

# จดหมายข่าว ธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย

ปีที่ 2 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มีนาคม) 2553

ISSN 1906-4977

- แนะนำนายกสภามหาวิทยาลัย *“แทนฯ” องคมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์*
- กิจกรรมส่งเสริมธรรมาภิบาล *“Franco-Thai Seminar on University Governance”*
- Roles and Responsibilities of University’s Governing Board (Emeritus Prof. Charas Suwanwela)
- บทบาท:เกี่ยวข้องกับสภามหาวิทยาลัย  
*โดย ศ.นพ.วิจารณ์ พานิช*
- มหาวิทยาลัยกับคดีพิพาทในศาลปกครอง :  
จะฟ้องมหาวิทยาลัยเอกชนต่อศาลปกครองได้หรือไม่  
*โดย ดร.กฤษ ภูธร*
- ข่าวอุทกศึกษา : *ปฏิรูปการศึกษาระบบ 2*





- 3 แนะนำนายกสภามหาวิทยาลัย  
ฯพณฯ องคมนตรี  
พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์
- 6 กิจกรรมส่งเสริมธรรมาภิบาล  
“Franco-Thai”
- 8 Roles and Responsibilities  
of University’s Governing  
Board (Emeritus Prof.  
Charas Suwanwela)
- 14 บทวิเคราะห์เกี่ยวกับ  
สภามหาวิทยาลัย
- 18 มหาวิทยาลัยกับคดีพิพาท  
ในศาลปกครอง
- 24 ข่าวอุดมศึกษาที่น่าสนใจ

## บทบรรณาธิการ

ปี 2553 เป็นการก้าวเข้าสู่ปีที่ 2 ของ “จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย” แล้ว ซึ่งในรอบปีที่ผ่านมา สถาบันคลังสมองของชาติได้นำเสนอความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร และประสบการณ์เกี่ยวกับธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนทัศนะและวิธีปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย เพื่อประโยชน์ในการขับเคลื่อนมหาวิทยาลัย

เนื้อหาในจดหมายข่าวฯ ฉบับนี้ประกอบด้วย แนะนำนายกสภามหาวิทยาลัย (ฯพณฯ องคมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์) บทบาทและความรับผิดชอบของกรรมการสภามหาวิทยาลัย (โดย ศ.นพ.จรัส สุวรรณเวลา) มหาวิทยาลัยกับคดีพิพาทในศาลปกครอง “จะฟ้องมหาวิทยาลัยเอกชนต่อศาลปกครองได้หรือไม่” (โดย ดร.ฤทัย หงส์สิริ) นานาสาระเกี่ยวกับสภามหาวิทยาลัย (โดย ศ.นพ.วิจารณ์ พานิช) ซึ่งได้นำเสนอประเด็นต่างๆ ที่เกิดขึ้นในหลักสูตร “ธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา รุ่น 0” ซึ่งจัดโดยสถาบันคลังสมองของชาติ และสรุปการประชุมสัมมนาวิชาการ เรื่อง “Franco-Thai Seminar on University Governance : Global Trends and Good Practices in University Governance” ซึ่งสถาบันคลังสมองของชาติ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสถานทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ได้ร่วมเป็นเจ้าภาพจัดขึ้นในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2552 ที่ผ่านมา

สถาบันคลังสมองของชาติหวังเป็นอย่างยิ่งว่า “จดหมายข่าวธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัย” จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนการทำงานของกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในการกำกับดูแลมหาวิทยาลัยที่ดีและมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลต่อการพัฒนาอุดมศึกษาอย่างยั่งยืนสืบไป

กองบรรณาธิการ



### คณะผู้จัดทำ

- ที่ปรึกษา : ศ.ดร.ปิยะวัติ บุญ-หลง      ดร.กมลินทร์ พิณีจิวอดล
- กองบรรณาธิการ : ดร.นงเยาว์ เปรมกมลเนตร  
นางวิสุทธิณี แสงประดับ      นายเดชอุดม ขุนนะสิทธิ์
- จัดพิมพ์โดย : สถาบันคลังสมองของชาติ  
ชั้น 15 อาคารมหานครยิบซัม เลขที่ 539/2 ถนนศรีอยุธยา  
เขตราชเทวี กรุงเทพฯ 10400  
โทรศัพท์ : 0 2640 0461      โทรสาร : 0 2640 0465

