

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาถือเป็นบริการสาธารณะพื้นฐานอย่างหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสในการเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและเสมอภาค เพราะอุดมศึกษาเป็นการศึกษาชั้นสูงที่มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการผลิตกำลังคนระดับกลางและระดับสูง สร้างและพัฒนาองค์ความรู้ ค้นคว้า วิจัย ให้บริการวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม จึงทำให้อุดมศึกษาเป็นแหล่งรวมวิทยาการที่หลากหลายแขนงและเป็นศูนย์รวมของนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถเป็นจำนวนมาก อุดมศึกษาจึงนอกจากจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศที่กำหนดโดยนโยบายของรัฐและแรงผลักดันทางเศรษฐกิจและสังคมแล้ว อุดมศึกษายังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ไปสู่สังคมที่พึงปรารถนา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542, หน้า 1) นอกจากนี้อุดมศึกษายังเป็นตัวชี้วัดการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้อีกทางหนึ่ง ดังนั้นหากการพัฒนาประเทศเริ่มต้นจากการพัฒนาการศึกษาโดยการพัฒนาประชากรของประเทศให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีทุนทางปัญญา และเป็นประชากรที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึงทุกพื้นที่แล้ว การดำเนินการขับเคลื่อนเพื่อพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมถึงด้านอื่น ๆ ก็จะกระทำได้ง่าย ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวนี้จะมีความสอดคล้องกับความมุ่งหมายของหลักการจัดการศึกษาที่ว่า “การศึกษาสร้างคน คนสร้างชาติ”

เพื่อให้การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเป็นไปตามความมุ่งหมายดังกล่าวข้างต้น รัฐจึงได้วางระบบ โครงสร้าง และกระบวนการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่หลากหลายรูปแบบคือ สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการ สถาบันอุดมที่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ และสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทาง รวมถึงการส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันอุดมศึกษาที่มีศักยภาพสูงจากต่างประเทศมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาทั่วทั้งประเทศ แต่ถึงกระนั้นก็ตามก็ยังคงมีปัญหากการให้โอกาสแก่

ประชาชนในทุกพื้นที่ที่จะเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาอย่างทั่วถึงและเสมอกัน ทั้งนี้ก็เพราะว่าสถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนส่วนใหญ่จะมีที่ตั้งกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล หรือแม้แต่การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในส่วนภูมิภาคก็มักจะเลือกจัดตั้งเฉพาะพื้นที่เขตเมืองของจังหวัดที่มีจำนวนประชากรหนาแน่น หรือจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่สำหรับบางจังหวัด เช่น จังหวัดกระบี่ จังหวัดระนอง จังหวัดยโสธร จังหวัดพิจิตร จังหวัดน่าน จังหวัดปราจีนบุรี จังหวัดตราด เป็นต้น กลับไม่มีสถาบันอุดมศึกษาในพื้นที่ของจังหวัดแต่อย่างใด เหล่านี้จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรที่ต้องการศึกษาให้ไปแออัดอยู่ในพื้นที่ของจังหวัดที่มีสถาบันอุดมศึกษาตั้งอยู่

อย่างไรก็ดีการที่รัฐต้องจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขึ้นก็เพราะมีความมุ่งหมายและหลักการสำคัญที่จะพัฒนาคน ไทยให้มีองค์ความรู้ระดับกลางและระดับสูงเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศ รวมทั้งเพื่อให้ผู้เรียนสามารถนำองค์ความรู้กลับไปพัฒนาท้องถิ่นอันเป็นภูมิลำเนาหรือถิ่นฐานบ้านเกิดของผู้เรียน ได้ แต่ข้อเท็จจริงตามที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าแม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีสถาบันอุดมศึกษาตั้งกระจายอยู่ทั่วไป แต่ก็มีอีกหลายจังหวัดที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในเขตพื้นที่การปกครองประกอบกับสถาบันอุดมศึกษาที่มีอยู่ปัจจุบันก็มิได้มีเป้าหมายหลักในการจัดการศึกษาเพื่อตอบ โจทย์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่เป็นการจัดการศึกษาเชิงมุ่งเน้นผลิตป้อนบัณฑิตเพื่อป้อนเข้าสู่ตลาดแรงงานตามความต้องการของสถานประกอบการและเพื่อเข้าทำงานในหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ

