

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ ผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมวรรณกรรมเพื่อวัตถุประสงค์ทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปรัชญาการศึกษา หลักการจัดการศึกษา หลักการกระจายอำนาจ หลักการปกครองท้องถิ่น หลักการจัดทำบริการสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระของฝรั่งเศส และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลและแนวทางในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

1. ระบบการศึกษา

1.1 ปรัชญาการศึกษา

มีคำกล่าวที่ว่าถ้าจะพยายามตอบคำถามที่ว่า “ปรัชญาคืออะไร” คำตอบจะมีมากพอ ๆ กับ จำนวนนักปรัชญา ซึ่ง วิจิตร ศรีสอาน (2553, หน้า 219-221) ได้นำนิยามความหมายของคำว่าปรัชญา ซึ่งประมวลมาจากคำราที่ใช้กันแพร่หลายเพื่อจะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างของนิยาม ความหมายต่าง ๆ ไว้ดังนี้

ปรัชญา คือ ความพยายามในการคิดอย่างมีระบบเกี่ยวกับทุกสิ่งทุกอย่างในจักรวาล เกี่ยวกับความจริงทั้งหมด (Kneller’s Introduction to the Philosophy of Education)

ปรัชญา คือ ความรักความเรื่องปัญญา เพื่อจะใช้ความเรื่องปัญญาเป็นปัจจัยของการ ดำเนินชีวิต เป็นความพยายามที่จะเข้าใจเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับโลก เกี่ยวกับชีวิต และความสัมพันธ์ ระหว่างชีวิตกับสรรพสิ่งทั้งหลายในจักรวาล (Brubacher’s Electric Philosophy of Education)

ปรัชญา คือ การแสดงให้เห็นความพยายามของมนุษย์ในการกำหนดความหมายและ ทิศทางของชีวิต (Neff’s Philosophy and American Education)

ปรัชญา คือ คุณค่าของชีวิตที่ขัดแย้งกันเพื่อที่จะแสวงหาแนวทางที่ดีที่สุดสำหรับการ ดำเนินชีวิตในสภาพการขัดแย้งที่มีอยู่ (Kilpatrick’s Philosophy of Education)

อย่างไรก็ตามปรัชญาในฐานะที่เป็นศาสตร์สาขาหนึ่ง แม้จะมีหลายสำนักและนานาทัศนะที่ให้นิยามความหมายที่แตกต่างกันไปบ้าง แต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมจะเห็นว่าในความต่างดังกล่าวก็ยังมีจุดร่วมที่พออนุมานได้ว่าถึงสาระสำคัญของปรัชญาได้ดังนี้

1) จุดมุ่งหมายของปรัชญา ปรัชญาทุกสาขามุ่งแสวงหาความจริงอันเป็นที่สุดเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ต่างๆ ที่อยู่ในของข่าความสนใจ รวมทั้งเพื่อกำหนดคุณค่าความหมายและสัมพันธภาพระหว่างสรรพสิ่งทั้งหลายในจักรวาล

2) ปรัชญาในฐานะที่เป็นศาสตร์สาขาหนึ่งที่มีคำศัพท์เฉพาะศาสตร์ที่ใช้สื่อความหมายระหว่างกันเป็นการเฉพาะจำนวนมากที่ยังไม่มีการบัญญัติศัพท์ร่วมกันไว้เป็นมาตรฐาน จึงทำให้ยากที่จะเข้าใจในการสื่อความหมาย

3) ปรัชญาโดยทั่วไปจะมีโครงสร้างของเนื้อหาสาระที่พอจะจำแนกได้เป็นหมวดหมู่หรือสาขาย่อยออกได้เป็น 4 แขนง คือ ภาววิทยา (Metaphysics) ญาณวิทยา (Epistemology) คุณวิทยา (Axiology) และตรรกวิทยา (Logic)

4) ปรัชญาโดยทั่วไปจะใช้วิธีทางตรรกวิทยาในการศึกษาเพื่อค้นหาความจริงซึ่งเป็นการใช้ความคิดอย่างเป็นระบบในการพิสูจน์ความจริงด้วยหลักของเหตุผล

ดังนั้นหากจะพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างปรัชญากับการศึกษาสามารถพิจารณาได้ว่าปรัชญาเป็นศาสตร์ที่มุ่งศึกษาถึงชีวิตและจักรวาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมเพื่อจะหาความจริงอันเป็นที่สุด ส่วนการศึกษาเป็นการมุ่งศึกษาเกี่ยวกับมนุษย์และวิธีการที่จะพัฒนามนุษย์ให้มีความเจริญองงามเพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีความสุขและประสบความสำเร็จในชีวิตการงาน ซึ่ง วิจิตร ศรีสอาน (2553, หน้า 233-234) ได้กล่าวถึงจุดร่วมที่แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปรัชญากับการศึกษาว่ามีอยู่ 3 ประการ ที่ถือว่าเป็นกิจของปรัชญาการศึกษา คือ

1) ปรัชญาตรวจสอบและเสนอแนะจุดมุ่งหมายของการศึกษา การศึกษาเป็นกิจกรรมทางสังคมที่มุ่งผลเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของบุคคลให้เป็นไปในแนวทางที่ปรารถนา ดังนั้นปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าอะไรคือจุดหมายปลายทางของการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเมื่อการศึกษาเป็นการพัฒนามนุษย์ การศึกษาจึงแยกไม่ออกจากจุดหมายของชีวิต อะไรคือชีวิตที่ดีที่น่าปรารถนา จะจัดการศึกษาอย่างไรจึงจะช่วยให้บุคคลบรรลุเป้าหมายของชีวิตที่ดี ประเด็นปัญหาเหล่านี้จึงเป็นปัญหาที่ปรัชญาอาจช่วยเสริมให้ได้รับคำตอบที่ชัดเจนขึ้น เช่น

(1) ปรัชญาช่วยชี้ให้เห็นว่าจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่จะเลือกนั้นสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมืองหรือไม่ มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

(2) ปรัชญาช่วยชี้ให้เห็นว่าจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่เลือกนั้นขัดแย้งกับจุดมุ่งหมายของกิจกรรมทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และการเมืองหรือไม่ ถ้าขัดแย้งจะแก้ไขให้สอดคล้องกันได้อย่างไร

(3) ปรัชญาช่วยชี้ให้เห็นว่าจุดมุ่งหมายของการศึกษาที่จะเลือกนั้นสอดคล้องกับวิถีชีวิตที่ดีหรือไม่ ชีวิตที่ดีเป็นอย่างไร ธรรมชาติของมนุษย์คืออะไร เพื่อจะได้ใช้ข้อเท็จจริงเหล่านี้ประกอบการพิจารณาเลือกจุดมุ่งหมายของการศึกษาให้ถูกต้องยิ่งขึ้น

2) ปรัชญาวิพากษ์และวิเคราะห์การศึกษา ปรัชญาอาจช่วยวิพากษ์และวิเคราะห์สาระและปัญหาของการศึกษาได้ใน 3 ลักษณะ คือ

(1) ปรัชญาช่วยวิเคราะห์สมมติฐานของการศึกษา

(2) ปรัชญาช่วยชี้ให้เห็นปัญหาทางการศึกษาชัดเจนขึ้น

(3) ปรัชญาช่วยขจัดปัญหาความกำกวมของศัพท์หรือแนวคิดที่ใช้ในวงการศึกษ เพราะคำศัพท์ทางการศึกษาอาจแปลความได้หลายทาง

3) ปรัชญาให้ภาพรวมหรือสร้างโลกทัศน์โดยการเชื่อมโยงศาสตร์ทั้งหลายที่เกี่ยวกับการศึกษาให้มีความกลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการจัดการศึกษา ในทำนองเดียวกันกับความพยายามของปรัชญาในการวาดภาพรวมโดยเชื่อมโยงความรู้ที่ได้จากศาสตร์ต่าง ๆ มารวมเข้าเป็นระบบเดียวกันเป็นศาสตร์แขนงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เช่น เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ นิติศาสตร์ เป็นต้น

1.2 การจัดการศึกษา

การทบทวนแนวคิดพื้นฐานที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.2.1 ความหมาย ความจำเป็น และวัตถุประสงค์การจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการที่มีองค์ประกอบหลายประการเพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่พึงปรารถนาในการพัฒนาคุณภาพมนุษย์ การจัดการศึกษาจึงเป็นความจำเป็นที่ทุกประเทศต้องดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพประชากรและเพิ่มขีดความสามารถของประเทศในการแข่งขันระหว่างประเทศ

1) ความหมายของการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาเป็นกระบวนการอย่างเป็นระบบโดยมีเป้าหมายที่ชัดเจนคือการพัฒนาคุณภาพของมนุษย์ในทุกๆ ด้าน เช่น ด้านร่างกาย จิตใจสติปัญญา คุณธรรม ค่านิยม ความคิด เป็นต้น โดยคาดหวังว่าคนที่มีคุณภาพนี้จะทำให้สังคมมีความมั่นคง สงบสุข เจริญก้าวหน้าทันโลก

แข่งขันกับสังคมอื่นในเวทีระหว่างประเทศได้ คนในสังคมมีความสุข มีความสามารถประกอบอาชีพการงานอย่างมีประสิทธิภาพและอยู่ร่วมกันได้อย่างสมานฉันท์

การจัดการศึกษาสามารถที่จะทำได้หลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการจัดการศึกษาในสถานศึกษา จัดการศึกษานอกสถานศึกษา การศึกษาตามอัธยาศัย ทั้งนี้ขึ้นกับความเหมาะสมสำหรับกลุ่มเป้าหมายของผู้เรียนแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกัน ดังนั้นการจัดการศึกษาจึงจำเป็นต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง มีบุคคลและหน่วยงานที่รับผิดชอบเข้าร่วมดำเนินการ มีรูปแบบ ขั้นตอน กติกาและวิธีการดำเนินการ มีทรัพยากรต่าง ๆ สนับสนุนอย่างเพียงพอ โดยจะต้องมีกระบวนการประเมินผลการจัดการศึกษาที่เที่ยงตรงและเชื่อถือได้ เพราะผลผลิตของการจัดการศึกษาได้แก่ผู้ที่ได้รับการศึกษา ส่วนผลลัพธ์หรือผลสะท้อนสุดท้ายคือการผลิตเมืองที่มีคุณภาพและสังคมมีสภาพที่พึงประสงค์

2) ความจำเป็นในการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องมีการจัดการไม่ใช่เรื่องที่จะให้ผู้ได้รับไปทำโดยไม่มีเป้าหมาย ไม่มีมาตรฐาน เพราะจะทำให้การศึกษาไม่มีทิศทาง ไม่เป็นระบบ ไม่คุ้มค่าและหากจัดการที่ผิดพลาดก็ยากที่จะแก้ไขเยียวยาได้ การจัดการศึกษาจึงเป็นเรื่องของการลงทุนที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์แต่ละคน และเป็นการลงทุนเพื่อความอยู่รอดและพัฒนาสังคม ทั้งนี้เพราะการศึกษาส่งผลกระทบต่อและมีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม วิทยาการและเทคโนโลยีที่จำเป็นในการทำงานและการใช้ชีวิตตลอดเวลา

3) วัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา

การจัดการศึกษาเป็นการมุ่งเป้าหมายระยะยาวสำหรับการพัฒนาของแต่ละบุคคล และการพัฒนาสังคม แต่การจัดการศึกษาโดยทั่วไปย่อมมีวัตถุประสงค์ดังนี้

(1) ให้บริการทางการศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการในการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพโดยถ่ายทอดหรือปลูกฝังเนื้อหาความรู้ความเข้าใจที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ได้รับการศึกษาวางตัวเหมาะสมในสังคม และมีความสามารถประกอบอาชีพตามความถนัด ความสนใจ หรือ โอกาส ของแต่ละคนได้ สถานศึกษาส่วนใหญ่ที่เรียกว่า โรงเรียน มหาวิทยาลัย ศูนย์การเรียนรู้ เป็นต้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการทางการศึกษา

(2) เตรียมเด็กก่อนวัยเรียนให้มีความพร้อมในการเรียนรู้ และจัดให้เด็กในวัยเรียนได้รับการศึกษาเพื่อการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองต่อเนื่อง โดยส่งเสริมเกื้อหนุนให้เด็กก่อนวัยเรียนขั้นพื้นฐานได้มีพัฒนาการทั้งทางร่างกาย เซอวันปัญญา ความสนใจ ที่เหมาะสมและมีความพร้อมที่จะเข้าศึกษาระดับที่สูงขึ้น การจัดการในรูปแบบนี้โดยทั่วไปเป็นความร่วมมือระหว่างพ่อแม่ ผู้ปกครอง สถานพัฒนาเด็กปฐมวัย ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เป็นต้น ส่วนเด็กในวัยเรียนทุกระดับจะได้

รับการศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการเตรียมตัวระดับพื้นฐาน และเพื่อมีความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพต่อไป

(3) ให้โอกาสทางการศึกษาโดยเข้าถึงผู้รับบริการซึ่งไม่สามารถเข้ารับการศึกษาตามปกติที่มีอยู่หลากหลาย การจัดการศึกษาลักษณะนี้มุ่งไปที่ผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มีความยากจน ผู้ที่พลาดโอกาสได้รับการศึกษาในบางช่วงของชีวิต ผู้ที่มีปัญหาทางร่างกายหรือสติปัญญา การจัดการศึกษาในลักษณะนี้มักจะดำเนินการโดยสถานศึกษาเฉพาะด้าน เช่น โรงเรียนสอนคนตาบอด โรงเรียนสงเคราะห์หรือโดยวิธีการอื่นนอกกรอบและตามอัธยาศัย เช่น ศูนย์การเรียนรู้การศึกษาในระบบทางไกล ศูนย์การเรียนรู้เพื่อพัฒนาอาชีพ เป็นต้น

(4) ตอบสนองความต้องการทางการศึกษาระดับสูงในเชิงคุณภาพ วัตถุประสงค์นี้มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถเฉพาะด้านเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพซึ่งอาจดำเนินการโดยสถาบันอุดมศึกษาที่เน้นการวิเคราะห์วิจัยระดับสูง มุ่งคิดค้นเนื้อหาสาระที่แปลกใหม่จากเดิม

(5) พัฒนาศักยภาพของแต่ละบุคคลให้เต็มตามความสามารถและตอบสนองวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษากรณีนี้จะมุ่งเน้นการพัฒนามนุษย์แบบลักษณะบูรณาการคือให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทุกด้านทั้งทางร่างกาย สติปัญญา คุณธรรม ความคิด ความสำนึก ความรับผิดชอบ เป็นต้น ซึ่งตามการพัฒนาในกรณีนี้จะรวมถึงการพัฒนาทักษะและคุณภาพของผู้ที่ทำงานแล้วหรือผู้ที่ผ่านการศึกษามาก่อนการปกติให้สามารถติดตามความรู้และวิทยาการใหม่ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงได้อย่างต่อเนื่อง

1.2.2 เป้าหมายของการจัดการศึกษา

เป้าหมายของการจัดการศึกษาในภาพรวมคือสมาชิกทุกคนในสังคม แต่เนื่องจากสมาชิกเหล่านี้มีจำนวนมากเกินกว่าจะมองครัดใครสามารถจัดการศึกษาให้ครบถ้วนได้ จึงมีความจำเป็นต้องแบ่งกลุ่มเป้าหมายออกตามความเหมาะสม เช่น อายุ เนื้อหาสาระ ลักษณะของบุคคล เป็นต้น ซึ่งการแบ่งกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวพอจะจำแนกได้ดังนี้

(1) เด็กก่อนวัยเรียน เมื่อทารกคลอดออกมา พ่อแม่ ผู้ปกครองหรือครอบครัวจะทำหน้าที่เลี้ยงดูและขณะเดียวกันก็ให้การศึกษาอบรมด้วย การให้การศึกษาลักษณะนี้โดยทั่วไปยังไม่เป็นระบบแต่เป็นธรรมชาติจึงยังไม่ถือว่าเป็นการจัดการศึกษา แต่ถือเป็นหน้าที่ตามธรรมชาติที่พ่อแม่ต้องมีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูบุตร

(2) บุคคลในวัยเรียน ผู้ที่อยู่ในช่วงวัยเรียนโดยทั่วไปหมายถึงผู้ที่อยู่ในช่วงอายุที่รัฐกำหนดให้ผู้ปกครองมีหน้าที่นำไปเข้าเรียนคืออยู่ในข่ายการศึกษาภาคบังคับ โดยแต่ละประเทศจะกำหนดอายุไว้แตกต่างกันไปตามที่เห็นว่าเหมาะสม แต่สำหรับประเทศไทยกำหนดให้การศึกษา

ระดับประถมถึงชั้นมัธยมศึกษาศึกษาตอนต้น (ม.3) ซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ และหากผู้ปกครองมีความพร้อมก็อาจส่งบุตรหลานของตนให้ศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้นไป เช่น มัธยมศึกษาตอนปลาย อาชีวศึกษา อนุปริญญา และระดับปริญญา

(3) ผู้ด้อยโอกาสหรือบุคคลพิเศษ สำหรับกลุ่มเป้าหมายนี้เป็นคนกลุ่มพิเศษที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากบุคคลปกติทั่วไป สิ่งที่ทำให้แตกต่างนั้นอาจเกิดจากฐานะทางเศรษฐกิจคือคนจนที่ด้อยโอกาสในการเล่าเรียนตามปกติ เช่น เด็กที่ผู้ปกครองไม่ส่งเสริมให้ศึกษา เด็กไร้ผู้อุปการะหรือความแตกต่างอาจเกิดจากลักษณะทางร่างกายจิตใจและสมอง เช่น เด็กพิการ เด็กปัญญาอ่อน เป็นต้น ผู้ด้อยโอกาสหรือบุคคลลักษณะพิเศษเฉพาะเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษเพื่อให้มีโอกาสได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพเช่นเดียวกับเด็กอื่นๆ แต่การจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มเป้าหมายนี้จำเป็นต้องจัดให้ตามรูปแบบที่เหมาะสมกับลักษณะและความจำเป็นสำหรับกลุ่มด้วย โดยอาจต้องมีครูที่ได้รับการอบรมมาเป็นการเฉพาะ สำหรับผู้บริหารที่จัดการศึกษาสำหรับผู้ด้อยโอกาสต้องมีความเข้าใจ มีทักษะ และได้รับการอบรมมาโดยเฉพาะอย่างพอเพียงในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(4) ผู้มีงานทำ ผู้ที่ประกอบอาชีพแล้วถือเป็นอีกกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่นับวันจะยังมีความสำคัญมากต่อการศึกษา เนื่องจากวิทยาการและเทคโนโลยีต่าง ๆ เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงมีความจำเป็นที่ต้องให้ผู้ประกอบอาชีพแล้วได้รับสาระเนื้อหาใหม่ ๆ เพื่อยกระดับความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพของตนตลอดเวลา

(5) ประชาชนทั่วไป ประชาชนโดยทั่วไปถือเป็นกลุ่มเป้าหมายสำคัญของการจัดการศึกษาด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกของสังคมได้มีโอกาสเรียนรู้สิ่งแปลกใหม่ที่เป็นประโยชน์สำหรับการเป็นพลเมืองที่ดีและการเพิ่มพูนความคิดความอ่านของตนอย่างต่อเนื่อง การจัดการศึกษาลักษณะนี้ถือเป็นส่วนเสริมจากการที่ประชาชนได้เรียนรู้จากสื่อ คนใกล้ชิด โดยการจัดการศึกษาเพื่อปวงชนอาจจัดทำโดยผ่านช่องทางต่างๆ ได้หลากหลาย แต่ต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาคุณภาพของประชากรให้รู้เท่าทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและปรับตัวกับความเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม การจัดการศึกษาสำหรับกลุ่มเป้าหมายกลุ่มนี้มักเป็นการจัดการศึกษาเสริมในรูปแบบการศึกษาตามอัธยาศัยเป็นหลัก

1.2.3 ความมุ่งหมายของการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 6 กำหนดให้ “การจัดการศึกษาต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตสามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข” จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถจำแนกเป้าหมายของการพัฒนาได้ ดังนี้

(1) ทางกาย คือมีสุขภาพดี สมบูรณ์ แข็งแรง หมายความว่า การจัดการศึกษาต้องครอบคลุมไปถึงกิจกรรมที่ส่งเสริมสุขภาพอนามัย เช่น ส่งเสริมการออกกำลังกาย ส่งเสริมการกีฬา ส่งเสริมความรู้ด้านโภชนาการ รวมทั้งจัดสภาพแวดล้อมของสถานศึกษาให้เอื้อต่อสุขลักษณะ ปลอดภัยจากภาวะมลพิษ ปลอดภัยจากยาเสพติด และปลอดภัยจากภัยทั้งหลายที่อาจกระทบกระเทือนต่อสุขภาพอนามัยของผู้เรียนไม่ว่าจะเป็นภัยจากมนุษย์หรือธรรมชาติก็ตาม

(2) ทางจิตใจ คือมีจิตใจที่อดทนเข้มแข็ง สามารถเผชิญกับปัญหาหลากหลายที่เกิดขึ้นได้อย่างมีสติ มีความรับผิดชอบ มีระเบียบวินัยในตัวเอง สามารถอดทนอดกลั้นต่อแรงกดดันต่างๆ

(3) ทางสติปัญญา คือการใช้ความคิดและเหตุผล

(4) ความรู้ คือการมุ่งให้ผู้เรียนได้รับความรู้ที่เหมาะสมกับสภาพความต้องการของสังคมปัจจุบัน ได้แก่ความรู้เกี่ยวกับตนเองและความสัมพันธ์ของตนเองกับสังคม ความรู้และทักษะด้านภาษา คณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์เรื่องการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ความรู้เกี่ยวกับศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม การกีฬา ภูมิปัญญาไทย การประยุกต์ภูมิปัญญาไทย ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพและการดำรงชีวิตอย่างมีความสุข

(5) คุณธรรมและจริยธรรม โดยต้องแสดงออกในพฤติกรรมที่พึงประสงค์ รักษาศาสนา พระมหากษัตริย์ มีความละเอียดต่อการประพฤติตนในทางเสื่อมเสียหรือก่อให้เกิดผลเสียหายนต่อผู้อื่นและสังคม

(6) มีวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต รักวัฒนธรรมไทย มีเอกลักษณ์ไทย มีมรรยาทและรู้จักการวางตนในสังคม รู้จักประมาณตนเอง

(7) อยู่ร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีความสุข ผู้ได้รับการศึกษาจะเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อผู้อื่น ประณีประนอม มีความเมตตากรุณา มีสัมพันธ์ที่ดีต่อผู้อื่นและดำเนินบทบาทของตนเองได้อย่างเหมาะสม

1.2.4 หลักการในการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 มาตรา 8 ได้กำหนดหลักการจัดการศึกษาไว้ 3 ประการ คือ

(1) การศึกษาตลอดชีวิต การจัดการศึกษานั้นต้องเป็นการศึกษาตลอดชีวิตสำหรับประชาชนหลักการคือคนทุกคนต้องได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต การศึกษานี้จึงต้องครอบคลุมทุกด้านมิใช่เฉพาะชีวิตการทำงานเท่านั้น เพราะบุคคลต้องพัฒนาตนเองและความสามารถในการประกอบอาชีพของตน ซึ่งคนแต่ละคนต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นและประเทศโดยรวม ทั้งด้านเศรษฐกิจ ชีวิตความเป็นอยู่ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล

และวัฒนธรรมด้วย ทั้งนี้เพราะสังคม เศรษฐกิจ สภาพแวดล้อมและพัฒนาการทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องศึกษาความเป็นไปรอบตัวเพื่อให้สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม

(2) การมีส่วนร่วม สังคมต้องมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา การมีส่วนร่วมนั้น แสดงออกได้หลายลักษณะ เช่น ร่วมเป็นกรรมการ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมสนับสนุนกิจกรรมทางการศึกษา ร่วมสนับสนุนทรัพยากร ร่วมติดตามประเมินให้กำลังใจและปกป้องผู้ปฏิบัติงานที่มุ่งประโยชน์ของส่วนรวม หลักการนี้ถือว่าอนาคตของประเทศที่เป็นความรับผิดชอบของคนไทยทุกคน ดังนั้นจึงเป็นทั้งสิทธิและหน้าที่ของคนไทยทุกคนที่จะเข้ามีส่วนร่วมในลักษณะต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้ามีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการจัดการศึกษา ช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาและช่วยดูแลการจัดการศึกษาเป็นไปอย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม

(3) การพัฒนาต่อเนื่อง การศึกษาเป็นเรื่องที่ต้องปรับเปลี่ยนตลอดเวลาให้ทันกับความรู้ที่ก้าวหน้าไปไม่หยุดยั้ง ดังนั้นการจัดการศึกษาต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาสาระและกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง การพัฒนานี้มีทั้งการค้นคิดสาระและกระบวนการเรียนรู้ใหม่ ๆ การประยุกต์ปรับปรุงเนื้อหาสาระที่มีอยู่และการติดตามเรียนรู้เนื้อหาสาระที่มีผู้ประดิษฐ์คิดค้นมาแล้ว ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าครู ผู้บริหาร บุคลากรทางการศึกษา ต้องถือเป็นภาระหน้าที่สำคัญในการปรับปรุงตนเองให้ทันโลกและทันสมัย

1.2.5 รูปแบบการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 กำหนดให้การจัดการศึกษาสามารถทำได้ 3 รูปแบบ คือ

(1) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษาที่กำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษา การศึกษาในระบบเช่นนี้หมายถึงการศึกษาที่จัดรูปแบบไว้แน่นอนเป็นเกณฑ์มาตรฐานเดียวกันส่วนใหญ่จัดในโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย หรือสถาบันการศึกษา

