวจความคิดเห็นของกรรมการสภาสถาบันร่วมด้วย แต่ผลสำรวจนี้ต้องเป็นเพียงส่วนประกอบไม่สามารถใช้ทดแทนรายงานการศึกษาตนเองของอธิการบดีที่จะได้รับการตรวจประเมินโดยสภาสถาบัน หรือคณะกรรมการที่สภาสถาบันแต่งตั้ง ก่อนจะมีการปรึกษาหารือกับอธิการบดีในขั้นตอนสุดท้ายทั้งนี้เป็นที่เข้าใจร่วมกันโดยทั่วไปว่าการประเมินประจำปีเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสภาสถาบันซึ่งไม่มีบุคคลอื่นมาเกี่ยวข้องโดยตรง

(2) การตรวจประเมิน (Review) ผลงานของสภาสถาบันในรอบระยะเวลา 3-4 ปี วิธีนี้จะใช้รายงานการศึกษาตนเองที่รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามกรรมการสภาสถาบันแต่ละบุคคลเป็นจุดเริ่มต้นกระบวนการตรวจประเมิน ทั้งนี้อาศัยผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกช่วยในการวางแผนและดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการตรวจประเมินจนถึงการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop or Retreat) ในขั้นตอนสุดท้าย เพื่อให้ผลการประชุมสามารถนำไปสู่เป้าประสงค์ร่วมกัน ตลอดจนพัฒนาความสัมพันธ์และการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างกรรมการสภาสถาบัน และระหว่างกรรมการสภาสถาบันกับอธิการบดี ที่ส่งผลให้การทำงานภายใต้ความรับผิดชอบประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

(3) การตรวจประเมิน (Review) ผลงานร่วมของอธิการบดีและสภาสถาบันในรอบ 5-10 ปี วิธีนี้จะเน้นการดำเนินการภายหลังจากอธิการบดีทำหน้าที่มาแล้วอย่างน้อย 5 ปี การตรวจประเมินนี้ให้ใช้คณะที่ปรึกษาภายนอกที่มีประสบการณ์และได้รับการยอมรับในระดับสูงจากผลงานในอดีต โดยทำการสัมภาษณ์บุคคลระดับนำทั้งภายในและภายนอกสถาบันในกระบวนการประเมินเป้าหมายของการประเมินเพื่อให้ทราบถึงคุณภาพความสัมพันธ์ การสื่อสารและการสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างอธิการบดีและสภาสถาบัน ตลอดจนกำกับดูแลของสถาบัน รวมถึงเพื่อเป็นโอกาสของการทบทวนกิจสำคัญอันดับต้นๆและเป้าประสงค์ของสถาบันในระยะต่อไป

(4) การตรวจประเมิน (Review) ความทุ่มเทและผลงานของกรรมการสภามหาวิทยาลัยแต่ละบุคคล วิธีนี้จะตรวจสอบเป็นระยะ ๆ ซึ่งอาจดำเนินการไปพร้อมกับการตรวจประเมินผลงาน

ของสภาสถาบัน โดยเพิ่มแบบสำรวจความคิดเห็นในประเด็นเฉพาะบุคคลในกระบวนการประเมินผลงานของสภาสถาบัน

หากพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา นั้น จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาจะเน้นการตรวจสอบการใช้อำนาจด้วยวิธีการประเมินผลงานหรือการกระทำต่าง ๆ นั้น เพื่อนำข้อมูลมาพิจารณาประกอบถึงการใช้อำนาจและการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้นเป็นไปโดยชอบธรรมหรือไม่ ประการใด นอกจากนั้นสหรัฐอเมริกายังได้มีการก่อตั้ง AGB เมื่อปี 1921 ซึ่งเป็นสมาคมระดับชาติแห่งเดียวของสหรัฐอเมริกาที่ให้บริการแก่คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัย คณะกรรมการของสถาบันที่เกี่ยวข้องกับมูลนิธิ และผู้บริหารของวิทยาเขต (CEO) ตลอดจนผู้บริหารอื่น ๆ ของวิทยาเขตในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยและภาวะผู้นำกิจกรรมของ AGB ประกอบด้วยการจัดประชุมและการประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดการศึกษาแก่บอร์ดหรือคณะกรรมการ และบริการให้คำปรึกษา โดยวิทยากรและผู้เชี่ยวชาญจะเดินทางไปยังมหาวิทยาลัยที่ต้องการ การบริการเทียบเคียงสมรรถนะ (Benchmarking Service) เพื่อติดตามและเปรียบเทียบข้อมูลกับกลุ่มต่าง ๆ การผลิตนิตยสาร Trusteeship เพื่อรายงานแนวโน้ม ประเด็นสำคัญ และวิธีปฏิบัติในวงการอุดมศึกษา และบริการห้องสมุดและศูนย์สารสนเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย

#### 4) สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย โดยถือว่าค่านิยมหลักของสถาบันอุดมศึกษาคือการกำกับดูแลกิจการที่ดี (The Core Values of Higher Education) ก็คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยกำหนดว่าการกำกับดูแลที่ดีหรือการนำหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยนั้นเป็นหัวใจสำคัญโดยมีความสำคัญต่อการพัฒนาสถาบันศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงสนับสนุนให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยมาร่างเป็นประมวลกฎหมายซึ่งเรียกว่า Code โดยได้มีการพัฒนา ปรึกษาหารือร่วมกันกับ CUC สมาชิกและผู้มีส่วนได้เสีย HE

การจัดทำ Code ของสหราชอาณาจักรนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อระบุคุณค่าที่สำคัญและการปฏิบัติที่ดี การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพของสหราชอาณาจักร อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการที่ทำหน้าที่จัดทำ Code ระบุว่า การใช้จรรยาบรรณเพียงอย่างเดียวไม่สามารถบรรลุธรรมาภิบาลได้ การกำกับดูแลที่ดีต้องมีความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งบนพื้นฐานของการเคารพซึ่งกันและกัน การไว้วางใจและความสุจริตระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแล กับผู้บริหารระดับสูงของสถาบัน

ดังนั้น การใช้หลักธรรมาภิบาลต้องควบคู่ไปกับเครื่องมือทางการปกครองของสถาบันและข้อกำหนดทางกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการกำกับดูแลนี้จะต้องถูก

ตรวจสอบ หรือทุก ๆ 4 ปีอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้แน่ใจว่าข้อกำหนด กฎระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงเหมาะสมสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการรับประกันคุณภาพของหน่วยงานที่กำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพในภาคส่วนของสหราชอาณาจักร

สภามหาวิทยาลัยของประเทศสหราชอาณาจักร ได้วางบทบาทให้มหาวิทยาลัยต้องมีหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

(1) ทุคมหาวิทยาลัยต้องมีสภามหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่เข้มแข็งจริงจังทำหน้าที่กำหนดทิศทางเป้าหมายและดูแลว่ามหาวิทยาลัยสามารถบรรลุเป้าหมายได้จริง

(2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยต้องมีความประพฤติดีในฐานะบุคคลสาธารณะ อันได้แก่ ไม่เห็นแก่ตัว มีความมั่นคงในจริยธรรม มีเป้าหมายชัดเจนตรวจสอบได้ เปิดเผย ชื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำ

(3) สภามหาวิทยาลัยต้องประชุมอย่างสม่ำเสมอ อย่างน้อย 4 ครั้งต่อปี สมาชิกต้องเข้าร่วมสม่ำเสมอ และแสดงบทบาทจริงจัง

(4) สภามหาวิทยาลัยควรจัดให้มีเอกสารประกาศหน้าที่หลักของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งควรประกอบด้วยเรื่องต่อไปนี้

(4.1) อนุมัติ วัลย์ทัศน์ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ แผนระยะยาว KPI และงบประมาณประจำปีขององค์กร และดูแลว่าเป็นไปตามความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของสถาบัน

(4.2) แต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของสถาบัน และกำหนดกลไกการประเมินผลงาน

(4.3) กำหนดให้มีระบบติดตาม ควบคุม และกำกับดูแล ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบด้านการเงิน การประเมินความเสี่ยง การร้องทุกข์ และการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

(4.4) ติดตามประเมินผลงานตามแผนและ KPI โดยจัดให้มีการเปรียบเทียบ (benchmarking) กับองค์กรอื่นที่เหมาะสม

(5) เอกสารตามข้อ 4 ต้องประกาศอย่างกว้างขวาง รวมทั้งบนอินเทอร์เน็ตและในรายงานประจำปี ซึ่งจะมีการระบอบุคคลที่เป็นผู้มอบบทบาทหลักรวมทั้งมีการสรุปว่าสภามหาวิทยาลัยได้มอบอำนาจอะไรบ้างให้ฝ่ายจัดการเป็นดำเนินการหรือได้กำหนดให้ฝ่ายจัดการเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

(6) กรรมการสภาแต่ละคนต้องทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของสถาบัน ไม่ใช่ทำตัวเป็นผู้แทนปกป้องผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม และจะต้องมีการเปิดเผยผลประโยชน์ของกรรมการแต่ละคนอย่างกว้างขวาง

(7) นายกสภาฯ มีหน้าที่เป็นผู้นำของสภา และรับผิดชอบต่อการทำให้สภาทำงานอย่างได้ผล และคอยดูแลว่าสถาบันมีความสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างครบถ้วนและใกล้ชิด

(8) อธิการบดีทำหน้าที่นำเสนอทิศทางการศึกษาระดับอุดมศึกษา และการจัดการองค์กร และรับผิดชอบการใช้เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน อธิการบดีรับผิดชอบต่อสภามหาวิทยาลัย ในการจัดการให้บรรลุเป้าหมายของสถาบัน และรับผิดชอบการใช้อำนาจที่ได้รับมอบอำนาจจากสภามหาวิทยาลัยหรือที่สภากำหนดให้เป็นอำนาจของอธิการบดี โดยที่สภามหาวิทยาลัย จะมีการตรวจสอบทบทวนเรื่องนี้เป็นระยะ ๆ อย่างสม่ำเสมอ

โดยการทำหน้าที่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยได้เป็นไปตามหลักหลักปฏิบัติในการทำงานสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย

(1) สภามหาวิทยาลัยได้รับความไว้วางใจให้ดูแลการใช้เงินของแผ่นดินจึงต้องทำงานภายใต้มาตรฐานสูงสุดของหลักธรรมาภิบาล และทำงานภายใต้หลักปฏิบัติในการทำงานสาธารณะ

(2) สภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภาแต่ละคน จะต้องมีการปฏิบัติที่เหมาะสม ในฐานะบุคคลสาธารณะ อันได้แก่ ความไม่เห็นแก่ตัว ความมั่นคงไม่คลอนแคลนต่อสิ่งเย้ายวน มีวัตถุประสงค์ชัดเจน ตรวจสอบได้ เปิดเผย ชื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำ

(3) ขอให้เอาใจใส่ Combined Code ในเอกสารแนบด้วย

(4) หลักปฏิบัติในการทำหน้าที่สภามหาวิทยาลัยนี้เป็นหลักทั่ว ๆ ไป แต่สภามหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเฉพาะควรพัฒนาหลักปฏิบัติ (หรือไม่ปฏิบัติ) ที่จำเพาะของตนเองขึ้นใช้

หากพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลของประเทศอังกฤษนั้น จะเห็นได้ว่า มหาวิทยาลัยทุกแห่งของอังกฤษ จะต้องมีสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางเป้าหมายและดูแลว่ามหาวิทยาลัยสามารถบรรลุเป้าหมายได้จริง และกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ถูกเลือกมานั้นจะต้องมีความประพฤติดี ในฐานะบุคคลสาธารณะ ประกอบด้วย ไม่เห็นแก่ตัว มีความมั่นคงในจริยธรรม มีเป้าหมายชัดเจน ตรวจสอบได้ เปิดเผย ชื่อสัตย์ และมีภาวะผู้นำ และที่สำคัญจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สำหรับการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้นอังกฤษได้เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องดังกล่าว จึงได้กำหนดทิศทางการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยไว้อย่างชัดเจน โดยเน้นให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ให้เกิดประเด็นปัญหาในเรื่องของการใช้อำนาจในการที่ไม่ชอบเกิดขึ้น อังกฤษได้ตั้งหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงการทำหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วย Committee of Chairmen of University: CUC ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งที่อังกฤษได้มีการตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานกลางของนายกสภามหาวิทยาลัย (University Chairs) ซึ่งสมาชิกประกอบด้วยนายกสภา (Chair) ขององค์กรบริหาร (Governing Bodies) ของมหาวิทยาลัยและสถาบันต่าง ๆ ในอังกฤษ สก็อตแลนด์ เวลส์ และ

ไอร์แลนด์เหนือ CUC ได้รับการจัดตั้งในปี 1986 ภายใต้ชื่อ Committee of Chairmen of University Councils: CCUC แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อมาเป็น Committee of University Chairs โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนามาตรฐานการบริหารจัดการขั้นสูงที่เหมาะสมสำหรับมหาวิทยาลัยในกำกับและสถาบันอิสระ ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรบริหารต่าง ๆ ในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ เผยแพร่และขยายผลวิธีปฏิบัติที่ดีในการบริหารงานมหาวิทยาลัยและประเด็นที่เกี่ยวข้อง ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเครือข่ายระหว่างมหาวิทยาลัย พัฒนาและขยายความสัมพันธ์อันดีระหว่างมหาวิทยาลัยและกับหน่วยงานภายนอก สนับสนุน หรือทำการวิจัย เพื่อความเข้าใจ หรือปรับปรุงการบริหารมหาวิทยาลัยให้ดีขึ้น ตลอดจนประสานงานในการสร้างเครือข่ายกับ หน่วยงานด้านการบริหารงานที่ดีของมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ นอกจากนั้นแล้วยังมีหน่วยงานที่เรียกว่า Leadership Foundation for Higher Education: LFHE จัดตั้งในปี 2003 โดย Universities of United Kingdom: UUK และ Standing Conference of Principals: SCOP เพื่อทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ให้คำแนะนำเกี่ยวกับภาวะผู้นำ ธรรมชาติ และการบริหารจัดการแก่นายกสภามหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งในอังกฤษ LFHE เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ของ CUC โดยมีพันธกิจเพื่อพัฒนาทักษะของผู้นำในปัจจุบันและอนาคต รวมทั้งสร้างความตระหนักในเรื่องวิธีปฏิบัติที่ดี พัฒนาหลักสูตรที่มีคุณภาพสูงและจัดให้มีการฝึกอบรม สนับสนุนวัฒนธรรมการเรียนรู้ขององค์กรอย่างต่อเนื่อง สนับสนุนความเท่าเทียมกันและความหลากหลายของมหาวิทยาลัย และคัดเลือกนายกสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารของมหาวิทยาลัยในอังกฤษที่มีผลงานดีเด่น มาขยายผลความสำเร็จของโมเดลการบริหารงานไปทั่วโลก โดยกิจกรรมของ LFHE มีทั้งกิจกรรมที่ให้ความสนับสนุนเป็นรายบุคคล รายกลุ่มหรือมหาวิทยาลัย การสร้างเครือข่ายธรรมชาติ การวิจัย และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนานาชาติ

#### 4.2 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สถาบันอุดมศึกษาทั้งที่เป็นของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐนั้นต่างเป็นหน่วยงานที่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ได้มีการตราขึ้นนั้นต่างเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะและมีความเกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษาดังนั้น เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายของแต่ละฉบับ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย การศึกษาวิจัยในครั้งนี้จึงได้มีการแบ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของมหาวิทยาลัยออกเป็น 1) กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (3) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (4) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (5) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ 2) กฎหมายที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะของมหาวิทยาลัย ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย (1) กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ (2) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล (3) มหาวิทยาลัยของรัฐ และ (4) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้ ดังนี้

1) นโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) สำหรับใช้เป็นแผนพัฒนาประเทศไทยในระยะ 5 ปี ซึ่งเป็นการแปลงยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี สู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อเตรียมความพร้อมและวางรากฐานในการยกระดับประเทศไทยให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน ด้วยการพัฒนา

ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งการพัฒนาประเทศในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ ดังนี้

วิสัยทัศน์ : มุ่งสู่การเปลี่ยนผ่านประเทศไทยจากประเทศที่มีรายได้ปานกลาง ไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง มีความมั่นคงและยั่งยืน สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ระยะยาว “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ของประเทศ

หลักการ : 1) น้อมนำและประยุกต์ใช้หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในทุกมิติการพัฒนาอย่างบูรณาการบนทางสายกลาง มีความพอประมาณ มีเหตุผล และมีระบบภูมิคุ้มกันที่ดี

2) ดำเนินถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยให้คนเป็นศูนย์กลาง เพื่อสร้างความมั่นคงของชาติและเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการ และ

3) มุ่งเสริมสร้างกลไกการพัฒนาประเทศ ทั้งกลไกที่เป็นกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เอื้อต่อการขับเคลื่อนการพัฒนาในทุกระดับ ควบคู่กับการพัฒนากลไกในรูปแบบของคณะกรรมการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ระดับประเทศและระดับพื้นที่

วัตถุประสงค์ : 1) เพื่อให้คนไทยทุกช่วงวัยมีทักษะความรู้ความสามารถ สามารถพัฒนาตนเองได้ต่อเนื่องตลอดชีวิต

2) เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีโครงสร้างที่เข้มแข็ง มีเสถียรภาพ แข่งขันได้ ยั่งยืน

3) เพื่อรักษาทุนธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมสู่ความสมดุลของระบบนิเวศน์

4) เพื่อสร้างความมั่นคงภายในประเทศ ป้องกันและลดผลกระทบจากภัยคุกคามข้ามชาติ และ

5) เพื่อให้การทำงานเชิงบูรณาการในลักษณะเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่ยึดหน้าทีและพื้นที่ ทำให้ภาครัฐมีประสิทธิภาพและปราศจากคอร์รัปชัน

ยุทธศาสตร์ :

- 1) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์
- 2) ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและความเหลื่อมล้ำในสังคม
- 3) ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน
- 4) ยุทธศาสตร์การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- 5) ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศสู่ความมั่งคั่งและยั่งยืน
- 6) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย
- 7) ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบ โลจิสติกส์
- 8) ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัย และนวัตกรรม
- 9) ยุทธศาสตร์การพัฒนาภาค เมือง และพื้นที่เศรษฐกิจ
- 10) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา

เป้าหมายรวม :

- 1) คนไทยมีคุณลักษณะเป็นคนไทยที่สมบูรณ์ สามารถเรียนรู้ได้ด้วยตนเอง มีความเป็นพลเมืองตื่นรู้ ทำประโยชน์ต่อส่วนรวม เป็นนวัตกรรมสร้างสรรค์ทางสังคม มีความสุขทั้งมิติทางกาย ใจ สังคมและจิตวิญญาณ มีวิถีชีวิตที่พอเพียง มีความเป็นไทย และมีความสามารถเชิงการแข่งขันในเวทีโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี
- 2) ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และความยากจนลดลง เศรษฐกิจฐานรากมีความเข้มแข็งประชาชนทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากร การประกอบอาชีพ และบริการทางสังคมที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- 3) ระบบเศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและแข่งขันได้ โครงสร้างเศรษฐกิจปรับสู่เศรษฐกิจฐานบริการและดิจิทัล เน้นอุปสงค์นำการผลิต มีผู้ประกอบการรุ่นใหม่ และมีผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กที่เข้มแข็ง มีการลงทุนในการผลิตและบริการฐานความรู้ชั้นสูงใหม่ ๆ โดยกระจายฐานการผลิตและการให้บริการสู่ภูมิภาคเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ โดยเศรษฐกิจไทยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5 ต่อปีและมีปัจจัยสนับสนุน อาทิ ระบบโลจิสติกส์ พลังงาน และการลงทุนวิจัยและพัฒนา

4) ทูตทางธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อมสามารถสนับสนุนการเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงทางอาหาร พลังงาน และน้ำ

5) มีความมั่นคงในเอกราชและอธิปไตย สังคมปลอดภัย สามัคคี สร้างภาพลักษณ์ที่ดีและเพิ่มความเชื่อมั่นของนานาชาติต่อประเทศไทย ความขัดแย้งทางอุดมการณ์และความคิดในสังคมลดลงปัญหาอาชญากรรมลดลง ปริมาณความสูญเสียจากภัยโจรสลัดและการลักลอบขนส่งสินค้า และการค้ามนุษย์ลดลง มีความพร้อมในการปกป้องประชาชนจากการก่อการร้ายและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

6) มีระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย โปร่งใส ตรวจสอบได้กระจายอำนาจและมีส่วนร่วมจากประชาชน ลดปัญหาคอร์รัปชัน การใช้จ่ายภาครัฐต้องมีประสิทธิภาพสูงและมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและปรับตัวได้ทันกับยุคดิจิทัลเพิ่มขึ้น

## (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งสองฉบับที่เป็นหลักในการนำไปสู่การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัย เมื่อทราบถึงหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปี พ.ศ. 2550 ที่มุ่งเน้นการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้อำนาจแทนรัฐ ที่มีเจตนาเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย รวมไปถึงการกำหนดหลักความเสมอภาคกันในการรับการศึกษาอันเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ผู้วิจัยจะได้นำหลักการแห่งรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยดังกล่าวมาแนวทางในการกำหนดเป็นกรอบหรือทิศทางในจัดทำกฎต้นแบบเพื่อการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ภายใต้หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยและสามารถนำประโยชน์ที่ได้รับโดยชอบพัฒนาคุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา และยังสามารถสนับสนุนผู้ด้อยโอกาสให้ได้มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนในระดับอุดมศึกษาได้อย่างเท่าเทียมเสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเป็นสิ่งที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ โดยมีหลักการที่สำคัญว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 26)



นอกจากนั้นในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้มีการวางหลักเกี่ยวกับกรณีที่ต้องจัดการศึกษาอบรม และจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะวัฒนธรรมของชาติ (มาตรา 81)

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดกรอบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และที่สำคัญได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยว่า ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรืออยู่ในสถานะลำบาก ต้องได้รับสิทธิในการศึกษาและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น การจัดการศึกษาต้องได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 49 วรรคสอง)

นอกจากนั้นในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ยังได้กำหนดในเรื่องของแนวนโยบายด้านการศึกษา ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก (มาตรา 80)

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และที่สำคัญได้กำหนดหน้าที่ของรัฐว่า รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษา ดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย (มาตรา 54 วรรคสาม) ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 64) ให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ

ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่กฎหมายดังกล่าว การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาจะบรรลุเป้าหมายและสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าว ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย (มาตรา 65)

นอกจากนั้นรัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐ ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนา เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็น ผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้ เป็นไป ตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการ โดยมีชอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือ กระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณา ความคิดความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรม สำหรับ เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว (มาตรา 76)

ในส่วนของกฎหมายนั้น รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการ ดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน และดำเนินการให้ ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติ ตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกลบ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้ง เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการ พิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกลบให้สอดคล้องและเหมาะสม กับบริบทต่างๆ ที่ เปลี่ยนแปลงไป รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำเป็น พึ่ง กำหนดหลักเกณฑ์ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามชั้นตอน ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง (มาตรา 77)

จากที่กล่าวมาข้างต้น เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งสามฉบับที่เป็นหลักในการนำไปสู่การกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญอิสระในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ของมหาวิทยาลัย เมื่อทราบถึงหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปี พ.ศ. 2560 กฎหมายรัฐธรรมนูญได้ที่มุ่งเน้นการบัญญัติกฎหมายกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจแทนรัฐ ให้มีกรรมมาภิบาล และมีจริยธรรมให้จัดทำประมวลจริยธรรม ที่มีเจตนาเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย รวมไปถึงการกำหนดหลักความเสมอภาคกัน เน้นการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนในการจัดการการศึกษาอันเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพตามหลักนิติธรรม และธรรมาภิบาล ผลทำให้มีการตรากฎหมายลูกที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้มีจริยธรรมและธรรมาภิบาล

### (3) พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2562 พร้อมกับมีการแก้ไขพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ.2562 โดยให้มีการตั้งกระทรวงอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม แยกออกมาจากกระทรวงศึกษาธิการ วัตถุประสงค์ให้สถาบันอุดมศึกษามีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างพื้นฐานของการพัฒนากำลังคนของประเทศและการขับเคลื่อนประเทศไทยให้มีความเจริญก้าวหน้าตามนโยบายของรัฐบาล ประกอบกับปัจจุบันมีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก รวมทั้งมีการจัดการด้านการอุดมศึกษาที่หลากหลาย เพื่อให้การจัดการอุดมศึกษาและการพัฒนาบุคลากรของประเทศเป็นไปอย่างมีคุณภาพและมาตรฐานทัดเทียมนานาชาติ อารยประเทศ สมควรส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษามีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระทางวิชาการ สามารถพัฒนาผู้เรียนให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์มีองค์ความรู้ทางวิชาการในแขนงต่าง ๆ ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก มีการวิจัยและการสร้างนวัตกรรมให้แก่กลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมาย ตลอดจนสามารถถ่ายทอดเทคโนโลยีไปสู่ภาคส่วนต่างๆ อย่างเหมาะสม เพื่อสร้างความเป็นเลิศในทางวิชาการและมีทักษะขั้นสูงในการประกอบวิชาชีพ สามารถตอบสนองความต้องการของภาครัฐและภาคเอกชน ได้อย่างแท้จริง และส่งเสริมให้ผู้เรียนสามารถพัฒนาตนเองให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา มีคุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึก

รับผิดชอบต่อสังคม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและแก้ปัญหาให้แก่สังคมส่วนรวมได้ อันจะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

โดยเนื้อหาของพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ทุกส่วนล้วนแต่มีความสำคัญ แต่ในส่วนที่งานวิจัยนี้ได้นำมาศึกษา ประกอบด้วย

(1) หลักการของการจัดการอุดมศึกษา ซึ่งต้องประกอบด้วย

- หลักการรับผิดชอบต่อสังคม
- หลักเสรีภาพทางวิชาการ
- หลักความเป็นอิสระ
- หลักความเสมอภาค
- หลักธรรมาภิบาล
- หรือหลักการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(2) ประเภทและกลุ่มของสถาบันอุดมศึกษา

(3) หน้าที่และอำนาจของสถาบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย

(3.1) สถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- การจัดการศึกษา
- การวิจัยและการสร้างนวัตกรรม
- การบริการวิชาการแก่สังคม
- การทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม
- หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

(3.2) การจัดการศึกษา

- การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นใหม่ต้องคำนึงถึงเหตุผล ความคุ้มค่า และความจำเป็นของประเทศ รวมทั้งการขยายโอกาสทางการศึกษา

(3.3) การวิจัยและการสร้างนวัตกรรม

ในเรื่องนี้ได้กำหนดให้มีการทำการวิจัยและการสร้างนวัตกรรม ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้จะต้องสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของประเทศ เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาและแก้ปัญหาของประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรมและเพื่อความเจริญของงานทางวิชาการ

(3.4) การบริการวิชาการแก่สังคม

ในเรื่องนี้สถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่ในการให้บริการทางวิชาการ ให้คำปรึกษาทางวิชาการและถ่ายทอดองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจากการจัดการเรียนการสอน การวิจัยและการสร้าง

นวัตกรรมการแก้ภาครัฐภาคเอกชน ชุมชน และสังคม เพื่อนำความรู้ไปใช้ประโยชน์และส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

### (3.5) การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม

ในเรื่องนี้สถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่ในการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม โดยการอนุรักษ์ฟื้นฟู สืบสาน และเผยแพร่มรดกภูมิปัญญาท้องถิ่นและของชาติ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการวิเคราะห์ สังเคราะห์และบูรณาการการทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมกับการเรียนการสอนและกิจกรรมของผู้เรียน

#### (4) ข้อมูลการอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษานั้นแก่สาธารณะ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง

#### (5) ทรัพยากรอุดมศึกษา

ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษานั้น ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น รวมทั้งจัดหารายได้จากบริการของสถาบันอุดมศึกษา และเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาที่ไม่ขัดหรือแย้งกับนโยบาย วัตถุประสงค์ และภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา

#### (6) การควบคุมและกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา

ให้รัฐมนตรีมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา และให้สอดคล้องกับกฎหมาย นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนด้านการอุดมศึกษา และแผนด้านวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมของประเทศที่สถานนโยบายกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยสถานนโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ นวัตกรรมแห่งชาติ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในสังกัดของกระทรวงเป็นการเฉพาะ หลักการของการจัดการอุดมศึกษาตามมาตรา 9 รวมถึงการควบคุม มาตรฐานการศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ ในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินกิจการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงที่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการอุดมศึกษาอย่างร้ายแรง หรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือคณะกรรมการ มาตรฐานการอุดมศึกษา แล้วแต่กรณี แจ้งสภาสถาบันอุดมศึกษาให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น

ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาไม่ดำเนินการ ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือไม่สามรถแก้ไข ปัญหาดังกล่าวได้ ให้รัฐมนตรี โดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของคณะกรรมการการ อุดมศึกษาหรือ คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา แล้วแต่กรณี วินิจฉัยชี้ขาด สั่งให้กระทำการ ยับยั้ง หรือยุติ การดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวได้ ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของ รัฐในสังกัดของกระทรวง เห็นว่าการวินิจฉัยชี้ขาดหรือ การสั่งให้กระทำการ ยับยั้ง หรือยุติการ ดำเนินการตามวรรคสองมิชอบ ให้สามารถอุทธรณ์ต่อคณะรัฐมนตรีได้ การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ ทุเลาการดำเนินการตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้ ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี ในการดำเนินการนี้ คณะรัฐมนตรี อาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้ การกำกับดูแล ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเหมาะสม ความเป็นอิสระ และความแตกต่างของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละประเภท โดยมีคณะกรรมการการอุดมศึกษากำกับ ดูแลตรวจสอบมีหน้าที่ตรวจสอบการจัดการอุดมศึกษาและเสนอรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อมีคำสั่ง

#### (7) การคุ้มครองผู้เรียน

ในกรณีที่มีการวินิจฉัยชี้ขาดหรือสั่งการ หรือมีการสั่งให้สถาบันอุดมศึกษาระงับ การดำเนินการ หรือมีการไม่รับรองมาตรฐานการอุดมศึกษาของหลักสูตรการศึกษา อันมีผลกระทบ ต่อการเรียนการสอนหรือการสำเร็จการศึกษาของผู้เรียน ให้คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา กำหนดมาตรการเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษานั้นหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นดำเนินการเพื่อแก้ไขและ เยียวยาผู้เรียนที่ได้รับผลกระทบด้วยการดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดตามวรรคหนึ่งไม่มีผลให้ สภาสถาบันอุดมศึกษาหรืออธิการบดีซึ่งเป็นผู้อนุมัติหรือรับผิดชอบในการดำเนินการอันเป็นเหตุ ให้เกิดผลตามวรรคหนึ่งพ้นจากความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

ห้ามมิให้นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหาร อาจารย์ ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา ใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต ครอบงำให้ผู้เรียนกระทำ หรือไม่กระทำการใด

#### (9) บทกำหนดโทษ

ประกอบด้วย 2 ส่วน ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 โทษทางปกครอง ให้ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 30 วรรคสาม ให้เพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้ง สถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน มาตรา 74 หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานภาคเอกชนใดไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ถูกต้อง ตาม มาตรา 43 โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้กระทรวงมีหนังสือเตือนไปยังหัวหน้าหน่วยงานนั้นให้ ดำเนินการให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานภาคเอกชนที่ไม่ปฏิบัติ

ตามหนังสือเดือนตามวรรคหนึ่งภายในเวลาที่กำหนดให้ได้รับสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายตามที่สภานโยบายประกาศกำหนด โดยข้อเสนอของกระทรวง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามหนังสือเดือนตามวรรคหนึ่งโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษปรับ ทางปกครองไม่เกินห้าแสนบาท และต้องระวางโทษปรับเป็นรายวันอีกวันละห้าพันบาทจนกว่าจะปฏิบัติตามที่ กระทรวงร้องขอ

ส่วนที่ 2 โทษทางอาญา กำหนดให้ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำสั่งตามมาตรา 51 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามมาตรา 55 วรรคสอง อันเป็นที่สุด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหาร อาจารย์ ผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 72 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่การฝ่าฝืนมาตรา 72 เป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่ครอบงำให้ผู้เรียนกระทำการในทางเพศ ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักเป็นสองเท่าของโทษที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง

(4) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562

เนื่องจากการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงได้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 และกำหนดให้กระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับทุกประเภท และการอาชีวศึกษา แต่ไม่รวมถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น ที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากร เพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬา ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่มี กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวง

ส่วนในเรื่องของการจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวง ได้กำหนดให้มีองค์กรหลักที่เป็นคณะบุคคล ในรูปสภาหรือในรูปคณะกรรมการจำนวนสามองค์กร ได้แก่ สภากาการศึกษา คณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐาน และคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด (มาตรา 32)

ในส่วนของอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการอุดมศึกษา กำหนดให้ คณะกรรมการการอุดมศึกษา มีหน้าที่พิจารณาเสนอ โยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการ อุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการ ศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัด การศึกษา ระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษา ระดับ ปริญญาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง องค์กรประกอบ จำนวนกรรมการ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม หลักเกณฑ์ วิธีการสรรหา การเลือกและการแต่งตั้ง ประธานกรรมการ กรรมการ และกรรมการและเลขานุการ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจาก ตำแหน่งของกรรมการการอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น (มาตรา 35/1)

(5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562

เมื่อมีการแยกอำนาจหน้าที่การจัดการอุดมศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ โดยการ ยุบรวมกระทรวงวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีเป็นกระทรวงกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 จึงต้องตรากฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวง การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2562 เพื่อแบ่งแยกส่วนงานใหม่ให้สอดคล้อง กับกับกระทรวงใหม่ตามอำนาจหน้าที่ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้จะเห็นได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีระเบียบบริหาร ราชการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้น (มาตรา 8 (6)) ให้อำนาจรัฐมนตรีเป็นผู้ บังคับบัญชารับผิดชอบ กำหนดนโยบาย เป้าหมาย แผนงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผน แม่บท หรือตามที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภา (ตามมาตรา 15)

นอกจากนี้ยังได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ไว้ว่า (1) เสนอแนะต่อสถานโยบาย ในการจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนด้านการอุดมศึกษา เพื่อผลิตและพัฒนากำลังคนของ ประเทศที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนอื่น รวมทั้งนโยบายของรัฐบาล

(2) เสนอแนะกรอบวงเงินงบประมาณประจำปีด้านการอุดมศึกษาต่อสถานโยบาย รวมทั้งเสนอระบบการจัดสรรและบริหารงบประมาณแบบบูรณาการที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ตามกรอบ วงเงินดังกล่าวให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนด้านการอุดมศึกษา

(3) ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการพิจารณางบประมาณด้านการอุดมศึกษาตาม กฎหมาย ว่าด้วยสถานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติในการ พิจารณาคำขอ งบประมาณรายจ่ายประเภทงบลงทุนและงบเงินอุดหนุนในการพัฒนาความเป็นเลิศ



ของสถาบันอุดมศึกษา และการผลิตกำลังคนระดับสูงเฉพาะทางตามความต้องการของประเทศของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ในสังกัดของกระทรวง

(4) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำค่าของงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง

(5) เสนอต่อนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณางบประมาณด้านการอุดมศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยสถานโยบายการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมแห่งชาติ

(6) กำหนดมาตรฐานการอุดมศึกษาและการประกันคุณภาพการศึกษา โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสถาบันอุดมศึกษาด้วย

(7) รับรองและเพิกถอนการรับรองวิทยฐานะสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และรับรองมาตรฐาน การศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

(8) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี

(9) เสนอแนะและให้ความเห็นเชิงนโยบายเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ไม่อยู่ในสังกัดของกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรี

(10) เสนอแนะให้สภาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวง และสถาบันอุดมศึกษา เอกชนดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถบริหารจัดการได้อย่างมี ธรรมชาติ

(11) วินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลอย่างร้ายแรง

(12) วินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงหรือสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาอย่างร้ายแรง

(13) วางระเบียบการปฏิบัติราชการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกิจการต่าง ๆ ร่วมกันของ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงอันมิใช่กิจการของสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่งแห่งใด โดยเฉพาะ และกำหนดแนวทางการสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดของกระทรวงสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ

(14) รายงานผลการปฏิบัติตามแผนด้านการอุดมศึกษาต่อคณะรัฐมนตรีและสภานโยบาย

(15) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะรัฐมนตรี หรือสภานโยบายมอบหมาย การดำเนินการตาม (1) (2) (3) (4) (5) (8) (9) และ (11) รัฐมนตรีต้องดำเนินการโดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของคณะกรรมการการอุดมศึกษา ส่วนการดำเนินการตาม (6) (7) และ (12) รัฐมนตรีต้องดำเนินการโดยข้อเสนอแนะและความเห็นชอบของคณะกรรมการมาตรฐาน การอุดมศึกษา สำหรับการดำเนินการตาม (8) และ (9) คณะกรรมการมาตรฐานการอุดมศึกษา อาจให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีได้ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ส่งเสริมกำกับดูแลการอุดมศึกษา (มาตรา 17)

(6) พระราชบัญญัติการบริหารส่วนงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติแก้ไขการบริหารส่วนงานภายในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 นี้ มีสาระสำคัญเพื่อให้การบริหารส่วนงานภายในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงเป็นที่มาในการตราพระราชบัญญัตินี้ และได้กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของสถาบันการเงินว่าสถาบันอุดมศึกษา หมายความว่า สถานศึกษาของรัฐในสังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และกระทรวงอื่นที่จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา แต่ไม่รวมถึง สถานศึกษาของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษามาตรฐานและคุณภาพในการจัดตั้งหน่วยงานภายในว่า เพื่อประโยชน์ในการรักษามาตรฐานและคุณภาพในการจัดตั้งส่วนงานภายในคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขให้สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติได้

(7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2562 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับการจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษาวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.อ.” ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นประธาน

(2) ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(3) กรรมการซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิไม่น้อยกว่าแปดคน แต่ไม่เกินสิบคน

(4) กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาสองคน อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษา สองคน และผู้แทนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสองคนเป็นกรรมการ

(5) รองปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมซึ่ง ปลัดกระทรวง การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (3) ต้องดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ หรือไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเป็นผู้บริหารจากภาคเอกชนที่ประสบความสำเร็จในการบริหารงานเป็นที่ประจักษ์และไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคลด้านกฎหมายหรือด้านการบริหาร จัดการภาครัฐ ให้ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ตาม (3) ให้รัฐมนตรีดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งการได้มาซึ่งกรรมการตาม (3) และ (4) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ. กำหนด ทั้งนี้ กรรมการซึ่งแต่งตั้งจากนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาตาม (4) จะต้องไม่มาจากสถาบันอุดมศึกษาเดียวกัน

(8) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ ให้เจริญเติบโตอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงของโลกที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สมควรจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมขึ้น เพื่อให้มีการบูรณาการ การเรียนการสอน การวิจัย และการสร้างสรรค์นวัตกรรมด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและศาสตร์อื่นเข้าด้วยกัน และให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยในทิศทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติแผน และนโยบายในการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยกำหนดให้กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับ ทุกประเภท และการอาชีวศึกษา แต่ไม่รวมถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่นที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุนทรัพยากรเพื่อการศึกษา ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬาเพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ

และประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่มิกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ  
กระทรวงศึกษาธิการหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

นอกจากนี้ยังกำหนดให้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม  
มีส่วนราชการ ซึ่งประกอบด้วย (1) สำนักงานรัฐมนตรี โดยให้สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงวิทยาศาสตร์  
และเทคโนโลยีเป็นสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม  
และมีส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงวิทยาศาสตร์และ  
เทคโนโลยี พ.ศ. 2545 ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแบ่งส่วนราชการใหม่ในกระทรวงการอุดมศึกษา  
วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

(2) สำนักงานปลัดกระทรวง โดยให้สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงวิทยาศาสตร์  
และเทคโนโลยี เป็นสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ  
นวัตกรรม และมีส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง  
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการ  
แบ่งส่วนราชการใหม่ในกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

(3) กรมวิทยาศาสตร์บริการ โดยให้กรมวิทยาศาสตร์บริการ กระทรวงวิทยาศาสตร์  
และเทคโนโลยี เป็นกรมวิทยาศาสตร์บริการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ  
นวัตกรรม และมีส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมวิทยาศาสตร์บริการ  
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2545 ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแบ่งส่วนราชการ  
ใหม่ในกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

(4) สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ โดยให้สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงวิทยาศาสตร์  
และเทคโนโลยี เป็นสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและ  
นวัตกรรม และมีส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ  
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2561 ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแบ่งส่วนราชการ  
ใหม่ในกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

(5) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการ  
อุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงการ  
อุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และมีส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ  
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม  
ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแบ่งส่วนราชการใหม่ในกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย  
และนวัตกรรม

(6) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติซึ่งเป็นส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง เป็นสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และมีส่วนร่วมราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแบ่งส่วนราชการใหม่ในกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

ให้ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) (4) (5) และ (6) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง และมติของคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ขึ้นใช้บังคับ