ต่อมาในปีพุทธศักราช 2547 แม้ว่ารัฐบาลจะได้ผลักดันจนสามารถตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 โดยการยกฐานะสถาบันราชภัฏที่กระจายอยู่ทั่วประเทศขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งฉบับเดียวกันถึง 41 แห่ง โดยได้กำหนดเป้าหมายให้มหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น แต่ในบริบทความเป็นจริงกลับพบว่าแนวทางการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่งมิได้จัดการศึกษาเพื่อตอบ โจทย์การพัฒนาท้องถิ่นให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ตั้งแต่ต้น แต่เป็นการจัดการศึกษาในแนวทางเดียวกันกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนทั่วไปกล่าวคือ หลักสูตรสาขาวิชา คุณสมบัติผู้ศึกษา ระยะเวลาการศึกษา ระบบการศึกษา และรูปแบบการจัดการศึกษา เป็นต้น ซึ่งไม่มีความแตกต่างกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐส่วนกลางและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพียงแต่ได้พัฒนาจากการเป็นวิทยาลัยครูที่มีการจัดการศึกษาด้านเดียวโดยการเพิ่มหลักสูตรสาขาวิชาอื่น ๆ ขึ้นมาเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเลือกเรียนได้หลากหลายขึ้นเท่านั้น จึงเป็นปัญหาว่าเมื่อสภาพการณ์เป็นเช่นนี้ย่อมส่งผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏนอกจากจะไม่สามารถจัดการศึกษาเพื่อตอบ

โจทย์ความเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น การแก้ไขปัญหของท้องถิ่นและการพัฒนาศักยภาพของคนในท้องถิ่นได้แล้ว ยังพบว่าแนวโน้มปัจจุบันมหาวิทยาลัยราชภัฏหลายแห่งได้ทยอยแยกตัวออกจากการอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 โดยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนมได้ตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. 2548 มหาวิทยาลัยราชภัฏกาฬสินธุ์ได้ตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. 2558 มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิตได้ตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. 2558 เป็นต้น และนอกจากนี้ยังมีมหาวิทยาลัยราชภัฏอื่น ๆ อีกหลายแห่งที่มีความพยายามดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อจัดตั้งเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวเป็นตัวสะท้อนให้เห็นว่าเป้าหมายของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏให้เป็นมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้แปรเปลี่ยนไป

จากสภาพการณ์ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น โดยเหตุที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 บัญญัติรับรองให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับ โดยให้ขึ้นอยู่กับความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวจึงส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาได้ทุกระดับ รวมถึงการจัดการศึกษาระดับกลางและระดับสูงชั้นอุดมศึกษาด้วย แต่จนถึงปัจจุบันกลับไม่ปรากฏว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่จะสามารถจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้สำเร็จยกเว้นกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้แสดงความประสงค์เพื่อขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ได้เสนอขอจัดตั้งมหาวิทยาลัยอันดามัน องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่ได้เสนอขอจัดตั้งมหาวิทยาลัยแพร่ เป็นต้น แต่ก็ยังมีปัญหาด้านกฎหมายและสถานะของสถาบันอุดมศึกษาจึงทำให้ยังไม่อาจจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาได้สำเร็จ ทั้ง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น จึงย่อมที่จะรู้ถึงสภาพปัญหาของท้องถิ่น แนวทางการพัฒนาท้องถิ่นและยังเป็นศูนย์รวมภูมิปัญญาท้องถิ่นที่หลากหลาย ดังนั้นจึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพและความพร้อมสูง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เป็นต้น มีส่วนร่วมพัฒนาท้องถิ่น โดยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาภายในเขตปกครองท้องถิ่น

การวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาคนในท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถ มีศักยภาพ สามารถที่จะใช้ความรู้ความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่นอันเป็นภูมิปัญญา สร้างอาชีพ สร้างรายได้ โดยไม่จำเป็นต้องเคลื่อนย้ายถิ่นฐานเพื่อไปศึกษาและทำงานในพื้นที่อื่น แต่การที่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นจะจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้นั้นจำเป็นต้องตรากฎหมายแม่บทหรือกฎหมายกลางเพื่อรองรับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเป็นการรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ด้วย ดังนั้นวิทยานิพนธ์นี้จึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาและวิจัยเรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายกลางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อมที่จะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยอาศัยอำนาจและกระบวนการวิธีดำเนินการตามกฎหมายต้นแบบที่จัดทำขึ้นนี้ ซึ่งเป็นการจัดทำร่างบทบัญญัติกฎหมายต้นแบบเพื่อนำไปสู่การประกาศเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากสภาพปัญหาการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและความสำคัญของการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ผู้วิจัยจึงกำหนดประเด็นการศึกษาและวิจัยที่มีความสำคัญต่อการนำผลการศึกษาและวิจัยไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประเด็นที่จะศึกษาและวิจัยมีดังต่อไปนี้