(2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม เช่น การศึกษานอกโรงเรียน การฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ เป็นต้น

(3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษาที่ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพความพร้อมและโอกาส โดยการศึกษาจากบุคคล สังคม สภาพแวดล้อม สื่อหรือแหล่งความรู้อื่น การศึกษารูปแบบนี้มีความยืดหยุ่นสูง เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สนใจเรียนรู้สามารถสามารถเลือกเนื้อหาที่สนใจเป็นประโยชน์กับตนได้และสามารถใช้เวลาที่ปลอดจากการกิจการงานอื่นศึกษาแล้วเรียนรู้ได้ จึงเรียกการศึกษาในรูปแบบนี้ว่าการศึกษาตามอัธยาศัย โดยรูปแบบของการศึกษาตามอัธยาศัยมีหลากหลาย เช่น การฟังบรรยายพิเศษ การศึกษาจากเอกสาร การเยี่ยมชม การชมการสาธิต การรับฟังรายการวิทยุกระจายเสียง รายการวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

1.3 องค์การจัดการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้การจัดการศึกษาของแต่ละประเภทให้เป็นบทบาทอำนาจหน้าที่และสิทธิขององค์กรการศึกษา ดังนี้

1.3.1 บทบาทของรัฐในการจัดการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และนอกจากนี้แล้วรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ ดังนั้นรัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาของชาติในทุกระดับการศึกษา

1.3.2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐในด้านต่าง ๆ เช่น

(1) กำหนดหลักเกณฑ์ โดยรัฐจะมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการดูแลเชิงมาตรฐานในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ยังไม่ได้จัดการศึกษาต้องการจัดการศึกษาขึ้น เช่น ต้องการตั้งโรงเรียนในเขตพื้นที่ที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ รัฐก็ต้องดูแลว่าการจัดการศึกษานั้นมีความสอดคล้องกับความต้องการของคนในท้องถิ่นหรือไม่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมเพียงใด ทั้งนี้เพื่อประกันว่าเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาแล้ว ประชาชนจะได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพได้มาตรฐานที่ต่อเนื่องและยั่งยืน

(2) การสนับสนุน รัฐมีหน้าที่ประสานส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้สอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐาน เป็นบทบาทช่วยเหลือส่งเสริม แต่รัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงและบังคับบัญชา ซึ่งในลักษณะเช่นนี้รัฐจึงมีหน้าที่ให้ข้อมูล ให้แนวทางและให้คำแนะนำเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยกระดับการจัดการศึกษาในเขตปกครองท้องถิ่น

(3) เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีหน้าที่เสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องคำนวณค่าใช้จ่ายต่อผู้เรียนรายบุคคล และเสนอแนะให้หน่วยจัดสรรงบประมาณพิจารณาแต่กระทรวงไม่ได้มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณการศึกษาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง การจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแม้จะเป็นสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีงบประมาณของท้องถิ่นสนับสนุนแต่ก็ต้องเป็นไปตามเกณฑ์และมาตรฐานที่รัฐกำหนด ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการศึกษา ต้องมีระบบประกันคุณภาพ และต้องได้รับการประเมินคุณภาพจากภายนอกด้วย

2.3.3 บทบาทของเอกชนในการจัดการศึกษา

เอกชนถือว่าเป็นบทบาทสำคัญในการจัดการศึกษาเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐ โดยรัฐใช้มาตรการส่งเสริมให้เอกชนมีสิทธิจัดการศึกษาได้ทุกระดับและทุกประเภท โดยรัฐต้องคำนึงถึงการจัดการศึกษาของเอกชนเพื่อมิให้การจัดการศึกษาของรัฐส่งผลกระทบต่อภารกิจการดำเนินการของเอกชน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติยอมรับบทบาทของเอกชนให้จัดการศึกษาและใช้หลักการเดียวกันกับสถานศึกษาอื่น ๆ คือ หลักการกระจายอำนาจโดยการบริหารและการจัดการศึกษาของเอกชนให้มีความเป็นอิสระ แต่เอกชนก็ต้องจัดการศึกษาให้มีคุณภาพและได้มาตรฐาน โดยรัฐจะมีบทบาทเข้ามากำกับ ติดตาม และประเมินคุณภาพและมาตรฐานของสถานศึกษาเอกชนเช่นเดียวกับสถานศึกษาของรัฐ และเพื่อสนับสนุนการจัดการศึกษาของเอกชนรัฐจึงมีหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ เช่น เงินอุดหนุน การลดหย่อนหรือยกเว้นภาษี รวมถึงการจัดสิทธิประโยชน์ให้แก่สถานศึกษาของเอกชนและบุคลากรของสถานศึกษาเอกชนด้วย

2.3.4 บทบาทของบุคคล ครอบครัว และสถาบันสังคมในการจัดการศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 บัญญัติให้ครอบครัวและสถาบันสังคมมีสิทธิจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ ซึ่งครอบครัวและสถาบันสังคมอาจเป็นผู้จัดการศึกษาเองได้ โดยจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและสามารถมีการเทียบโอนผลการศึกษาได้ การจัดการศึกษาโดยครอบครัวอาจเป็นไปในรูปศูนย์การเรียนรู้ครอบครัวเดี่ยวหรือกลุ่มครอบครัวก็ได้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความแปลกแยกออกจากระบบการเรียนในสถานศึกษาปกติ ก็จำเป็นต้องมีการจดทะเบียนหรือประสานกับสถานศึกษาในระบบเพื่อประโยชน์ในการเทียบโอนผลการศึกษา และเพื่อการสนับสนุนจากรัฐ โดยมีระบบการเชื่อมบ้าน นิเทศและการประกันคุณภาพประกอบด้วย ในส่วนนี้ต้องถือว่าครอบครัวและโรงเรียนมีส่วนเอื้อต่อกัน โดยครูเข้าร่วมประเมินผู้เรียนของครอบครัว ให้คำปรึกษาผู้ปกครองในการสอน หรือให้การสนับสนุนสื่อและอุปกรณ์การสอนแก่ครอบครัว

2. หลักการและรูปแบบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

การทบทวนแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักการและรูปแบบของการจัดการศึกษาระดับสถาบัน อุดมศึกษาเพื่อเป็นแนวทางการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสาระสำคัญดังนี้

2.1 ความเป็นมาของสถาบันอุดมศึกษา

การจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาซึ่งถือว่าเป็นการศึกษาขั้นสูง เริ่มมีขึ้นตั้งแต่สมัยกรีกและโรมันมีการจัดตั้งสำนักศึกษาโดยนักปรัชญาที่มีชื่อเสียง เช่น เพลโต (Plato) จัดตั้ง Academy และอริสโตเติล จัดตั้งสำนักศึกษา Lyceum เพื่อทำการสอนด้านวิชาการชั้น สูงแก่สานุศิษย์ วิชาที่ทำการสอนส่วนใหญ่ เช่น เรื่องของปรัชญา ตรรกวิทยา วาทศิลป์ และกฎหมาย สำนักศึกษาเหล่านี้ไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ถาวร จุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษาในยุคนี้คือการมุ่งพัฒนาจิตใจ และพุทธปัญญาของผู้เรียนเป็นสำคัญ สมควรแก่การเป็นอภิชนที่ได้รับการศึกษาระดับสูง จุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษาในยุคนี้จึงเป็นจุดมุ่งหมายที่แคบ มุ่งเฉพาะการสร้างความสำเร็จทางปัญญาและการปลูกฝังคุณธรรมเรื่องการศึกษาเพื่อประกอบอาชีพหรือที่เรียกว่าอาชีพศึกษานั้น จึงไม่รวมอยู่ในขอบข่ายของการอุดมศึกษา (วิจิตร ศรีสะอ้าน, 2477, หน้า 6-7) ต่อมาในยุคสมัยกลาง (ค.ศ. 800-1350) ซึ่งเป็นยุคที่มีการก่อกำเนิดมหาวิทยาลัยขึ้น ในประเทศแถบตะวันตก เช่น ฝรั่งเศสและอังกฤษ (ปฐม มณีโรจน์, 2532, หน้า 24-25) โดยจุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษาในยุคนี้ได้เปลี่ยนแนวทางไปจากเดิมที่เคยมุ่งเน้นในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมมาเป็นการมุ่งเน้น

การศึกษาเพื่ออบรมวิชาชีพชั้นสูง (Professional Training) ซึ่งวิชาการที่ถือว่ามีส่วนสำคัญของการอุดมศึกษาในยุคนั้น คือ ศาสตร์เจ็ดวิชา (Seven Liberal Arts) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

ระดับแรก เรียกว่า “Trivium” มี 3 วิชา คือ ไวยากรณ์ วาทศิลป์ และตรรกวิทยา

ระดับที่สอง เรียกว่า “Quadrivium” มี 4 วิชา คือ เลขคณิต เรขาคณิต ดาราศาสตร์ และดนตรี

วิชาศิลปศาสตร์เจ็ดประการนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษาวิชาชีพชั้นสูง เช่น กฎหมาย ศาสนศาสตร์ และแพทยศาสตร์ มีฐานะคล้ายกับวิชาศึกษาทั่วไป หรือวิชาพื้นฐานในหลักสูตรอุดมศึกษาในปัจจุบัน

ในสมัยกลางคำว่า “มหาวิทยาลัย” หมายถึง นักวิชาการและผู้ทรงภูมิวิทยา ซึ่งเป็นชุมชนทางวิชาการที่ผู้ทรงคุณวุฒิมารวมกันเพื่อการเรียนรู้และความก้าวหน้าทางวิชาการ โดยในระยะแรกการจัดการศึกษาจะมุ่งเน้นไปในการเตรียมคนเพื่อเป็นคณาจารย์ก่อนเป็นสำคัญ มหาวิทยาลัยในยุคแรก ๆ ของโลก เช่น มหาวิทยาลัยโบโลญญา (Bologna) ของอิตาลี หรือมหาวิทยาลัยปารีส (Paris) ของฝรั่งเศส ก็มีการพัฒนาคณาจารย์ก่อนสิ่งอื่นเช่นเดียวกัน เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะการที่มหาวิทยาลัยจะกลายเป็นศูนย์กลางหรือแหล่งการเรียนรู้ทางวิชาการที่สำคัญได้ก็ต่อเมื่อมหาวิทยาลัยมีความเพียบพร้อมไปด้วยคณาจารย์ในฐานะที่เป็นผู้ทรงภูมิรู้ในศาสตร์ต่างๆ เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของมหาวิทยาลัย โดยการจัดการเรียนการสอนของมหาวิทยาลัยในสมัยกลางจะประกอบไปด้วย 4 คณะด้วยกัน คือ คณะอักษรศาสตร์ กฎหมาย และแพทยศาสตร์ ส่วนคณะอื่นๆก็มีการเพิ่มเติมขึ้น ในภายหลัง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับยุคสมัยของสังคมที่มีการแปรเปลี่ยนไป ดังนั้นการเกิดคณะอื่นๆ ขึ้นก็เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของรัฐหรือสังคมโดยส่วนรวมของช่วงเวลานั้นๆ

แต่สำหรับประเทศไทยการเกิดขึ้นของสถาบันอุดมศึกษามีความแตกต่างกับประเทศแถบตะวันตกตรงที่ประเทศไทยมีความต้องการกำลังคนซึ่งมีความรู้ความสามารถ เข้ารับราชการ อันเป็นผลมาจากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิรูประบบราชการแบบตะวันตกเมื่อปี พ.ศ. 2435 โดยมีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม จึงมีความต้องการกำลังคนเป็นจำนวนมาก เพื่อเข้ารับราชการ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีเจ้านายชั้นสูงได้จบการศึกษามาจากตะวันตกโดยเฉพาะจากประเทศอังกฤษ และยังมีชาวต่างชาติส่วนหนึ่งเข้ามาประกอบอาชีพในเมืองได้ และด้วยปัจจัยดังกล่าวจึงได้มีการเสนอแนวคิดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในประเทศไทย ในปี พ.ศ.2442 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการจัดตั้งสำนักฝึกข้าราชการพลเรือนขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ.2445 ได้รับการยกฐานะเป็นโรงเรียนมหาดเล็กใน และต่อมาในปี พ.ศ.2453 จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะโรงเรียน

มหาดเล็กขึ้นเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และต่อมาในปี พ.ศ. 2459 พระองค์ทรงได้สถาปนาให้เป็นมหาวิทยาลัยโดยทรงพระราชทานนามว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งการสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในระยะแรกได้กระทำโดยพระบรมราชโองการ และต่อมาภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2477 ขึ้น

พ.ศ. 2476 ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง โดยได้มีการโอนภารกิจงานคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาดำเนินการต่อ ซึ่งการก่อตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในระยะแรกมีการบริหารงานเป็นอิสระจากระบบราชการ และการจัดการศึกษาในรูปแบบมหาวิทยาลัยเปิด และในระยะเวลาต่อมาก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐอื่นๆ อีกหลายแห่งทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค

2.2 จุดมุ่งหมายของสถาบันอุดมศึกษา

จุดมุ่งหมายหรือปรัชญาของสถาบันอุดมศึกษามีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัย และตามสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จุดมุ่งหมายจะมีความคงตัวเหมือนกับสมัยกรีกโรมัน หรือในสมัยกลางจึงยอมเป็นไปไม่ได้ อย่างไรก็ตามมหาวิทยาลัยของบางสังคมก็อาจจะเน้นลักษณะใดลักษณะหนึ่งของการศึกษามากกว่าประเทศอื่นๆ เช่น การอุดมศึกษาของประเทศอังกฤษเน้นการศึกษาชั้นปริญญาตรี โดยถือว่าคนที่จบปริญญาตรีก็เป็นบัณฑิตที่ใช้การได้ มหาวิทยาลัยเยอรมันเน้นบัณฑิตศึกษาและการวิจัย ส่วนมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาที่มีลักษณะเด่นในเรื่องบริการวิชาการแก่สังคม แต่อย่างไรก็ตาม(วิจิตร ศรีสอาน , 2518 , หน้า 10- 11) ได้กล่าวถึงจุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยที่มีลักษณะเป็นสากลไว้ 3 ประการ คือ

- 1) มุ่งบุกเบิก แสวงหา บำรุงรักษา และถ่ายทอดความรู้เพื่อสร้างสรรค์จรร โลง ความก้าวหน้า และความเป็นเลิศทางวิชาการ
- 2) ใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นแหล่งวิชาการชั้นสูงที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อความเจริญของมนุษยชาติ
- 3) ทำนุบำรุง ส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรม

ดังนั้นเมื่อนำเอาจุดมุ่งหมายของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของประเทศไทยเปรียบเทียบกับของต่างประเทศในสมัยกลาง จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนตรงที่การจัดตั้งมหาวิทยาลัยของประเทศไทยโดยเฉพาะการสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นการดำเนินการเพื่อมุ่งผลิตบัณฑิตไปรับราชการเป็นสำคัญ โดยเฉพาะสาขาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อพัฒนาประเทศในยุคนั้นๆ แม้แต่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ในประเทศอังกฤษ เมื่อแรกตั้งก็มีวัตถุประสงค์ชัดเจนว่าจะผลิตคนเพื่อไปรับใช้พระราชอา (Produce Clerk to Serve King) แต่ปัจจุบันแม้การศึกษา

ชั้นมหาวิทยาลัยจะขยายตัวกว้างขวางมากขึ้นแต่การผลิตนักวิชาชีพชั้นสูงสาขาต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับประเทศก็ยังคงเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญ กล่าวคือมหาวิทยาลัยของไทยยังคงเน้นการศึกษาเพื่อพัฒนากำลังคน (Manpower) ในด้านวิชาการ แต่ยังคงละเลยการศึกษาเพื่อพัฒนาความเป็นคน (Manhood) โดยเฉพาะการพัฒนาด้านจิตใจ และการพัฒนาประชาชนในชุมชนท้องถิ่นให้มีอาชีพที่ยั่งยืน

2.3 หลักการสำคัญของสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาในฐานะที่เป็นสถาบันทางวิชาการชั้นสูง มีภาระหน้าที่หลักในการให้การศึกษาแก่ผู้ขอรับบริการในระดับปริญญาขึ้นไป จะต้องธำรงไว้ซึ่งหลักการสำคัญในการจัดการศึกษา ดังนี้ (วิจิตร ศรีสอาน, 2518, หน้า 45 - 55)

1) ความเป็นเลิศทางวิชาการ สถาบันอุดมศึกษามีจุดมุ่งหมายในการสร้างสรรค์และจรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการเพื่อจะใช้ผลก้าวหน้าทางวิชาการนั้นกระทำภารกิจทางด้านการสอนเพื่อการผลิตบัณฑิตและบริการวิชาการแก่สังคมในลักษณะต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การวิจัยค้นคว้าจึงเป็นหน้าที่หลักที่ควรได้รับการเน้นเป็นพิเศษ ถ้าปราศจากการวิจัยค้นคว้าเพื่อบุกเบิกแสวงหาความรู้ใหม่แล้วสถาบันอุดมศึกษาก็น่าจะทำหน้าที่เพียงทอดความรู้อันเป็นมรดกตกทอดมาเท่านั้น และหากสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในสภาพเช่นนี้ก็จะตกอยู่ในสภาวะที่ไม่แตกต่างไปจากโรงเรียนประถม และมัธยมศึกษา ประเทศชาติก็จะขาดสถาบันที่จะทำหน้าที่พัฒนาผู้นำทางวิชาการและในที่สุดความรู้ที่นำมาถ่ายทอดมักจะต้องสั่งมาจากต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศแถบตะวันตกที่ทำให้เกิดสภาวะความเป็นอาณานิคมทางปัญญาอย่างที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งสิ่งที่มีมักจะเป็นเครื่องมือวัดสถานภาพของสถาบันอุดมศึกษาว่าอยู่ในระดับใดก็คือ “ความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellence)” โดยถือกันว่าความพยายามในการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการเป็นอุดมคติของสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะมหาวิทยาลัย แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่สถาบันอุดมศึกษาพึงตระหนักก็คือในการแสวงหาความเป็นเลิศในทางวิชาการนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์สอดคล้องต้องกันกับความต้องการและความเป็นจริงของสังคม (Academic Relevance) คือ เน้นความสัมพันธ์ระหว่างการแสวงหาความเป็นเลิศทางวิชาการและความสามารถในการใช้วิชาการตอบสนองความต้องการของสังคมด้วย

2) ความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจ (Autonomy) สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการภายในที่เป็นเอกเทศโดยมีการแทรกแซงและมีการควบคุมจากหน่วยงานภายนอกน้อยที่สุด มหาวิทยาลัยจะต้องอยู่ในระบบปกครองตนเอง (Self-Government) เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ได้สมบูรณ์เต็มที่ตามลักษณะของความจำเป็นของสถาบันวิชาการชั้นสูง ซึ่งปัญหาเรื่องความเป็นอิสระนี้เป็นปัญหาพิเศษของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย แต่หากเป็น

มหาวิทยาลัยในประเทศเสรีประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ มหาวิทยาลัยจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการแบบปกครองตนเองที่สูงมากทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ สำหรับในประเทศไทยถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการและมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ต้องปฏิบัติตามได้กรอบของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณาจารย์จะมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งในสถานการณ์เช่นนี้แม้จะมีความพยายามที่จะส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัวในการบริหารกิจการภายในมากขึ้นกว่าหน่วยงานราชการอื่นๆ ก็ตาม แต่ในสภาพของความเป็นจริงก็ยังห่างไกลสภาพของการเป็นระบบอิสระ (Atonomous System) ตามลักษณะความจำเป็นของสถาบันทางวิชาการอยู่มาก

3) เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) เป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของสถาบันอุดมศึกษาที่มีความใกล้ชิดกับหลักความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจการของมหาวิทยาลัย หลักเสรีภาพทางวิชาการนี้หมายถึงเสรีภาพของสมาชิกในสถาบันอุดมศึกษา อันได้แก่ คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการทั้งด้านการเรียนการสอนและการวิจัยค้นคว้า การเน้นหลักการเสรีภาพทางวิชาการก็เพื่อที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้คณาจารย์และนิสิตนักศึกษามีเสรีภาพปฏิบัติภารกิจตามบทบาทและหน้าที่ที่พึงกระทำได้อย่างเต็มที่ ซึ่งหลักการเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการมีพื้นฐานที่สำคัญมาจาก 3 แหล่ง คือ

(1) ได้เค้าแนวความคิดมาจากปรัชญาสมัยกรีกที่เน้นเสรีภาพทางปัญญา (Intellectual Freedom) ซึ่งแนวความคิดนี้ได้สืบทอดต่อกันมาจากยุโรปและประเทศตะวันตกอื่นๆ และได้สืบทอดกันมาจนถึงปัจจุบัน

(2) หลักการด้านความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสถานศึกษาชั้นสูงซึ่งเป็นประเพณีและแนวปฏิบัติของมหาวิทยาลัยในยุโรปและอเมริกา

(3) หลักการที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัยมีความเด่นชัดในมหาวิทยาลัยของประเทศเยอรมันในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ความคิดที่ว่ามหาวิทยาลัยเป็นที่ซึ่งนักวิชาการรวมกันเพื่อแสวงหาความรู้และความจริงพร้อมทั้งการถ่ายทอดความรู้ความจริงไปสู่ นักศึกษา เป็นแนวความคิดที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เสรีภาพทางวิชาการได้รับการเน้นในฐานะที่เป็นหลักการสำคัญของการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เสรีภาพทางวิชาการได้รับการพิจารณาว่าเป็นหัวใจของการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แต่ไม่รวมถึงบทบาทและภารกิจของคณาจารย์ในกิจการภายนอก การใช้เสรีภาพทางวิชาการเพื่อประโยชน์ทางการสอนและการวิจัยถือเป็นเรื่องภายในของมหาวิทยาลัย แต่หากคณาจารย์จะ

แสดงออกโดยการพูดหรือเขียนวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับกิจการบ้านเมืองก็ย่อมกระทำได้ในฐานะประชาชนคนหนึ่ง โดยที่อยู่นอกเหนือจากการควบคุมและรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย โดยเสรีภาพทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา มีขอบข่ายครอบคลุมไปด้วย

เสรีภาพด้านการบริหารงานบุคคล หมายถึงเสรีภาพในการจัดระบบบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับลักษณะงานของสถาบันอุดมศึกษา เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือน การคัดเลือกการบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การวางเกณฑ์มาตรฐาน การเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการและรักษาวินัย เป็นต้น ในประเทศที่ให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นระบบอิสระสถาบันอุดมศึกษาก็จะมีการบริหารบุคลากรเป็นเอกเทศจากระบบราชการ ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดึงดูดนักวิชาการชั้นดีเข้าสู่ระบบและรักษาไว้ได้ เพื่อให้ระบบบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาสามารถแข่งขันกับหน่วยงานของรัฐและธุรกิจเอกชนอื่น ๆ ได้

เสรีภาพในการกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา โดยเสรีภาพในด้านนี้จะมีความสัมพันธ์กับเสรีภาพด้านการบริหารงานบุคคล เพราะหากว่าสถาบันอุดมศึกษามีบุคลากรที่เป็นนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถสูง เป็นแหล่งรวมผู้ที่มีองค์ความรู้ในวิทยาการแขนงต่าง ๆ ความจำเป็นที่จะต้องอาศัยหน่วยงานภายนอกเป็นผู้กำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษาก็ย่อมหมดไป ตามสภาพแห่งความเป็นจริงหน่วยงานภายนอกก็ไม่น่าจะมีผู้ทรงคุณวุฒิเท่าเทียมกับสถาบันอุดมศึกษาที่จะทำหน้าที่กำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษาได้ดีเท่าเทียมกับนักวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาเอง

เสรีภาพด้านการรับนักศึกษา โดยหลักปฏิบัติแล้วถือว่าการรับนักศึกษาเป็นความรับผิดชอบของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสม โดยจะถือเอาความเสมอภาคและความเหมาะสมทางวิชาการเป็นหลักในการกำหนดเกณฑ์รับนักศึกษาไม่ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะใช้หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกอย่างไรหลักเกณฑ์และวิธีการนั้นจะต้องให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประสงค์จะรับโอกาสทางการศึกษาอย่างเสมอภาคกัน ในบางระบบอาจจัดให้มีการสอบคัดเลือกรวมหรือมีหน่วยประสานงานกลางขึ้นดำเนินการรับสมัครและคัดเลือกแต่อย่างไรก็ตามเสรีภาพในการรับนักศึกษาก็ยังอยู่ที่สถาบันอุดมศึกษา หน่วยประสานงานกลางหรือการสอบคัดเลือกรวมจัดขึ้นเพียงเพื่อความสะดวกของผู้สมัครและเพื่อเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่ได้ไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรับนักศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาแต่ประการใด

เสรีภาพทางการสอนและวิจัย ซึ่งเสรีภาพในด้านนี้ถือเป็นหัวใจของเสรีภาพทางวิชาการ ทั้งนี้เพราะสถาบันอุดมศึกษาเป็นศูนย์กลางความคิดและวิทยาการ ความก้าวหน้าทางวิชาการจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าปราศจากเสรีภาพในการวิจัยและการสอน เสรีภาพทางด้านนี้จึงครอบคลุมทั้ง