## ฯพณฯ องคมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์

นายกสภสถาบันเทคโนโลยี  
พระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง  
และมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี

สถาบันคลังสมองของชาติ ได้รับความกรุณา  
จาก ฯพณฯ องคมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์  
ในการเข้าสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2552  
ณ อาคารกรมหลวงนราธิวาสราชนครินทร์ ชั้น 6  
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง  
เกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติมหาวิทยาลัย



### ประวัติ

ฯพณฯ องคมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เกิดเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2486 ที่จังหวัดเพชรบุรี สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี จากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า หลังจากสำเร็จการศึกษา ท่านได้ผ่านการอบรมหลักสูตรเสนาธิการทหารบกจากโรงเรียนเสนาธิการทหารบก ประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา หลักสูตรการบริหารทรัพยากร จาก US Naval Post Graduate School ประเทศสหรัฐอเมริกา และหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร จากวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

### ประวัติการทำงานที่สำคัญ ได้แก่

- » ผู้บังคับการกรมรบพิเศษ (พลร่ม) ที่ 1 (พ.ศ. 2525)
- » ผู้บัญชาการกองพลรบพิเศษที่ 1 (พ.ศ. 2532)
- » ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการสงครามพิเศษ (พ.ศ. 2535)
- » แม่ทัพภาคที่ 2 (พ.ศ. 2537)
- » ผู้บัญชาการทหารบก (พ.ศ. 2541 - 2545)
- » ผู้บัญชาการทหารสูงสุด (พ.ศ. 2545 - 2546)
- » สมาชิกวุฒิสภา ครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2535) และ 2 (พ.ศ. 2539)
- » รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2550 - 2551)
- » นายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2551)

ฯพณฯ องคมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2546 ถึงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 เนื่องจากต้องกราบบังคมทูลลาเพื่อไปดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อท่านพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ท่านได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีอีกครั้งในวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2551 เรื่อยมา ปัจจุบัน ฯพณฯ องคมนตรี พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ดำรงตำแหน่ง นายกสภามหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

“ การทำบ้านจะมีการถ่วงดุลในทุกๆ ลำดับ แม้มหาวิทยาลัยจะออกมาเป็นส่วนที่เรียกว่า ดุลแล้วเองมากขึ้น ก็ยังมีบทบาทที่ก้าวไปข้างหน้า โดยอยู่ในกรอบของธรรมาภิบาลอย่างสมบูรณ์ โดยมีระบบตรวจสอบ และประเป็นผลเพิ่มขึ้นกว่าเดิม การกระทำเช่นนี้ ทำให้ฝ่ายต่างๆ ได้มีโอกาสเข้าไปช่วยฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น ”



1. การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในมหาวิทยาลัย ทำให้ผู้บริหารและปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย ต้องปรับตัวค่อนข้างมาก ในฐานะที่ท่านดำรงตำแหน่งนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา ท่านมีความเห็นอย่างไรในเรื่องนี้

การดำเนินงานในอดีตยังไม่มีการรอบมากนัก ปัจจุบันจึงได้จัดให้มีการรอบเพื่อให้งานง่ายขึ้น โดยหลักแล้วธรรมาภิบาลประกอบด้วย 4 องค์ประกอบสำคัญ คือ ประหยัด โปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ

ประหยัด คือ ต้องประหยัดในทุกเรื่อง ในทุกลำดับ ตั้งแต่ผู้ปฏิบัติงานถึงผู้บริหาร เช่น การเปิด/เปิดแอร์ การใช้น้ำ การใช้ไฟ การใช้พลังงานต่างๆ ถ้าคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้การสิ้นเปลืองก็จะลดลง เป็นการช่วยให้มหาวิทยาลัยประหยัดขึ้น และมีส่วนช่วยให้การทำงานที่มีประสิทธิภาพ