1. ความจำเป็นที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการจัดการศึกษาของรัฐทุกระดับถือเป็นบริการสาธารณะพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงที่เสมอกันทุกพื้นที่ของประเทศ เพราะการศึกษาถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง (Change Agent) ที่จะนำพาประเทศไปสู่สังคมที่พึงปรารถนา ซึ่งสอดคล้องกับหลักการที่ว่า “การศึกษาสร้างคน คนสร้างชาติ” เพื่อให้การจัดการศึกษาของรัฐมีความสอดคล้องกับหลักการดังกล่าวพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจึงได้บัญญัติให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาที่มีความหลากหลายไว้ 4 กลุ่ม คือ รัฐ หน่วยงานของรัฐ เอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในบริบทของการจัดการศึกษาพบว่าในปัจจุบันมีเพียงรัฐ หน่วยงานของรัฐและเอกชนเท่านั้นที่สามารถจัดการศึกษาได้ครบถ้วนทุกระดับตั้งแต่ระดับการศึกษาขั้นพื้นฐาน ระดับอาชีวศึกษาและระดับอุดมศึกษา แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแม้ว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติจะได้บัญญัติให้สิทธิให้สามารถจัดการศึกษาได้ในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ซึ่งหมายความรวมถึงระดับอุดมศึกษาด้วยก็ตาม ได้จัดทำภารกิจด้านการจัดการศึกษาเพียงระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและระดับอาชีวศึกษาเท่านั้น ยังไม่มีองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นโดยกรุงเทพมหานครที่จะสามารถจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมีความสำคัญที่จะต้องทำการศึกษาว่าหากจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมและศักยภาพสูง เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เป็นต้น จัดทำภารกิจด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตพื้นที่ที่ปกครองดูแลเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของราชการส่วนกลาง หรือเป็นการจัดการศึกษาที่สร้างความเป็นอัตลักษณ์เฉพาะพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น จึงมีความจำเป็นและสำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะขยายบทบาทไปสู่การจัดทำภารกิจด้านการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นให้มีองค์ความรู้และมีศักยภาพสูงพร้อมที่จะพัฒนาท้องถิ่นซึ่งเป็นภูมิลำเนาได้

2. ปัญหา ข้อขัดข้อง หรืออุปสรรคในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 จะได้บัญญัติให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดการศึกษาได้ทุกระดับ โดยให้ขึ้นอยู่กับความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นก็ตาม แต่สภาพแห่งความเป็นจริงพบว่าแม้กฎหมายดังกล่าวจะได้มีผลใช้บังคับมาถึง 21 ปี แต่ในปัจจุบันกลับยังไม่มียกเว้นกรุงเทพมหานคร ถึงแม้ว่าในช่วงที่ผ่านมาจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่หลายแห่งได้แสดงความประสงค์เพื่อขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษามาเป็นระยะแล้วก็ตาม ดังนั้นความสำคัญของการศึกษา และวิจัยจึงมุ่งถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาและวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหา ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคต่าง ๆ ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้สำเร็จ ทั้งนี้เพื่อจะได้นำผลการศึกษามากำหนดเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามสิทธิแห่งบทบัญญัติของกฎหมายและตามความต้องการภายในท้องถิ่นได้

3. ลักษณะเฉพาะของสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาโดยหลักการทั่วไปแล้วจะมีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น เช่น โครงสร้างองค์กร โครงสร้างการบริหาร เป็นต้น แต่จะไม่มีบทบัญญัติที่ลงไปในรายละเอียดของวิธีให้การศึกษา คุณสมบัติของผู้เรียน การจัดการเรียนการสอน เป็นต้น เนื่องจากลักษณะและวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้กระทรวงศึกษาธิการในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่กำกับดูแลนโยบายการศึกษาของชาติจะเป็นผู้ทำหน้าที่ออกกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทาง

เดียวกัน เช่น ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2558 ก็จะกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรการศึกษา คุณสมบัติของผู้เรียน การจัดการเรียนการสอน ระยะเวลาศึกษา คุณสมบัติของอาจารย์ เป็นต้น ดังนั้นเมื่อประกาศฉบับนี้มีผลใช้บังคับสถาบันอุดมศึกษาทุกประเภทก็ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามอย่างเสมอเหมือนกัน

อย่างไรก็ตามหากการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเป็นการจัดตั้งที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างอัตลักษณ์เฉพาะหรือเพื่อตอบโจทย์อย่างใดอย่างหนึ่งตามนโยบายรัฐบาล เช่นกรณีของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช มหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นต้น กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้ก็จะมียกข้อยกเว้นที่แสดงถึงความเป็นอัตลักษณ์เฉพาะไว้อย่างชัดเจน เช่น วิธีให้การศึกษารูปแบบของชั้นเรียน วิธีเข้าศึกษา คุณสมบัติผู้มีสิทธิเข้าศึกษา และคุณสมบัติของคณาจารย์ เป็นต้น ซึ่งเหตุผลสำคัญที่กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเหล่านี้จำเป็นต้องบัญญัติรายละเอียดที่เป็นอัตลักษณ์เฉพาะไว้ในกฎหมายก็เพื่อที่จะให้การจัดทำภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้ง

การที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอัตลักษณ์และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่เป็นการเฉพาะตัวย่อมมีความสำคัญต่อรูปแบบและวิธีการจัดการศึกษาสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากจะเป็นการจัดการศึกษาที่สามารถตอบสนองถึงความจำเป็นและตามความต้องการของท้องถิ่นที่จะนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

4. ความพร้อมในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดการศึกษาของรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาตรฐานเดียวกันทุกระดับการศึกษาทุกประเภทการศึกษาและทุกสถานศึกษา เมื่อเป็นเช่นนี้กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลการอุดมศึกษา กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษาจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาของหน่วยจัดการศึกษา การศึกษาและวิจัยนี้จึงให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงความพร้อมเบื้องต้นที่จะใช้เป็นหลักเกณฑ์ให้หน่วยจัดการศึกษาต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนก่อนที่จะดำเนินการจัดการศึกษา

สำหรับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกตามฐานอำนาจของกฎหมายออกได้ 3 กรณี คือ (1) การจัดการศึกษาที่เป็นสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 (2) การจัดการศึกษาที่เป็นอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่ในขั้นตอนของการดำเนินการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตาม

หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมตามที่หน่วยงานด้านนโยบายกำหนด แต่ที่ผ่านมากระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกกฎกระทรวงเพื่อรองรับการจัดการศึกษาเพียง 2 ฉบับ คือกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินความพร้อมในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงกำหนดการประเมินความพร้อมในการจัดการอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2555 ซึ่งผลจากการที่กระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎกระทรวงดังกล่าวจึงทำให้การจัดการศึกษาระดับขั้นพื้นฐานและระดับอาชีวศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความชัดเจนและไม่มีความขัดแย้งทางปฏิบัติ

แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐจะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 36 ที่กำหนดให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาต้องเป็นนิติบุคคลและอาจเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ดังนั้นสำหรับในกรณีนี้เมื่อกฎหมายกำหนดให้การจัดการศึกษาระดับปริญญาสถานศึกษาที่จัดการศึกษาต้องเป็นนิติบุคคล ย่อมแสดงให้เห็นว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ที่จะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 ก็มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายที่มีศักดิ์ระดับพระราชบัญญัติเพื่อรับรองความเป็นนิติบุคคลของสถานศึกษาตามมาตรา 36 และตามหลักการของกฎหมายมหาชน เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวมีฐานะเป็นกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายกลางเพื่อรองรับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวเห็นว่าจะมีความสอดคล้องกับมติคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ในการประชุมครั้งที่ 9/2552 เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2552 ที่กำหนดให้การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยบัญญัติเป็นกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายกลางที่กำหนดถึงหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งเกณฑ์มาตรฐานความพร้อมและความเหมาะสมด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้นแล้วกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายกลางที่จะบัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นที่ต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับความพร้อมในด้านต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเสนอขอจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในลักษณะเดียวกันกับการจัดตั้งโรงเรียนเอกชนตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 และการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546

5. โครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสำคัญของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาระดับท้องถิ่นนอกจากจะเป็นการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของท้องถิ่นเพื่อนำไปสู่รูปแบบและวิธีการจัดการศึกษาแล้ว การกำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดทำกฎหมายรองรับย่อมเป็นสาระสำคัญที่ต้องกำหนดถึง โครงสร้างของกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา เพราะกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเปรียบเสมือนธรรมนูญของสถาบันอุดมศึกษานั้น ๆ เนื่องจากเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายนอกจากจะกำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งขึ้นแล้ว ยังจำเป็นที่จะต้องกำหนดถึงรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้างขององค์กร เช่น วัตถุประสงค์ อำนาจและหน้าที่ การแบ่งส่วนงาน สถานสถาบัน อธิการบดี การบริหาร การประกันคุณภาพและการประเมิน การตรวจสอบ และการกำกับและดูแล เป็นต้น

ที่กล่าวมานี้จึงเป็นประเด็นสำคัญของการศึกษาและวิจัยที่จะต้องนำมาใช้ในการวิเคราะห์ที่เป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยเรื่องกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังนี้

- 2.1 เพื่อศึกษาและวิจัย แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์ของปัญหาการพัฒนาท้องถิ่น และปัญหาการเข้าถึงการศึกษาระดับอุดมศึกษาของคนในท้องถิ่น
- 2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของรัฐบาลท้องถิ่นต่างประเทศ
- 2.4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.5 เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ขอบเขตของการวิจัย

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

3.1.1 ประเด็นที่ศึกษา

(1) ประเด็นปัญหาด้านการจัดการศึกษาเพื่อตอบโจทย์การพัฒนาท้องถิ่นของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นหน่วยงานของรัฐเดิม สถาบันอุดมศึกษาเอกชน มหาวิทยาลัยราชภัฏ และเหตุผลความจำเป็นที่ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในเขตปกครองของท้องถิ่น

(2) ประเด็นกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของท้องถิ่น

(3) ประเด็นกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) ประเด็นเกี่ยวกับลักษณะเฉพาะในการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) ประเด็นเกี่ยวกับโครงสร้างของร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.2 หลักการ แนวคิด ทฤษฎี และปรัชญา

(1) หลักการกระจายอำนาจ

(2) หลักการปกครองท้องถิ่น

(3) หลักการพัฒนาชุมชน

(4) แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(5) หลักการและพื้นฐานการอุดมศึกษา

(6) ทฤษฎีการบริการสาธารณะ

(7) ทฤษฎีการย้ายถิ่น

(8) ทฤษฎีองค์การ

(9) หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

(10) ปรัชญาการศึกษา

3.1.3 กฎหมายไทย

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- (4) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- (5) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- (6) พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562
- (7) พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546
- (8) พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา(ที่เกี่ยวข้อง)
- (9) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (10) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- (11) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- (12) พระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- (13) พระราชบัญญัติกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- (14) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานการอุดมศึกษา พ.ศ. 2554
- (15) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง มาตรฐานสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2554
- (16) ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับปริญญาตรี พ.ศ. 2558

3.1.4 กฎหมายต่างประเทศ

1) ญี่ปุ่น

- (1) Local Incorporated Administrative Agency Act 2003 (พ.ศ. 2546)
- (2) The School Education Act 1947 (พ.ศ. 2490)
- (3) The Concerning Organization and Functions of Local Educational Administration Act 1931 (พ.ศ. 2474)
- (4) The University Standards (1956, Education ministry Ordinance No.28)

2) สาธารณรัฐเกาหลี

- (1) Local Autonomy Act of 2017 (พ.ศ. 2560)
- (2) Higher Education Act of 2017 (พ.ศ. 2560)
- (3) Local Education Autonomy Act of 2017 (พ.ศ. 2560)

(4) The Development of Local Universities and Colleges and regional Human Resources Act 2014 (พ.ศ. 2557)

3) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

(1) Code l'éducation 1989 (พ.ศ. 2532)

(2) Loi sur l'en seignement supérieur 1984 (พ.ศ. 2527)

(3) Loi portant règles de creation des categories d' établissement public 2013 (พ.ศ. 2556)

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

การวิจัยได้กำหนดกลุ่มประชากรที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลตามระเบียบวิธีวิจัยที่กำหนดเฉพาะ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารของหน่วยงานระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ผู้บริหารของหน่วยงานด้านนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษา ผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร นักวิชาการและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

การวิจัยกำหนดขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษาโดยมีเป้าหมาย 4 กลุ่มพื้นที่ ดังนี้