คณาจารย์ และนิสิตนักศึกษาในการที่จะแสวงหาความรู้และความจริงโดยปราศจากการก้าวท้าว และความคลุมอึทึผลภายนอก ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในด้านนี้มักจะอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างการสอนและการวิจัยโดยสถาบัน อุดมศึกษาจะต้องพยายามรักษาดุลยภาพระหว่างการสอนและการวิจัยเอาไว้ให้ได้ ในบางสังคมมหาวิทยาลัยเน้นการวิจัยจนกระทั่งละเลยภารกิจทางการสอน และในบางสังคมโดยเฉพาะประเทศไทยมหาวิทยาลัยมักจะเน้นความสำคัญทางการสอนจนกระทั่งละเลยภารกิจด้านการวิจัยกัน

เสรีภาพในการกำหนดแนวทางพัฒนาของสถาบัน สถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีเสรีภาพในการกำหนดทิศทางแห่งความเจริญก้าวหน้าของสถาบันเอง แนวทางการพัฒนานี้แม้จะอยู่ในความรับผิดชอบและความริเริ่มของสถาบันแต่ก็ควรจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมและประเทศชาติโดยรวมด้วย การที่มหาวิทยาลัยต่างๆมีเสรีภาพในการพัฒนาตนเองตามสภาพความพร้อมและความเป็นไปได้ของแต่ละแห่งนั้น ย่อมทำให้เกิดการแข่งขันที่ก่อให้เกิดความดีเด่นทางวิชาการ หากมหาวิทยาลัยปราศจากเสรีภาพทางด้านนี้แล้วจะส่งผลให้มหาวิทยาลัยตกอยู่ภายใต้อิทธิพลภายนอกที่จะพยายามให้มหาวิทยาลัยดำเนินภารกิจและมีการพัฒนาไปในทำนองเดียวกัน จนอาจให้มหาวิทยาลัยต่างๆขาดความคิดริเริ่มและขาดความสำนึกในการแข่งขันที่จะพัฒนามหาวิทยาลัยให้ทำหน้าที่ตามอุดมคติ

เพื่อให้การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการอย่างเต็มที่ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในประเทศแถบตะวันตกหลายประเทศ เช่น อังกฤษ และอเมริกา จึงได้จัดวางระบบการอุดมศึกษาโดยส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของรัฐเป็นระบบอิสระ โดยมีสภามหาวิทยาลัยซึ่งประกอบด้วยบุคคลภายนอกเป็นส่วนใหญ่เป็นองค์กรบริหารภายในสูงสุด แต่ในส่วนที่มหาวิทยาลัยยังเกี่ยวพันกับรัฐบาลอยู่ก็คือทางการเงิน เนื่องจากมหาวิทยาลัยของรัฐยังคงต้องรับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐ การประสานงานระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยจึงมักกระทำในรูปแบบที่มีหน่วยงานกลางระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยขึ้น เช่น ในระบบอังกฤษก็จัดให้มีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grant Committee) ทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย โดยประมวลความต้องการของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ด้านการเงิน แล้วเสนอแนะต่อรัฐบาลกำหนดวงเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่จัดสรรเงินให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในลักษณะเป็นเงินก้อน (Block Grant) ทั้งนี้เพื่อให้มหาวิทยาลัยต่างๆมีอิสระในการจ่ายเงิน เพื่อดำเนินภารกิจอย่างคล่องตัวโดยที่คณะกรรมการจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือก้าวท้าวการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย แต่ผู้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ซึ่งประกอบไป

ด้วยบุคคลภายนอกจากหลากหลายสาขาวิชาชีพโดยมีลักษณะเป็น Lay Bord ดังนั้นจึงถือได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาอยู่ในความควบคุมดูแลของประชาชนโดยแท้จริง

2.4 รูปแบบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแนวทางการปฏิรูปการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้จัดระบบสถาบันอุดมศึกษาออกเป็น 4 กลุ่ม (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ) ซึ่งแต่ละกลุ่มมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.4.1 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 บัญญัติให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21 ดังนั้นเพื่อให้การจัดการศึกษาในระดับปริญญาของสถาบัน อุดมศึกษาของรัฐมีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจึงส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปัจจุบันถูกจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการ โดยหลักการแล้วจะต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย การดำเนินการหรือการบริหารงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ๆ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งโดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยและเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในฐานะตัวองค์กรขึ้นมาแล้วการบริหารจัดการ โครงสร้างภายในของมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกหน่วยงานต่างๆในมหาวิทยาลัย เช่น สำนักงานวิทยาเขต บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย สถาบัน สำนัก ศูนย์หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะให้ทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือทำเป็นกฎกระทรวง การแบ่งส่วนราชการภายในมหาวิทยาลัยอาจทำเป็นประกาศกระทรวงและประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับจะได้กำหนดไว้ นอกจากนี้หากมหาวิทยาลัยจะรับสถาบันการศึกษาชั้นสูง สถาบันวิจัย หรือสถาบันส่งเสริมวิชาการชั้นสูงอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยก็ได้ ทั้งนี้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามแต่กรณี และเมื่อมหาวิทยาลัยที่รับสถาบันการศึกษาชั้นสูง สถาบันวิจัย หรือสถาบันส่งเสริมวิชาการชั้นสูงอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยนั้นแล้วก็มีอำนาจที่จะให้ปริญญา อนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรชั้นใดชั้นหนึ่งแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันสมทบนั้นได้ นอกจากนี้แล้วสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการจะมีระบบการบริหารงานบุคคลภายในเหมือนหน่วยงานราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ทั่วไป คือ หากบุคคลากรในสาย

งานหลักเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญก็จะบรรจุแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยลงมาก็อาจบรรจุแต่งตั้งหรือว่าจ้างเป็นพนักงานราชการหรือลูกจ้างก็ได้ ซึ่งการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นส่วนราชการโดยวิธีปฏิบัติสามารถทำได้ 3 รูปแบบ คือ (1) การตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นต้น (2) การตราเป็นพระราชบัญญัติกลางโดยกำหนดชื่อมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวน 42 แห่ง พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล กำหนดให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลจำนวน 9 แห่ง (3) การตราเป็นพระราชบัญญัติกลางโดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา และในการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งก็จะออกเป็นกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชบัญญัติการอาชีวศึกษา

2) สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐประเภทสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเกิดขึ้นด้วยเหตุจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2543 เห็นชอบในหลักการและแนวทางการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อให้มีความอิสระในการบริหารวิชาการ ความอิสระในการบริหารงานบุคคล และความอิสระในการบริหารการเงินตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอเพื่อให้ทุกมหาวิทยาลัยคำนึงถึงคุณภาพของการศึกษาเป็นสำคัญ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจัดตั้งโดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งโดยสถานะของมหาวิทยาลัยจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อมีการจัดตั้งหรือมีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐแล้วการจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกหน่วยงานต่างๆ ในมหาวิทยาลัย เช่น สำนักวิชา สถาบัน ศูนย์ หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากับสำนักวิชา สถาบันหรือศูนย์ ให้ทำเป็นข้อกำหนดของมหาวิทยาลัยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนการแบ่งส่วนงานภายในมหาวิทยาลัยให้ทำเป็นประกาศของมหาวิทยาลัยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะรับสถาบันการศึกษาชั้นสูง สถาบันวิจัยอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยก็ได้ตามข้อกำหนดของมหาวิทยาลัยโดยทำเป็นประกาศของมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐทำให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารและการจัดการภายในมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้นกล่าวคือรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่เพียงแต่กำกับและดูแลกิจการ

ของมหาวิทยาลัยโดยทั่วไป เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแต่ละมหาวิทยาลัยและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการที่จะเข้าไปก้าวก่ายการดำเนินงานกิจการภายในของมหาวิทยาลัยดังเช่นที่ผ่านมา

ส่วนของกิจการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจะไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน ทั้งนี้พนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และนอกจากนี้แล้วสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะมีระบบการบริหารงานบุคคลภายในที่แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการกล่าวคือบุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่ว่าจะเป็นคณาจารย์ประจำหรือเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีสถานะเป็นข้าราชการ แต่มหาวิทยาลัย จะว่าจ้างบุคลากรดังกล่าวเพื่อปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยในรูปแบบของพนักงานมหาวิทยาลัย โดยพนักงานมหาวิทยาลัยแต่ละคนจะผูกพันกับมหาวิทยาลัยภายใต้ข้อกำหนดของสัญญาจ้างที่ได้กระทำกับมหาวิทยาลัย ดังนั้นในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีสถานะเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมาตั้งแต่การก่อตั้ง เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เป็นต้น

(2) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เดิมที่เป็นส่วนราชการและได้เปลี่ยนสภาพมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัย เชียงใหม่ มหาวิทยาลัยบูรพา และ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ เป็นต้น

2.4.2 สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2522และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริการและการจัดการการศึกษาของเอกชนมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการการจัดโครงสร้างของกระทรวง ศึกษาธิการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 ทำหน้าที่เป็นองค์กรในการกำกับ ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบและ

ประเมินผลการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ นอกจากนี้พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจัดสรรทุนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพิ่มเป็น 7 กองทุนการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องได้รับใบอนุญาตตามกฎหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยผู้ขอรับใบอนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะต้องเสนอโครงการจัดตั้งข้อกำหนด และสาขาวิชาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมาพร้อมกับคำขอและจะต้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้เป็นที่จัดตั้งหรือเป็นผู้ที่มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าเมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจะสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้หรือเป็นผู้เช่าที่ดินจากรัฐราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหลักฐานแสดงให้เห็นว่า เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจะสามารถโอนสิทธิตามสัญญาเช่าที่ดินดังกล่าวให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้

สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลนับตั้งแต่วันที่ได้รับใบอนุญาตเป็นต้นไป โดยผู้รับใบอนุญาตจะเป็นผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งอธิการบดี และผู้รับใบอนุญาตจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยปลอดจากภาระผูกพันใด ๆ ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนภายในหกสิบวัน กรณีผู้รับใบอนุญาตเป็นผู้มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าจะสามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องโอนให้ภายในเก้าสิบวัน แต่ในกรณีที่เป็นผู้เช่าที่ดินจะต้องโอนสิทธิการเช่าให้ภายในหกสิบวัน เว้นแต่จะมีเหตุจำเป็นและรัฐมนตรีอาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน หกสิบวัน และสามสิบวันตามลำดับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นการรับรองว่าจะมีการดำเนินการตามกำหนดเวลา ส่วนการโอนเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ นอกจากที่ดินให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนจะต้องกระทำภายในหกสิบวัน เพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตรีบดำเนินการเป็นการคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนกิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนต้องได้รับผลประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ.2546 มาตรา 9 ได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมี 3 ประเภท คือ

1) มหาวิทยาลัย มีภารกิจดำเนินการให้การศึกษาในด้านวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงหลายสาขาวิชาหรือหลายกลุ่มสาขาวิชา ให้การศึกษาเพื่อให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญา ทุกชั้น และประกาศนียบัตรบัณฑิต และมีภารกิจด้านการสอน การผลิตบัณฑิต การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของชาติ

2) สถาบัน มีภารกิจดำเนินการให้การศึกษาในด้านวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง

ซึ่งเน้นการสอนในสาขาวิชาใดหรือกลุ่มสาขาวิชาใดโดยเฉพาะ ให้การศึกษาเพื่อให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญาทุกชั้นและประกาศนียบัตรบัณฑิต และมีภารกิจด้านการสอน การผลิตบัณฑิต และการวิจัย และอาจจะกระทำการกิจเกี่ยวกับการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม หรือการทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมของชาติ

3) วิทยาลัย มีภารกิจดำเนินการให้การศึกษาในด้านวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงในบางสาขาวิชา ให้การศึกษาเพื่อให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญาในชั้นที่ไม่สูงกว่าปริญญาโท และประกาศนียบัตรบัณฑิต และมีภารกิจด้านการสอน และการผลิตบัณฑิต และอาจกระทำการกิจเกี่ยวกับการวิจัย หรือการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม หรือการทะนุบำรุงศิลปและวัฒนธรรมของชาติ

2.4.3 สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทาง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ มาตรา 36 กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21 ซึ่งตามมาตรา 21 ของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ อาจจัดการ ศึกษาเฉพาะทางตามความต้องการและความชำนาญของหน่วยงานนั้นได้ โดยคำนึงถึงนโยบายและมาตรฐานการศึกษาของชาติ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

สถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการเรียนการสอน ฝึกอบรม เพื่อมุ่งเน้นการผลิตและพัฒนากำลังคนตามความต้องการและความชำนาญของกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นๆของรัฐดังกล่าว ถึงแม้ว่าจะใช้ชื่อสถาบันอุดมศึกษาว่ามหาวิทยาลัย วิทยาลัย สถาบัน หรือโรงเรียนและจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีถึงปริญญาเอกก็ตามแต่สถาบัน อุดมศึกษาเหล่านี้ได้รับสิทธิพิเศษจากกฎหมายการศึกษาแห่งชาติที่ไม่ต้องตรากฎหมายเป็นนิติบุคคลเฉพาะจากกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นต้นสังกัด แต่ลักษณะของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นหน่วยงานภายในของกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นต้นสังกัดในระดับฝ่าย สำนัก หรือกองตามแต่กรณี ซึ่งในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้มีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในรูปแบบ สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางมากอยู่บ้าง อย่างไรก็ตามแม้ว่ากระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐจะมีอำนาจจัดการศึกษาตามมาตรา 21 ตามที่กล่าวมาแต่ในทางปฏิบัติแล้วสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดในการจัดการศึกษาในหลายๆ ประการ เช่น

1) สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางไม่มีสิทธิที่จะประสาทปริญญาแก่ผู้ที่สำเร็จ การศึกษาในระดับปริญญาได้ แต่สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางดังกล่าวจะต้องไปเข้าเป็นสถาบัน

สมทบกับมหาวิทยาลัยของรัฐหรือเอกชนตามแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ที่จบการศึกษาดังกล่าวมีสิทธิได้รับปริญญาของมหาวิทยาลัยที่สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางเข้าร่วมสมทบ นั้นๆ เช่น กระทรวงคมนาคมจัดการศึกษาหลักสูตรนักเรียนเดินเรือของศูนย์พาณิชย์นาวี ซึ่งต้องเข้าเป็นสถาบันสมทบกับมหาวิทยาลัยบูรพา เป็นต้น

2) สถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางที่จัดการศึกษาโดย กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นการจัดการศึกษาเพื่อเป็นการสร้างและพัฒนาบุคลากรเพื่อปฏิบัติในหน่วยงานของตนเองเป็นสำคัญ แต่มิได้มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อจัดการศึกษาในรูปแบบหลากหลายสาขาวิชาและรับบุคคลทั่วไปเข้าศึกษาเพื่อผลิตบัณฑิตเหมือนกับมหาวิทยาลัยโดยทั่ว ๆ ไปแต่อย่างใด โรงเรียนนายร้อยตำรวจ โรงเรียนนายเรือ ศูนย์ฝึกพาณิชย์นาวี วิทยาลัยพยาบาลทหาร เป็นต้น

2.4.4 สถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น และมาตรา 42 กำหนดให้กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการประสานและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาสอดคล้องกับนโยบายและได้มาตรฐานการศึกษา รวมทั้งเสนอแนะการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยหลักการแล้วจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินภารกิจจัดการเรียนการสอน การผลิตกำลังคน พัฒนาองค์ความรู้ ให้บริการวิชาการและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของท้องถิ่นเป็นสำคัญ เน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระดมทรัพยากรในท้องถิ่นในการจัดการศึกษา ดังนั้นถึงแม้ว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองแต่ละแห่งซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีได้บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาก็ตาม แต่เมื่อกฎหมายการศึกษาแห่งชาติกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสิทธิจัดการศึกษาได้ทุกระดับ ดังนั้นจึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจจัดการศึกษาได้ในทุกระดับ ซึ่งรวมถึงระดับอุดมศึกษาด้วย แต่ในปัจจุบันมีกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวที่สามารถจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาได้สำเร็จ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หากจะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ก็จำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายกลางขึ้นมารองรับเพื่อเป็นฐานอำนาจการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

3. ลักษณะเฉพาะของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากหน่วยงานของรัฐระดับกรมอื่น ๆ ซึ่ง สุรพล นิติไกรพจน์ (2557, หน้า 4 - 9) ได้จำแนกลักษณะพิเศษของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้เป็น 4 ด้าน ดังนี้

3.1 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะ

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นและเป็นที่รับทราบและเข้าใจโดยทั่วไปทั้งจากกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีมาตั้งแต่ก่อนปฏิรูปการศึกษา ซึ่งกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการมีสถานะเป็นกรมในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และจากความเข้าใจของบุคลากรในมหาวิทยาลัยและในกระทรวง ศึกษาธิการว่ามหาวิทยาลัยของรัฐมีฐานะเทียบเท่ากรม และอธิการบดีมีสถานะเทียบเท่าอธิบดีในระบบราชการก็ตาม แต่ที่แท้จริงแล้วมหาวิทยาลัยของรัฐมีลักษณะพิเศษบางประการที่แตกต่างไปจากกรมทั้งหลายในระบบราชการส่วนกลาง ซึ่งความแตกต่างหรือความมีลักษณะพิเศษเฉพาะของมหาวิทยาลัยของรัฐเหล่านี้เป็นความแตกต่างในหลักการสำคัญที่ทำให้โครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่ และกระบวนการบริหารงานมหาวิทยาลัยของรัฐมีความแตกต่างไปจากโครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น และลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยของรัฐเช่นนี้ยังคงมีอยู่ต่อไป แม้ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐจะได้เปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็ตาม

มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเองโดยเฉพาะทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งต่างฉบับกัน หรือเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งรวมในลักษณะเป็นกลุ่มมหาวิทยาลัยที่กำหนดกรอบวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่และโครงสร้างการบริหาร งานให้เป็นอย่างเดียวกัน เช่น มหาวิทยาลัยกลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล การจัดตั้งขึ้นโดยมีพระราชบัญญัติเฉพาะของตนเองเช่นนี้ทำให้มหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนให้ต้องดำเนินการมีลักษณะวิธีการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยมีโครงสร้างองค์กรบริหารและมีระบบบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากส่วนราชการระดับกรมทั้งหลาย ซึ่งไม่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งกรมขึ้น โดยเฉพาะ หากแต่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ

ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางฉบับเดียวที่กำหนดให้มีกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆขึ้นรวมกันทั้งหมดและมีโครงสร้างการจัดองค์กรและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงที่กำหนดไว้อย่างกว้างขวาง แต่ไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่หรือกรอบวัตถุประสงค์ของ หน่วยงานในระดับกรมไว้ นอกจากนี้แล้วในเรื่องวิธีการบริหารงานและการแบ่งโครงสร้างการ ทำงานตลอดจนสายบังคับบัญชานั้นกรมอื่น ๆ ทุกกรมในฐานะส่วนราชการถูกกำหนดให้ต้อง ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับกลางฉบับหนึ่งคือพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งมีกฎหมายใน ระดับพระราชบัญญัติของตนเองโดยเฉพาะที่กำหนดโครงสร้างองค์กรในการบริหาร กรอบอำนาจ หน้าที่และภารกิจและวิธีดำเนินงานมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันไปตามพระราช บัญญัติจัดตั้งแต่ละมหาวิทยาลัยเพื่อให้มหาวิทยาลัยของรัฐสามารถปฏิบัติการกิจการตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติจัดตั้งของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่จำเป็นต้องจัด โครงสร้างองค์กรบริหาร หรือใช้วิธีการดำเนินงานอย่างเดียวกับกรมอื่น ๆ ในระบบราชการ ดังนั้นการที่มหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ละแห่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นของตนเองและสามารถกำหนดโครงสร้างการบริหารและวิธี ดำเนินงานตลอดจนกรอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งที่แตกต่างกันได้นี้เอง ที่ทำให้ เป็นลักษณะเฉพาะซึ่งทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีความแตกต่างและไม่ต้องใช้วิธีการปฏิบัติงาน อย่างเดียวกับส่วนราชการระดับกรม

3.2 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชน

พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทุกฉบับกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่ง เป็นนิติบุคคล การเป็นนิติบุคคลขององค์กรในภาคมหาชนมีความหมายว่านิติบุคคลนั้นจะมีความ เป็นอิสระของตนเอง โดยเฉพาะแยกต่างหากจากรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชนหลักในการ บริหารประเทศ และเป็นการรับรองความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งอย่างมี นัยสำคัญ เพราะการเป็นนิติบุคคลนั้นหมายความว่าองค์กรนั้นสามารถมีเจตจำนงเป็นของตน โดยเฉพาะมีทรัพย์สินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองและมีการจัดการทรัพย์สินของตนเองได้เองโดยไม่ต้อง ไปขอความเห็นชอบจากบุคคลอื่น มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือจ้างบุคลากรให้เป็นบุคลากรของ ตนเองเพื่อปฏิบัติหน้าที่ สามารถก่อนติดสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ๆ ได้ และสามารถฟ้องร้องคดี เรียกร้อง สิทธิของตนจากบุคคลอื่นต่อศาลหรืออาจถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบในการกระทำของตนในศาลได้ด้วยการ มีสถานะเป็นนิติบุคคลจึงเป็นพื้นฐานหรือองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความเป็นอิสระของ หน่วยงานหรือขององค์กรต่าง ๆ เพราะเป็นการเริ่มต้นประกาศการเกิดขึ้นและดำรงอยู่ขององค์กร นั้นๆ นั่นเองและการมีลักษณะเป็นนิติบุคคลก็เป็นหลักฐานสำคัญที่รับรองและแสดงสถานภาพ ในการที่จะดำเนินงานจัดการอุดมศึกษาต่อไปให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยของรัฐ

และนอกจากนี้แล้วการที่มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นนิติบุคคลโดยผลทางกฎหมายคือมีพระราชบัญญัติจัดตั้งประกาศกำหนดให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นนิติบุคคลมิใช่เป็นมหาวิทยาลัยโดยการยื่นขอจดทะเบียนจัดตั้งองค์กรของบริษั ห้างหุ้นส่วน หรือสมาคมมูลนิธิ จึงทำให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นในภาคมหาชน (Public Sector) และกลายเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชนหรือนิติบุคคลมหาชนโดยผลของกฎหมาย และนอกจากนี้การเป็นนิติบุคคลในภาคมหาชนส่งผลให้มหาวิทยาลัยของรัฐมีเอกสิทธิ์ในฐานะนิติบุคคลมหาชนหลายประการ เช่นเดียวกับนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ ซึ่งต่างก็ได้รับเอกสิทธิ์เหล่านี้ ได้แก่ การที่ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยไม่อยู่ในขอบข่ายของการบังคับคดี ผู้ชนะคดีที่ฟ้องร้องมหาวิทยาลัยของรัฐไม่สามารถนำเจ้าพนักงานบังคับคดีมาบังคับยึดทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยออกขายทอดตลาดได้ ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ของมหาวิทยาลัยไม่อาจมีผู้ใดยกอายุความขึ้นต่อสู้เพื่ออ้างการครอบครองปรปักษ์ได้ ส่วนบุคลากรของมหาวิทยาลัยก็เป็นบุคลากรในภาครัฐถือบัตรประจำตัวและมีสิทธิหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่พนักงานหรือลูกจ้างของบริษัทเอกชน

การเป็นนิติบุคคลมหาชนทำให้มหาวิทยาลัยและการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดทำให้ทุกปีตามความจำเป็น และหากมีความต้องการความช่วยเหลือทางกฎหมายมหาวิทยาลัยของรัฐในฐานะนิติบุคคลมหาชนก็สามารถร้องขอความช่วยเหลือทางกฎหมายจากสำนักงานอัยการสูงสุด หรือขอความเห็นทางกฎหมายจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือขอใช้สาธารณประโยชน์หรือที่ราชพัสดุในความดูแลของกรมธนารักษ์หรือหน่วยงานอื่น ๆ ได้ในฐานะองค์กรในภาคมหาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน อีกทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐก็ไม่ต้องรับผิดชอบในการเสียหายเงินได้นิติบุคคลดังเช่นนิติบุคคลเอกชนอื่น ๆ อีกด้วย

3.3 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีขอบวัตถุประสงค์ที่จำกัด ชัดเจน

ขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยของรัฐจะมีความแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐในระดับกรมทั่ว ๆ ไป ตรงที่หน่วยงานระดับกรมในระบบราชการไม่มีขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ว่าจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ใด เพราะกรมเป็นส่วนราชการภายในกระทรวง จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ การกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้อย่างกว้างขวางตามภารกิจของแต่ละกระทรวง แต่ในส่วนของมหาวิทยาลัยของรัฐจะมีความแตกต่างจากหน่วยงานระดับกรมโดยทั่วไปเพราะว่ามหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งมีขอบวัตถุประสงค์และภารกิจที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งที่กำหนดเจตนาของรัฐที่มอบหมายมาให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งรับผิดชอบภารกิจเฉพาะเรื่องตามขอบวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจน และโดยหลักการแล้วมหาวิทยาลัยของรัฐจะถูกกำหนดให้รับผิดชอบภารกิจหลัก 4 ด้าน คือ

- 1) การจัดการศึกษาอบรมชั้นสูงเพื่อผลิตบัณฑิตออกไปปรับใช้สังคม
- 2) การศึกษาค้นคว้าและการวิจัยวิชาการชั้นสูง
- 3) การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม
- 4) การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