#### (9) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดสำหรับการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายต่างๆ ทุกประเภทตามกฎหมายทุกฉบับ จะต้องนำหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขการใช้อำนาจในกรณีต่างๆ ตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้มาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจในการปฏิบัติงานของตน โดยหลักการสำคัญตลอดจนขั้นตอนและวิธีการใช้อำนาจที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทต้องคำนึงถึงและนำไปใช้ ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจทุกคนจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบก่อนการออกคำสั่ง หากว่าคำสั่งของตนจะกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลนั้น เพื่อให้เขาสามารถโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหักล้างก่อนการออกคำสั่ง หรือการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่ออกคำสั่งที่กระทบสิทธิของผู้อื่น จะต้องให้เหตุผลทั้งทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคำสั่ง และต้องแจ้งสิทธิและระยะเวลาของการอุทธรณ์คำสั่งไว้ในตัวคำสั่งดังกล่าว ตลอดไปจนถึงการกำหนดวิธีการในการแจ้งคำสั่งให้ทราบและปฏิบัติตามคำสั่ง สิทธิอุทธรณ์ระยะเวลาและหลักเกณฑ์การพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ การเพิกถอนคำสั่งหรือการเปลี่ยนแปลงคำสั่งเมื่อมีเหตุใดเหตุหนึ่งเกิดขึ้น ไปจนกระทั่งถึงการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่ทางปกครองผู้ออกคำสั่งเอง เป็นต้น

ข้อที่เป็นประเด็นสำคัญที่พึงตระหนักก็คือ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจกระทำการโดยมิชอบ และที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้น คดีส่วนใหญ่ที่ศาลพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่กระทำการโดยมิชอบหรือไม่ถูกต้องตาม

กฎหมายหรือเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนนั้นเป็นกรณีที่มาจากเหตุของการที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้มากกว่าการดำเนินการที่ขัดหรือแย้งกับบทกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละฉบับเสียอีก พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในมหาวิทยาลัยของรัฐ เพราะในการบริหารงานมหาวิทยาลัยมีขั้นตอนและวิธีการอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บริหารมหาวิทยาลัยอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิเช่น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่บุคลากร การลงโทษพักการศึกษาหรือการถอนชื่อนักศึกษาออกจากความเป็นนักศึกษา การออกระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของสภามหาวิทยาลัยหรือของอธิการบดีที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของนักศึกษาหรือบุคลากรของมหาวิทยาลัย เป็นต้น

(10) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ตลอดจนวาระการดำรงตำแหน่งไว้ อีกทั้งได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวดตามมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน ประกอบด้วย

(1) ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินในฐานะผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานอื่นของรัฐ ตาม ข้อ 7.8 ได้แก่ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (7.8.1.1) เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (7.8.2.1) เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (7.8.3.1) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (7.8.4.1) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (7.8.4.2) อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (7.8.4.3) และอธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (7.8.4.4)

สำหรับตำแหน่งอื่น ๆ ที่เคยกำหนดไว้ในข้อ 7.8 เดิม เช่น ตำแหน่งประธานกรรมการ และกรรมการกองทุนต่าง ๆ นายกสภามหาวิทยาลัยและคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยของ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการของ องค์การมหาชนต่าง ๆ จะไม่ต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 อีกต่อไป (ทั้งนี้ โดยผลของประกาศชุดที่ 6.1 ข้อ 3)

(2) สำหรับตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ นอกจากที่กล่าวไว้ใน ข้อ 7.8.4.1 แล้ว ประกาศชุดนี้กำหนดให้ไปอยู่ในกลุ่มของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง กล่าวคือ เลขธิการราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ (ข้อ 7.9.5) อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ข้อ 7.9.6) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (ข้อ 7.9.7) อธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น (7.9.8) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (7.9.9) อธิการบดี มหาวิทยาลัยทักษิณ (7.9.10) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ (7.9.11) อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (7.9.12) อธิการบดีมหาวิทยาลัยนวมินทราชินราชมงคล (7.9.13) อธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา (7.9.14) อธิการบดีมหาวิทยาลัยพะเยา (7.9.15) อธิการบดี มหาวิทยาลัยมหิดล (7.9.16) อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่โจ้ (7.9.17) อธิการบดีมหาวิทยาลัย ศรีนครินทรวิโรฒ (7.9.18) อธิการบดีมหาวิทยาลัยศิลปากร (7.9.19) อธิการบดีมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (7.9.20) อธิการบดีมหาวิทยาลัยสวนดุสิต (7.9.21) อธิการบดีสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย (7.9.22) อธิการบดีสถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา (7.9.23) อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีจิตรลดา (7.9.24) อธิการบดีสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (7.9.25) (ทั้งนี้ โดยผลของประกาศชุดที่ 6.1 ข้อ 4)

(3) ตำแหน่งนายกสภาและกรรมการสภาในสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดของรัฐทั้งหลาย ได้แก่ มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ มหาวิทยาลัยนครพนม มหาวิทยาลัยนเรศวร มหาวิทยาลัยนราธิวาสราชนครินทร์ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม มหาวิทยาลัยรามคำแหง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยราชภัฏตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยราชภัฏ มหาวิทยาลัยราชภัฏตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยราชภัฏ สถาบันการพลศึกษา สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนศิลป์ กับตำแหน่งประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการ กองทุนฟื้นฟูพัฒนาเกษตรกรรมกรณนโยบาย วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เหล่านี้ ก็จะไม่ต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 102 อีกต่อไป (ทั้งนี้ โดยผลของประกาศชุดที่ 6.1 ข้อ 5)

(11) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์กรในภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ใช้งบประมาณแผ่นดินและเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร มหาวิทยาลัยของรัฐจึงต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบควบคุมขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีอำนาจตรวจสอบควบคุมโดยทั่วไปซึ่งความสุจริต ถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจหน้าที่ และการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหลักเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้นด้วย โดยหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมของรัฐเหล่านี้ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และผู้ตรวจการแผ่นดิน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจตรวจสอบควบคุมในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือใช้อำนาจทางกฎหมายไปโดยไม่ถูกต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตำแหน่งหน้าที่หรือต่อราชการ และมีอำนาจที่จะเรียกพยานหลักฐานต่างๆ ไปตรวจสอบเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องที่มีการกล่าวหา ร้องเรียน และเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (ตั้งแต่ระดับผู้อำนวยการกองขึ้นไป) ไปให้ปากคำได้ และในกรณีที่เห็นว่าเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนมีมูล คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะชี้มูลความผิดอันจะนำไปสู่การดำเนินคดีต่อศาลอาญาและการดำเนินการทางวินัยต่อตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงซึ่งรวมถึงตำแหน่งอธิการบดีในมหาวิทยาลัยของรัฐซึ่งได้มีการกำหนดตำแหน่งไว้ในกลุ่มตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินด้วย

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจตรวจสอบบัญชี การจ่ายเงินและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการตรวจสอบภายหลัง กล่าวคือ ตรวจสอบบัญชีเมื่อสิ้นปีงบประมาณหรือเมื่อการใช้จ่ายงบประมาณได้เสร็จสิ้นไปแล้ว เพราะแม้ว่ามหาวิทยาลัยจะมีเงินรายได้ของตนเองนอกเหนือไปจากงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับ และรายได้ดังกล่าวไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินก็ตาม แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีอำนาจตรวจสอบความมืออยู่จริง และความถูกต้องของการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเหล่านี้ด้วย แต่จะเป็นการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับที่องค์กรผู้มีอำนาจในเรื่องดังกล่าว ซึ่งก็คือสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดขึ้น และการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจนำไปสู่การฟ้องร้องดำเนินคดีเรียกเงินคืนจากผู้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินไปโดยมิชอบ หรืออาจ



นำไปสู่การดำเนินการในทางอาญาหรือการถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยมาตรการทางวินัย โดยผ่านช่องทางที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ด้วย

นอกจากนี้ หากมีผู้ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำใด ๆ ของมหาวิทยาลัยของรัฐ และไปใช้สิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอีกองค์กรหนึ่ง ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยและหาทางแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนด้วยการเจรจาหาหนทางเยียวยาแก้ไขให้ ก็อาจใช้อำนาจขอใ้มหาวิทยาลัยชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งตัวแทนไปชี้แจงต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ในเรื่องที่มีการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับกิจการหรือการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เพื่อหาทางเยียวยาหรือแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจของมหาวิทยาลัยในกรณีดังกล่าวได้ด้วยเช่นกัน

(12) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ออกตามความในมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับ มาตรา 3/1 และมาตรา 71/10 (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 หลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาลตามพระราชกฤษฎีกาข้างต้นที่มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐในระบบบริหารราชการแผ่นดิน (ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น) และองค์กรที่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งรวมถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สรุปองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งหมายถึงหลักธรรมาภิบาล โดยมีความประสงค์จะให้ใช้บังคับกับส่วนราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีการปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับ กระทรวง ทบวง กรม ดังมีรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และกรอบแนวทางการดำเนินการที่สำคัญ ประกอบด้วย

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

(7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งได้บัญญัติขั้นตอนและกรอบการดำเนินงานเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ให้ปฏิบัติ เป็นหลักเกณฑ์หลักเกณฑ์และการบริหารบ้านเมืองที่ดี คือหลักธรรมาภิบาลในการบริหารขบ้านเมืองของภาครัฐ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ และเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้

(13) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

กฎหมายฉบับนี้มุ่งที่จะเปลี่ยนแปลงหลักการพื้นฐานและความเชื่อเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารและเอกสารของทางราชการในหน่วยงานของรัฐทุกประเภท รวมทั้งในมหาวิทยาลัยของรัฐ ทั้งที่เป็นหน่วยงานราชการและเป็นหน่วยงานในกำกับด้วย โดยกำหนดให้ใช้หลักการ “เปิดเผยเป็นหลักปกปิดเป็นข้อยกเว้น” สำหรับข้อมูลข่าวสารและเอกสารของราชการและของหน่วยงานของรัฐทุกประเภท แทนที่จะใช้หลักการในเรื่อง “เอกสารราชการย่อมเป็นความลับของทางราชการ” ดังที่เคยยึดถือกันมาก่อนหน้านี้กฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ กำหนดให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่ การจัดองค์กร แผนงาน แนวนโยบาย งบประมาณที่ได้รับ ตลอดจนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้ว รวมตลอดไปถึงแผนการดำเนินงานในอนาคต หรือเป้าหมายการปฏิบัติงาน ฯลฯ ในทุก ๆ เรื่องที่ไม่เข้าข้อยกเว้นที่ส่วนราชการอาจจะใช้ดุลยพินิจไม่เปิดเผยก็ได้ โดยจำกัดกรอบการยกเว้นไว้ค่อนข้างแคบ

กระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งใช้บังคับกับข้อมูลข่าวสารของราชการหรือที่ราชการได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือที่เก็บรักษาไว้ ที่ไม่ใช่ข้อมูลส่วนบุคคล กำหนดให้กระทำโดยการนำเอาเอกสารเกี่ยวกับประกาศ โครงสร้างการจ้ององค์กร อำนาจหน้าที่ กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ คำสั่ง ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา และหากเป็นข้อมูลทั่วไปประเภท นโยบาย ผลการวินิจฉัยตีความ แผนงาน งบประมาณ หรือสัญญาต่างๆ ฯลฯ จะต้องจัดเก็บไว้ให้ประชาชนทั่วไปตรวจสอบได้ในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้น นอกจากนั้นกฎหมายยังกำหนดให้บุคคลสัญชาติไทยทุกคน ไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ สามารถร้องขอให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ตนเองประสงค์จะตรวจสอบ และขอสำเนาข้อมูลหรือเอกสารนั้นได้ หากว่าไม่เข้าข้อยกเว้นที่การเปิดเผยจะเกิดความเสียหายแก่สถาบันพระมหากษัตริย์ และหน่วยงานนั้น เห็นว่าไม่เข้าข้อยกเว้นที่อาจปกปิดได้ เนื่องจากการเปิดเผยจะกระทบต่อความมั่นคงหรือทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือมิใช่กรณีที่เป็นข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เจ้าของข้อมูลไม่ยินยอมให้เปิดเผย และให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องจัดหาข้อมูลข่าวสารดังกล่าวให้ หรืออาจจะทำสำเนาให้ตามที่ร้องขอโดยอาจคิดค่าตอบแทนการทำสำเนาเอกสารด้วยก็ได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่เปิดเผยข้อมูลโดยอ้างว่าเข้าข้อยกเว้นที่มีให้เปิดเผย ผู้ร้องขอที่ไม่พอใจการไม่เปิดเผยข้อมูลอาจอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ที่มีสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการ ให้เรียกข้อมูลข่าวสารดังกล่าวไปตรวจสอบและไต่สวนคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเพื่อวินิจฉัยว่าควรจะให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือไม่ก็ได้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวมีผลผูกพันตามกฎหมายที่ หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะมีโทษทางอาญากำหนดไว้สำหรับการฝ่าฝืน และ โดยที่หลักการของกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักการของการให้เปิดเผย โดยมีข้อยกเว้นที่จำกัดมาก ดังนั้น เมื่อกรณีเข้าสู่การพิจารณาในชั้นอุทธรณ์ได้แย้งคำสั่งของหน่วยงานที่มีให้เปิดเผยข้อมูลต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คณะกรรมการดังกล่าวก็มักจะวินิจฉัยตามหลักการ ของกฎหมายโดยให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้ร้องขอทราบเป็นส่วนใหญ่

การตรากฎหมายในลักษณะเช่นนี้ขึ้นใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทั้งหลาย รวมตลอดถึงการมีผลบังคับต่อมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยในสังกัด และมหาวิทยาลัย ในกำกับเช่นนี้ เป็นไปเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงานในภาครัฐ ให้สามารถตรวจสอบ ความรับผิดชอบได้และทำให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานของรัฐได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ และจะต้องมีความสุจริต รอบคอบในการปฏิบัติงานเรื่องต่าง ๆ ให้สอดคล้องหรือเป็นไปตาม หลักเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ให้มากที่สุด เพราะเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้เป็นสิทธิของ ประชาชนในเอกสารหรือข้อมูลใดของหน่วยงานของรัฐได้ทั้งหมดเช่นนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ ตระหนักถึงสิทธิของประชาชนและโอกาสที่ตนจะถูกร้องขอให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการ สั่งการ การใช้ดุลยพินิจ หรือการเสนอความเห็นที่นำไปสู่การตัดสินใจสั่งการในเรื่องต่าง ๆ ก็ย่อม จะต้องใช้ความระมัดระวัง รอบคอบและตรวจสอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนเองอย่าง ละเอียดถี่ถ้วนเพื่อมิให้มีความผิดพลาดใด ๆ ในเอกสารราชการที่อาจถูกร้องขอให้เปิดเผยต่อ สาธารณะในภายหลังเมื่อใดก็ได้ อันจะส่งผลให้การใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ เป็นไปโดยถูกต้อง มีประสิทธิภาพ และเป็นไปภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และ เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงนั่นเอง