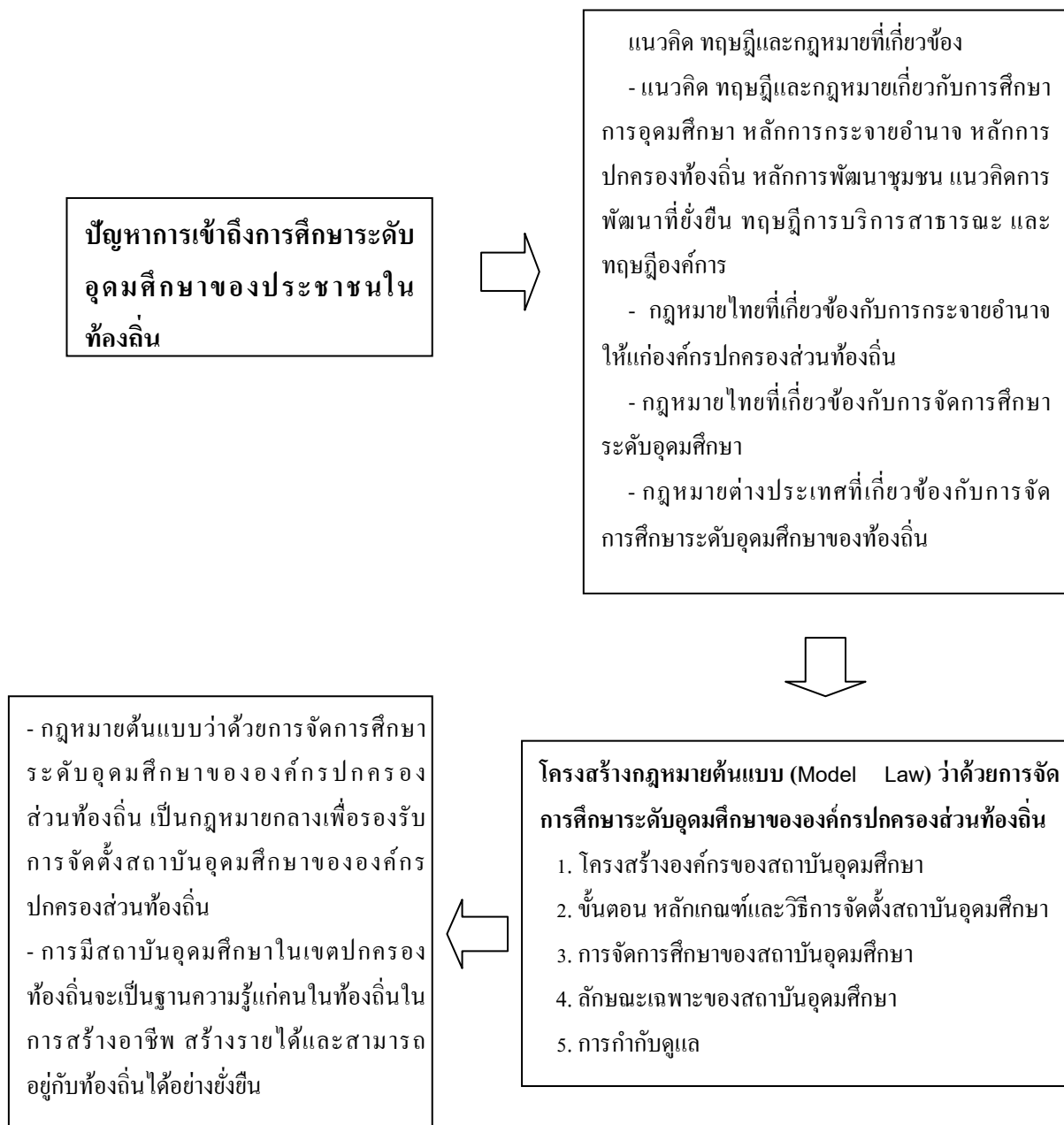
1. พื้นที่ของจังหวัดที่ยังไม่มีสถาบันอุดมศึกษา
2. พื้นที่ของจังหวัดที่มีมหาวิทยาลัยราชภัฏ
3. พื้นที่ของจังหวัดที่มีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน
4. พื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นพื้นที่จัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ในบริบทของการพัฒนาประเทศปัจจุบันถือว่าการศึกษาระดับอุดมศึกษามีความสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาคนในพื้นที่ให้มีองค์ความรู้ที่สูงขึ้นและสามารถนำความรู้ไปใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอันเป็นภูมิปัญญาของผู้ศึกษาระดับอุดมศึกษานั้น และเพื่อเป็นการหยุดยั้งหรือชะลอการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานไปยังแหล่งการศึกษาและแหล่งงานอันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการได้โดยคนในท้องถิ่นเอง ปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้ด้วยการตรากฎหมายแม่บทหรือกฎหมายกลางขึ้นมาเพื่อรับรองสิทธิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถ

ใช้อำนาจจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 ซึ่งการจัดทำกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายกลางดังกล่าวขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะนำเอาแนวคิด ทฤษฎีและหลักการ รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับปรัชญาการศึกษา การจัดการศึกษา การอุดมศึกษา การกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาในระดับท้องถิ่นของต่างประเทศ กฎหมายการศึกษาแห่งชาติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นแนวทางสำหรับการจัดทำกฎหมายต้นแบบ นั้น โดยมีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีดำเนินการจัดตั้งสถานศึกษาเพื่อจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา การจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษา การกำกับดูแล การตรวจสอบมาตรฐานการศึกษาและการบริหารจัดการ สถาบันอุดมศึกษา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันอุดมศึกษา และชุมชนท้องถิ่น (ดูภาพ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4.2 สมมติฐานการวิจัย

การพัฒนาชุมชนและท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานรากของประเทศโดยใช้กลไกการอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องมิกฎหมายต้นแบบที่กำหนดถึงรูปแบบและแนวทางที่เหมาะสมในการจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตประชากรประกอบอาชีพของประชาชนในท้องถิ่น จะส่งผลต่อการพัฒนาองค์ความรู้และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้สามารถอยู่กับท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืน

5. คำถามการวิจัย

5.1 ปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง และความพร้อม ที่เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาได้

5.2 ปรัชญาการศึกษา หลักการ แนวคิด และทฤษฎี ในการวิเคราะห์เพื่อการจัดทำกฎหมายต้นแบบรองรับอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษามีอะไรบ้าง

5.3 รูปแบบและวิธีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาระดับท้องถิ่นของต่างประเทศเป็นอย่างไร

5.4 รูปแบบและวิธีการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทยเป็นอย่างไร

5.5 กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างอย่างไร

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การได้ตัวร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผลผลิตจากการศึกษาและวิจัย (Output) คาดว่าจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะทำให้มีกฎหมายกลางเพื่อรับรองการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพและความพร้อม และเป็นประโยชน์ต่อรัฐในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นฐานรากของประเทศโดยใช้กลไกการอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาโดยองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น บนพื้นฐานของภูมิปัญญาท้องถิ่น (Area-Based Educational Management)

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่มีความหมายเฉพาะสำหรับการวิจัยเรื่องนี้ประกอบด้วย

มหาวิทยาลัย หมายถึง มหาวิทยาลัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นและอยู่ในกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำกับมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง

การจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา หมายถึง การตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

ความพร้อม หมายถึง ปัจจัยจำเป็นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาให้มีคุณภาพและได้มาตรฐานที่จะกำหนดเป็นตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา

วิถีอัตลักษณ์ท้องถิ่น หมายถึง ลักษณะเฉพาะที่บ่งบอกถึงความเป็นตัวตนและความเฉพาะตัวของแต่ละท้องถิ่น เช่น การประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณีท้องถิ่น เป็นต้น

วิถีจัดการศึกษา หมายถึง กระบวนการให้การศึกษแก่ผู้เรียนเพื่อให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและวิถีความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่น

แหล่งเรียนรู้วิถีท้องถิ่น หมายความว่า แหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น อาชีพและการพัฒนาอาชีพของท้องถิ่น และต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงกับหลักสูตรที่มหาวิทยาลัยจัดการศึกษา

มาตรฐานการอุดมศึกษาท้องถิ่น หมายความว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณลักษณะ คุณภาพ และมาตรฐานการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัย เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการส่งเสริม การกำกับดูแล การตรวจสอบ การประเมินผล และการประกันคุณภาพการจัดการศึกษา

กฎหมายต้นแบบ หมายถึง กฎหมายที่จัดทำเป็นต้นแบบร่างกฎหมายที่ได้จากผลของการ
ศึกษาวิจัยเพื่อให้เป็นต้นแบบหรือตัวอย่างสำหรับการจัดทำกฎหมาย