ภารกิจของมหาวิทยาลัยทั้ง 4 ประการหลัก ซึ่งอาจมีภารกิจอื่นมาผนวกเพิ่มเติมได้บ้างตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เช่นกรณีมหาวิทยาลัยราชภัฏอาจมีพันธกิจกรณีที่ต้องเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการผลิตครู เป็นต้น และเป็นภารกิจเฉพาะที่ส่วนราชการอื่นไม่มีหน้าที่มาเกี่ยวข้องแทรกแซงหรือสั่งการเว้นแต่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้กระทำไว้ได้โดยเฉพาะ ซึ่งนอกจากนี้การที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีขอบวัตถุประสงค์ที่จำกัด ชัดเจน ถือเป็นกำกวม ขอบเขตในการทำงานของมหาวิทยาลัยของรัฐในเวลาเดียวกันกล่าวคือมหาวิทยาลัยของรัฐย่อมจะไม่สามารถดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ที่ออกไปจากขอบของอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติจัดตั้งแล้วนี้ได้

3.4 สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบริหารจัดการเบ็ดเสร็จโดยสภาสถาบัน

การบังคับบัญชาและอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดของมหาวิทยาลัยของรัฐจะจบที่สภามหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรบริหารสูงสุด และไม่มีสายบังคับบัญชาใดที่จะสูงไปกว่าสภามหาวิทยาลัยการดำเนินการของมหาวิทยาลัยของรัฐไม่มีปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่จะสั่งการบังคับบัญชาการใด ๆ ต่อมหาวิทยาลัยได้ดังกรณีที่เป็นอยู่ในส่วนราชการระดับกรมทั้งหลาย สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสูงสุดและเป็นองค์กรสุดท้ายในการตัดสินใจในทุกเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยอาจแต่งตั้งหรือถอดถอนอธิการบดี คณบดี หรือเห็นชอบให้ดำเนินการหรือยกเลิกการจัดการศึกษาหลักสูตรใดหลักสูตรหนึ่ง ให้หรือเพิกถอนปริญญาบัตร กำหนดค่าจ้าง ค่าตอบแทนบุคลากรต่างๆ ตามที่เห็นว่าเหมาะสม บริหารจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ตลอดจนยุบเลิกหรือตั้งคณะหรือหน่วยงานใด ๆ ในมหาวิทยาลัยเพื่อดำเนินการให้เป็นไปภายในของขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้

ความแตกต่างไปจากส่วนราชการอื่น ๆ ในประเด็นนี้มีความชัดเจนและสะท้อนเจตนาที่จะให้มหาวิทยาลัยของรัฐอิสระอย่างเต็มที่ในการดำเนินการ เพราะไม่มีสายบังคับบัญชาใดที่จะอยู่เหนือสภามหาวิทยาลัยอีกแล้ว ดังนั้นสภามหาวิทยาลัยจึงเป็นองค์กรบริหารสูงสุดที่จะตัดสินใจดำเนินการของมหาวิทยาลัยในลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการของบริษัทเอกชนที่มีอำนาจตัดสินใจในทุกๆ เรื่องในกิจการของบริษัทนั้น ๆ นอกจากสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรบริหารสูงสุดแล้ว ความแตกต่างจากระบบราชการอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือสภามหาวิทยาลัย

เป็นองค์กรบริหารงานที่มีลักษณะองค์กรกลุ่ม (Collective Organ) ซึ่งมีองค์ประกอบหลากหลาย มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุม การนัดประชุม การลงมติและวิธีการดำเนินงานไว้ โดยเฉพาะ ซึ่งต่างจากโครงสร้างการตัดสินใจสูงสุดที่เป็นองค์กรเดี่ยวที่อยู่ในรูปแบบของอธิบดี หรือปลัดกระทรวงที่เป็นอยู่ในระบบราชการ ซึ่งแม้จะเป็นการกำหนดให้มีผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดเพียงคนเดียวที่มีอำนาจเด็ดขาดในการสั่งการหรือตัดสินใจในกิจการของกรมหรือของกระทรวง แต่องค์กรบริหารในลักษณะองค์กรเดี่ยวในระบบราชการเหล่านี้ก็ไม่มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดในหน่วยงานของตน เพราะยังมีสายบังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปตามลำดับจนถึงรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีแต่ละคนที่สภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรตัดสินใจสุดท้ายของการบริหารงานมหาวิทยาลัย และไม่มีสายบังคับบัญชาที่จะมาสั่งการแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือทบทวนการตัดสินใจใด ๆ ของสภามหาวิทยาลัยได้อีก

4. ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับหน่วยงานกลางของรัฐ

สำหรับการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับหน่วยงานกลางของรัฐ พบว่าสถาบันอุดมศึกษาถึงแม้จะมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูง แต่การดำเนินงานก็มีความจำเป็นที่จะต้องเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นๆ ด้วย (สุรพล นิติไกรพจน์, 2557, หน้า 26 - 30)

4.1 ความสัมพันธ์กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม*)

มหาวิทยาลัยของรัฐในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในฝ่ายบริหาร เพื่อประโยชน์สาธารณะทางการศึกษา มหาวิทยาลัยของรัฐทั้งที่เป็นมหาวิทยาลัยในสังกัดและมหาวิทยาลัยในกำกับต่างก็อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งปีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลทั้งสิ้น ความแตกต่างก็คือว่ามหาวิทยาลัยในกำกับมีระยะห่างจากผู้ควบคุมมากกว่าและรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลมหาวิทยาลัยจะสั่งการได้ก็แต่เฉพาะเท่าที่กฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยกำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น ส่วนมหาวิทยาลัยในสังกัดแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งกำหนดความเป็นอิสระและองค์กรบริหารไว้ แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวก็มักจะไปปรากฏอยู่ในเรื่องการบริหารวิชาการที่แทบจะไม่มีบทบาทของรัฐมนตรีอยู่เลย กับการบริหารการเงินและงบประมาณซึ่งได้รับการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปมากในระดับมหาวิทยาลัย ประกอบกับการที่มีงบประมาณจัดสรรให้ไม่มากนักทำให้มหาวิทยาลัยสามารถดูแลในเรื่องเหล่านี้ได้เองค่อนข้างมากแม้จะเป็นมหาวิทยาลัยในสังกัดก็ตาม

สำหรับการบริหารบุคลากรเฉพาะที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามีสายบังคับบัญชาและกรอบในทางวินัยไปจบสิ้นลงที่อธิการบดีของแต่ละมหาวิทยาลัย แต่อำนาจบังคับบัญชาตัวบุคลากรผู้เป็นอธิการบดีก็ยังคงยังยึดโยงกับเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงที่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีโดยตรงอยู่ด้วย นอกจากนี้ในส่วนของ การบริหารงานโดยทั่วไป การกำหนดแนวนโยบายที่สำคัญหรือตัดสินใจเรื่องปฏิบัติงานโดยปกติ รัฐมนตรีสามารถกำหนดและสั่งการให้มหาวิทยาลัยดำเนินการตามนโยบายได้มากพอสมควร นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 ก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในส่วนที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัยไว้ในมาตรา 41 ว่าให้รัฐมนตรีมีอำนาจในเรื่องต่าง ๆ 4 กรณี ได้แก่

- 1) การเสนอแนะแนวทางจัดสรรงบประมาณให้แก่สถาบันอุดมศึกษา
- 2) ประสานการจัดการศึกษาระหว่างสถานศึกษาอุดมศึกษาประเภทต่าง ๆ
- 3) เสนอการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา
- 4) วางระเบียบปฏิบัติราชการหรือส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของสถาบัน

อุดมศึกษา

4.2 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานกลางที่กำหนดนโยบายอุดมศึกษา

การมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจบริหารจัดการต่าง ๆ ด้วยตนเองเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน จึงทำให้มีความจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายกำหนดมาตรฐาน วางแผนการพัฒนา สนับสนุนและติดตามตรวจสอบประเมินสถาบันอุดมศึกษาในลักษณะการประเมินภายใน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐาน ดังนั้นในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.2546 มาตรา 16 จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการอุดมศึกษาขึ้นให้เป็นองค์คณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อมารับผิดชอบภารกิจดังกล่าว โดยให้มีองค์ประกอบจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้แทนองค์กรภาคสังคมต่างๆ มาร่วมเพื่อดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว กับทั้งให้มีหน้าที่ในการให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรือคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการอุดมศึกษา ทั้งนี้โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอุดมศึกษา

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงเป็นไปในลักษณะการกำหนดมาตรฐานกลางของอุดมศึกษาของชาติที่ทุกมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าวมิฉะนั้นจะไม่สามารถกล่าวอ้างได้ว่าตนได้จัดหรือดำเนินการเรียนการสอนใน

ระดับอุดมศึกษาได้อย่างครบถ้วนถูกต้องได้ การกำหนดมาตรฐานที่คณะกรรมการอุดมศึกษาได้ออกประกาศกำหนดไว้ ครอบคลุมไปถึงเรื่องมาตรฐานหลักสูตรในระดับอุดมศึกษาต่าง ๆ ตั้งแต่อนุปริญญา ปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก มาตรฐานเกี่ยวกับคุณสมบัติของคณาจารย์ผู้สอนในระดับต่าง ๆ หรือมาตรฐานจัดการศึกษานอกที่ตั้งหลักของมหาวิทยาลัย เป็นต้น โดยหากสถาบัน อุดมศึกษาใดฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าวคณะกรรมการก็อาจประกาศว่าการจัดการของสถาบันอุดมศึกษานั้นไม่ได้มาตรฐานและก็ไม่สามารถนำไปสู่การรับเข้าศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น หรือการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมสอดคล้องกับคุณวุฒิของผู้สำเร็จการศึกษาในการเข้ารับราชการ หรืออาจนำไปสู่การร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการใช้อำนาจบังคับบัญชาโดยผ่านเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาหรือใช้อำนาจกำกับดูแลดำเนินการใช้มาตรการทางบริหารกับมหาวิทยาลัยที่ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว

สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังเป็นมหาวิทยาลัยในสังกัดและยังมีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาปฏิบัติหน้าที่อยู่โดยที่ระบบการบริหารราชการเป็นระบบที่รวมศูนย์ในระดับประเทศ และจะต้องมีคณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ คูณในฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล จึงได้มีการกำหนดให้ มี “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (กพอ.)” ขึ้น โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธานและเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเป็นเลขานุการ และมีกรรมการที่แต่งตั้งหรือได้รับเลือกจากมหาวิทยาลัยในสังกัดทั้งหลายกับผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล พิจารณาระบบค่าตอบแทน ระบบการประเมิน และการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัย ตลอดจนดูแลสวัสดิการและความก้าวหน้า ตลอดจนกำหนดตำแหน่งทั้งในสายวิชาการและสายสนับสนุนวิชาการ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม)

4.3 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานกลางประเมินมาตรฐานทางการศึกษา

สถาบันอุดมศึกษานอกจากจะมีคณะกรรมการอุดมศึกษาทำหน้าที่เป็นหน่วยงานนโยบายดูแลมาตรฐานทางการศึกษาและจัดระบบสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาแล้ว กระบวนการปฏิรูปการศึกษาที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้มีหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ประเมินมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับกิจการอุดมศึกษาขึ้น ในลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระในรูปแบบองค์กรมหาชน ซึ่งเกิดขึ้นโดยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงานเหล่านี้ตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 ขึ้นอีก 2 องค์กร คือ

1) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (สมศ.) มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ และตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานในการตรวจสอบประเมินมาตรฐานการบริหารจัดการทางการศึกษาของสถานศึกษาต่าง ๆ ทั้งในระดับพื้นฐานและระดับอุดมศึกษา โดยจัดให้มีระบบประเมินสถาบันการศึกษาทุกแห่งทุก ๆ รอบระยะเวลา 5 ปี โดยจัดให้มีการประเมินด้านต่าง ๆ และกำหนดตัวชี้วัดในแต่ละด้านที่ตอบสนองเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการประเมินแต่ละรอบ และเมื่อได้รับการประเมินแล้วก็ให้ประกาศผลการประเมินมาตรฐานต่อสาธารณะ และแจ้งให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษารวมทั้งหน่วยงานบังคับบัญชาหรือองค์กรกำกับดูแลได้ทราบเพื่อนำผลที่ได้จากการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงคุณภาพมาตรฐาน และกระบวนการจัดการศึกษาต่อไป

2) สถาบันทดสอบทางภาษาแห่งชาติ (สทศ.) มีอำนาจและหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางทางการศึกษาด้านการทดสอบความรู้ความสามารถของผู้เรียนในระดับต่าง ๆ ทั้งก่อนและหลังการเข้าเรียนในสถานศึกษา เพื่อนำเอาผลลัพธ์หรือผลสำเร็จที่ได้จากการสอบวัดไปใช้ในการติดตามประเมินผลสำเร็จของการจัดการศึกษาในแต่ละระดับหรือแต่ละสถาบัน โดยผ่านการประเมินความสามารถของผู้เรียนด้วย โดยในขณะนี้สถาบันทดสอบทางภาษาแห่งชาติกำลังเร่งดำเนินการทดสอบในส่วนของการวัดสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของผู้เรียนในช่วงชั้นต่าง ๆ ในระดับอาชีวศึกษา และระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานอันเป็นเกณฑ์ที่มีความจำเป็นที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วนก่อน และในระยะอันใกล้ก็จะพัฒนาไปสู่การทดสอบความรู้และสัมฤทธิ์ผลทางการศึกษาของผู้สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในสาขาวิชาต่าง ๆ และในระดับปริญญาต่าง ๆ ต่อไป

4.4 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมของรัฐ

มหาวิทยาลัยของรัฐในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและใช้งบประมาณแผ่นดินและเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงทำให้มหาวิทยาลัยของรัฐจึงต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบควบคุมโดยองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีอำนาจตรวจสอบควบคุมโดยทั่วไป ซึ่งความสุจริต ถูกต้องและความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจหน้าที่ และการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย หลักเกณฑ์และระเบียบข้อบังคับที่ได้กำหนดขึ้นด้วย โดยมีหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบควบคุมมหาวิทยาลัยของรัฐเหล่านี้ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และผู้ตรวจการแผ่นดิน

5. หลักการกระจายอำนาจ

การศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในบริบทของการปกครองท้องถิ่น ผู้ศึกษาเลือกทำการศึกษาเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจด้านการจัดการศึกษาดังต่อไปนี้

5.1 แนวคิดการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองเป็นแนวคิดที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน ซึ่งแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองได้พัฒนาการมาจากการเมืองการปกครองของยุโรปในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ผ่านมาโดยมีนักวิชาการ Cheema และ Rondinelli ได้อธิบายถึงวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจออกเป็น 3 ช่วง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2555, หน้า 7-10)

ช่วงที่ 1 วิวัฒนาการในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงนี้เป็นช่วงที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจมีจุดเน้นสำคัญอยู่ที่การแบ่งอำนาจ (De Concentration) คือการกระจายอำนาจในระบบราชการหรือเป็นการที่ราชการส่วนกลางแบ่งหรือมอบอำนาจของส่วนกลางบางส่วนให้แก่หน่วยงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ให้มีอำนาจในบางเรื่องเกี่ยวกับความคล่องตัวในการบริหารงานและการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่

ช่วงที่ 2 วิวัฒนาการในช่วงกลาง ค.ศ. 1980–1990 (พ.ศ. 2523-2533) แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ในช่วงนี้เน้นความสำคัญเรื่องการเมือง การพัฒนาระบบประชาธิปไตยและระบบตลาดเสรี ซึ่งส่งผลให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

ช่วงที่ 3 คือช่วงนับตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 1990 (พ.ศ. 2533) จนถึงปัจจุบันแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น โดยเป็นการมีส่วนร่วมผ่านองค์กรภาคประชาชนและกระบวนการในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเพิ่มขึ้น โดยมีเป้าหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบประชาชนในท้องถิ่น ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะถูกตรวจสอบได้โดยประชาชน

วิวัฒนาการของการกระจายอำนาจมีการแบ่งเป็น 3 ช่วงนี้แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อหลักการกระจายอำนาจที่ในช่วงแรกจะให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกให้แก่งานด้านการบริหารจนกระทั่งช่วงสุดท้ายการกระจายอำนาจถูกให้ความสำคัญในฐานะที่เป็นช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการ

ปกครองของประชาชนและด้วยเหตุนี้จึงทำให้หลักการกระจายอำนาจมีนิยามความหมายที่มีความแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละสังคมในเวลาต่อมา

5.2 หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการปรับโครงสร้างอำนาจรัฐ เป็นการปรับลดอำนาจของรัฐส่วนกลางลงและเพิ่มอำนาจของท้องถิ่นและภาคประชาสังคมให้อำนาจรัฐมีความสมดุล มีการจัดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจและบทบาทหน้าที่ที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การกระจายอำนาจทางปกครองจึงเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองอย่างอิสระที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐหรือองค์กรใดๆซึ่งจะช่วยให้การใช้อำนาจในท้องถิ่นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่มีความหลากหลายตามระดับพัฒนาการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจทางปกครองมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือการมีองค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล มีการเลือกตั้งท้องถิ่นและมีอำนาจอิสระ ดังนี้

5.2.1 องค์กรที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

การกระจายอำนาจทางปกครองนั้นมีลักษณะสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการกระจายอำนาจทางปกครอง คือ การที่ให้องค์กรนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการมีสถานะเป็นนิติบุคคลจะทำให้้องค์กรมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมาย มีการบริหารงาน มีงบประมาณของตนเอง มีความอิสระและสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้ด้วยตนเองโดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง จึงทำให้ท้องถิ่นมีความคล่องตัวสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีศักยภาพในการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้เอง ส่วนกลางเพียงแต่มีอำนาจควบคุมดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องเท่านั้น

5.2.2 มีการเลือกตั้งท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางพื้นที่ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่เป็นของตนเองในการบริหารภายในท้องถิ่นนั้น ผู้ที่จะเข้ามาบริหารและเข้าใจปัญหาท้องถิ่นได้ดีที่สุดก็คือผู้ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ดังนั้นผู้บริหารท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการหรือตัวบุคคลที่จะเข้ามากำหนดนโยบายเพื่อบริหารท้องถิ่นถือเป็นสิ่งจำเป็น เพราะการแต่งตั้งบุคคลมาปกครองโดยความเห็นชอบของส่วนกลางโดยปราศจากการรับรู้หรือยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่นจึงขัดแย้งกับหลักการปกครองท้องถิ่น

5.2.3 มีอำนาจอิสระ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจอิสระในการดำเนินงาน ซึ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้สายบังคับบัญชาหรือสั่งการจากรัฐส่วนกลาง ท้องถิ่นจึงมีอำนาจในการตัดสินใจ วินิจฉัย สั่งการ ได้ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยรัฐส่วนกลางมีอำนาจเพียงการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนิน การตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น

จากลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง จึงเห็นได้ว่าเป็นหลักการที่ส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองได้อย่างเต็มที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยการปกครองที่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ อีกทั้งมีอำนาจอิสระในการดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย

5.3 ประเภทของการกระจายอำนาจ

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่

การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือการกระจายอำนาจทางเขตแดน คือการที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดทำบริการสาธารณะภายในอาณาเขตหรือขอบเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเรียกการจัดระเบียบการบริหารราชการแบบนี้ว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

2) การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐ

การกระจายอำนาจทางภารกิจของรัฐหรือการกระจายอำนาจทางบริการ คือการที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กรซึ่งมิใช่ขององค์กรของรัฐส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและบุคลากรขององค์กรนั้นเอง เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้าและการประปา เป็นต้น ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองและการกระจายอำนาจทางบริการโดยไม่คำนึงถึงเรื่องอาณาเขตในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยกิจการที่รัฐจะมอบให้จัดทำนี้รัฐจะทำการมอบโดยผ่านการตราเป็นกฎหมาย

3) การกระจายอำนาจทางการคลัง

การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นอีกหนึ่งลักษณะของการกระจายอำนาจ โดยหน่วยงานในระดับบนหรือส่วนกลางที่พยายามจะลดระดับการใช้อำนาจควบคุมจัดการงบประมาณและการตัดสินใจทางการคลังของหน่วยงานในระดับล่าง เช่น การจัดระบบการจัดสรร

งบประมาณของหน่วยงานในลักษณะที่หน่วยงานต้นสังกัดส่วนกลางหรือหน่วยงานระดับบนจัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานในระดับพื้นที่หรือระดับต่ำลงมาในรูปแบบงบประมาณก้อนเดียว เพื่อให้อิสระแก่หน่วยงานดังกล่าวในการตัดสินใจบริหารจัดการทางการคลังและจัดสรรงบประมาณดังกล่าวในรายละเอียดการกระจายอำนาจทางการคลัง จึงส่งผลให้หน่วยงานส่วนกลางมีบทบาทเพียงการกำกับทิศทางนโยบาย ในขณะที่หน่วยงานระดับปฏิบัติมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในการตัดสินใจในการบริหารภารกิจและงบประมาณของตนเองมากขึ้น

6. ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

สำหรับการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาแนวความคิดทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ (นันทวัฒน์ บรมนันท์, 2547)

6.1 วิวัฒนาการของทฤษฎีบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Service Public) เป็นกิจการที่อยู่คู่กับสังคมมนุษย์มาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกลุ่มเป็น “สังคม” มีหลักฐานปรากฏว่าในสมัยโบราณว่าขุนนางผู้เป็นเจ้าของที่ดินจำนวนมากต้องขอหาประโยชน์จากที่ดินของตนยอมให้ประชาชน เข้ามาทำมาหากินใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนโดยจ่าย “ค่าตอบแทน” ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการตอบแทนด้วยแรงงาน ภาษี ค่าเช่า และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีคนมาใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนร่วมกัน ขุนนางจึงสร้างสิ่งต่าง ๆ ที่ให้ผู้เช่าใช้ประโยชน์ เช่น กังหันหรือเตา ขึ้นมาโดยผู้เช่าสามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน การสร้างสิ่งต่าง ๆ ที่ให้ผู้เช่าใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นสิ่งที่ขุนนาง “ผูกขาด” ทำแต่เพียงผู้เดียวเพื่อจูงใจและอำนวยความสะดวกบางประการแก่ผู้เช่าโดยผู้เช่าต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ในสิ่งของดังกล่าว แก่ขุนนาง หน้าที่ของขุนนางที่มีต่อสิ่งของดังกล่าวก็คือ บำรุงรักษาสิ่งของเหล่านั้นให้อยู่ในสภาพที่ดี ที่ผู้เช่าทุกคนจะสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ และนอกจากนี้ผู้อยู่อาศัยในเขตของขุนนางก็จะได้รับการดูแลปกป้องจากขุนนางอีกด้วย

ศตวรรษที่ 11 โครงสร้างของชุมชนเปลี่ยนแปลงจากการดูแลโดยขุนนางมาเป็นชุมชนที่ปกครองดูแลกันเอง ชุมชนรวมตัวกันเป็นเมือง (Bourg) หรือเป็นเทศบาล (Commune) ต่อต้านอำนาจของขุนนางเพื่อปกครองดูแลกันเอง รวมทั้งเพื่อดูแลในการจัดทำ “บริการสาธารณะ” ที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน อันได้แก่ กำแพงป้อม การดูแลรักษาถนนหนทาง สถานที่ที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตลาด การร่วมมือกันต่อสู้ภัยพิบัติจากธรรมชาติ รวมทั้งร่วมมือกันกระทำกิจกรรมต่าง ๆ

เพื่อให้ชุมชนของตนอยู่ดีกินดี ดังจะเห็นได้จากบันทึกทางประวัติศาสตร์ว่ามีการจัดทำโรงฆ่าสัตว์ สถานพยาบาล โรงเรียน มีการเกณฑ์แรงงานไปซ่อมถนนหรือสะพาน มีการจัดเวรยามหรือกองลาดตระเวนเพื่อคุ้มครองผู้อยู่อาศัยในชุมชนหรือเทศบาล เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัยอยู่ร่วมกัน เข้าใจว่านำมาจากหลัก Utilitas Publica ซึ่งมีมาแต่สมัยโรมันแล้ว

ในปี ค.ศ.1464 (พ.ศ. 2007) พระเจ้าหลุยส์ที่ 11 ได้สร้างระบบไปรษณีย์ขึ้นโดยจัดให้มีการสร้างถนนและจัดให้มีรถม้าเพื่อนำสาส์นจากพระองค์ส่งไปยังส่วนต่าง ๆ ของราชอาณาจักร และต่อมาปลายศตวรรษที่ 15 ก็มีการจัดให้มี “ตำรวจ” ขึ้นเพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคม และนอกจากนี้ก็ยังมีการอีกหลายประเภทที่กษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองนครจัดให้มีขึ้นในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของตนเพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชนรวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกสบายให้แก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น ๆ ด้วยจนในปี ค.ศ.1789 (พ.ศ. 2332) เกิดการปฏิวัติครั้งใหญ่เพื่อล้มเลิกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีการปรับปรุงระบบการปกครองของประเทศเสียใหม่โดย “พลเมือง” เข้ามาปกครองประเทศแทน “กษัตริย์” จึงทำให้เกิด “รัฐ” ที่เป็นนิติบุคคลขึ้นมา และก็เกิด “งาน” ที่รัฐจะต้องจัดทำขึ้น ซึ่งในระยะแรกงานที่รัฐจะต้องจัดทำนี้มีหลายประเภทและยังไม่มีคำที่เรียกลงไปอย่างแน่ชัด แต่ไม่นานต่อมากำว่า “บริการสาธารณะ” (Service Public) ก็ได้เริ่มปรากฏขึ้นโดยในตอนต้นคำนี้มีความหมายถึงกิจกรรมของฝ่ายปกครองทุกประเภท แต่ต่อมาจึงได้มีการวางกรอบความหมายเสียใหม่โดยหมายถึงเฉพาะกิจการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือสิ่งที่รัฐจัดทำให้แก่ประชาชนเป็นการตอบแทนการเสียภาษีของประชาชน