(14) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 39/2559 เรื่องการจัดการระเบียบ และแก้ไขปัญหาธรรมภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 39/2559 เรื่อง การจัดระเบียบและ แก้ไขปัญหาธรรมภิบาลในสถาบันอุดมศึกษา

ตามที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า สถาบันอุดมศึกษาบางแห่งเปิดการสอนและจัดการศึกษา ทั้งในและนอกสถานที่ตั้งโดยใช้หลักสูตรที่ไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐาน ผลกระทบที่มิปัญหา

ด้านคุณภาพและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ ซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ สภาสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งอาศัยอำนาจและช่องว่างทางกฎหมายดำเนินการในลักษณะที่สื่อเจตนาแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อให้คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป มีการกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้าม จนกระทั่งเกิดปัญหาร้องเรียนและฟ้องร้องทางคดีเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา แม้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้พยายามใช้กลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวแก้ไข ทบทวน หรือดำเนินการใหม่ในเรื่องต่าง ๆ แล้ว แต่ไม่อาจทำให้ปัญหาคลี่คลายได้โดยเร็ว การดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้จึงไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และส่งผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษาของประเทศโดยตรง ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปการศึกษาของรัฐบาลและสร้างไว้ซึ่งความเป็นสถาบันทางวิชาการชั้นสูงของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง จึงจำเป็นต้องแก้ไขสถานการณ์ความไม่ถูกต้องและไม่ชอบธรรมของการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพ และสร้างความมั่นใจให้แก่สังคมโดยรวมต่อไป โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ในคำสั่งนี้ “สถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่อยู่ในสังกัดและในกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ และให้หมายความรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนด้วย

ข้อ 2 ในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษากรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา หรืออธิการบดี ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจยับยั้งการแต่งตั้งหรือการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ข้อ 3 เพื่อให้การดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษามีประสิทธิภาพสูงสุด การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาจะดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาในเวลาเดียวกันเกินสามแห่งไม่ได้

(2) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาจำนวนสองแห่งแล้ว อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอีกได้ไม่เกินหนึ่งแห่ง

(3) ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาจำนวนหนึ่งแห่งแล้ว อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอีกได้ไม่เกินสองแห่ง

(4) ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาจำนวนสี่แห่งแล้ว ไม่อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาในเวลาเดียวกันนั้นได้อีก

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตามวรรคหนึ่ง ไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน เบี้ยประชุม หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดนอกเหนือจากในฐานะนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้น เว้นแต่เป็นไปตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนดหรือให้ความเห็นชอบ

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสองไม่นำมาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ

ข้อ 4 ให้คณะกรรมการการอุดมศึกษารายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเมื่อปรากฏว่าสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษาแห่งใดมีกรณี ดังต่อไปนี้

(1) จัดการศึกษาไม่เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษาหรือมาตรฐานหลักสูตร จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่นิสิตนักศึกษา ระบบการศึกษา สังคม หรือประเทศชาติ

(2) จงใจ หลีกเลียง หรือประวิงการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา หรือคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่สั่งการตามคำสั่งนี้หรือตามกฎหมาย

(3) นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษามีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริต

(4) ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในสถาบันอุดมศึกษาจนสภาสถาบันอุดมศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการการอุดมศึกษาอาจแต่งตั้ง คณะกรรมการคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือมอบหมายบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายคน ตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อน

ข้อ 5 เมื่อมีกรณีตามข้อ 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำ ของคณะกรรมการการอุดมศึกษามีอำนาจสั่งการให้สถานบันอุดมศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษา แห่งนั้นยับยั้งการรับนิสิตนักศึกษา ปิดหลักสูตร ยุติการจัดการศึกษา หรือดำเนินการอื่นใด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจ ขอข้อมูลจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือสั่งให้ดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการได้มา ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในสถาบันอุดมศึกษาภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือให้ดำเนินการใด ๆ เพื่อระงับ ยับยั้ง หรือยุติเหตุที่เกิดขึ้นนั้น

ข้อ 6 เมื่อมีกรณีตามข้อ 4 และปรากฏว่าสถานบันอุดมศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษา แห่งนั้นเป็นสถานบันอุดมศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วย สถานบันอุดมศึกษาเอกชน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการ การอุดมศึกษามีอำนาจสั่งให้สถานบันอุดมศึกษาแห่งนั้นอยู่ในความควบคุมของสำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษาตามมาตรา 86 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถานบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2556

ข้อ 7 ให้สถานบันอุดมศึกษาหรือสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการทางอาญา ทางละเมิดหรือทางวินัยแก่ผู้ซึ่งได้กระทำการให้เกิดเหตุตามข้อ 4 ด้วย

ข้อ 8 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการ อุดมศึกษากำหนดมาตรการให้สถานบันอุดมศึกษาแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ นิสิตนักศึกษาซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามข้อ 5 หรือข้อ 6 หรืออาจสั่งหรือมอบหมาย ให้สถานบันอุดมศึกษาอื่นร่วมดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายของนิสิตนักศึกษา เหล่านั้นด้วยก็ได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง สถานบันอุดมศึกษา ผู้บริหารสถานบันอุดมศึกษา หรือบุคลากรของสถานบันอุดมศึกษาที่ถูกดำเนินการตามข้อ 5 หรือข้อ 6 ไม่พ้นจากความรับผิดชอบใน ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่นิสิตนักศึกษา

ข้อ 9 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการ อุดมศึกษามีอำนาจสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดในสถานบันอุดมศึกษาหยุดการปฏิบัติหน้าที่ พ้นจาก ตำแหน่งหน้าที่หรือให้ไปปฏิบัติงานในหน่วยงานแห่งอื่น และแต่งตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลใด บุคคลหนึ่งหรือหลายคนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ในสถานบันอุดมศึกษานั้น

ในกรณีที่นายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาแห่งใดต้องหยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ทั้งคณะ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกสภาสถาบันอุดมศึกษาและกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินสิบห้าคน

ผู้ซึ่งถูกสั่งให้หยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไม่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน เบี้ยประชุม สิทธิประโยชน์ หรือเงินประจำตำแหน่งในตำแหน่งนั้น

ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ในสถาบันอุดมศึกษาตามคำสั่งนี้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน เบี้ยประชุม สิทธิประโยชน์ หรือเงินประจำตำแหน่ง ตามระเบียบของทางราชการหรือตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด แล้วแต่กรณี

ข้อ 10 ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งนี้ ที่ได้กระทำการไปตามอำนาจหน้าที่โดยสุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุ ย่อมได้รับความคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย แต่ไม่ตัดสิทธิผู้ได้รับความเสียหายที่จะเรียกร้องค่าเสียหายจากทางราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

ข้อ 11 การแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่นิสิตนักศึกษาตามข้อ 8 รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามคำสั่งนี้ ให้เบิกจ่ายจากสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นต้นเหตุแห่งการนั้น

ข้อ 12 เมื่อคำสั่งนี้มีผลใช้บังคับ ให้ดำเนินการตามคำสั่งนี้แก่มหาวิทยาลัยราชภัฏ สุรินทร์และมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิโดยทันที

การนำข้อ 4 ข้อ 5 ข้อ 6 ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 ข้อ 10 และข้อ 11 มาใช้บังคับแก่สถาบันอุดมศึกษาอื่น นอกจากสถาบันอุดมศึกษาตามวรรคหนึ่ง ซึ่งกระทำผิดกฎหมายหรือมีกรณีตามข้อ 4 และการแก้ไขเยียวยาโดยมาตรการปกติไม่อาจทำได้ หรือล่าช้าจนเกิดความเสียหายต่อระบบการศึกษาหรือนิสิตนักศึกษาจำนวนมาก ให้เป็นไปตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติประกาศกำหนด

ข้อ 13 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ

ข้อ 14 สถาบันอุดมศึกษาใดมิได้อยู่ในสังกัดหรือในกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ ให้รัฐมนตรีเข้าสังกัดหรือรัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลหรือรักษาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการหรือสั่งให้สถาบันอุดมศึกษานั้นปฏิบัติตามคำสั่งนี้ โดยอนุโลม โดยจะขอคำแนะนำจากคณะกรรมการการอุดมศึกษาด้วยหรือไม่ก็ได้

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำสั่งนี้ ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง

ข้อ 15 คำสั่งนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

2) กฎหมายที่จัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะของมหาวิทยาลัย

**(1) กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ**

มหาวิทยาลัยราชภัฏ เป็นกลุ่มมหาวิทยาลัยที่พัฒนามาจาก โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศ ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น วิทยาลัยครู หลังจากนั้นได้รับพระราชทานนาม “ราชภัฏ” จากพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ให้เป็นชื่อประจำสถาบัน พร้อมทั้ง พระราชทาน พระราชลัญจกรเป็นตราประจำมหาวิทยาลัย โดยในปัจจุบันมหาวิทยาลัยราชภัฏ มีอยู่ทั้งสิ้น 38 แห่งทั่วประเทศ ประกอบด้วย

- (1) มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี (มรภจ./KRU)
- (2) มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม (มจร./CRU)
- (3) มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี (มรท./TRU)
- (4) มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี (มรธ./DRU)
- (5) มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม (มรณ./NPRU)
- (6) มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา (มบส./BSRU)
- (7) มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร (มรภ.พน./PNRU)
- (8) มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา (มรอยุธยา./ARU)
- (9) มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี (มรภ.พบ./PBRU)
- (10) มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ (มรร./RRU)
- (11) มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี (มรรพ./RBRU)
- (12) มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ (มรว./VRU)
- (13) มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา (มร.สส./SSRU)
- (14) มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง (มรมจ./MCRU)
- (15) มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร (มรภ.กพ./KPRU)
- (16) มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงราย (มร.ช./CRRU)
- (17) มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ (มร.ชม./CMRU)
- (18) มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ (มรนว./NSRU)
- (19) มหาวิทยาลัยราชภัฏพิบูลสงคราม (มรพส./PSRU)
- (20) มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ (มรพช./PCRU)



- (21) มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง (มร.ลป./LPRU)
- (22) มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์ (มร.อค./UDRU)
- (23) มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช (มรภ.นศ./NSTRU)
- (24) มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต (มรภ./PKRU)
- (25) มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา (มรย./YRU)
- (26) มหาวิทยาลัยราชภัฏสงขลา (มรภ.สข./SKRU)
- (27) มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี (มรส./SRU)
- (28) มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ (มชย./CPRU)
- (29) มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา (มร.นม./NRRU)
- (30) มหาวิทยาลัยราชภัฏบุรีรัมย์ (มรภ.บร./BRU)
- (31) มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม (มรม./RMU)
- (32) มหาวิทยาลัยราชภัฏร้อยเอ็ด (ม.รอ./RERU)
- (33) มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย (มรล./LRU)
- (34) มหาวิทยาลัยราชภัฏศรีสะเกษ (มรภ.ศก./SSKRU)
- (35) มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร (มรสน./SNRU)
- (36) มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ (ม.รภ.สร./SRRU)
- (37) มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี (มร.อค./UDRU)
- (38) มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี (มรภ.อบ./UBRU)

จากมหาวิทยาลัยราชภัฏทั้ง 38 แห่งที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ได้มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้น ได้มีสาระสำคัญและเกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังนี้

#### การได้มาซึ่งสภามหาวิทยาลัย

ในส่วนของการจัดตั้งสภามหาวิทยาลัยขึ้นนั้น สภามหาวิทยาลัยจะต้องประกอบด้วย (1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย (3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่ง รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ (4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย และมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (3) และ (5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

จากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (2) (3) และ (4) ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต้องมาจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ด้านการศึกษา มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กฎหมาย การงบประมาณ และการเงิน การบริหารงานบุคคล การปกครองส่วนท้องถิ่น การศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม และด้านอื่น ๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัยเห็นสมควร ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากบุคคลในเขตพื้นที่บริการ การศึกษาของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

การแต่งตั้งรองอธิการบดีนั้น ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่ง ซึ่งมีใช้กรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (3) เป็นเลขานุการสภามหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของอธิการบดี

การตั้งอุปนายกสภามหาวิทยาลัย ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นอุปนายกสภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่แทนนายกสภามหาวิทยาลัยเมื่อนายกสภามหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย

ส่วนในเรื่องของคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (3) (4) และ (5) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ

#### วาระการดำรงตำแหน่งของสภามหาวิทยาลัย

ให้นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) ขาดคุณสมบัติของการเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเภทนั้น ๆ (4) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก (5) สภามหาวิทยาลัยให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่องต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ (6) เป็นบุคคลล้มละลาย (7) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

การพ้นจากตำแหน่งตาม (5) ต้องเป็นไปตามมติสองในสามของจำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัยเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และได้มีการดำเนินการให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งแทนแล้ว ให้ผู้นั้นอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน แต่ถ้าวาระการดำรงตำแหน่งเหลืออยู่น้อยกว่าเก้าสิบวันจะไม่ดำเนินการให้มีผู้ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้ ให้สภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยกรรมการสภามหาวิทยาลัยเท่าที่มีอยู่มีอำนาจและปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 18 ต่อไปได้

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่ ให้นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะได้มีนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่แล้ว

ให้มีการดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง

### อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายและอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การผลิตและส่งเสริมวิทยฐานะครู การทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรม การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

(2) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้

(3) กำกับมาตรฐานการศึกษา การประกันคุณภาพการศึกษา การเปิดสอนของมหาวิทยาลัย และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