หากจะมองธรรมาภิบาล คือ มี 2 ด้าน ด้านแรกจับต้องได้ เช่น เรื่องงบประมาณ เรื่องการใช้จ่ายต่างๆ และอีกด้านจับต้องไม่ได้ เช่น ความเป็นธรรม การบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการ มหาวิทยาลัยจึงได้กำหนดระเบียบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เห็นกรอบที่ชัดเจนว่า จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างไร

นอกจากนี้ ยังมีกิจกรรมการมีส่วนร่วมของมหาวิทยาลัยกับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบความเชี่ยวชาญ และการเป็นผู้นำของมหาวิทยาลัย สิ่งนี้ส่งผลให้มหาวิทยาลัยเป็นที่ยอมรับและเป็นที่น่าเชื่อถือแก่สังคมอันมีส่วนช่วยให้การดำเนินงานด้านสังคมและวัฒนธรรมทำได้ง่ายขึ้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีมีความใกล้ชิดกับสังคมมาก งานวิจัยอาจจะไม่มีมากนัก ส่วนสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง จะทำงานวิจัยมาก และเน้นหลักสูตรสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีแล้ว ในการกำกับดูแล และการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยทั้ง 2 มหาวิทยาลัย จะมุ่งเน้น 4 ประเด็นสำคัญ คือ ประหยัด โปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

2. แนวทางการปฏิบัติที่ดีและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยที่สภามหาวิทยาลัยควรให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นๆ มีเรื่องใดบ้าง

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ซึ่งอยู่ในช่วงปรับตัวจากมหาวิทยาลัยของรัฐมาเป็น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ แม้ผ่านมาปีกว่า แต่ก็ยังอยู่ในช่วงปรับตัว การปรับปรุงหลักสูตร จากภาควิชา เป็นสาขาวิชา มีการคิดถึงการรวบรวมว่า จะรวมเจ้าหน้าที่หรือสาขาวิชาที่มีความคล้ายคลึงกันได้อย่างไร หรือมีการบูรณาการระหว่างคณะได้อย่างไร เช่น เกษตรศาสตร์กับวิศวกรรมศาสตร์ หรือวิทยาศาสตร์กับวิศวกรรมศาสตร์ เป็นต้น เพราะมีบางส่วนของสาขาวิชาเหล่านี้มีความเชื่อมโยงระหว่างกัน

คณะวิศวกรรมศาสตร์เป็นคณะที่เก่าแก่ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาว่า จะทำอย่างไรให้สาขาวิชาที่เกี่ยวข้องสามารถบูรณาการได้ เพื่อให้สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างคุ้มค่า ทรัพยากรที่สำคัญของมหาวิทยาลัย คือ อาจารย์ การที่อาจารย์สามารถสอนข้ามคณะได้ หรืออาจจะมีการวิจัยร่วมกัน เพื่อให้มีงานวิจัยที่กว้างขึ้น ปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน คือ บุคลากรบางส่วนยังเป็นข้าราชการ ในขณะที่บางส่วนเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งขณะนี้อยู่ในช่วงปรับเปลี่ยนไปสู่การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยทั้งหมด

ในส่วนของเรื่องงบประมาณ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐโดยทั่วไปยังคงต้องการการสนับสนุนการเงินจากภาครัฐ โดยเฉลี่ยประมาณ 60-70 เปอร์เซ็นต์ รายได้ของมหาวิทยาลัยที่ได้มานอกจากเงินสนับสนุน จะนำไปบริหารจัดการเพื่อประโยชน์แก่มหาวิทยาลัยมากขึ้น

มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี มุ่งเน้นไปสู่ออกกำลังกายมากขึ้น ปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบัน คือ การเปิดมหาวิทยาลัยเข้าสอนมาก เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏอื่นๆ มาเปิดวิทยาเขตในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งจำเป็นต้องนำมาหารือ และดำเนินการต่อไป นอกจากนี้แล้ว มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีมีนโยบายที่สอดคล้องกับกรอบความร่วมมืออาเซียน โดยให้ความสนใจประเทศทางภาคตะวันตกมากขึ้น นอกเหนือจากอดีตที่มุ่งเน้นที่นักศึกษาจากประเทศจีน แต่ปัจจุบันมุ่งนักศึกษาจากพม่าเข้ามาเรียนด้วย ซึ่งถือเป็นความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่ดี ไม่ไปแข่งขันกับมหาวิทยาลัยราชภัฏอื่น มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีมุ่งเน้นที่จะตอบสนองความต้องการของพื้นที่และท้องถิ่นมากกว่า

**3. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ออกนอกระบบแล้ว ควรมีการปรับเปลี่ยนอย่างไรบ้างตามหลักธรรมาภิบาลและการกำกับดูแลที่ดี**

สำหรับสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ได้มีการวางกรอบโดยปรึกษาและเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยที่ออกนอกระบบ ที่ได้ดำเนินการไปแล้วและประสบความสำเร็จ เช่น มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี และมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี สภามหาวิทยาลัยจะเน้นเรื่องกำกับดูแลมากขึ้น ส่วนการกำหนดนโยบายจะกำหนดร่วมกันระหว่างสภามหาวิทยาลัยและฝ่ายบริหาร สำนักงานสภาสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังมีเลขาธิการรับผิดชอบ และมีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้น เช่น คณะกรรมการประเมินผล คณะกรรมการการเงินและงบประมาณ และคณะกรรมการวิชาการ ซึ่งจะช่วยให้เรื่องต่างๆ มีการตรวจสอบมาก่อนขั้นหนึ่งก่อนมาถึงสภา ในเรื่องการประเมินผล จะดำเนินการทุกๆ หนึ่งรอบปีงบประมาณ โดยประเมินในส่วนของการทำงานของผู้บริหาร เช่น อธิการบดีจะต้องมีผลงานตามที่สภาสถาบันฯ กำหนดไว้ การทำงานจะมีการถ่วงดุลในทุกๆ ลำดับ แม้มหาวิทยาลัยจะออกมาเป็นส่วนที่เรียกว่า ดูแลตัวเองมากขึ้น ทั้งนี้ยังคงสภาพที่ก้าวไปข้างหน้าโดยอยู่ในกรอบของธรรมาภิบาลอย่างสมบูรณ์ โดยมีระบบตรวจสอบ และประเมินผลเพิ่มขึ้นกว่าเดิม การกระทำเช่นนี้ทำให้ฝ่ายสภาฯ ได้มีโอกาสเข้าไปช่วยฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น

**4. มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี มีสำนักงานสภา มหาวิทยาลัยหรือไม่ และความสัมพันธ์ระหว่าง สภามหาวิทยาลัยกับฝ่ายบริหารเป็นอย่างไร**

ปัจจุบัน มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีไม่มีสำนักงานสภา เมื่อเปรียบเทียบกับสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบังที่มีสำนักงานสภาฯ แล้ว ก็ไม่ซบถซลักมากนัก เนื่องจากไม่มีสำนักงานสภามหาวิทยาลัย สภาฯ จึงต้องประสานงานผ่านเลขานุการของอธิการบดี ซึ่งท่านก็ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดีด้วย อาจจะไม่ซ้ำบ้าง แต่ไม่มากนัก ทั้งนี้ยังคงเป็นไปตามกรอบของการบริหารตามพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยราชภัฏฯ กิจกรรมกับฝ่ายบริหาร จะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น อาจจัดเป็นสัมมนาย่อยกับอธิการบดี คณะบดี หรือผู้ทรงคุณวุฒิของสภาฯ จะหารือประเด็นการกำหนดแนวทางต่างๆ ที่ยังเป็นอุปสรรค การประชุมในสภาฯ อาจไม่ได้ลงรายละเอียดมากนัก จึงต้องนำมาหารือนอกรอบว่า ประเด็นดังกล่าวนี้มีอุปสรรคขัดขวางการก้าวไปข้างหน้าอย่างไร การหารืออย่างไม่เป็นทางการในบรรยากาศสบายๆ ทำให้ได้รายละเอียดของประเด็นมากขึ้น