การเกิดขึ้นของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะนั้นมิวิวัฒนาการมาจากคำวินิจฉัยขององค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองที่ได้สร้างหลักเกณฑ์ให้เหตุผลอธิบายขยายความและสร้างทฤษฎีขึ้นจากการวินิจฉัยคดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะ ดังนั้นเพื่อให้ภาพที่มาของทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะมีความจำเป็นที่ต้องกล่าวถึงระบบการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองในประเทศฝรั่งเศสซึ่งแยกออกต่างหากจากการพิจารณาพิพากษาคดีธรรมดาต่างๆไปก่อน โดยหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ.1789 (พ.ศ. 2332) ได้มีรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16-24 สิงหาคม ค.ศ.1790 (พ.ศ. 2333) ห้ามศาลยุติธรรมขัดขวางการปฏิบัติงานขององค์กรฝ่ายปกครองไม่ว่ากรณีใดหรือพิจารณาคดีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถูกฟ้องอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ และต่อมาก็ได้มีการตรารัฐกฤษฎีกา ค.ศ.1794 (พ.ศ. 2337) ออกมายืนยันข้อห้ามดังกล่าวอีกครั้ง และเนื่องจากยังไม่มี การจัดตั้งสถาบันใดขึ้นมาทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทดังกล่าว โดยเฉพาะรัฐบาลใน

ขณะนั้นจึงได้ออกประกาศกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาททางปกครองได้เป็นการทั่วไป

ในปี ค.ศ.1799 (พ.ศ. 2342) นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้จัดตั้งที่ปรึกษาสภาแห่งรัฐขึ้นมา โดยเลียนแบบสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ในสมัยก่อน สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่สองประการคือร่างกฎหมายให้แก่ประมุขของฝ่ายบริหารกับเป็นที่ปรึกษาของฝ่ายบริหาร และในฐานะที่เป็นที่ปรึกษาให้ฝ่ายบริหารนี้เองที่ทำให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้รับมอบหมายให้เป็นผู้พิจารณาข้อพิพาททางปกครอง ในระยะแรกสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐเพียงแต่พิจารณาข้อพิพาททางปกครองโดยไม่สามารถวินิจฉัยชี้ขาดได้ด้วยตัวเองแต่ต้องเสนอคำวินิจฉัยต่อประมุขของฝ่ายบริหารให้เป็นผู้ตัดสิน แต่ต่อมาเมื่อสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐมีความชำนาญได้รับการยอมรับนับถือจากฝ่ายปกครอง จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญดี ลงวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ.1872 (พ.ศ. 2415) มอบอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ ซึ่งคำวินิจฉัยของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐนับได้ว่าเป็นที่มาที่สำคัญประการหนึ่งของหลักและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะถือได้ว่ามีที่มาโดยตรงจากแนวคำวินิจฉัยของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐจากความเห็นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน หรือความเห็นของศาลคดีขัดกัน

โดยแนวความคิดเกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นนี้ได้กำหนดให้บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ดำเนินการจัดทำโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้ก่อให้เกิดหลักการสำคัญ 3 ประการที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ คือ

- 1) องค์ประกอบด้านวัตถุ บริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ
- 2) องค์ประกอบด้านโครงสร้าง บริการสาธารณะจะต้องจัดทำโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน
- 3) ระบบกฎหมาย บริการสาธารณะจะต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายปกครองและอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 (พ.ศ. 2503) เป็นต้นมา ก็เป็นที่ยอมรับว่าบริการสาธารณะเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายปกครอง การกระทำหรือกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะถือเป็นหลักสำคัญของกฎหมายปกครอง การยอมรับดังกล่าวมีพัฒนาการมาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน ศาลปกครองสูงสุด และจากแนวความคิดของนักกฎหมายมหาชนทั้งหลาย

6.2 ความหมายของบริการสาธารณะ

ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” นั้น มีนักวิชาการหลายท่านพยายามที่จะให้ความหมายเอาไว้ โดยในช่วงแรกของการศึกษาทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะนั้น ศาสตราจารย์ Leon Duguit ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าบริการสาธารณะไว้ว่าบริการสาธารณะเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของรัฐ คำจำกัดความนี้แม้จะเป็นคำจำกัดความที่สั้นแต่หากพิจารณาอย่างละเอียดลึกซึ้งแล้วจะพบว่า เป็นคำจำกัดความที่สะท้อนให้เห็นถึงความมีอยู่ของบริการสาธารณะคู่กับรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยผ่านทางบริการสาธารณะ นอกเหนือจากความหมายดังกล่าวแล้วก็ยังมีนักวิชาการจำนวนมากที่ให้คำจำกัดความของคำว่าบริการสาธารณะเอาไว้ รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองปกครองสูงสุด บ้างครั้งคำว่าบริการสาธารณะหมายความถึงการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในบางครั้งก็หมายความถึงฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรแต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาโดยรวมถึงแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้วจะพบว่าบริการสาธารณะคือกิจกรรมหรือภารกิจของฝ่ายปกครองนั่นเอง

ปัจจุบันความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” ค่อนข้างชัดเจนขึ้นเพราะศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับบริการสาธารณะเอาไว้มาก ทำให้เราสามารถเข้าใจได้ว่าบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะ จากความหมายนี้เองทำให้เราพิจารณาถึงสาระสำคัญของประการที่ถือว่าเป็นองค์ประกอบที่นำมาใช้ในการให้คำจำกัดความของ “บริการสาธารณะ” นั่นก็คือองค์ประกอบด้านโครงสร้างของบริการสาธารณะและองค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์ของบริการสาธารณะ

1) องค์ประกอบด้านโครงสร้าง โดยหลักการแล้วในสาธารณรัฐฝรั่งเศสคำว่า “บริการสาธารณะ” หมายความว่าฝ่ายปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงองค์กรมหาชนและวิสาหกิจมหาชนด้วย แต่อย่างไรก็ตามการให้คำจำกัดความบริการสาธารณะโดยพิจารณาองค์ประกอบด้านโครงสร้างนี้อาจมีความไม่แน่นอนชัดเจนเพราะวิสาหกิจมหาชนบางแห่งก็มิได้มีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ นอกจากนี้บริการสาธารณะบางประเภทก็ยังดำเนินการจัดทำโดยองค์กรเอกชนก็ได้ ดังนั้นการให้ความหมายของบริการสาธารณะโดยพิจารณาจากองค์ประกอบด้านโครงสร้างจึงต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกิจการใดที่จะเรียกว่าบริการสาธารณะได้กิจการนั้นต้องจัดทำโดยตรงหรือโดยอ้อมโดยฝ่ายปกครองกล่าวคือต้องเป็นกิจกรรมที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำด้วยตนเองหรือมอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นไปให้องค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทน โดยฝ่ายปกครองยังมีความสัมพันธ์กับบริการสาธารณะนั้นอยู่แต่จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นผู้กำกับดูแล การมอบให้เอกชนไปจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่สำคัญที่สุดคือการให้

สัมปทาน (Concession) ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยถึงความเป็นบริการสาธารณะขององค์กรต่าง ๆ เอาไว้จำนวนมาก ดังตัวอย่างเช่น ศูนย์เทคนิคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ทำงานสาธารณะประโยชน์แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งเพราะถือว่ามีความเชื่อมโยงกับฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกับสมาคมวัฒนธรรมที่ทำงานสาธารณะประโยชน์จัดตั้งขึ้นโดยเทศบาลโดยมีกรรมการบริหารมาจากสมาชิกสภาเทศบาลเป็นส่วนใหญ่และรายได้ก็มาจากเงินช่วยเหลือของเทศบาล ก็ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามองค์กรเอกชนที่ทำงานเพื่อสังคมทั้งหลายไม่ถือว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแม้องค์กรเหล่านี้จะมีการดำเนินกิจกรรมเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะเช่นเดียวกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่เนื่องจากองค์กรเอกชนไม่อยู่ภายใต้การควบคุมใด ๆ ของฝ่ายปกครองจึงทำให้ขาดองค์ประกอบด้านโครงสร้างของการจัดทำบริการสาธารณะที่จะต้องมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายปกครอง ดังนั้นหากจะกล่าวโดยสรุปสำหรับองค์ประกอบด้านโครงสร้างแล้วกิจการที่จะถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจการที่ดำเนินการจัดทำโดยฝ่ายปกครองทั้งหลายอันได้แก่บรรดานิติบุคคลในกฎหมายมหาชน คือ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน หรือวิสาหกิจมหาชนทั้งหลาย หรืออาจเป็นกิจการที่ดำเนินการจัดทำโดยเอกชนแต่จะต้องเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนและฝ่ายปกครองยังคงมีความสัมพันธ์กับกิจการนั้นอยู่ คือยังคงต้องเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกิจกรรมของเอกชนไว้ในสภาพเดียวกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ

2) องค์ประกอบด้านวัตถุประสงค์ แม้กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำหรือมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ จะเข้าองค์ประกอบด้านโครงสร้างของบริการสาธารณะแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่ากิจการนั้นเป็นบริการสาธารณะอย่างแท้จริง เพราะยังมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของกิจการนั้นก่อน ทั้งนี้เนื่องจากบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำอาจไม่เป็นบริการสาธารณะก็ได้หากกิจการนั้นไม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังเช่นที่ศาลคดีซัคกัน ได้วินิจฉัยไว้ในคดี *Loiseleur* ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน ค.ศ.1894 (พ.ศ. 2437) และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดี *Epoux Herbelin* ลงวันที่ 26 กันยายน ค.ศ. 1986 (พ.ศ. 2529) ว่านิติบุคคลในกฎหมายมหาชนดำเนินการจัดการเกี่ยวกับที่ดินของเอกชนโดยมีวัตถุประสงค์ด้านการเงินไม่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะ แต่ในขณะเดียวกันกิจการที่เอกชนจัดทำอาจเป็นบริการสาธารณะได้หากกิจการนั้นดำเนินการไปเพื่อประโยชน์สาธารณะดังเช่นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดี *Ville de Melun et association Melun-culture-loisirs* ลงวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ.1990 (พ.ศ. 2533) ตามที่ได้

กล่าวไปแล้วข้างต้น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าบริการสาธารณะจะต้องเป็นการทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก

ดังนั้นเมื่อได้พิจารณาถึงองค์ประกอบทั้งสองประการของการเป็นบริการสาธารณะแล้ว พอสรุปได้ว่า บริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบไปด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ

เงื่อนไขประการที่หนึ่ง กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งหมายความถึงการที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะนั้นด้วยตนเอง อันได้แก่กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดำเนินการ และนอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงกรณีนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนมอบกิจกรรมของตนบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย

เงื่อนไขประการที่สอง กิจกรรมตามเงื่อนไขประการที่หนึ่งจะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน

6.3 ประเภทของบริการสาธารณะ

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดศาลคดีขัดกันและความเห็นของนักกฎหมายมหาชนนับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับทฤษฎีว่าด้วยบริการสาธารณะเป็นที่แพร่หลายและแตกแขนงออกไป การแบ่งแยกบริการสาธารณะออกเป็นประเภทต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นจากแนวคำวินิจฉัยและความเห็นของนักกฎหมายมหาชนเท่านั้น โดยแต่เดิมนั้นฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยในระยะแรกบริการสาธารณะจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศรวมทั้งการให้ประชาชนอยู่ดีกินดี แต่ต่อมาเมื่อสังคมขยายใหญ่ขึ้นและเทคโนโลยีพัฒนาไปไกลทำให้ประชาชนมีความต้องการในหลาย ๆ สิ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิต ซึ่งในบางกรณีฝ่ายปกครองอาจไม่มีความพร้อมที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในส่วนนี้ได้ จึงหาทางออกด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการมอบกิจการในหน้าที่ของตน ไปให้เอกชนเป็นผู้ทำหรืออาจจัดตั้งขึ้นมาดำเนินการจัดทำ เป็นต้น และเมื่อเกิดข้อพิพาทหรือเกิดข้อขัดข้องในการดำเนินงานศาลที่มีหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทก็จะสร้างหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ขึ้นมาซึ่งในขณะเดียวกันบางครั้งบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำแต่ละประเภทต่างก็มีลักษณะแตกต่างกันไป ดังนั้นเมื่อมีข้อพิพาทหรือข้อขัดข้องเกิดขึ้นศาลที่มีหน้าที่ชี้ขาดจึงได้สร้างประเภทต่างๆของบริการสาธารณะขึ้นมาในระบบกฎหมายปกครอง สาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่อย่างไรก็ตามในทางทฤษฎีนั้นแม้จะมีความพยายามที่จะแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นหลาย ๆ ประเภทก็ตาม แต่ในที่สุดแล้วบริการสาธารณะก็แบ่งได้เป็นสองประเภทหลัก ๆ คือ บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองและบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมโดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชน กิจกรรมเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชน บริการสาธารณะทางปกครองส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่รัฐจัดทำให้ประชาชนโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน และนอกจากนี้เนื้อหาของบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่เป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายปกครองที่ต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำรวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย ดังนั้นบริการสาธารณะประเภทนี้ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถมอบอำนาจให้องค์กรอื่นหรือเอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ดังนั้นบริการสาธารณะทางปกครอง ได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยภายใน การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมนั้นบริการสาธารณะทุกประเภทจัดว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั้งสิ้น แต่ต่อมาเมื่อกิจกรรมเหล่านี้มีมากขึ้นและมีรูปแบบและวิธีการในการจัดทำที่แตกต่างกันออกไป จึงทำให้มีการเกิดประเภทใหม่ ๆ ของบริการสาธารณะขึ้นมาอีก

2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมซึ่งบริการสาธารณะประเภทนี้มีที่มาจากคำพิพากษาของศาลชั้นต้นที่ได้สร้างประเภทของบริการสาธารณะขึ้นมาใหม่เรียกว่าบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คดีมีข้อเท็จจริงว่าในประเทศ Ivory Coast ซึ่งเป็นอาณานิคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยฝ่ายปกครองของประเทศได้จัดให้มีเรือขนส่งบรรทุกสิ่งของและผู้โดยสารเรือข้ามฟากต่อมาเรือข้ามฟากลำหนึ่งได้จมลงจึงก่อให้เกิดความเสียหายแก่รถยนต์ของบริษัทเอกชนรายหนึ่ง บริษัทจึงได้ยื่นฟ้องฝ่ายปกครองผู้จัดทำบริการสาธารณะเรือข้ามฟากต่อศาลยุติธรรมแต่ฝ่ายปกครองโต้แย้งว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดให้มีบริการสาธารณะ ดังนั้นจึงควรอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง ต่อมาเมื่อนำคดีขึ้นสู่ศาลคดีชั้นต้นเพื่อพิจารณาว่าคดีดังกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลใด ศาลคดีชั้นต้นจึงได้พิจารณาว่าการที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีบริการเรือข้ามฟากโดยเก็บค่าตอบแทนนั้นมีลักษณะเป็นการจัดทำบริการขนส่งในสภาพเดียวกับเอกชนทั่วไป ดังนั้นจึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนและภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะพิจารณาคดี คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงนับได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของการแบ่งประเภทของบริการสาธารณะออกเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม คือเป็นการที่รัฐจัดทำแต่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับเอกชน

6.4 หลักเกณฑ์สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ

โดยทั่วไปแล้วกิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น ซึ่งในทางทฤษฎีไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์พื้นฐานสำหรับการจัดทำบริการสาธารณะทุก

ประเภท แต่อย่างไรก็ตามมีหลักเกณฑ์บางประการที่พอจะถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานระหว่างบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่แม้จะมีบางอย่างแตกต่างกัน แต่ก็ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้แทรกอยู่ภายในหลักการขั้นพื้นฐานที่ Louis Rolland) แห่งสำนักความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะพัฒนามาจากลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ ซึ่งต่อมาในแวดวงนักกฎหมายมหาชนพากันเรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า “กฎหมายของบริการสาธารณะ” หรือ “กฎหมายของ Rolland” ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้กับบริการสาธารณะทุกประเภท ซึ่งกฎหมายของบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะนี้ได้ถูกสร้างขึ้นมามีส่วนคล้ายกับหลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาถึงสถานภาพของบริการสาธารณะนั้น กฎหมายของบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะประกอบด้วยหลักการ 3 ประการ คือ

1) หลักความเสมอภาค

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้นรัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน โดยหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนี้เป็นหลักที่มีที่มาจากหลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 (พ.ศ. 2332) หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะนี้เป็นการรับรองขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอกันทางกฎหมายอันหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการและความเสมอภาคในระหว่างคู่สัญญา ซึ่งหลักดังกล่าวนี้มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ได้พยายามวางหลักเกณฑ์และสร้างทฤษฎีขึ้นมาเพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง จนกระทั่งในปัจจุบันได้กลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไป และนอกจากนี้หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะยังมีที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกที่ 2

(1) แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คำวินิจฉัยของคดี Chomel ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ.1911 (พ.ศ. 2454) ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยที่ศาลปกครองสูงสุดได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมาเพื่อรองรับความเสมอภาคของผู้ใช้บริการ โดยวางหลักไว้ว่าผู้ให้บริการสาธารณะทุกคนที่ใช้บริการสาธารณะประเภทเดียวกันย่อมอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกัน และต่อมาก็ได้มีคำวินิจฉัยคดีลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ.1951(พ.ศ. 2494) ที่ได้กล่าวถึงหลักแห่งความเสมอภาคในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเอาไว้ว่า “คนทุกคนซึ่งใช้บริการสาธารณะเดียวกันจะต้อง

อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน” ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่เกี่ยวกับความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ คำวินิจฉัยของในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ใช้บริการสาธารณะ และคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐ

(2) แนวคำวินิจฉัยของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่เคยสร้างหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะไว้โดยตรง แต่ได้สร้างหลักความเสมอภาคที่มีต่อกฎหมายไว้ในคำวินิจฉัยที่ 81.130 ลงวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) โดยกล่าวไว้ตอนหนึ่งว่า “หลักความเสมอภาคที่มีต่อกฎหมายนั้นจะใช้กับกรณีบุคคลต่าง ๆ อยู่ในสถานการณ์เดียวกันจะนำมาใช้กับบุคคลและสถานการณ์ที่ต่างกันไม่ได้” ซึ่งจากหลักดังกล่าวนี้เองที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้นำไปใช้ในการประกอบการตรวจร่างกฎหมายหลายๆ ฉบับที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อบริการสาธารณะดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากบริการสาธารณะมิได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะแต่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ซึ่งความเสมอภาคที่ว่านี้มีหลายประเภท กล่าวโดยสรุปก็นอกจากความเสมอภาคที่จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังหมายความรวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นราคาค่าบริการหรือบริการ ความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐที่จะมีการเรียกประกวดราคาหรือประมูลเพื่อให้บุคคลทั่วไปมีโอกาสเข้าแข่งขันกับผู้อื่นเพื่อเป็นคู่สัญญาของรัฐ รวมทั้งความเสมอภาคในการเข้าทำงานกับรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยการสอบแข่งขันกับบุคคลอื่นๆ ภายใต้เงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับคุณสมบัติความรู้ความสามารถพื้นฐาน

2) หลักความต่อเนื่อง

บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักลงไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการย่อมได้รับความเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะเป็นผลที่เกิดขึ้นโดยตรงจากหลักที่ว่าด้วยความต่อเนื่องของรัฐ หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้ถูกกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 (พ.ศ. 2452) โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชื่อ Tardieu ได้กล่าวไว้ว่า “ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ” และหลังจากนั้นคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ตามมาต่างก็ให้ความสำคัญกับหลักว่าด้วยความต่อเนื่องจนกระทั่งในปัจจุบันหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะจึงได้กลายเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของบริการสาธารณะที่มีคุณค่าเป็น

หลักกฎหมายทั่วไป หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะนี้ได้รับการยอมรับจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ยืนยันหลักดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยคดีลงวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ.1979 (พ.ศ. 2522) ว่า “ความต่อเนื่องของบริการสาธารณะมีลักษณะเป็นหลักตามรัฐธรรมนูญ” หลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือนิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบและในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน องค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแล จะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะทันที ความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทซึ่งจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ความต่อเนื่องจะหมายถึงการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้น ๆ ตลอดเวลาวันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทซึ่งไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอก็อาจจัดทำโดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการ เช่น พิพิธภัณฑสถาน กำหนดเวลาเปิดปิด กำหนดวันหยุดได้ การศึกษาสามารถกำหนดวันเวลาในการให้การศึกษา รวมทั้งการหยุดพักร้อนประจำปีได้อีกด้วย นอกจากนี้ความต่อเนื่องยังขึ้นอยู่กับยุคสมัยและสภาพสังคมอีกด้วย เช่น การส่งจดหมายภายในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่อต้นศตวรรษที่ผ่านมาทำการส่งวันละ 3 ครั้ง และ 1 ครั้งในวันอาทิตย์ แต่ในปัจจุบันการส่งจดหมายทำการส่งวันละ 1 ครั้ง และหยุดในวันอาทิตย์ เป็นต้น

3) หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะรวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีความหมายถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน ซึ่งหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็นหลักทั่วไป หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้เกิดขึ้นโดยขัดแย้งจากคำวินิจฉัยทางปกครองแต่มีการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็นไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่าโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่ว ๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน

เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็น่าจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย เช่น กรณีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 10 มกราคม ค.ศ.1902 (พ.ศ. 2445) เกี่ยวกับเรื่องการนำระบบไฟฟ้าให้แสงสว่างบนถนนหนทางมาใช้แทนการจุดตะเกียงจากก๊าซนั้น ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยแรกของศาลปกครองที่วางหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะในกรณีที่มีเหตุการณ์หรือสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป โดยศาลปกครองได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบในการบริการสาธารณะที่จะสามารถแก้ไขกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการปฏิบัติตามสัญญาได้เพื่อให้บริการสาธารณะดำเนินต่อไปอย่างได้ผลดีที่สุด ซึ่งหลักดังกล่าวถูกนำมาใช้ในอีกกรณีหนึ่งด้วยโดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดี Jaffray ลงวันที่ 4 พฤษภาคม ค.ศ.1960 (พ.ศ. 2503) ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถฟ้องร้องฝ่ายปกครองเพื่อขอให้สั่งให้ตนดำรงอยู่ในตำแหน่งเดิมได้

7. แนวคิดเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ

สำหรับการศึกษาถึงหลักแนวความคิดในการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระหรือองค์การกระจายอำนาจทางบริการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเพื่อเป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระขึ้นในประเทศไทยนั้น (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2534, หน้า 60-77) ได้กล่าวไว้ในแนวทางที่ว่า องค์การมหาชนอิสระในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป ไม่ว่าจะเป็นกองทุน สำนักงาน องค์การ ที่ทำการ หรือองค์การ ก็ตาม องค์การมหาชนอิสระเหล่านี้ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ.1789 (พ.ศ. 2332) ซึ่งกิจการเหล่านี้เริ่มมีขึ้นในระยะแรก ๆ ได้แก่ โรงพยาบาลและสถานสงเคราะห์ ต่อมาได้ขยายไปสู่กิจการด้านการศึกษาในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่โรงเรียนไปจนถึงวิทยาลัย คณะต่าง ๆ และในระยะเวลาต่อมาก็ได้ขยายไปสู่กิจการเกือบทุกด้าน เช่น ด้านองค์กรวิชาชีพ อันประกอบไปด้วย สภาก่อการค้า สภาวัฒนธรรม ด้านการเงิน ประกอบไปด้วย กองทุนเพื่อการยื่นและฝากทรัพย์ กองทุนสินเชื่อเกษตรกรแห่งชาติ เป็นต้น

7.1 เหตุผลของการจัดตั้งองค์การอิสระมหาชน

โดยหลักการแล้วไม่ว่าองค์การมหาชนอิสระจะมีความหลากหลายอย่างไรก็ตามแต่การจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระต่างก็มีเหตุผลหรือความจำเป็นในความเป็นอิสระ โดยแยกจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นเช่นนี้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า

1) เหตุผลในแง่ของวัตถุประสงค์ของกิจการที่ทำ เนื่องจากกิจการบางประเภทมีความจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ เช่น กิจกรรมในทางวิชาการ รัฐต้องให้หลักประกันในการเรียนการสอนที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงในการดำเนินกิจการ องค์กรเหล่านี้ เช่น มหาวิทยาลัย

วิทยาลัย ศูนย์ภาษา หรือศูนย์ศิลปะแห่งชาติ จึงมักจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนอิสระ นอกจากนี้แล้ว กิจกรรมบางประเภทที่มีลักษณะของการดำเนินการแบบชั่วคราวก็มักมีการดำเนินการโดยการจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนอิสระเช่นเดียวกัน เช่น การก่อสร้างพิพิธภัณฑ์ การจัดงานแสดงสินค้าระดับชาติ เป็นต้น