(4) อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญา และประกาศนียบัตร

(5) พิจารณาการจัดตั้ง การรวมและการยุบเลิกสำนักงานวิทยาเขต บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์ ส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการหรือหน่วยงานของส่วนราชการดังกล่าว

(6) อนุมัติการรับสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัย หรือยกเลิกการสมทบ

(7) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด

(8) พิจารณาเสนอเรื่องเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ

(9) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ รองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ

(10) แต่งตั้งและถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย

(11) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

(12) ออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน การจัดการรายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(13) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามอบหมาย

(14) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

(15) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัย ตามที่อธิการบดีหรือสภาวิชาการเสนอ และอาจมอบหมายให้อธิการบดีหรือสภาวิชาการปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยได้

(16) ส่งเสริม สนับสนุนและแสวงหาวิธีการเพื่อพัฒนาความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัยตลอดจนการปฏิบัติการร่วมกันกับสถาบันอื่น

(17) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้รับบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

#### **การตรวจสอบสภามหาวิทยาลัย**

การตรวจสอบสภามหาวิทยาลัยให้มีคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย

ให้คณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายงบประมาณการจัดการศึกษาการวิจัย ดังนี้

(1) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดี โดยรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดี ประกอบการประเมินผลงาน

(2) รายงานผลการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลงานของมหาวิทยาลัยและของอธิการบดีพร้อมความเห็นต่อสภามหาวิทยาลัยทุกปี

## (2) กลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล

จากแนวทางการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการบริหารจัดการสู่สถานศึกษาระดับอุดมศึกษา เพื่อให้สถานศึกษาของรัฐดำเนินการโดยบริหารจัดการได้โดยอิสระ และมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการภายใต้การกำกับดูแลของสภาการศึกษาแห่งชาติ และเพื่อให้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการและยกระดับสถานะสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เน้นทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี อีกทั้งสามารถจัดการศึกษาได้ถึงระดับปริญญาโท ปริญญาเอก จึงได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ทั้ง 9 แห่งขึ้น โดยมีการรวมวิทยาเขตที่อยู่ใกล้เคียงกันจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล จำนวน 9 แห่ง

จากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2548 ซึ่งได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 มีผลให้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลเดิมตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2518 ปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลทั้ง 9 แห่ง ประกอบด้วย

- (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี
- (2) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ
- (3) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก
- (4) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร
- (5) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
- (6) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา
- (7) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลศรีวิชัย
- (8) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ
- (9) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน

จากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีทั้ง 9 แห่งที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แต่ละแห่งได้มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้น ได้มีสาระสำคัญและเกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังนี้

## สภามหาวิทยาลัย

### การได้มาซึ่งสภามหาวิทยาลัย

การได้มาซึ่งสภามหาวิทยาลัยให้มีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย (1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี ประธานกรรมการส่งเสริมมหาวิทยาลัย และประธานสภาคณาจารย์และพนักงาน (3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากคณบดีหนึ่งคน จากผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะหนึ่งคน จากกรรมการสภาวิชาการตามมาตรา 19 (3) หนึ่งคน และจากกรรมการสภาวิชาการตามมาตรา 19 (4) หนึ่งคน (4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสองคน ซึ่งเลือกตั้งจากคณาจารย์ประจำหนึ่งคน และพนักงานอื่นซึ่งมิใช่คณาจารย์หนึ่งคน (5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของ กรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (2) (3) และ (4) ในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจำนวนไม่น้อยกว่าสองคน (6) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินสองคน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของทบวงมหาวิทยาลัย (7) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสองคน ซึ่งได้แก่นายก สภามัคมนักศึกษาเก้าหนึ่งคน และเลือกจากนักศึกษาเก้าที่เป็นบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยอีกหนึ่งคน

ส่วนในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒินั้น ได้มีการกำหนดให้คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการ เลือก หรือเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ

ในเรื่องของการแต่งตั้งอุปนายกสภามหาวิทยาลัยนั้น ได้กำหนดให้ให้สภามหาวิทยาลัยเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตั้งหนึ่ง เป็นอุปนายกสภามหาวิทยาลัย และให้อุปนายกสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่แทนนายกสภามหาวิทยาลัย เมื่อนายกสภามหาวิทยาลัย ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย

ในเรื่องของการแต่งตั้งเลขานุการสภามหาวิทยาลัย ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัย แต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภามหาวิทยาลัยโดยคำแนะนำของอธิการบดี

### วาระการดำรงตำแหน่งของสภามหาวิทยาลัย

ในเรื่องของวาระการดำรงตำแหน่งของสภามหาวิทยาลัยนั้น ได้กำหนดให้นายกสภา มหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี แต่จะทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หรืออาจได้รับเลือกหรือได้รับเลือกตั้งใหม่อีกได้

การพ้นจากตำแหน่งกรณีอื่นๆ ได้กำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย พ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ถอดถอน (4) ขาดคุณสมบัติของการเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเภทนั้น (5) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ (6) เป็นบุคคลล้มละลาย (7) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือ ได้มีการเลือกหรือเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทนแล้ว ให้ผู้ที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือ ได้รับเลือกหรือ ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้น ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือยังมีได้เลือกหรือเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยอื่นขึ้นมาใหม่ ให้นายกสภามหาวิทยาลัย หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือได้มีการเลือก หรือเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยอื่นขึ้นมาใหม่แล้ว

#### **การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย**

สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) วางนโยบาย และอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 7

(2) วางระเบียบ ออกประกาศ ข้อกำหนด และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้วางระเบียบและออกข้อบังคับสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

(3) อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิตอนุปริญญา และประกาศนียบัตร

(4) อนุมัติการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกคณะ สถาบัน สำนัก หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ รวมทั้งการแบ่งส่วนงานของหน่วยงานดังกล่าว

- (5) อนุมัติการรับเข้าสมทบหรือยกเลิกการสมทบซึ่งสถาบันการศึกษาชั้นสูง และสถาบันวิจัย
- (6) อนุมัติการเปิดสอนและหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด รวมทั้งการยุบรวมหรือยกเลิกหลักสูตร
- (7) พิจารณาสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี และดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ถอดถอน อธิการบดี
- (8) พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน ศาสตราจารย์และศาสตราจารย์พิเศษ
- (9) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการ สำนัก หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะและศาสตราจารย์เกียรติคุณ
- (10) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการ กำหนดตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์อย่างอื่น การบรรจุและแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง
- (11) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดหารายได้ ออกข้อบังคับและวางระเบียบ ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย
- (12) อนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของ มหาวิทยาลัย
- (13) แต่งตั้งและถอดถอนกรรมการสภาวิชาการ และกรรมการส่งเสริม มหาวิทยาลัย
- (14) แต่งตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อกระทำ การใด ๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย
- (15) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ ของผู้ใดโดยเฉพาะ
- (16) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะ เทียบเท่าคณะ



### (3) กลุ่มมหาวิทยาลัยของรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือมหาวิทยาลัยรัฐ เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับอุดหนุนงบประมาณส่วนใหญ่จากรัฐ ซึ่งหมายถึงสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา (เดิมคือ ทบวงมหาวิทยาลัย) ปัจจุบันประกอบด้วย

- (1) มหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์
- (2) มหาวิทยาลัยนครพนม
- (3) มหาวิทยาลัยราชภัฏวราชนครินทร์
- (4) มหาวิทยาลัยนเรศวร
- (5) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
- (6) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- (7) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
- (8) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
- (9) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- (10) สถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน

จากมหาวิทยาลัยของรัฐที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แต่ละแห่งได้มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้น ได้มีสาระสำคัญและเกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังนี้

#### สภามหาวิทยาลัย

##### การได้มาซึ่งสภามหาวิทยาลัย

ในเรื่องของสภามหาวิทยาลัยได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย (1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัย โดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิการบดี และประธานสภาคณาจารย์และข้าราชการ (3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนห้าคน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดีผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ (4) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนห้าคน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย และมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (3) (5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคน ซึ่งเลือกจากข้าราชการหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีใช้คณาจารย์ประจำ (6) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบห้าคน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ให้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสิ่งแวดล้อม กฎหมาย การงบประมาณ

และการเงิน การบริหารงานบุคคล การศึกษา เศรษฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน โดยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คนต้องมีภูมิลำเนาหรือมีถิ่นที่อยู่ในจังหวัดกาฬสินธุ์

ในเรื่องของเลขานุการสภามหาวิทยาลัย ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่ง ซึ่งมีใช้กรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นเลขานุการสภามหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของอธิการบดี

ในเรื่องของอุปนายกสภามหาวิทยาลัย ได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นอุปนายกสภามหาวิทยาลัย และให้อุปนายกสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่แทนนายกสภามหาวิทยาลัย เมื่อนายกสภามหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย แต่ถ้าหากเกิดกรณีที่อุปนายกสภามหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอุปนายกสภามหาวิทยาลัย ให้สภามหาวิทยาลัยเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งทำหน้าที่แทนนายกสภามหาวิทยาลัย

#### วาระการดำรงตำแหน่งของสภามหาวิทยาลัย

กำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรืออาจได้รับเลือกใหม่อีกได้

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระและได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือทำการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งแทนแล้ว ให้ผู้ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือได้รับเลือกอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลือของกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือเลือกไว้ก่อนแล้วนั้น แต่ถ้าวาระการดำรงตำแหน่งเหลืออยู่น้อยกว่าเก้าสิบวันจะไม่ดำเนินการให้มีผู้ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่งตามวาระและยังมิได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่ ให้นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งพ้นจากตำแหน่ง ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้มีนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยใหม่แล้ว

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมิได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ ให้สภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยกรรมการสภามหาวิทยาลัยเท่าที่มีอยู่

การพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่น ๆ มีดังนี้ (1) ตาย (2) ลาออก (3) ขาดคุณสมบัติของการเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยประเภทนั้น (4) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก (5) สภามหาวิทยาลัยมีมติให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย

บกพร่องต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ (6) เป็นบุคคลล้มละลาย (7) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

### การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) วางนโยบายและแนวทางในการพัฒนามหาวิทยาลัย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย
- (2) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ สำหรับส่วนราชการนั้นได้
- (3) พิจารณาการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกส่วนราชการของมหาวิทยาลัย ตามมาตรา 9 รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการดังกล่าว
- (4) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด
- (5) อนุมัติการรับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัย หรือยกเลิกการสมทบ
- (6) อนุมัติการจัดการศึกษาหรือดำเนินการวิจัยร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูง หรือสถาบันอื่น หรือยกเลิกการจัดการศึกษาหรือดำเนินการวิจัยร่วม
- (7) อนุมัติให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิตชั้นสูง ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญาและประกาศนียบัตร รวมทั้งอนุมัติการให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์
- (8) พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และพิจารณาถอดถอนนายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 16 (6) อธิการบดี ศาสตราจารย์และศาสตราจารย์พิเศษ
- (9) แต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ
- (10) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ และหัวหน้าส่วนราชการ
- (11) กำกับมาตรฐานการศึกษา และประกันคุณภาพการศึกษาภายในมหาวิทยาลัย
- (12) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยและอธิการบดี

(13) ออกระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงาน การเงิน การจัดหา รายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(14) ออกระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการระดมทุนและทรัพยากร ส่งเสริม การจัดตั้งและการบริหารกองทุนเพื่อส่งเสริมการศึกษาของชุมชนในท้องถิ่น

(15) อนุมัติงบประมาณรายจ่ายจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

(16) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและตามที่คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามอบหมาย

(17) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลเพื่อพิจารณาและ เสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใด หรือมอบหมายให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

(18) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัย ตามที่อธิการบดีเสนอ และอาจมอบหมายให้อธิการบดีปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดอันอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยได้

(19) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้รับบุให้เป็นหน้าที่ ของผู้ใดโดยเฉพาะ

#### (4) มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

แนวความคิดที่จะนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบนั้นมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2507 ซึ่ง ผู้บริหารและคณาจารย์ของมหาวิทยาลัยได้ยื่นหลักการต่อจอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ไม่ได้รับการเห็นชอบ เพียงแต่ได้มีการจัดตั้ง “ทบวงมหาวิทยาลัย” (ปัจจุบันคือ สำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือ สกอ.) ขึ้น เพื่อดูแลมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้นในยุคนี้ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงได้ย้ายไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย จากเดิมที่สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยก็ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบของระบบราชการ เช่นเดิม ซึ่งทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน จึงได้มีความพยายามที่จะนำมหาวิทยาลัยออก นอกระบบราชการเรื่อยมา

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2541 นโยบายการออกนอกระบบก็ได้เป็น ข้อตกลงหนึ่งที่ผูกพันกับสัญญาการกู้ยืมเงินกับธนาคารพัฒนาเอเชีย โดยรัฐบาลมุ่งหมายลด งบประมาณในส่วนราชการให้สามารถเลี้ยงตนเองและบริหารงบประมาณเองได้ ในช่วงปี พ.ศ. 2542 เริ่มมีการเสนอให้มหาวิทยาลัยหรือคณะวิชาที่ดั่งขึ้นใหม่ "ออกนอกระบบ" ราชการ และมีกร หยุดรับข้าราชการเข้ามาในมหาวิทยาลัยรัฐเดิมทั้งหมด ตำแหน่งที่บรรจุเข้ามาใหม่ เรียกว่า

“พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” ซึ่งมีกรอบเงินเดือนและสวัสดิการแตกต่างจากข้าราชการเดิม และหากผู้ที่เกษียณราชการไปให้ตำแหน่งและเงินเดือนนั้นเปลี่ยนเป็นตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาในตำแหน่งเริ่มบรรจุใหม่เท่านั้น

ในรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เริ่มมีความพยายามนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบอีกครั้งแต่มีการคัดค้าน ดังนั้นจึงยังไม่มี การนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบในช่วงนี้ ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วิจิตร ศรีสอ้าน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ก็ได้เสนอคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐของแต่ละมหาวิทยาลัยอีกครั้ง

ในปัจจุบันมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบด้วย

- (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- (2) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- (3) มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- (4) มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
- (5) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- (6) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- (7) มหาวิทยาลัยมหิดล
- (8) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
- (9) มหาวิทยาลัยบูรพา
- (10) มหาวิทยาลัยทักษิณ
- (11) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- (12) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- (13) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
- (14) มหาวิทยาลัยพะเยา
- (15) มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช
- (16) สถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา
- (17) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- (18) มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- (19) มหาวิทยาลัยสวนดุสิต
- (20) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (21) สถาบันบัณฑิตศึกษาจุฬาภรณ์

- (22) วิทยาลัยวิทยาศาสตร์การแพทย์เจ้าฟ้าจุฬาภรณ์
- (23) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
- (24) มหาวิทยาลัยศิลปากร
- (25) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- (26) มหาวิทยาลัยแม่โจ้
- (27) สถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย
- (28) สถาบันเทคโนโลยีจิตรลดา

จากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่กล่าวมาข้างต้นนั้น แต่ละแห่งได้มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้น ได้มีสาระสำคัญและเกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังนี้

#### สภามหาวิทยาลัย

##### การได้มาซึ่งสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย (1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบห้าคน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัย (3) อธิการบดี (4) นายกสภามคหิษย์เก่ามหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น ประธานสภาพนักงาน และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย (5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีจำนวนหนึ่งคน เลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 9 (4) และ (5) จำนวนสองคน และเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 9 (6) (7) และวรรคสองจำนวนหนึ่งคน (6) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสี่คน ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำจำนวนสามคนและเลือกจากพนักงานมหาวิทยาลัยซึ่งมิใช่คณาจารย์ประจำจำนวนหนึ่งคน

ในเรื่องของหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหานายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ซึ่งในจำนวนนี้ต้องสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนดจำนวนหนึ่งคน

ในเรื่องของคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยตาม (5) และ (6) ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

ให้สภามหาวิทยาลัยเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นอุปนายกสภามหาวิทยาลัย และให้อุปนายกสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่แทนนายกสภามหาวิทยาลัยเมื่อนายกสภามหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย

หากอุปนายกสภามหาวิทยาลัยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือเมื่อไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอุปนายกสภามหาวิทยาลัย ให้สภามหาวิทยาลัยเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งทำหน้าที่แทนนายกสภามหาวิทยาลัย

ให้สภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งรองอธิการบดีคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภามหาวิทยาลัย และจะให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้

**คุณสมบัติของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ**  
นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ควรมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ มีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย
- (2) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่หรือผู้มีตำแหน่งบริหารในพรรคการเมือง
- (3) มีคุณสมบัติอื่น ๆ ตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

#### **วาระการดำรงตำแหน่งของสภามหาวิทยาลัย**

กำหนดให้นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งใหม่อีกได้

กรรมการสภามหาวิทยาลัยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปีและอาจได้รับเลือกใหม่อีกได้

การพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่น ๆ มีดังนี้ (1) ตาย (2) ลาออก (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยในประเภทนั้น (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ (5) เป็นบุคคลล้มละลาย (6) สภามหาวิทยาลัยมีมติให้ถอดถอนด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด (7) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

ในกรณีที่ตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใดและยังมีได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยกรรมการสภามหาวิทยาลัยเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือได้มีการแต่งตั้งหรือเลือกผู้ดำรงตำแหน่งแทนแล้ว ให้ผู้ที่ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งหรือได้รับแต่งตั้งหรือได้รับเลือกอยู่

ในตำแหน่งเพียงเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน แต่ถ้าวาระการดำรงตำแหน่งเหลืออยู่น้อยกว่าเก้าสิบวัน จะไม่ดำเนินการให้มีผู้ดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

ในกรณีที่นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือยังมีได้เลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยอื่นขึ้นใหม่ ให้นายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยหรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ หรือเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยอื่นขึ้นใหม่แล้ว

#### การใช้อำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย

ให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

(1) กำหนดทิศทาง เป้าหมายของมหาวิทยาลัย และวางนโยบาย รวมทั้งอนุมัติแผนพัฒนาของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

(2) ออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งของมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย และอาจมอบหมายให้มหาวิทยาลัยหรือส่วนงานใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปได้

(3) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

(4) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหาร การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

(5) อนุมัติการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกส่วนงานของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการแบ่งหน่วยงานภายในของส่วนงานดังกล่าว

(6) อนุมัติการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคล ตลอดจนกำหนดนโยบายขององค์กรดังกล่าว

(7) กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการจัดหารายได้ จัดหาแหล่งทุนและทรัพยากรอื่น

(8) อนุมัติการตั้งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัย

(9) อนุมัติหลักสูตรการศึกษาและการเปิดสอน รวมทั้งการปรับปรุง การยุบรวม หรือการยกเลิกหลักสูตรการศึกษา

(10) อนุมัติการรับเข้าสมทบหรือการยกเลิกการสมทบกับสถานศึกษาชั้นสูง หรือสถาบันอื่น



(11) อนุมัติการจัดการศึกษาร่วมและยกเลิกการจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษา  
ชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยอื่น

(12) อนุมัติการให้ปริญญา อนุปริญญา และประกาศนียบัตร ทั้งของมหาวิทยาลัย  
และที่มหาวิทยาลัยจัดการศึกษาร่วมกับสถานศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยอื่น รวมทั้งอนุมัติการให้  
ปริญญาเกิตติมศักดิ์

(13) แต่งตั้งและถอดถอนประธานและกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย  
และประธานและกรรมการสภาวิชาการ

(14) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อ  
กระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งมอบอำนาจให้คณะกรรมการ  
คณะอนุกรรมการหรือบุคคลดังกล่าวทำการแทน แล้วรายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ

(15) พิจารณาคำเนิการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และพิจารณา  
ถอดถอน นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ อธิการบดี ศาสตราจารย์  
และศาสตราจารย์พิเศษ

(16) แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี และหัวหน้าส่วนงานตามมาตรา 9

(17) แต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วย  
ศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ และผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตาม  
มาตรา 56 วรรคสาม

(18) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของอธิการบดีและหัวหน้าส่วน  
งานตามมาตรา 9 (4) (5) (6) (7) และวรรคสอง

(19) รับรองรายงานประจำปีของมหาวิทยาลัยและเสนอรายงานนั้นต่อรัฐมนตรี  
เพื่อทราบ

(20) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัยที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่  
ของส่วนงานใดหรือของผู้ใดโดยเฉพาะ

#### **การตรวจสอบสภามหาวิทยาลัย**

(1) ให้มหาวิทยาลัยวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีอันถูกต้อง แยกตามส่วนงาน  
ของมหาวิทยาลัย มีสมุดบัญชีลงรายการแยกตามประเภทของสินทรัพย์ หนี้สิน ทุน รายได้ และ  
ค่าใช้จ่ายตามความเป็นจริง พร้อมด้วยข้อความอันเป็นที่มาของรายการนั้น ๆ การบันทึกรายการใน  
สมุดบัญชีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป

(2) ให้มหาวิทยาลัยจัดทำงบการเงินและบัญชีรายรับและรายจ่ายส่งผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัยภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี วันเริ่มและวันสิ้นปีบัญชีของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามประกาศของมหาวิทยาลัย

(3) ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกซึ่งสภามหาวิทยาลัยแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของมหาวิทยาลัยและให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของมหาวิทยาลัยทุกรอบปีบัญชี

(4) ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัย เพื่อการนี้ให้มีอำนาจสอบถามอธิการบดีและผู้บริหารในมหาวิทยาลัยและเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัยเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

(5) ให้ผู้สอบบัญชีทำรายงานผลการสอบบัญชีและการเงินเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี เพื่อสภามหาวิทยาลัยเสนอต่อรัฐมนตรีให้มหาวิทยาลัยโฆษณารายงานประจำปีของปีที่สิ้นไปนั้น แสดงบัญชีงบดุล บัญชีทำการและบัญชีรายรับและรายจ่ายที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้ว พร้อมทั้งแสดงผลงานของมหาวิทยาลัยในปีที่ล่วงมาและแผนงานที่จะจัดทำในปีต่อไปภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

(6) ให้มหาวิทยาลัยจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายใน เพื่อตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยและรายงานผลการตรวจสอบโดยตรงต่อนายกสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(7) ให้อธิการบดีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

#### การกำกับดูแล

(1) รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วให้ผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี

(2) บรรดาเรื่องที่มีมหาวิทยาลัยจะต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

## 5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

5.1 รายงานวิจัย เรื่อง ปฏิรูปสภามหาวิทยาลัย ปฏิรูปอุดมศึกษา โดย ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน

จากการศึกษารายงานการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า ความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับอำนาจที่รัฐบาลมอบให้ในการบริหารมหาวิทยาลัยในกำกับ คือ บทบาทของสภามหาวิทยาลัยเพื่อให้องค์คณะบุคคลบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว และอิสระในการบริหารและการจัดการศึกษาทุกระดับ หน่วยที่สำคัญที่สุดในระบบการศึกษา คือ สถานศึกษาที่เป็นเช่นนั้นเพราะเหตุผลของการศึกษา เกิดที่สถานศึกษา ไม่ได้เกิดที่กระทรวงหรือที่อื่นใด แต่เกิดในสถานศึกษา ดังนั้น การส่งบุตรหลานเข้ารับการศึกษามหาวิทยาลัย บุคคลที่สำคัญที่เกี่ยวข้องคือ ครูผู้สอน ตัวผู้เรียนและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เมื่อใดที่ต้องการปฏิรูปมหาวิทยาลัยหรืออุดมศึกษาต้องปฏิรูปที่ตัวสถาบันอุดมศึกษา เพราะเป็นแหล่งดำเนินการกิจ 4 ด้านของสถาบัน อุดมศึกษา (สอน วิจัย บริการวิชาการ ทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม) ดังนั้น ผู้สนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายของสถาบันอุดมศึกษาและมีอำนาจสูงสุดที่รัฐบาลถ่ายโอนให้ (สภามหาวิทยาลัย) ต้องเป็นองค์กรคณะบุคคลใช้อำนาจและรองรับการใช้ อำนาจเฉพาะตัวเป็นองค์กรรวมของผู้ที่เป็นองค์ประกอบ สถาบัน อุดมศึกษา ต้องทำหน้าที่เป็น

1) ผู้กำกับ และผู้ปกครอง (GOVERNANCE)

2) REGULATORY BODY เป็นองค์กรออกกฎระเบียบข้อบังคับ และแนวทางสู่การปฏิบัติของสถาบันอุดมศึกษา

หน้าที่ที่สำคัญที่สุด คือ การแต่งตั้งผู้นำสถาบันอุดมศึกษา (อธิการบดี) ซึ่งเป็นผู้รับนโยบายสู่การปฏิบัติโดยการติดตามผลการดำเนินงานของผู้บริหารและประเมินผลการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยเองด้วย ทั้งนี้หลักสำคัญ คือ การบริหารจัดการตนเอง “อัตตาภิบาล” (SELF GOVERNANCE)

อีกทางหนึ่ง วิธีการได้มาของกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่ดีพร้อมกับการสร้างและพัฒนา กลไกการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดของการปฏิรูปอุดมศึกษา เนื่องจาก กลุ่มคนดังกล่าวเป็นผู้ดำเนิน การประชุมเป็นวิธีการที่ใช้ในการกำกับการทำงานของฝ่ายบริหาร สถาบันอุดมศึกษา

5.2 รายงานวิจัย เรื่อง สภามหาวิทยาลัยกับหลักการบรรษัทภิบาล โดย ศาสตราจารย์ ดร. ภาวิช ทองโรจน์

จากการศึกษารายงานการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า เมื่อพิจารณาบทบาทของสภามหาวิทยาลัย เราอาจนึกถึงอำนาจและหน้าที่ ที่ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละกรณี

เช่น ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เป็นของรัฐ และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา เอกชน เป็นต้น ซึ่งจะมีการรวบรวมขึ้นมาเป็นมาตราหนึ่งของกฎหมายโดยเฉพาะ มีสาระสำคัญที่แสดงถึงหลักการแห่งอำนาจหน้าที่นั้น โดยรวมว่าสภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการ “ควบคุมดูแล” กิจกรรมทั่วไปของมหาวิทยาลัย โดยวิธีการควบคุมดูแลนั้นได้ประมวลไว้เป็นข้อ ๆ ในมาตรานั้นรวมแล้วจะมีประมาณียี่สิบข้อ นอกไปจากนั้นสภามหาวิทยาลัยยังมีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดในมาตราหลักนี้ ที่ไปปรากฏสอดแทรกอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของกฎหมายฉบับเดียวกัน รวมทั้งบทบาทหน้าที่เพิ่มเติม บางส่วนยังไปมีระบุไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ที่ระบุว่าสภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่ในการบริหารบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐด้วย และที่เพิ่มเติมขึ้นไปจากนั้น คือในกระบวนการควบคุมดูแลในส่วนอื่น ๆ ยังเล็งไม่พ้นที่สภามหาวิทยาลัยจะต้องมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองอีกหลายฉบับ ที่มหาวิทยาลัยมักมีโอกาสดำเนินการที่จะต้องอยู่ภายใต้บังคับในแต่ละกรณีด้วย เช่น กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่มหาวิทยาลัยต้องทำนิติกรรมสัญญาต่าง ๆ หรือกฎหมายที่ควบคุมพฤติกรรมของทั้งส่วนของมหาวิทยาลัยในฐานะนิติบุคคล และผู้บริหารมหาวิทยาลัยในฐานะบุคคลด้วย เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการปกครอง กฎหมายแรงงานหรือกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติมิชอบต่าง ๆ ใด ๆ ก็ดี กฎหมายทั้งหลายเท่าที่ได้ยกตัวอย่างมาเป็นเพียงมาตรการหลักในการควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยเท่านั้น ในทางปฏิบัติ ยังมีมาตรการอื่น ๆ ที่แม้อาจไม่ได้ตราเป็นกฎหมายแต่ก็ส่งผลอย่างชัดเจนต่อการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย เช่น หลักเกณฑ์แนวปฏิบัติด้าน การประกันคุณภาพการศึกษา การวิจัย และการดำเนินกิจการอื่น ๆ เมื่อประมวลหลักการทั้งหลายเข้าด้วยกัน ทั้งที่เป็นกฎหมายและหลักอื่น ๆ ก็จะเห็นว่า แท้ที่จริงแล้วการควบคุมดูแลกิจการของมหาวิทยาลัย ต้องยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นสำคัญนั่นเอง จะเห็นได้ว่า การควบคุมดูแลให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่ตามที่ควรจะเป็นนั้น เป็นกระบวนการที่จะต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิด มีหลักปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างชัดเจน สภามหาวิทยาลัยจึงเป็นคณะบุคคลที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบัน การกำกับดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยได้เน้นการให้ความสำคัญเป็นอิสระจาก ระบบการควบคุมดูแลโดยตรงจากภาครัฐ โดยมุ่งหวังว่าความเป็นอิสระนั้นจะนำมาซึ่งความคล่องตัวและประสิทธิภาพขององค์กร ซึ่งจะส่งผลบวกถึงพัฒนาการทางการศึกษาของมหาวิทยาลัยในที่สุด หลักการของความเป็นอิสระนั้น มีความหมายว่า ขอมให้มหาวิทยาลัยอยู่นอกกฎระเบียบของการบริหารราชการ โดยปกติและไม่อยู่ภายใต้การสั่งการ โดยตรงของหน่วยงานที่อาจจัดว่าเป็น “หน่วยเหนือ” ใด ๆ แต่ในขณะที่เดียวกันสังคมก็มีความคาดหวัง รวมทั้งมีความชอบธรรมที่จะได้ ประโยชน์อันพึงประสงค์จากผลผลิตของมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นกลไก หลักใน