2) เหตุผลในแง่ของบัญชีและงบประมาณ เนื่องจากระบบบัญชีและงบประมาณที่ใช้กันในหน่วยงานของรัฐนั้นมีลักษณะที่ไม่ยืดหยุ่นพอ ไม่สามารถที่จะปรับสภาพได้อย่างเหมาะสมที่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือในบางสถานการณ์ที่ไม่อาจที่จะคาดหมายไว้ ดังนั้นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาในลักษณะขององค์การมหาชนอิสระจึงมีเป้าหมายเพื่อให้หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนั้นสามารถที่จะใช้ระบบบัญชีและงบประมาณที่ยืดหยุ่นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดทุกเรื่องเหมือนหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์การมหาชนอิสระที่มีกิจการทางด้าน การวิจัยสามารถที่จะซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ทางวิทยาศาสตร์ในกรณีที่ไม่จำเป็นต้องได้ แม้ว่าหน่วยงานจะมีได้งบประมาณรายจ่ายสำหรับเพื่อซื้อเครื่องมือเครื่องใช้วิทยาศาสตร์ดังกล่าวไว้ก็ตาม ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นหน่วยงานของรัฐแล้วจะไม่สามารถกระทำการดังกล่าวได้เลย

3) เหตุผลในแง่ของความสัมพันธ์กับรัฐ การนำระบบองค์การมหาชนอิสระมาใช้ขึ้นจึงก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การมหาชนอิสระในแง่ผู้ควบคุมกำกับกับผู้ถูกควบคุมกำกับ ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่มีความแตกต่างกับหน่วยงานของรัฐในแง่ที่ว่าหากเป็นหน่วยงานของรัฐจะมีความสัมพันธ์กับรัฐในแง่ของหน่วยงานภายใต้บังคับบัญชา เมื่อเป็นเช่นนี้จึงส่งผลให้องค์การมหาชนอิสระจึงอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐในรูปแบบที่ว่า “อำนาจควบคุมดูแล”

4) เหตุผลในแง่ของประโยชน์ของบุคลากรในองค์การมหาชนอิสระ ซึ่งหากเป็นหน่วยงานของรัฐแล้วในแง่ของการบริหารงานบุคลากรจะค่อนข้างมีข้อจำกัดอยู่มาก เนื่องจากการยากที่จะได้คนเก่งคนมีความสามารถมาทำงานในตำแหน่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐ การคัดเลือกบุคลากรมีข้อจำกัดทั้งในแง่ของปริมาณบุคลากร ความอาวุโส และการเติบโตตามสายงานที่ต้องปฏิบัติตามนั้น ๆ เป็นสำคัญ ดังนั้นการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระขึ้นมาก็เพื่อมุ่งหวังที่จะแก้ปัญหาในด้านของข้อจำกัดดังกล่าว เช่น การสรรหาบุคลากรเข้ามาทำงานก็ไม่จำเป็นต้องยึดหลักความอาวุโส แต่เป็นการมุ่งเน้นในแง่ของความรู้ความสามารถและภารกิจของงานที่ประสงค์ที่จะให้มาปฏิบัติ และนอกจากนี้แล้วผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนต่าง ๆ ของบุคลากรองค์การมหาชนอิสระก็จะได้รับในอัตราที่สูงกว่าบุคลากรของหน่วยงานของรัฐทั่วไปอีกด้วย

7.2 องค์ประกอบทางกฎหมายขององค์การมหาชนอิสระ

องค์การมหาชนอิสระถือเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนอีกประเภทหนึ่งที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืออาจจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะพิเศษโดยขึ้นตรงต่อองค์กรรับผิดชอบทางพื้นที่ ซึ่งอาจเป็นรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งในส่วนขององค์ประกอบขององค์การมหาชนอิสระจำแนกได้ดังนี้

1) องค์การมหาชนอิสระเป็นนิติบุคคลเสมอ ซึ่งผลของการเป็นนิติบุคคลขององค์การมหาชนอิสระทำให้องค์การมหาชนอิสระเป็น “ศูนย์แห่งผลประโยชน์ที่ได้รับควบคุมโดยกฎหมาย” เช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงส่งผลให้องค์การมหาชนอิสระย่อมสามารถมีองค์กรบริหารงานเป็นของตนเองได้ สามารถจัดทำนิติกรรมทั้งแบบทั่วไปและเฉพาะเรื่องสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐ รวมถึงมีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องหรือถูกฟ้องได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าองค์การมหาชนอิสระจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่โดยผลทางกฎหมายแล้วก็มีได้ทำให้องค์การมหาชนอิสระแยกเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดออกจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียทีเดียว แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเปลี่ยนจากความสัมพันธ์ในลักษณะ “อำนาจบังคับบัญชา” มาเป็น “อำนาจควบคุมกำกับ” แทนเท่านั้น แต่มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่าการใช้อำนาจควบคุมกำกับเหนือองค์การมหาชนอิสระนั้น จะมีลักษณะที่แตกต่างกับการใช้อำนาจควบคุมกำกับทางปกครองเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการใช้อำนาจควบคุมกำกับเหนือรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าการใช้อำนาจควบคุมกำกับเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับจะมีอำนาจควบคุมกำกับเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น แต่สำหรับองค์การมหาชนอิสระแล้ว องค์กรที่ใช้อำนาจควบคุมกำกับกลับมีอำนาจในเชิงควบคุมกำกับทั้งบังคับบัญชา และถึงแม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้ให้อำนาจไว้ก็ตามแต่องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับก็ยังสามารใช้อำนาจดังกล่าวได้ แต่อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจดังกล่าวก็ต้องไม่มากจนเกินไปจนกระทั่งองค์การมหาชนอิสระขาดความเป็นอิสระไป

2) องค์การมหาชนอิสระเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน ซึ่งผลจากการที่องค์การมหาชนอิสระเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน จึงทำให้มีสิทธิพิเศษในบางประการ เช่น นิติกรรมที่ทำกับบุคคลภายนอกบางส่วนอาจมีผลเป็นนิติกรรมทางปกครอง การใช้อำนาจมหาชนเพื่อปฏิบัติตามคำวินิจฉัยภายใต้ขอบเขตของคำพิพากษา การออกกฎเพื่อใช้บังคับกับบุคลากรและผู้ให้บริการของหน่วยงาน การมีอำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บุคลากรเป็นบุคลากรทางกฎหมายมหาชน งานโยธาต่างๆ เป็นงานโยธาสาธารณะ ทรัพย์สินของหน่วยงานถือเป็นทรัพย์สินสาธารณะไม่อยู่ในเงื่อนไขจะบังคับคดีได้ และนอกจากนี้แล้วองค์การมหาชนอิสระยังต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับบางประการ เช่น

การที่จะต้องมีระบบบัญชีสาธารณะ โดยหลักการก็คือว่าจะต้องมีสมุหบัญชีสาธารณะที่ไม่อยู่ภายใต้ อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารขององค์การมหาชนอิสระ ซึ่งหลักการนี้เองที่ถือว่าเป็นข้อกำหนดที่มีผลจำกัดความเป็นอิสระขององค์การมหาชนอิสระมากที่สุด รวมถึงการห้ามมิให้นำวิธี อนุญาโตตุลาการมาใช้ในการระงับข้อพิพาทระหว่างองค์การมหาชนอิสระกับหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย เว้นแต่ว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้ให้กระทำได้ หรือในกรณีที่เป็นเรื่องระหว่างประเทศเท่านั้น และ นอกจากนี้แล้วในฐานะที่องค์การมหาชนอิสระมีภารกิจสำคัญคือการจัดทำบริการสาธารณะอย่าง หนึ่งด้วย ดังนั้นจึงต้องมีหน้าที่ในการเคารพหลักการพื้นฐานบางประการในการจัดทำบริการ สาธารณะ เช่น หลักความเสมอภาคระหว่างผู้ใช้บริการ หลักความต่อเนื่องของการจัดทำบริการ สาธารณะ เป็นต้น

3) องค์การมหาชนอิสระมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งซึ่ง องค์ประกอบนี้จะเห็นได้ว่าเป็นองค์ประกอบพื้นฐานมากที่สุดขององค์การมหาชนอิสระ เนื่องจากว่าการจัดทำบริการสาธารณะของขององค์การมหาชนอิสระจะมีความแตกต่างกับการ จัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรวิชาชีพต่างๆ เนื่องจากว่าภารกิจ ที่องค์การมหาชนอิสระเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะล้วนแต่เป็นภารกิจที่ถูกกำหนดมาจากอำนาจ ภายนอก นั่นก็คือรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์การมหาชนอิสระมิได้เป็นผู้กำหนด เองว่าจะต้องจัดทำบริการสาธารณะอะไรบ้าง ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะที่มีข้อจำกัดเฉพาะ อย่างขององค์การมหาชนอิสระจึงถือได้ว่าเป็นทั้งข้อจำกัดและหลักประกันขององค์การมหาชน อิสระนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตามหากสถานการณ์เปลี่ยนไปรัฐก็ยังสามารถที่จะแก้ไขกฎหมายโดย เพิ่มเติมอำนาจให้แก่องค์การมหาชนอิสระที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้มีอำนาจ กว้างขวางขึ้นขึ้นก็ย่อมที่จะทำได้

8. หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาของไทย

การจัดการศึกษาถือเป็นภารกิจที่รัฐจะต้องจัดให้ประชากรของรัฐได้มีโอกาสเข้าถึง การศึกษาในทุกระดับอย่างทั่วถึงและเสมอภาค เพราะการศึกษานับว่าเป็นกลจักรสำคัญในการ ขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศในทุกด้าน ดังนั้นแล้วหากจะพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงก็ จำเป็นต้องพัฒนาประชากรของประเทศให้มียุทธศาสตร์ความรู้ที่เหมาะสม เมื่อเป็นเช่นนี้เพื่อให้การ จัดการศึกษาของชาติเป็นไปตามนโยบายของรัฐและเพื่อให้การจัดการศึกษาของรัฐมีคุณภาพและได้ มาตรฐานเดียวกัน รัฐจึงจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดการศึกษาไว้ ดังนี้

8.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2540

กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เป็นกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาของชาติ ซึ่งได้วางระบบและโครงสร้างการจัดการศึกษาของชาติ ซึ่งสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะเกิดประโยชน์โดยตรงต่อการจัดการศึกษาของชาติในทุกประเภทและทุกระดับ การศึกษาแล้ว โดยมาตรา 41 ได้บัญญัติรับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้สิทธิองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้ในทุกระดับ โดยให้ขึ้นอยู่กับความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 41 นี้ถือว่าเป็นคุณสมบัติต่อประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะทำให้ข้อจำกัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 จากที่มีความคลุมเครือไม่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาระดับใดได้บ้าง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา 41 ของกฎหมายการศึกษาแห่งชาตินี้มีสภาพในเชิงรับรองสิทธิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีอำนาจจัดการศึกษาได้ทุกระดับซึ่งรวมถึงระดับอุดมศึกษาด้วย อย่างไรก็ตามหากเป็นการจัดการศึกษาในระดับปริญญาที่ต่ำกว่าปริญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดการศึกษาได้โดยอาศัยอำนาจกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความมาตรา 42 แต่หากเป็นการจัดการศึกษาในระดับปริญญาโดยมาตรา 36 ได้กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ โดยให้สถานศึกษาของรัฐดังกล่าว ดำเนินการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาระดับปริญญาจึงจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายที่มีศักดิ์ระดับพระราชบัญญัติเพื่อรับรองการเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษานั้น ๆ ในลักษณะเดียวกันกับการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนวมินทราชินี พ.ศ. 2553 อย่างไรก็ตามสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อีกจำนวน 7,849 แห่ง ซึ่งมีบริบทที่แตกต่างกับกรุงเทพมหานคร และหากจะมีการจัดวางระบบการจัดการศึกษาระดับปริญญาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับมาตรา 36 และวิถีอัตลักษณ์ของท้องถิ่นตามแนวทางการจัดการศึกษาเชิงพื้นที่ (Area-Based Educational Management) จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อเป็น

กฎหมายกลางสำหรับรองรับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมต่อไป

8.2 ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานการอุดมศึกษา พ.ศ. 2549

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นการศึกษาขั้นสูงที่มีเป้าหมายหลักในการพัฒนาประชากรของประเทศเพื่อสร้างงาน สร้างอาชีพ และเพื่อให้เป็นกำลังหลักในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นแล้วเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐดังกล่าว กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานการอุดมศึกษาซึ่งประกอบไปด้วยมาตรฐาน 3 ด้าน คือ

1) มาตรฐานด้านคุณภาพของบัณฑิต โดยบัณฑิตระดับอุดมศึกษาต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ มีคุณธรรม จริยธรรม ความสามารถในการเรียนรู้และพัฒนาตนเอง สามารถประยุกต์ใช้ความรู้เพื่อการดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุขทั้งทางร่างกายและจิตใจ โดยต้องมีความสำนึกและความรับผิดชอบในฐานะพลเมืองและพลโลก

2) มาตรฐานด้านธรรมาภิบาลของการบริหารการอุดมศึกษา มีการบริหารจัดการการอุดมศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล และพันธกิจของการอุดมศึกษาอย่างมีคุณภาพ

(1) มาตรฐานด้านธรรมาภิบาลของการบริหารการอุดมศึกษา มีการบริหารจัดการการอุดมศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล โดยคำนึงถึงความหลากหลายและความเป็นอิสระทางวิชาการ

(2) มาตรฐานด้านพันธกิจของการบริหารการอุดมศึกษา การดำเนินงานตามพันธกิจของการอุดมศึกษาทั้ง 4 ด้าน อย่างมีคุณภาพ โดยมีการประสานความร่วมมือรวมพลังจากทุกภาคส่วนของชุมชน และสังคมในการจัดการความรู้

3) มาตรฐานด้านการสร้างและพัฒนาสังคมฐานความรู้และสังคมแห่งการเรียนรู้ การแสวงหา การสร้างและการจัดการความรู้ตามแนวทาง/หลักการอันนำไปสู่สังคมฐานความรู้และสังคมแห่งการเรียนรู้

8.3 ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2554

ด้วยสถาบันอุดมศึกษาได้ถูกจำแนกออกเป็น 4 กลุ่ม ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีเป้าหมายในการจัดการศึกษาที่แตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อให้การจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละกลุ่มได้มาตรฐานและคุณภาพ คณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้จัดทำมาตรฐานสถาบันอุดมศึกษาเพื่อนำไปสู่การพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาตามกลุ่มสถาบันที่มีปรัชญา วัตถุประสงค์ และพันธกิจในการจัดตั้งที่

แตกต่างกัน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลไว้เป็นด้าน ๆ ดังนี้

1) มาตรฐานด้านศักยภาพและความพร้อมในการจัดการศึกษา ประกอบด้วยมาตรฐานย่อยด้านต่าง ๆ 4 ด้าน คือ

(1) ด้านกายภาพ สถาบันอุดมศึกษาต้องมีอาคารที่ประกอบไปด้วยลักษณะสำคัญของอาคารเรียนที่ดีมีห้องครบทุกประเภท พื้นที่ใช้สอยที่ใช้ในการเรียนการสอนและการจัดกิจกรรมทุกประเภทมีจำนวนเพียงพอ และเหมาะสมกับจำนวนอาจารย์ประจำ จำนวนนักศึกษาแต่ละหลักสูตร และจำนวนห้องสมุดตามเกณฑ์มาตรฐาน มีครุภัณฑ์ประจำอาคาร ครุภัณฑ์การศึกษา และคอมพิวเตอร์จำนวนเพียงพอต่อการจัดการศึกษา ทั้งนี้อาคารและบริเวณอาคารต้องมีความมั่นคง ปลอดภัย ถูกสุขลักษณะหรือความจำเป็นอย่างอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ด้านวิชาการ สถาบันอุดมศึกษามีศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติการกิจด้านวิชาการสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ ของสถาบันอุดมศึกษาและแผนการผลิตบัณฑิตที่ตอบสนองความต้องการของประเทศและผู้ใช้บัณฑิตโดยรวม มีหลักประกันว่าผู้เรียนจะได้รับการบริการศึกษาที่ดี สามารถแสวงหาความรู้ได้อย่างมีคุณภาพ สถาบันต้องมีการบริหารวิชาการที่มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลทั้งในด้านการวางแผนรับนักศึกษาและการผลิตบัณฑิต การจัดกิจกรรมการเรียนการสอน การประเมินผล การเรียนรู้ การประกันคุณภาพการเรียนการสอน และการพัฒนาปรับปรุงการบริหารวิชาการ

(3) ด้านการเงิน สถาบันอุดมศึกษามีความพร้อมด้านการเงินทั้งงบการเงินรวมและงบที่จำแนกตามกองทุน มีแผนการเงินที่มั่นคง เป็นหลักประกันว่าสถาบันอุดมศึกษาจะสามารถจัดการศึกษาได้ตามพันธกิจและเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งสอดคล้องกับแผนพัฒนาในอนาคต เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เรียนและผู้ให้บริการอุดมศึกษา สถาบันมีการจัดทำรายงานการเงินที่แสดงถึงการได้มาของรายได้ รายรับ การจัดสรร การใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ และทั่วถึงเป็นธรรมอย่างชัดเจน รวมทั้งนำรายได้ไปลงทุนภายใต้การประเมินและวิเคราะห์ความเสี่ยง มีระบบการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการปฏิบัติงานควบคู่ไปกับการใช้เงินทุกประเภท และมีระบบการติดตามตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนของบุคลากรทุกระดับ

(4) ด้านบริหารจัดการ สถาบันอุดมศึกษามีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพในการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ ค่านิยม ไปสู่การปฏิบัติที่สอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และพันธกิจที่กำหนดไว้ โดยมีสภาสถาบันทำหน้าที่กำกับ นโยบาย การดำเนินการตามแผน การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน การบริหารสวัสดิการที่จัดให้กับนักศึกษาและบุคลากรทุกระดับ รวมทั้งกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานให้

เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการเผยแพร่ผลการกำกับการดำเนินงานของสถานบันและการบริหารจัดการของผู้บริหารทุกระดับสู่ประชาคมภายในสถานบัน และภายนอกสถานบัน ภายใต้หลักธรรมาภิบาลที่ประกอบด้วย หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการตรวจสอบได้ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

2) มาตรฐานด้านการดำเนินการตามภารกิจของสถานบันอุดมศึกษา ประกอบด้วย มาตรฐานย่อยด้านต่าง ๆ 4 ด้าน คือ

(1) ด้านการผลิตบัณฑิต สถานบันอุดมศึกษาดำเนินการรับนักศึกษาเข้าเรียนที่มีคุณสมบัติและจำนวนตรงตามแผนการรับนักศึกษาและสอดคล้องกับเป้าหมายการผลิตบัณฑิตอย่างมีคุณภาพ สถานบันผลิตบัณฑิตได้ตามคุณลักษณะ จุดเน้นของสถานบันตรงตามเป้าหมายที่กำหนด และจัดให้มีข้อเสนอแนะที่ชัดเจนเผยแพร่ต่อสาธารณะในเรื่องหลักสูตร การจัดการเรียนการสอน คณาจารย์ ที่ส่งเสริมการจัดกิจกรรมการพัฒนาการเรียนรู้ทั้งในและนอกหลักสูตร และตอบสนองความต้องการของนักศึกษา

(2) ด้านการวิจัย สถานบันอุดมศึกษามีการดำเนินพันธกิจด้านการวิจัยอย่างมีคุณภาพ ประสิทธิภาพและภายใต้จุดเน้นเฉพาะ โดยมีการดำเนินการตามนโยบาย แผน งบประมาณ มีการบริหารจัดการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนคณาจารย์ นักวิจัย บุคลากรให้มีสมรรถนะในการทำวิจัย ส่งเสริมและสร้างเครือข่ายการทำวิจัยกับหน่วยงานภาคเอกชนเพื่อให้ได้ผลงานวิจัย ผลงานประดิษฐ์ และงานริเริ่มสร้างสรรค์ที่มีคุณภาพ มีประโยชน์ สนองยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้ในวงกว้างและก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชน

(3) ด้านการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม สถานบันอุดมศึกษามีการให้บริการวิชาการที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทั้งในวงกว้างและกลุ่มเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจงทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งอาจให้บริการโดยการใช้ทรัพยากรร่วมกันทั้งในระดับสถานบันและระดับบุคคลได้ในหลายลักษณะ เช่น การให้คำปรึกษา การศึกษาวิจัย การค้นคว้าเพื่อแสวงหาคำตอบให้กับสังคม การอบรมหลักสูตรระยะสั้น เป็นต้น การให้บริการวิชาการนี้ สามารถจัดในรูปแบบของการให้บริการแบบให้เปล่าหรือเป็นการให้บริการเชิงพาณิชย์ที่ให้ผลตอบแทนรายได้หรือเป็นข้อมูลย้อนกลับมาพัฒนาและปรับปรุงเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่

(4) ด้านการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม สถานบันอุดมศึกษามีการดำเนินการทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติทั้งในระดับหน่วยงานและสถานบัน มีระบบและกลไกในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ศิลปะและวัฒนธรรมเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการเรียนการสอนโดยตรง หรือโดยอ้อม เพื่อให้ผู้เรียนและบุคลากรของสถานบันได้รับการปลูกฝังให้มีความรู้ ตระหนักถึงคุณค่า เกิดความซาบซึ้งและมีสุนทรีย์ต่อศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ สามารถนำไปใช้เป็น

เครื่องจักร ใลงความดีความงามในการดำรงชีวิตและประกอบอาชีพ มีวิถีชีวิตที่ปรารถนาและเรียนรู้วิธีการจัดการวัฒนธรรมและวิถีชีวิตที่ไม่พึงปรารถนาได้ สถาบันมีการควบคุมการดำเนินงานด้านนี้ อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพตามเป้าหมายของแผนยุทธศาสตร์การดำเนินงานด้านการทำนุบำรุง ศิลปะและวัฒนธรรมของสถาบัน

3) ประเภทหรือกลุ่มสถาบันที่กำหนดไว้ภายใต้มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษาได้ถูกกำหนดออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

- (1) วิทยาลัยชุมชน เป็นสถาบันที่เน้นการผลิตบัณฑิตระดับที่ต่ำกว่าปริญญาตรี
- (2) สถาบันที่เน้นระดับปริญญาตรี เป็นสถาบันที่เน้นการผลิตบัณฑิตให้มีความรู้ความสามารถเป็นหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในระดับภูมิภาค
- (3) สถาบันเฉพาะทาง เป็นสถาบันที่เน้นผลิตบัณฑิตเฉพาะทางหรือเฉพาะกลุ่มสาขาวิชา
- (4) สถาบันที่เน้นการวิจัยขั้นสูงและผลิตบัณฑิตระดับบัณฑิตศึกษา โดยเฉพาะระดับปริญญาเอก

8.4 ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี

พ.ศ. 2558

เพื่อให้การจัดการหลักสูตรและการเรียนการสอนในสถาบันอุดมศึกษาได้บัณฑิตที่มีคุณภาพและและมาตรฐาน กระทรวงศึกษาธิการจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งที่จะการศึกษาาระดับปริญญาตรีของแต่ละหลักสูตรถือปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งสาระสำคัญของมาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรีได้กำหนดรายละเอียดไว้ ดังนี้

8.4.1 หลักสูตรที่จัดการศึกษา

มีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับส่งเสริมกระบวนการผลิตบัณฑิตที่เน้นการพัฒนาผู้เรียนให้มีลักษณะของความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ สามารถดำรงตนอยู่ในสังคมพหุวัฒนธรรมภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการสื่อสารแบบไร้พรมแดน มีศักยภาพในการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีความสามารถในการปฏิบัติงานได้ตามกรอบมาตรฐานและจรรยาบรรณที่กำหนดและสามารถสร้างสรรค์งานที่เกิดประโยชน์ต่อตนเอง โดยได้แบ่งหลักสูตรเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1) หลักสูตรปริญญาตรีทางวิชาการ แบ่งเป็น 2 แบบ ได้แก่

(1) หลักสูตรปริญญาตรีทางวิชาการ ที่มุ่งผลิตบัณฑิตให้มีความรอบรู้ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติโดยเน้นความรู้และทักษะด้านวิชาการ เพื่อให้ผู้เรียนสามารถนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในสถานการณ์จริงได้อย่างสร้างสรรค์

(2) หลักสูตรปริญญาตรีแบบก้าวหน้าทางวิชาการ ซึ่งเป็นหลักสูตรปริญญาตรีสำหรับผู้เรียนที่มีความสามารถพิเศษ มุ่งเน้นผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ ความสามารถระดับสูง โดยใช้หลักสูตรปกติที่เปิดสอนอยู่แล้วให้รองรับศักยภาพของผู้เรียน โดยกำหนดให้ผู้เรียนได้ศึกษาบางรายวิชาในระดับบัณฑิตศึกษาที่เปิดสอนอยู่แล้ว และสนับสนุนให้ผู้เรียนได้ทำวิจัยที่ลุ่มลึกทางวิชาการ

2) หลักสูตรปริญญาตรีทางวิชาชีพ แบ่งเป็น 2 แบบ ได้แก่

(1) หลักสูตรปริญญาตรีทางวิชาชีพหรือปฏิบัติการ ที่มุ่งผลิตบัณฑิตให้มีความรอบรู้ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ เน้นความรู้ สมรรถนะและทักษะด้านวิชาชีพตามข้อกำหนดของมาตรฐานวิชาชีพในสถานประกอบการ หรือสหกิจศึกษา