การพัฒนาทุนมนุษย์ที่มีความรู้ความชำนาญระดับสูง รวมทั้งในฐานะที่เป็นคลังสมองในการพัฒนา ทุนทางปัญญาให้แก่ชาติ เพราะหากมหาวิทยาลัยไม่สามารถบรรลุถึงพันธกิจนี้ได้ก็จะเกิดภัยอันตราย อันใหญ่หลวงจากการที่มหาวิทยาลัยล้มเหลวในการปฏิบัติหน้าที่อันสำคัญในการ สร้างศักยภาพที่จะนำชาติให้อยู่รอดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกยุคปัจจุบันที่ความรู้ได้กลายเป็นพลังอำนาจของ ชาติอย่างแท้จริง

ในความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยจึงจะต้องมีกลไกคอยควบคุม ทั้งนี้เพื่อให้มหาวิทยาลัย ดำเนินการด้วยความรับผิดชอบในการปฏิบัติพันธกิจให้ได้ตามความคาดหวังกลไกนั้น คือบทบาท หน้าที่ทั้งหมดของสภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัยจึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสังคมที่จะกำกับดูแลให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติ หน้าที่ตามภารกิจที่สังคมได้มอบหมาย เป็นเสมือนรอยต่อหรือจุดเชื่อมระหว่างมหาวิทยาลัยกับ สังคมภายนอกที่จะสะท้อนความต้องการจากสังคมภายนอกเข้ามาสู่มหาวิทยาลัย และดูแลให้ มหาวิทยาลัยดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ ในการปฏิบัติหน้าที่เช่นนี้สภา มหาวิทยาลัยจึงต้องมีองค์ประกอบที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น ต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสม มีเครื่องมือและ กระบวนการต่าง ๆ ที่จะเอื้อต่อการควบคุมดูแลมหาวิทยาลัยอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ที่สำคัญที่สุด คือ สภามหาวิทยาลัยต้องมีความตระหนักรู้ และมีทัศนคติที่ถูกต้องว่าหากมหาวิทยาลัยปฏิบัติหน้าที่ ไม่สอดคล้องกับพันธกิจ ความเสียหายก็จะเกิดแก่ประเทศชาติ สภามหาวิทยาลัยจึงเป็นความหวัง และเป็นปราการทางยุทธศาสตร์ด้านแรกที่สังคมและประเทศชาติฝากไว้ให้ทำหน้าที่กำกับดูแล มหาวิทยาลัยให้ช่วยนำพาชาติไปสู่ความเข้มแข็ง

5.3 รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาระบบกรได้มาและการประเมินผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา ภาครัฐ โดย รองศาสตราจารย์ ดร.สมบุญฉวีวัลย์ ศัตยารักษ์วิทย์

จากการศึกษารายงานการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า (1) การมีส่วนร่วมจากประชาคม ภายในสถาบันทั้งเป็นคณะกรรมการสรรหาผู้บริหาร และเป็นองค์ประกอบของสภาสถาบัน เป็นสาเหตุที่เกิดการเล่นพรรคเล่นพวก การเลื้อยกันไปมาให้มีการดำรงตำแหน่งในวาระต่อเนื่อง

(2) ส่วนต่าง ๆ มีการสัมพันธ์กันเป็นวงจร สภาสถาบันสรรหาอธิการบดี อธิการบดีมีส่วน ในการสรรหาสภาสถาบัน สภาสถาบันสรรหาคณบดี หากส่วนหนึ่งส่วนใดไม่มีธรรมาภิบาลก็จะ เกิดปัญหาต่อไปในส่วนอื่นด้วย ปัญหานี้ส่วนหนึ่งมาจากการมีวาระที่เหลื่อมกันของกรรมการสภา สถาบันกับอธิการบดี

(3) จำนวนกรรมการสภาสถาบันมีมากเกินไป ทำให้ผู้ทรงคุณวุฒิไม่มีโอกาสได้แสดง ความคิดเห็นเชิงนโยบาย และวาระการพิจารณาในการประชุมส่วนใหญ่จะเป็นการให้ความเห็นชอบ ในการบริหารงานประจำ

(4) การประเมินผู้บริหารไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการปรับเปลี่ยนหรือพัฒนาผู้บริหารได้ เป็นเพียงการประเมินตามระบบ ตามเกณฑ์ ไม่ใช่ประโยชน์ในการให้คุณให้โทษ เพื่อให้เกิดการพัฒนาสถาบันอย่างจริงจังและผลประเมินเปิดเผยเฉพาะในกลุ่มผู้บริหาร ประชาคม ไม่มีโอกาสได้รับรู้

จากปัญหาที่พบโดยเฉพาะกับสถาบันอุดมศึกษาใหม่ ที่เพิ่งตั้งหรือเปลี่ยนสถานะ การมีส่วนร่วมและตัวบุคคลเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหา คณะผู้วิจัยจึงเสนอตัวแบบที่แสดงความเชื่อมโยงการได้มาของผู้บริหาร จนถึงการประเมินผู้บริหารดังแผนภาพต่อไปนี้ โดยผู้บริหารในแผนภาพจะใช้ “สภาสถาบัน” แต่สามารถใช้กับอธิการบดี และคณบดีได้ด้วย เพียงไม่มีส่วน (กล่อง) ขององค์ประกอบสภาสถาบันเท่านั้น

5.4 รายงานวิจัย เรื่อง การพัฒนารูปแบบและกลไกการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ โดย นายสุชาติ เมืองแก้ว

จากการศึกษารายงานการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ควรมีลักษณะการบริหารการเงินที่เป็นอิสระ คล่องตัวเพิ่มขึ้น โดยมีการวางแผนทางการเงินที่เน้นแผนเชิงกลยุทธ์ที่มีเป้าหมายและทิศทางที่ชัดเจน เฉพาะเจาะจง สามารถวัดและประเมินได้ รวมทั้งมีความยืดหยุ่นและปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมได้ ประกอบกับมุ่งเน้นการวางแผนระยะกลางและระยะยาว โดยมีรูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน การระดมทรัพยากรทางการเงินจากแหล่งเงินทุนมาจากเงินบริจาคของศิษย์เก่า และเงินอุดหนุนจากหน่วยงานและธุรกิจภาคเอกชน ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเพิ่มขึ้น เงินอุดหนุนที่ได้จากภาครัฐ มีลักษณะเป็นการจัดสรรตามอุปสงค์หรือตามตัวผู้เรียน (Demand-Side Financing) ประกอบกับมีการจัดตั้งกองทุนขอยอดเงินต้นและกองทุนเพื่อพัฒนาการศึกษาและวิจัย เพื่อความมีเสถียรภาพทางการเงินในระยะยาว แหล่งรายได้ของมหาวิทยาลัยมาจากผลงานด้านการวิจัย ด้านบริการทางวิชาการ และด้านการพัฒนานวัตกรรมใหม่ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ รวมทั้งมีการบริหารทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น รูปแบบของหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย มีลักษณะเป็นศูนย์ความรับผิดชอบ (Responsibility Center) ศูนย์กำไร (Profit Center) และหน่วยธุรกิจ (Business Unit) การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินพิจารณาจากค่าใช้จ่ายต่อหัวของนักศึกษา (Cost per Head) แต่ละคณะ โดยการปันส่วนค่าใช้จ่าย (Cost Allocation) การจัดสรรตามกิจกรรม (Activity-Based Approach) และตามต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับ (Cost & Benefit Approach) โดยคำนึงถึงปรัชญาอุดมศึกษาเป็นปัจจัยประกอบการพิจารณา รวมทั้งมีแนวโน้มการจัดสรรเพื่อการวิจัยในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น การบริหาร/ใช้ทรัพยากรทางการเงิน มีการนำแนวคิด เทคนิคการบริหารสมัยใหม่ที่เป็นเชิงธุรกิจ เช่น TQM Risk Management Balanced

Scorecard และ Benchmarking รวมถึงการบริหารแบบมีอาชีพ และแบบมีส่วนร่วมมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารทรัพยากรทางการเงินให้เกิดประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของมหาวิทยาลัย

5.5 รายงานวิจัย เรื่อง ธรรมนูญบาลมหาวิทยาลัยของรัฐ สภาพปัจจุบันและความคาดหวัง โดย รองศาสตราจารย์ ดร.รัตนะ บัวสนธ์

จากการศึกษารายงานการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า สภาพปัจจุบันของธรรมนูญของมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่งทั้งภาพรวมทุกด้านและรายด้านอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมนูญของมหาวิทยาลัยของรัฐระหว่างมหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงเดิมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ทั้งภาพรวมและรายด้านพบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 และ 0.05 แทบทั้งหมด ยกเว้น ด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณจริยธรรม ที่ไม่แตกต่างกันและการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมนูญของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง พบว่าในภาพรวมค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมนูญของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ส่วนใหญ่มีค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมนูญแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 แต่มีด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณ จริยธรรม ที่ค่าเฉลี่ยสภาพปัจจุบันของธรรมนูญของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งไม่แตกต่างกัน สำหรับความคาดหวังของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่งที่มีต่อธรรมนูญนั้น ทั้งภาพรวมทุกด้านและจำแนกในรายด้านต่างก็มีความคาดหวังอยู่ในระดับมากทั้งสิ้น เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมนูญของบุคลากรที่อยู่ในมหาวิทยาลัยของรัฐที่สังกัดทบวงเดิมกับมหาวิทยาลัยราชภัฏ พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ทั้งหมด และการเปรียบเทียบความแตกต่างของค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมนูญของบุคลากรในมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่ง พบว่าในภาพรวมค่าเฉลี่ยความคาดหวังในธรรมนูญของบุคลากรในมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 แต่อย่างไรก็ตาม ผลที่ได้จากการแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม พบว่า สภาพปัจจุบันของธรรมนูญในมหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 16 แห่งยังค่อนข้างมีปัญหาทุกด้าน โดยเฉพาะด้านคุณธรรมหรือจรรยาบรรณจริยธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วม ในขณะที่ความคาดหวังเกี่ยวกับธรรมนูญนั้นบุคลากรมุ่งหวังให้มีการดำเนินงานอย่างจริงจังเพื่อแก้ไขและป้องกันการขาดธรรมนูญของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในทุก ๆ ด้าน

5.6 รายงานวิจัย เรื่อง แนวทางพัฒนาการบริหารและสวัสดิการมหาวิทยาลัยบูรพา โดยคณะกรรมการพิจารณาแนวทางพัฒนาการบริหารและสวัสดิการมหาวิทยาลัย ตามคำสั่งคณะบุคคลปฏิบัติหน้าที่แทนสภามหาวิทยาลัยบูรพา ที่ 8/2560

จากการศึกษารายงานการศึกษาวิจัยดังกล่าวพบว่า สภานักงาน ได้จัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาธรรมาภิบาลในมหาวิทยาลัยบูรพา ตามคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการ ที่ สกอ. 1441/2559 เรื่อง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่และแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ในมหาวิทยาลัยบูรพา ลงวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ได้แต่งตั้งคณะบุคคลปฏิบัติหน้าที่แทนสภามหาวิทยาลัยบูรพา และแต่งตั้งผู้ปฏิบัติหน้าที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา จึงได้ทำการรวบรวมและประมวลประเด็นปัญหาธรรมาภิบาลภายในมหาวิทยาลัยและแนวทางแก้ไขเพื่อเสนออธิการบดี จากการรับฟังความเห็นของประชาคมในมหาวิทยาลัยบูรพา 4 ช่องทาง ดังนี้ การรับฟังความคิดเห็นผ่านแบบฟอร์มออนไลน์ การรับฟังความคิดเห็นผ่านแบบฟอร์มกระดาษ การระดมความคิดเห็นผ่านการประชุมกลุ่มย่อยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ การประชุมกลุ่มข้าราชการและการประชุมกลุ่มย่อยจากผู้ปฏิบัติงานสานสนับสนุนทั้งหมด และการสืบค้นจากหลักฐานเชิงประจักษ์เสนออธิการบดี จากนั้นอธิการบดีมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาแนวทางการจัดการเรื่องร้องเรียนดำเนินการสรุปและจำแนกปัญหาที่ออกเป็น 6 หัวข้อ ได้แก่ (1) การเงิน พัสดุ และแผน (2) การบริหารงานบุคคล (3) วิชาการและวิชาชีพ (4) โครงสร้างและการบริหารงาน (5) การจัดการเรียนการสอน และ (6) สิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต และสวัสดิการ