(2) หลักสูตรปริญญาตรีแบบก้าวหน้าทางวิชาชีพหรือปฏิบัติการ ซึ่งเป็นหลักสูตรสำหรับผู้เรียนที่มีความสามารถพิเศษ มุ่งเน้นผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ สมรรถนะทางวิชาชีพหรือปฏิบัติ การขั้นสูงโดยใช้หลักสูตรปกติที่เปิดสอนอยู่แล้วให้รองรับศักยภาพของผู้เรียน โดยกำหนดให้ผู้เรียนได้ศึกษาบางรายวิชาในระดับบัณฑิตศึกษาที่เปิดสอนอยู่แล้วและทำวิจัยที่ลุ่มลึกหรือได้รับการฝึกปฏิบัติขั้นสูงในหน่วยงานองค์กร หรือสถานประกอบการ

8.4.2 ระบบการจัดการศึกษา

ระบบการจัดการศึกษาใช้ระบบทวิภาคโดย 1 ปีการศึกษาแบ่งออกเป็น 2 ภาคการศึกษาปกติ 1 ภาคการศึกษาปกติมีระยะเวลาศึกษาไม่น้อยกว่า 15 สัปดาห์ สถาบันอุดมศึกษาที่เปิดการศึกษาภาคฤดูร้อน ให้กำหนดระยะเวลาและจำนวนหน่วยกิตโดยมีสัดส่วนเทียบเคียงกันได้กับการศึกษาภาคปกติ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาในระบบไตรภาค หรือระบบจตุรภาค ให้ถือแนวทางดังนี้

ระบบไตรภาค 1 ปีการศึกษาแบ่งออกเป็น 3 ภาคการศึกษาปกติ 1 ภาคการศึกษาปกติมีระยะเวลาศึกษาไม่น้อยกว่า 12 สัปดาห์ โดย 1 หน่วยกิตระบบไตรภาค เทียบได้กับ 12/15 หน่วยกิตระบบทวิภาคหรือ 4 หน่วยกิตระบบทวิภาค เทียบได้กับ 5 หน่วยกิตระบบไตรภาค

ระบบจตุรภาค 1 ปีการศึกษาแบ่งออกเป็น 4 ภาคการศึกษาปกติ 1 ภาคการศึกษาปกติมีระยะเวลาศึกษาไม่น้อยกว่า 10 สัปดาห์ โดย 1 หน่วยกิตระบบจตุรภาค เทียบได้กับ 10/15 หน่วยกิตระบบทวิภาคหรือ 2 หน่วยกิตระบบทวิภาค เทียบได้กับ 3 หน่วยกิตระบบจตุรภาค

8.4.3 จำนวนหน่วยกิตรวมและระยะเวลาการศึกษา

1) หลักสูตรปริญญาตรี (4 ปี) ให้มีจำนวนหน่วยกิตรวมไม่น้อยกว่า 120 หน่วยกิต ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 8 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนเต็มเวลา และไม่เกิน 12 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนไม่เต็มเวลา

2) หลักสูตรปริญญาตรี (5 ปี) ให้มีจำนวนหน่วยกิตรวมไม่น้อยกว่า 150 หน่วยกิต ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 10 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนเต็มเวลา และไม่เกิน 15 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนไม่เต็มเวลา

3) หลักสูตรปริญญาตรี (ต่อเนื่อง) ให้มีจำนวนหน่วยกิตรวมไม่น้อยกว่า 72 หน่วยกิต ใช้เวลาศึกษาไม่เกิน 4 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนเต็มเวลา และไม่เกิน 6 ปีการศึกษา สำหรับการลงทะเบียนเรียนไม่เต็มเวลา ทั้งนี้ ให้นับเวลาศึกษาจากวันที่เปิดภาคการศึกษาแรกที่รับเข้าศึกษาในหลักสูตรนั้น

8.4.4 โครงสร้างหลักสูตร

โครงสร้างหลักสูตรจะประกอบด้วยหมวดวิชาศึกษาทั่วไป หมวดวิชาเฉพาะ และหมวดวิชาเลือกเสรี โดยมีสัดส่วนจำนวนหน่วยกิตของแต่ละหมวดวิชาดังนี้

1) หมวดวิชาศึกษาทั่วไป หมายถึง หมวดวิชาที่เสริมสร้างความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ ให้มีความรอบรู้อย่างกว้างขวาง เข้าใจ และเห็นคุณค่าของตนเอง ผู้อื่น สังคม ศิลปวัฒนธรรมและธรรมชาติ ใส่ใจต่อความเปลี่ยนแปลงของสรรพสิ่ง พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ดำเนินชีวิตอย่างมีคุณธรรมพร้อมให้ความช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์และเป็นพลเมืองที่มีคุณค่าของสังคมไทยและสังคมโลก โดยสถาบันอุดมศึกษาอาจจัดวิชาศึกษาทั่วไปในลักษณะจำแนกเป็นรายวิชาหรือลักษณะบูรณาการใด ๆ ก็ได้ โดยผสมผสานเนื้อหาวิชาที่ครอบคลุมสาระของกลุ่มวิชาสังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ ภาษาและกลุ่มวิชาวิทยาศาสตร์กับคณิตศาสตร์ ในสัดส่วนที่เหมาะสม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหมวดวิชาศึกษาทั่วไป โดยให้มีจำนวนหน่วยกิตรวมไม่น้อยกว่า 30 หน่วยกิต

2) หมวดวิชาเฉพาะ หมายถึง วิชาแกน วิชาเฉพาะด้าน วิชาพื้นฐานวิชาชีพและวิชาชีพที่มุ่งหมายให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจ และปฏิบัติงานได้ โดยให้มีจำนวนหน่วยกิตรวมโดยจำแนกเป็นหลักสูตรหลักสูตรปริญญาตรี (4 ปี) ทางวิชาการ ให้มีจำนวนหน่วยกิตหมวดวิชาเฉพาะรวมไม่น้อยกว่า 72 หน่วยกิต หลักสูตรปริญญาตรี (4 ปี) ทางวิชาชีพหรือปฏิบัติการให้มีจำนวนหน่วยกิตหมวดวิชาเฉพาะรวมไม่น้อยกว่า 72 หน่วยกิต โดยต้องเรียนวิชาทางปฏิบัติการตามที่มาตรฐานวิชาชีพกำหนด หากไม่มีมาตรฐานวิชาชีพกำหนดต้องเรียนวิชาทางปฏิบัติการไม่น้อยกว่า 36 หน่วยกิตและทางทฤษฎีไม่น้อยกว่า 24 หน่วยกิต ส่วนหลักสูตรปริญญาตรี (5 ปี) ให้มีจำนวนหน่วยกิตหมวดวิชาเฉพาะรวมไม่น้อยกว่า 90 หน่วยกิต

3) หมวดวิชาเลือกเสรี หมายถึง วิชาที่มุ่งให้ผู้เรียนมีความรู้ ความเข้าใจ ตามที่ตนเองถนัดหรือสนใจ โดยเปิดโอกาสให้ผู้เรียนเลือกเรียนรายวิชาใดๆ ในหลักสูตรระดับปริญญาตรีโดยให้มีจำนวนหน่วยกิตรวมไม่น้อยกว่า 6 หน่วยกิต

8.4.5 คุณสมบัติอาจารย์ผู้สอน

อาจารย์ผู้สอน ซึ่งอาจเป็นอาจารย์ประจำหรืออาจารย์พิเศษที่มีคุณวุฒิขั้นต่ำปริญญาโท หรือเทียบเท่าหรือมีตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ในสาขาวิชานั้นหรือสาขาวิชาที่สัมพันธ์กันหรือในสาขาวิชาของรายวิชาที่สอน แต่กรณีของอาจารย์พิเศษอาจได้รับการยกเว้นคุณวุฒิปริญญาโท แต่ทั้งนี้ต้องมีคุณวุฒิขั้นต่ำปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และมีประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้องกับวิชาที่สอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 ปี ทั้งนี้ อาจารย์พิเศษต้องมีชั่วโมงสอนไม่เกินร้อยละ 50 ของรายวิชาโดยมีอาจารย์ประจำเป็นผู้รับผิดชอบรายวิชานั้น

8.4.6 คุณสมบัติของผู้เข้าศึกษา

ผู้ที่จะมีสิทธิเข้าศึกษาในระดับปริญญาตรีต้องสำเร็จการศึกษาขั้นต่ำดังต่อไปนี้

- 1) หลักสูตรปริญญาตรี (4 ปี 5 ปี และไม่น้อยกว่า 6 ปี) จะต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า
- 2) หลักสูตรปริญญาตรี (ต่อเนื่อง) จะต้องเป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูงหรือเทียบเท่า หรือระดับอนุปริญญา (3 ปี) หรือเทียบเท่าในสาขาวิชาที่ตรงกับสาขาวิชาที่จะเข้าศึกษา

9. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของท้องถิ่นต่างประเทศ

การวิจัยนี้จึงได้ศึกษารูปแบบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่น 3 ประเทศ คือ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาศึกษาเปรียบเทียบโดยมีเหตุผลในการเลือกศึกษารูปแบบการจัดการอุดมศึกษาของท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากญี่ปุ่นมีรูปแบบรัฐแบบรัฐเดี่ยว อันมีกษัตริย์ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ มีสภาพภูมิศาสตร์ในแถบเอเชียและพหุสังคมที่เหมือนกันซึ่งเห็นว่าญี่ปุ่นมีจุดเด่นที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการอุดมศึกษาที่ได้มาตรฐานและมีคุณภาพอันเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก ส่วนการกระจายอำนาจการจัดการศึกษาญี่ปุ่นได้ปฏิบัติการบริหารการศึกษาจากเดิมที่รวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียวมาเป็นการกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นระดับจังหวัดและเทศบาลจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้ ส่วนเหตุผลในการศึกษารูปแบบการจัดการอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลี เนื่องจาก

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นประเทศก่อตั้งใหม่และเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มพัฒนาใหม่ ซึ่งจุดเด่นที่น่าสนใจของสาธารณรัฐเกาหลีก็คือแม้ว่าในอดีตสาธารณรัฐเกาหลีจะผ่านวิกฤติปัญหาทั้งสงครามภายนอกและสงครามภายในมาอย่างยาวนาน แต่สาธารณรัฐเกาหลีก็ยังสามารถฟื้นฟูประเทศให้เจริญรุดหน้าได้อย่างรวดเร็วที่ทำให้สาธารณรัฐเกาหลีได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการว่าเป็นสากลว่าเป็นหนึ่งในประเทศแถวหน้าของการพัฒนาเชิงสร้างสรรค์ที่สุดของโลก ส่วนมาตรฐานและคุณภาพการจัดการอุดมศึกษาของสาธารณรัฐเกาหลีได้ชื่อว่ามีระบบการศึกษาดีที่สุดประเทศหนึ่งในโลก นอกจากนี้แล้วรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีก็มีความคล้ายกันกับไทยด้วย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาถึงกฎหมายหมายจัดการอุดมศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นในญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี เพื่อแสวงหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งกฎหมายของทั้ง 3 ประเทศที่ทำการศึกษา ประกอบด้วย

ญี่ปุ่น

กฎหมายว่าด้วยองค์กรการปกครองท้องถิ่น: Local Incorporated Administrative Agency Act 2003 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาในระบบโรงเรียน: The School Education Act 1947 กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรและหน้าที่ของการบริหารการศึกษาท้องถิ่น: The Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration Act 1931 และกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดตั้งมหาวิทยาลัย : The University Standards (1956, Education ministry Ordinance No.28)

ญี่ปุ่นมีหลักเกณฑ์ในการเลือกพื้นที่เพื่อจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่น โดยกฎหมาย The Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration Act of 1931 กำหนดให้คณะกรรมการการศึกษา (Board of Education : BOE) ของจังหวัดหรือเทศบาลที่มีรายได้สูงทำหน้าที่เสนอขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาต่อกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ การกีฬาและการวัฒนธรรม โดยหน่วยงานที่เป็นผู้เสนอขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาจะต้องจัดทำแผนโครงการพร้อมแนบรายละเอียดเกี่ยวกับความพร้อมในการจัดการศึกษาตามคำสั่งที่ 12 ของกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ การกีฬาและการวัฒนธรรม เรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนยื่นและอนุมัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพราะว่าการบริหารอุดมศึกษาในภาพรวมของญี่ปุ่นนั้นกระทรวงการศึกษา วิทยาศาสตร์ การกีฬาและการวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติการจัดตั้งวิทยาลัยมหาวิทยาลัยของรัฐ และมหาวิทยาลัยเอกชน

สาธารณรัฐเกาหลี

กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น: Local Autonomy Act of 2017 กฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษา : Higher Education Act of 2017 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาท้องถิ่น : Local Education Autonomy Act of 2017 และกฎหมายว่าด้วยการพัฒนามหาวิทยาลัยและวิทยาลัยของ ท้องถิ่นและทรัพยากรมนุษย์ส่วนภูมิภาค : The Development of Local Universities and Colleges and regional Human Resources Act 2014

สาธารณรัฐเกาหลี โดย Enforcement Decree of the Local Autonomy ซึ่งเป็นกฤษฎีกาบังคับใช้ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2017 โดยกฎหมายมาตรา 76 กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพื้นที่สำหรับใช้จัดตั้งมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยยูนิเวอร์เป็นองค์กรภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลท้องถิ่นตามมาตรา 75 โดยให้รัฐบาลท้องถิ่นพิจารณาถึงความจำเป็นในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในพื้นที่ด้านอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ และชุมชนจะต้องให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยยูนิเวอร์ในพื้นที่ด้วย ดังนั้นเป้าหมายหลักในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยยูนิเวอร์ในเขตปกครองท้องถิ่นของเกาหลีได้จึงมุ่งเน้นเพื่อพัฒนาทักษะฝีมือของแรงงานในท้องถิ่นเพื่อรองรับการทำงานด้านอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประมวลกฎหมายการศึกษา: Code l'éducation 1989 กฎหมายว่าด้วยการศึกษาระดับอุดมศึกษา (Savary) : Loi sur l'en seignement supérieur 1984 และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ : Loi portant règles de creation des categories d' établissement public 2013

สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดย Loi sur l'enseignement supérieur 1984 เป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการบริการสาธารณะด้านการศึกษาในระดับอุดมศึกษา โดยมาตรา 19 กำหนดพื้นที่ที่จะทำการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาให้คำนึงถึงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ โดยต้องผ่านการพิจารณาจากสภาระดับภาค และได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายปฏิรูปการศึกษา Loi d'orientation sur l'éducation 1989 มาตรา 18 กำหนดให้การจัดตั้งโรงเรียนและวิทยาลัยต้องเป็นไปตามแผนการจัดตั้ง วัตถุประสงค์และโครงการระดับชาติโดยมุ่งเน้นกระจายโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ของสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ด้อยโอกาส

กฎหมายต่างประเทศดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการเลือกพื้นที่เพื่อจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในเขตปกครองของรัฐบาลท้องถิ่นจะมีหลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่ทั้งในส่วนที่เหมือนและแตกต่างกัน กล่าวคือในส่วนที่เหมือนกันพบว่าเกือบทุกประเทศจะมีเป้าหมายหลักในการกระจายอำนาจให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเพื่อกระจายโอกาสให้ประชาชนที่อยู่ในเขตชุมชนและท้องถิ่นที่ยังด้อยโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาชั้นสูงให้มีสิทธิได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมกัน แต่

สำหรับในส่วนที่แตกต่างกันพบว่าญี่ปุ่นจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญคือจังหวัดหรือเทศบาลที่มีรายได้สูงเท่านั้นที่จะสามารถเสนอขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ปกครองได้ ส่วนการการเลือกพื้นที่ของเกาหลีใต้จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยยูเนียร์ในเขตปกครองท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ คือมุ่งเน้นการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานด้านอุตสาหกรรม ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าเกาหลีใต้มีเป้าหมายสู่การเป็นประเทศแถวหน้าของการพัฒนาเชิงสร้างสรรค์ด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม

จากการศึกษาแนวทางของต่างประเทศเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเลือกพื้นที่เพื่อจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในเขตปกครองของรัฐบาลท้องถิ่น พบว่าแต่ละประเทศจะกำหนดรายละเอียดด้านพื้นที่ที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งในความแตกต่างที่หลากหลายดังกล่าวเห็นว่าสามารถนำมาประยุกต์ใช้แบบผสมผสานกับประเทศไทยได้ อาทิ การเลือกพื้นที่ตามสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ค้ำชูโอกาส การเลือกพื้นที่โดยใช้รายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญ การเลือกพื้นที่โดยคำนึงถึงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และการเลือกพื้นที่โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาเฉพาะทาง เป็นต้น

ฝรั่งเศสมีรูปแบบการกระจายอำนาจการจัดการอุดมศึกษาให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นที่แตกต่างไปจากประเทศอื่น ๆ กล่าวคือรัฐบาลกลางเป็นผู้รับผิดชอบการจัดการระบบการศึกษา การวางแผนจัดการศึกษา การจัดโปรแกรมการศึกษา การจัดทำโครงการเฉพาะด้าน การอนุมัติ จัดตั้งวิทยาลัย การอนุมัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย การกำหนดโครงสร้างหลักสูตร การจัดการเรียน การสอน การกำหนดอัตราบุคลากร การบริหารงานบุคคล เป็นต้น ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นจะมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุดมศึกษา คือ ภาค (Région) มีหน้าที่ให้การสนับสนุนด้านการดูแลอาคารสถานที่ของมหาวิทยาลัย กำหนดหลักสูตรการอบรมระดับสูงและการศึกษาวิจัย เป็นต้น ส่วนจังหวัด (Département) มีหน้าที่ให้การสนับสนุนการศึกษาระดับวิทยาลัยด้านการดูแลวัสดุอุปกรณ์ของสถานศึกษา การก่อสร้าง การซ่อมแซมสถานศึกษา การจัดการรับส่งนักศึกษา เป็นต้น ซึ่งรูปแบบการจัดการอุดมศึกษาดังกล่าวเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและมีรายได้ไม่สูงมากได้มีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการพัฒนาการศึกษาให้แก่คนในชุมชนและท้องถิ่น

โครงสร้างกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาของต่างประเทศ

การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาของต่างประเทศจะมีการจัดทำกฎหมายในรูปแบบกฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บท ซึ่งเนื้อหาสาระของกฎหมายจะกำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่น และสถาบันอุดม

ศึกษาเอกชน รวมถึงกำหนดเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพทางวิชาการและการบริหารองค์กรไว้ในกฎหมายฉบับเดียว ทั้งนี้เพื่อให้การจัดการอุดมศึกษาในภาพรวมของรัฐได้มาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้เพื่อให้การบริหารงานอุดมศึกษามีความยืดหยุ่นและคล่องตัวกฎหมายยังกำหนดมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฤษฎีกา ประกาศ หรือคำสั่งที่สำคัญต่าง ๆ เช่น มาตรฐานหลักสูตร มาตรฐานการจัดตั้งวิทยาลัย มาตรฐานการจัดตั้งมหาวิทยาลัย มาตรฐานสิ่งอำนวยความสะดวก เป็นต้น ซึ่งจากการพิจารณาพบว่ากฎหมายแม่บทของแต่ละประเทศจะกำหนดหลักการที่เป็นข้อกำหนดต่าง ๆ ไว้ค่อนข้างคล้ายคลึงกัน ประกอบด้วย สามส่วน คือ ส่วนที่เป็นรายละเอียดทางวิชาการ ซึ่งได้แก่ หลักสูตร การจัดการศึกษา คุณสมบัติผู้เรียน คุณสมบัติคณาจารย์ การประเมินผลสัมฤทธิ์การศึกษา และเงื่อนไขการสำเร็จการศึกษา ส่วนที่สองเป็นรายละเอียดด้านความพร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น พื้นที่ก่อสร้าง อาคารเรียน ห้องสมุด ห้องปฏิบัติการ สนามกีฬา เป็นต้น ส่วนที่สามเป็นรายละเอียดด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นกรณีที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ การขออนุมัติจัดตั้ง การกำกับดูแล การสนับสนุนงบประมาณ การบริหารการศึกษาโดยรวม เป็นต้น ซึ่งจะจำแนกเป็นรายประเทศ ดังนี้

ญี่ปุ่น โดยคำสั่งกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดตั้งมหาวิทยาลัย : The University Standards (1956, Education ministry Ordinance No.28) ได้กำหนดมาตรฐานการจัดตั้งมหาวิทยาลัยไว้เป็นการเฉพาะว่าการจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามบทบัญญัติของ The School Education Act of 1947 ยกเว้นการจัดตั้งมหาวิทยาลัยจูเนียร์ ให้รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นและมูลนิธิได้ถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ซึ่งในส่วนของรายละเอียดทางวิชาการ The University Standards ได้กำหนดไว้ ดังนี้

(1) มหาวิทยาลัยต้องจัดหลักสูตรที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย คณะและแผนกวิชา และต้องจัดการหลักสูตรอย่างเป็นระบบ (ข้อ 19)

(2) หลักสูตรจะต้องจัดแบ่งวิชาออกเป็นหมวดหมู่โดยจำแนกเป็นวิชาบังคับ วิชาเลือกและวิชาเลือกเสรี การจัดหมวดหมู่วิชาจะต้องมีความเหมาะสมในแต่ละปีการศึกษา (ข้อ 20) รวมถึงการกำหนดจำนวนหน่วยกิตของรายวิชาที่จัดการเรียนการสอน (ข้อ 21)

(3) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการศึกษาและการวิจัยมหาวิทยาลัยต้องมีคณาจารย์ประจำในจำนวนที่เหมาะสม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรการศึกษาและการวิจัย และประเภทของสาขาวิชาที่จัดการศึกษา (ข้อ 7) โดยอาจารย์ผู้รับผิดชอบในชั้นเรียนจะต้องเป็นอาจารย์ประจำที่ปฏิบัติงานเต็มเวลาที่มีตำแหน่งทางวิชาการระดับศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ตามหลักเกณฑ์ด้วย (ข้อ 10)

(4) จำนวนนักเรียนในชั้นเรียนจะต้องมีจำนวนที่เหมาะสมกับรูปแบบการจัดการเรียนการสอน โดยให้คำนึงถึงวิธีการสอน สิ่งอำนวยความสะดวก และอุปกรณ์ต่าง ๆ (ข้อ 24) และวิธีการเรียนการสอนจะต้องมีความเหมาะสมกับเนื้อหาของแต่ละรายวิชา เช่น การบรรยาย การฝึกอบรม การทดลอง การปฏิบัติ เป็นต้น (ข้อ 27)

(5) การประเมินผลสัมฤทธิ์ของการเรียน มหาวิทยาลัยต้องกำหนดขอบเนื้อหา ของบทเรียน แผนการเรียน ตารางเรียนและการประเมินผลที่ชัดเจนเพื่อให้นักเรียนได้ทราบล่วงหน้าเพื่อให้ปฏิบัติตามเกณฑ์ได้อย่างเหมาะสม (ข้อ 25-2)

(6) การสำเร็จการศึกษา การที่ผู้เรียนจะสำเร็จการศึกษาได้จะต้องศึกษาที่ มหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี และได้รับหน่วยกิตสะสมไม่น้อยกว่า 124 หน่วยกิต ยกเว้น ผู้เรียนที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์ หรือทันตแพทย์ จะต้องศึกษาในมหาวิทยาลัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 ปี และได้รับหน่วยกิตสะสมไม่น้อยกว่า 188 หน่วยกิต (ข้อ 32)

สาธารณรัฐเกาหลี โดยกฎหมาย Higher Education Act of 2017 ได้กำหนดรายละเอียดทางวิชาการในการขออนุญาตจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และเอกชนถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน คือ การจัดการหลักสูตรต้องเป็นไปตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัย (มาตรา 21) การจัดการเรียนการสอนต้องเหมาะสมกับความสะดวกของผู้เรียน คือต้องจัดให้มีชั้นเรียนกลางวันและอาจจัดชั้นเรียนช่วงเย็น ชั้นเรียนทางอากาศ การเรียนทางไปรษณีย์และอาจมีภาคปฏิบัติหรือภาคสนามตามที่ระเบียบมหาวิทยาลัยกำหนด (มาตรา 21) การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเรียน จำนวนนักศึกษาสูงสุดของมหาวิทยาลัยและวิธีการคัดเลือกผู้เรียน (มาตรา 32-34) การกำหนดเกี่ยวกับคณาจารย์ประจำ โดยกำหนดให้ผู้สอนในมหาวิทยาลัยต้องเป็นอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ ยกเว้นอธิการบดีและคณบดี โดยมหาวิทยาลัยอาจกำหนดให้มีผู้ช่วยสอนด้วยก็ได้ (มาตรา 14) รวมถึงการกำหนดถึงเงื่อนไขการสำเร็จการศึกษา (มาตรา 35)

สาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยกฎหมาย (Savary) : Loi sur l'en seignement supérieur 1984 ซึ่งเป็นรัฐบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการอุดมศึกษาที่เป็นฐานอำนาจในการออกกฤษฎีกา ซึ่งเนื้อหาของสาระของกฎหมายจะกำหนดหลักการสำคัญของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นรายละเอียดทางวิชาการ อาทิ ภารกิจของสถาบันอุดมศึกษา ประเภทของสถาบันอุดมศึกษา การเข้าศึกษา การสรรหาคณาจารย์และนักวิจัย หน้าที่ของคณาจารย์และนักวิจัย ความเป็นอิสระทางวิชาการ ประกาศนียบัตร เป็นต้น ส่วนรายละเอียดอื่น ๆ ที่เป็นลักษณะเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาจะถูกกำหนดไว้ในกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา (มาตรา 21) ส่วนกฎหมาย Loi portant règles de creation des categories d' établissement public 2013 มีความสำคัญในฐานะเป็นกฎหมายแม่บท

ที่เป็นฐานอำนาจในการรับรองให้สถาบันอุดมศึกษาที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นเป็นองค์การมหาชน อีกระยะประเภทองค์การมหาชนด้านการศึกษาท้องถิ่น (les établissements publics locaux d'enseignement-EPLE) รวมถึงการรับรองสถานะของสถาบันอุดมศึกษาให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (มาตรา 3)

จากข้อมูลข้างต้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรายละเอียดทางวิชาการหรือข้อกำหนดที่เป็นโครงสร้างกฎหมายแม่บทว่าด้วยการอุดมศึกษาของแต่ละประเทศพบมีการกำหนดองค์ประกอบพื้นฐานที่ใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งจำแนกเป็น ข้อกำหนดเกี่ยวกับหลักสูตร ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการศึกษา ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัตินักศึกษา ข้อกำหนดเกี่ยวกับคณาจารย์ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประเมินผลการศึกษาและการสำเร็จการศึกษา และข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารองค์กร

สำหรับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของต่างประเทศพบว่ากฎหมายแม่บทว่าด้วยการอุดมศึกษาจะกำหนดรายละเอียดที่เป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นและเอกชนที่จะเสนอขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาถือปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน เพียงแต่ในรายละเอียดของวิธีการจัดตั้งของแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง กล่าวคือ ญี่ปุ่นโดยกฎหมาย The School Education Act 1947 และสาธารณรัฐเกาหลีได้โดยกฎหมาย Higher Education Act of 2017 กำหนดให้การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการ โดยการเสนอขออนุมัติจัดตั้ง สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยกฎหมาย Loi sur l'enseignement supérieur 1984 และกฎหมาย Loi portant règles de creation des categories d' établissements public 2013 กำหนดให้การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการ โดยการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารระดับกฤษฎีกา (Voie réglementaire) เช่น พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 2011-1169 การจัดตั้งมหาวิทยาลัยลอร์เรน (Establishing the University of Lorraine) เป็นต้น

หากพิจารณากฎหมายว่าด้วยการอุดมศึกษาของต่างประเทศพบว่าโครงสร้างของกฎหมายจะวางหลักการเกี่ยวกับรายละเอียดด้านมาตรฐานทางวิชาการเพื่อมุ่งพัฒนาคุณภาพของผู้เรียนเป็นสำคัญ อีกทั้งยังกำหนดให้สิทธิแก่รัฐบาลท้องถิ่นให้สามารถจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพื่อจัดการศึกษาภายในเขตปกครองได้อีกด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้โอกาสแก่ผู้เรียนที่มีข้อจำกัดด้านเวลา การประกอบอาชีพ หรือมีถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลให้ได้รับโอกาสในการเข้าถึงการอุดมศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน โดยการจัดช่วงเวลาเรียนให้มีความเหมาะสมและสะดวกกับผู้เรียน เช่น การจัดให้มีชั้นเรียนกลางวัน ชั้นเรียนช่วงเย็น การจัดชั้นเรียนตามฤดูกาล การเรียนทางอากาศ และการเรียนทางไปรษณีย์ เป็นต้น

10. กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

ปัญหาการพัฒนาท้องถิ่นถือว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและท้าทายรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งหากพิจารณาตามสภาวะการณ์ปัจจุบันแล้วจะพบว่า มีปัจจัยหลาย ๆ ด้านที่ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายของรัฐบาลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยหนึ่งในปัจจัยดังกล่าวคือการที่ประชาชนในชุมชนและท้องถิ่นซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ยังขาดโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาขั้นสูงระดับอุดมศึกษา ซึ่งเป็นระดับการศึกษาที่เป้าหมายเพื่อพัฒนาผู้เรียนให้มีความรู้และสามารถนำความรู้ไปประกอบอาชีพได้อย่างเหมาะสม จึงเป็นที่มาของแนวคิดการวิจัยนี้ในการจัดทำ “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยการหาคำตอบเพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบนั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาท้องถิ่น จึงได้นำเอากฎหมายแต่ละฉบับมาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงฐานอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายไทยที่นำมาวิเคราะห์ ประกอบด้วย

10.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยเกี่ยวกับเสรีภาพในทางวิชาการและสิทธิการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไว้ในมาตรา 42 และมาตรา 43 ส่วนหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 81 ได้วางหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาของชาติโดยกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติไว้ ดังนี้

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (มาตรา 42)

บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดการให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 43)

รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้ คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เสริมสร้างความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับ

การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ (มาตรา 81)

จากผลของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวจึงทำให้คนไทยได้รับหลักประกันที่จะได้รับการศึกษาภาคบังคับโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และนอกจากนี้มาตรา 81 ยังเป็นฐานอำนาจที่ทำให้มีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติฉบับแรกของประเทศไทยด้วย

10.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับการศึกษาของชาติ โดยได้บัญญัติให้มีหมวดเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการศึกษาของชนชาวไทย การกระจายอำนาจการจัดการศึกษา การส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไว้ ดังนี้

มาตรา 49 บุคคลย่อมเสมอมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายขั้นพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ

ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงเท่าเทียมกันทั้งประเทศ รวมทั้งพัฒนา จังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของ ประชาชนในจังหวัด

มาตรา 80 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และ วัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

.....

(3) พัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกประเภทให้ สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมาย เพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้า ทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก รวมทั้งปลูกฝังให้ผู้เรียนมีจิตสำนึกของความเป็นไทย มีระเบียบ วินัย คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) ส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน องค์กรทางศาสนา เอกชน จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐาน การศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยในศิลปวิทยาแขนงต่าง ๆ และเผยแพร่ข้อมูล ผลการศึกษาวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากรัฐ

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนความสามัคคีและการเรียนรู้ ปลูกจิตสำนึก และเผยแพร่ ศิลปวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ตลอดจนค่านิยมอันดีงามและกฎหมายท้องถิ่น

หากพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามที่ กล่าวมาจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้วางหลักการที่ให้ความสำคัญในการจัดการศึกษาของชาติใน ภาพรวม รวมถึงการให้ความสำคัญกับการพัฒนาท้องถิ่นและความภาคภูมิใจในกฎหมายท้องถิ่น จึงได้มีการกำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดและมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนามาตรฐานคุณภาพการศึกษาให้เท่าเทียมและสอดคล้อง กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมถึงการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุก ระดับและทุกประเภทให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการ ศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ

10.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมและพัฒนา เพื่อให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและเสมอภาคตั้งแต่เป็นเด็กเล็กจนไปจนถึงการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยการจัดการศึกษาให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ ดังนี้

รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปีตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนา ร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพและได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติและการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย

การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศชาติ

ในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาตามวรรคสองหรือให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามวรรคสาม รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน

ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนหรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษีรวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระและกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว (มาตรา 54)

นอกจากนี้แล้วบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 จ. ด้านการศึกษา ยังได้บัญญัติถึงแนวทางการปฏิรูปการศึกษา โดยจะต้องให้ผู้เรียนได้รับการพัฒนาตั้งแต่เป็นเด็กเล็ก จัดให้มีกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ขาดแคลนเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ การพัฒนาครู และปรับปรุงการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนได้ตามความถนัด และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามแนวทางดังกล่าว มาตรา 261 จึงบัญญัติให้มีคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระคณะหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับตั้งแต่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

จ. ด้านการศึกษา

(1) ให้สามารถเริ่มดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษา ตามมาตรา 54 วรรคสอง เพื่อให้เด็กเล็กได้รับการพัฒนา ร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญา ให้สมกับวัยโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

(2) ให้ดำเนินการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนตามมาตรา 54 วรรคหก ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(3) ให้มีกลไกและระบบการผลิต คัดกรองและพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพครู อาจารย์ ให้ได้ผู้มีจิตวิญญาณของความเป็นครู มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับความสามารถและประสิทธิภาพในการสอน รวมทั้งมีกลไกสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้ประกอบวิชาชีพครู

(4) ปรับปรุงการจัดการเรียนการสอนทุกระดับเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนตามความถนัดและปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าวโดยสอดคล้องกันทั้งในระดับชาติและระดับพื้นที่ (มาตรา 258)

ในการปฏิรูปตามมาตรา 258 จ. ด้านการศึกษา ให้มีคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระคณะหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และให้คณะกรรมการดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะและ

ร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในสองปีนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง (มาตรา 261)

10.4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทย ที่ได้วางหลักการเกี่ยวกับการศึกษาของชาติได้อย่างเป็นระบบแบบแผน โดยที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้บัญญัติหลักการและเหตุผลของการตรากฎหมายไว้ว่า “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปะวิทยาการต่าง ๆ เร่งรัดการศึกษาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศ พัฒนาวิชาชีพครู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งในการจัดการศึกษาของรัฐให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้ความคุ้มครองการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพ และเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้นจึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารและจัดการการศึกษาอบรมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาตินอกจากจะมีฐานะเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศแล้ว ยังได้วางหลักการเกี่ยวกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย กล่าวคือ มาตรา 41 ของกฎหมายยังได้บัญญัติรับรองโดยการให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับโดยให้ขึ้นอยู่กับความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา 41 นี้จึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาได้ในทุกระดับตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปจนถึงระดับอุดมศึกษา

10.5 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลในด้านต่างๆไว้ ซึ่งรวมถึงอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาด้วยแต่ก็เป็นเพียงบทบาทของการส่งเสริมการศึกษาเท่านั้น ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจำแนกออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

อำนาจหน้าที่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจัดทำ

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก

(2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล

(3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ

(4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม

(6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ที่องค์กรบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำ

(1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

(2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่าง โดยวิธีอื่น

(3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ

(5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์

(6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

(7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร

(8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กรบริหารส่วนตำบล

(10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้ามกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

10.6 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้บัญญัติให้เทศบาลมี 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร โดยเทศบาลแต่ละประเภทก็จะมีอำนาจและหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ซึ่งอำนาจหน้าที่ของเทศบาลจำแนกออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลต้องจัดทำ

เทศบาลตำบล

(1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

(2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ

(3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมถึงการกำจัดขยะมูลฝอย

และสิ่งปฏิกูล

(4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (7) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลเมือง

- (1) กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบลต้องกระทำ
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บ
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการ โรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

เทศบาลนคร

- (1) กิจการตามที่กฎหมายระบุให้เทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองต้องกระทำ
- (2) ให้มีและบำรุงสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถาน

บริการอื่น ๆ

- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลอาจจัดทำ

เทศบาลตำบล

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (9) เทศพาณิชย์

เทศบาลเมือง

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีสาธารณูปการ
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา**
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อน
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมและรักษาความสะอาดเรียบร้อย
- (12) เทศพาณิชย์

เทศบาลนคร

เทศบาลนครมีหน้าที่ที่อาจจัดทำเช่นเดียวกับเทศบาลเมือง

10.7 พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

เมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่ไม่สามารถทำให้เมืองพัทยาใช้รูปแบบการปกครองรูปแบบทั่วไปได้ ในทางภารกิจของอำนาจหน้าที่ก็เช่นกัน เมืองพัทยามีลักษณะที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆที่ไม่ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำไว้ แต่พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ทั่วไปของเมืองพัทยาไว้ ดังนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (4) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

(5) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

(6) การจัดการจราจร

(7) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(8) การกำจัดมูลฝอย และสิ่งปฏิกูล และการบำบัดน้ำเสีย

(9) การจัดการให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(10) การจัดการให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ

(11) การควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ

และสถานบริการอื่น

(12) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว

(13) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

(14) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

10.8 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ซึ่งมีลักษณะของภารกิจหน้าที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทอื่นๆ กล่าวคือภารกิจอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นภารกิจหน้าที่ที่ไม่เน้นการให้บริการสาธารณะเฉพาะพื้นที่หรือชุมชนหนึ่ง ๆ หากแต่มีขอบข่ายของบริการกว้างขวาง แต่ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ช่วยประสานงานและช่วยเหลือการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างให้มีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้มากที่สุด

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) ตราขอบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

(2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(4) ประสานงานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น

(6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

พ.ศ.2498 เฉพาะภายในเขตสภาพำบล

(7) คู้มครอง คูลแ และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งป็นของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45(8) ให้กิจการดังต่อไปนี้เป็นกิจการที่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นสมควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ

(1) จัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร

(2) กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) บำบัดน้ำเสีย

(4) บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(5) วางผังเมือง

(6) จัดให้มีการบำรุงรักษาทางบก ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นทางหลวงชนบท

(7) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำ

(8) จัดให้มีท่าเทียบเรือ ท่าข้าม ที่จอดรถ และตลาด

(9) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(10) รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

(11) **จัดการศึกษา ทำนุบำรุงศาสนา และบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น**

(12) จัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา สถานพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะและสวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประมุขอบรมสำหรับราษฎร

(13) จัดให้มีการสังคมสงเคราะห์และการสาธารณสุขการ

(14) ป้องกันล้าบบำบัดรักษาโรค

(15) จัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล

- (16) ส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (17) ส่งเสริมและแก้ไขปัญหาคารปะกอบอาชีพ
- (18) กิจการที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

10.9 พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและเป็นการปกครองในเขตนครหลวงซึ่งมีจำนวนประชากรมาก อีกทั้งยังเป็นศูนย์กลางรวมในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม จึงทำให้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีมากไปด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามของบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (5) การผังเมือง
- (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (7) การวิศวกรรมจราจร
- (8) การขนส่ง
- (9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (11) การควบคุมอาคาร
- (12) การปรับปรุงชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (15) การสาธารณสุข
- (16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยใน โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่นๆ

(21) การจัดการศึกษา

(22) การสาธารณสุขการ

(23) การสังคมสงเคราะห์

(24) การส่งเสริมการกีฬา

(25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(26) การพาณิชย์การของกรุงเทพมหานคร

(27) หน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนครหรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

หากพิจารณาจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับจะพบว่าแม้กฎหมายจะบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ด้านการจัดการศึกษาไว้ก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็ถูกบัญญัติไว้อย่างค่อนข้างจำกัด กล่าวคือพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67(5) บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่จัดการส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษา การฝึกอบรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลและพัฒนาเด็กเล็กตามแนวทางที่เสนอแนะจากกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50(6) บัญญัติให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่จัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม มาตรา 53(1) (8) บัญญัติให้เทศบาลเมืองมีหน้าที่จัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมและอาจจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา มาตรา 56(1) และมาตรา 57 บัญญัติให้เทศบาลนครมีหน้าที่จัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมและอาจจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540(11) กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89(21) บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษา และพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62(14) บัญญัติให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่จัดให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรมและอาจจัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

ต่อมาเมื่อได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่บัญญัติขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะด้านการจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว จึงทำให้ในปัจจุบันได้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งดำเนินการจัด

การศึกษาตั้งแต่ระดับต้น ระดับกลาง และการจัดการอาชีวศึกษาตามศักยภาพของท้องถิ่นนั้น ๆ แต่สำหรับระดับอุดมศึกษามีกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียวที่สามารถจัดการศึกษาได้สำเร็จ ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงขนาดใหญ่และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นศูนย์กลางของความเจริญและมีความพร้อมในทุก ๆ ด้าน ประกอบกับกรุงเทพมหานครมีลักษณะพิเศษคือมีสถานพยาบาลเป็นของตนเอง เป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่ง เป็นมหานครที่มีความซับซ้อนด้านการจัดวางผังเมือง การควบคุมอาคาร และมีประชากรหนาแน่นมากที่สุด ด้วยเหตุนี้จึงทำให้กรุงเทพมหานครได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลให้จัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาชั้นสูงระดับปริญญาก่อนปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

10.10 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อเป็นการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึงส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานอำนาจรองรับการถ่ายโอนภารกิจความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดเพียงกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เท่านั้น แต่ในขั้นตอนของการถ่ายโอนภารกิจที่รัฐเป็นผู้จัดทำอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ซึ่งในส่วน of พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้ ดังนี้

1) ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
- (5) การสาธารณสุขการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(9) การจัดการศึกษา

- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของ

ท้องถิ่น

- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ

และสาธารณสถานอื่น ๆ

(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (25) การผังเมือง

- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2) ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา**
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและการดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ
- (13) การจัดการแลดูแลสถานียขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

(25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

3) ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองในลักษณะเดียวกันกับเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายในการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะจากราชการส่วนกลางเพื่อโอนภารกิจไปยังราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้อดีของกฎหมายฉบับนี้จะพบว่าค่อนข้างมีความยืดหยุ่นในการถ่ายโอนภารกิจ โดยการกำหนดกรอบอย่างกว้างไว้ในกฎหมายกระจายอำนาจว่าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ใน

ภารกิจได้บ้าง แต่ในส่วนของภารกิจที่จะทำการโอนก็จะดำเนินการเป็นแผนการกระจายอำนาจเป็นด้าน ๆ ไป โดยพิจารณาจากพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอนภารกิจ และข้อดีอีกประการหนึ่งก็คือจะมีการโอนภารกิจ พร้อมบุคลากร งบประมาณ และทรัพย์สิน รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยเพราะจะไม่เป็นการก่อภาระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการโอนภารกิจในด้านการจัดการศึกษาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนกระจายอำนาจในปัจจุบันพบว่าการโอนภารกิจการจัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐาน และการจัดการอาชีวศึกษาแล้ว ส่วนหากจะมีการโอนภารกิจการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะต้องมีการออกกฎหมายเพียงรองรับอีกต่างหากด้วย

11. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

11.1 รายงานวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี 2560

ความเหลื่อมล้ำ หมายถึง ความแตกต่าง ความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายทรัพยากร และฐานะความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ หรือสถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งได้รับบางอย่าง แต่คนอื่นไม่ได้รับ โดยไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะความแตกต่างด้านรายได้หรือความมั่งคั่งเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความไม่เท่าเทียมกันของโอกาส การเข้าถึงทรัพยากรและบริการทางสังคม ความแตกต่างของสถานภาพทางสังคม ความยุติธรรมและอำนาจทางการเมือง ซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำมักจะเป็นผลมาจากความไม่เป็นธรรม ดังนั้นจึงทำให้ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมมีความเกี่ยวเนื่องครอบคลุมทุกมิติของสังคม ทั้งด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นการพิจารณาความเหลื่อมล้ำจากความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายความมั่งคั่ง รายได้และทรัพย์สิน ด้านสังคมมุ่งเน้นพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางโอกาสการเข้าถึงบริการสาธารณะ การจัดสรรและกระจายทรัพยากรและบริการของภาครัฐ ด้านความยุติธรรมเป็นการพิจารณาความไม่เท่าเทียมกันทางสิทธิและโอกาสการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน และด้านการเมืองเป็นความเหลื่อมล้ำของอำนาจต่อรองทางการเมือง และการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองและกำหนดนโยบาย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2558, หน้า 2-1)

สภาพการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยสะท้อนได้ทั้งมิติของรายได้ที่เป็นตัวเงินหรือความเหลื่อมล้ำทางรายได้และมิติที่ไม่เป็นตัวเงินอันได้แก่ โอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ (การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการสังคม ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคม) ทั้งตามสิทธิพื้นฐานและโอกาสที่เป็นทางเลือก การเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นปัจจัยหลักในการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและสิทธิต่าง ๆ เป็นต้น และสำหรับประเทศไทย หากพิจารณาจากการรายงานสถานการณ์ความมั่งคั่งทั่วโลก (Global Wealth Report) ปี 2018 พบว่า

ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดินระหว่างประชากรที่มีร่ำรวยกับยากจนมีส่วนการครอบครองที่ดินที่แตกต่างกันมาก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้ถูกจำแนกออกเป็นหลายด้าน แต่สำหรับการศึกษาและวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอเฉพาะความเหลื่อมล้ำที่เกี่ยวกับประเด็นที่ทำการศึกษา คือ ความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาของประชาชนในท้องถิ่น

1) ความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงบริการด้านการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยาม การศึกษา หมายถึง “กระบวนการเรียนรู้เพื่อความเจริญงอกงามของบุคคลและสังคมโดยการถ่ายทอดความรู้ การฝึก การอบรม การสืบสานวัฒนธรรม การสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการ การสร้างองค์ความรู้อันเกิดจากการจัดสภาพแวดล้อม สังคม การเรียนรู้และปัจจัยเกื้อหนุนให้บุคคล เรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต” จากความสำคัญของการศึกษาดังกล่าวรัฐบาลจึงใช้การศึกษาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประชากรของประเทศและได้กำหนดให้การศึกษาเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของรัฐ โดยมีความคาดหวังว่าหากประชากรของประเทศได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง และเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมแล้วการพัฒนาประเทศในองค์รวมก็จะดำเนินการได้โดยง่าย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่า “การศึกษาสร้างคน คนสร้างชาติ”

อย่างไรก็ตามแม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามดำเนินการในหลายช่องทางเพื่อกระจายโอกาสทางการศึกษาในทุกระดับ แต่การเข้าถึงบริการด้านการศึกษาของประชาชนก็ยังคงมีความเหลื่อมล้ำอยู่มาก โดยเฉพาะการศึกษาชั้นสูงระดับปริญญาตรี ซึ่งจากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2560 พบว่าการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาดลดระยะ 10 ปี ที่ผ่านมามีแนวโน้มลดลงตามสัดส่วน โดยเฉพาะระดับอนุบาลที่มีอัตราการเข้าเรียนสุทธิปี 2560 อยู่ที่ร้อยละ 75.7 เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 10 เมื่อเทียบกับปี 2552 ซึ่งสะท้อนผลการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเด็กตั้งแต่ช่วงปฐมวัยเพื่อเตรียมความพร้อมสู่การเป็นกำลังคนที่มีคุณภาพในอนาคต และหากพิจารณาในระดับภูมิภาคพบว่าอัตราการเข้าเรียนในช่วงการศึกษาภาคบังคับของแต่ละภูมิภาคจำแนกตามระดับชั้นจะไม่แตกต่างกันมาก แต่จะเริ่มเห็นความแตกต่างในช่วงมัธยมศึกษาตอนปลายที่มีสัดส่วนการเข้าเรียนของทุกภูมิภาคลดลง สำหรับในส่วนของการศึกษาระดับปริญญาตรีพบว่ากรุงเทพมหานครมีส่วนของการเข้าศึกษาสูงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ อยู่ที่ร้อยละ 43.8 ซึ่งเป็นไปตามการกระจุกตัวของสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่มีจำนวนรวมกันถึง 65 แห่ง ส่วนภาคใต้พบว่ามีอัตราการศึกษาดั้ระดับปริญญาตรีต่ำที่สุดอยู่ที่ร้อยละ 18.2

ความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในระดับพื้นที่ระหว่างพื้นที่เขตเมืองกับเขตชนบท จากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2560 พบว่าการเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานหากเปรียบเทียบจำนวนผู้เข้าเรียนระหว่างผู้เรียนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองกับเขตชนบทพบว่ามีสัดส่วนการเข้าเรียนเกือบเท่ากันในทุกระดับ สำหรับสัดส่วนของผู้เข้าเรียนที่อาศัยอยู่ในเขตชนบทจะเริ่มลดลงในช่วงมัธยมศึกษาตอนปลายแต่ก็เป็นการลดลงเพียงเล็กน้อยประมาณร้อยละ 7 แต่ความเหลื่อมล้ำของผู้เรียนที่อยู่ในเขตชนบทจะมีความชัดเจนมากที่สุดในช่วงการศึกษาระดับอุดมศึกษาตั้งแต่ระดับอนุปริญญา – ปริญญาตรี คือ ผู้ที่อาศัยอยู่ที่เขตเมืองมีสัดส่วนการเข้าเรียนร้อยละ 37 ส่วนผู้เรียนที่อาศัยอยู่เขตชนบทมีสัดส่วนการเข้าเรียนเพียงร้อยละ 18.9

จะเห็นได้ว่าการเข้าเรียนในระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานสัดส่วนของผู้เข้าเรียนระหว่างผู้ที่อาศัยอยู่ที่เขตเมืองกับเขตชนบทแทบไม่มีความแตกต่างกัน เพราะว่าการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานเป็นการศึกษาภาคบังคับตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ที่กำหนดการศึกษาภาคบังคับที่ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 3 หรืออายุย่างเข้าปีที่ 15 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเป็นหลักประกันให้การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สัดส่วนของผู้เข้าเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายลดลงแม้ว่าผู้เรียนจะไม่เสียค่าใช้จ่ายก็ตาม เพราะการศึกษาระดับมัธยมปลายเป็นการศึกษาที่ไม่อยู่ในภาคบังคับ จึงทำให้ผู้อยู่ในวัยเรียนที่ครอบครัวมีฐานะยากจนต้องออกจากโรงเรียนเพื่อไปช่วยครอบครัวในการประกอบอาชีพ สำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษาตั้งแต่ระดับอนุปริญญา – ปริญญาตรี จะเห็นได้ว่าผู้ที่อาศัยอยู่เขตชนบทจะสัดส่วนความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาถึง 1 เท่าตัว หากเปรียบเทียบกับผู้เรียนที่อาศัยอยู่เขตเมือง จึงสะท้อนให้เห็นว่าความเหลื่อมล้ำของโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาระดับสูงเป็นผลมาจากปัจจัยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้ปกครองในการที่จะให้ลูกหลานเข้าศึกษาต่อ ดังนั้นหากจะแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวรัฐจึงควรรักษาความสำคัญในการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่ประชาชนที่อยู่ในชนบทหรือท้องถิ่นให้มีโอกาสเข้าถึงการศึกษาขั้นสูงระดับอุดมศึกษาได้อย่างทั่วถึงและเสมอกัน