**5. ท่านคิดว่ามหาวิทยาลัยที่ท่านดำรงตำแหน่ง นายกสภาฯ ทั้งสองแห่ง (มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง) ควรให้ความสำคัญต่อการสร้างความเป็น Excellent University อย่างไร**

สำหรับมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี เมื่อพิจารณาสภาพภูมิศาสตร์ สังคมและท้องถิ่นแล้ว จุดแข็งที่มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีมีอยู่ เช่น การท่องเที่ยว การเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมด้านอาหารที่มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีมีอยู่ แต่เดิม การท่องเที่ยวที่โดดเด่นและแตกต่าง คือ การท่องเที่ยวแบบอยู่ระยะยาว และการท่องเที่ยวเชิงการกีฬา เช่น ในพื้นที่ของมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรีมีสนามกอล์ฟ มหาวิทยาลัยจึงร่วมมือกับเอกชนให้นักศึกษาเข้าไปศึกษา ฝึกงาน และเนื่องจากมหาวิทยาลัยราชภัฏเป็นโรงเรียนฝึกหัดครูมาก่อน จึงมุ่งเน้นในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาครูและยกระดับความรู้ของครูในท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริมความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ และคณิตศาสตร์ และมีการตรวจสอบประเมินผลเป็นระยะๆ เรามีจุดแข็งอยู่ตรงนี้ เราจึงใช้จุดแข็งให้เป็นประโยชน์ ในส่วนของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง จะเน้นที่การเป็นมหาวิทยาลัยวิจัย สถาบันฯ มีบทบาทในเรื่อง Nano Technology ก็จะมีจุดเน้นให้ความสำคัญกับการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้เป็นหลัก นอกจากนี้แล้ว ก็ให้ความสำคัญกับการวิจัยที่ต้องการความรู้ความสามารถของอาจารย์และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยวิจัยที่มีผลงานดีเด่น และมีนวัตกรรมที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์กับประเทศชาติต่อไป

**6. ท่านคิดว่าควรมีหลักสูตรฝึกอบรมหรือแลกเปลี่ยนประสบการณ์สำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือผู้บริหารมหาวิทยาลัยหรือไม่ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการที่ดี**

ถ้าจะมีหลักสูตร สำหรับกรรมการสภามหาวิทยาลัยหรือผู้บริหารมหาวิทยาลัยแล้ว อาจจะทำเป็นหลักสูตรที่ไม่ยาวนาน เพื่อให้มีโอกาสได้พบปะแลกเปลี่ยนเรียนรู้กัน อาจจะมีประชุมเป็นครั้งคราว บางท่านอาจจะมาได้และมาไม่ได้ จึงควรมีการจัดเตรียมเอกสารให้สำหรับผู้ที่ไม่ได้ เอกสารควรมีการจัดเตรียมให้อย่างสม่ำเสมอก็จะเป็นประโยชน์มาก นอกจากนี้แล้ว ประเด็นที่ควรนำมาแลกเปลี่ยนและให้ความรู้กันก็คือ บทบาทของมหาวิทยาลัยในแต่ละกลุ่มหรือแต่ละประเภทควรเป็นอย่างไร เช่น มหาวิทยาลัยของรัฐ ที่เป็นมหาวิทยาลัยใหญ่ ควรมีวิทยาเขตอย่างไร จะทำให้นายกสภาฯ ทราบว่าควรทำอย่างไร ปัจจุบัน มีมหาวิทยาลัยที่อยู่ต่างจังหวัดมาเปิดหลักสูตรในกรุงเทพฯ มากมาย ควรจะมีวิธีจัดการดูแลเรื่องนี้ได้อย่างไร จะได้มีโอกาสหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเสนอแนะกัน

## สรุปการสัมมนาวิชาการ เรื่อง

### “Franco-Thai Seminar on University Governance : Global Trends and Good Practices in University Governance”



สถาบันคลังสมองของชาติ ภายใต้มูลนิธิส่งเสริมทบวงมหาวิทยาลัย ร่วมกับ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสถานทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ได้ร่วมเป็นเจ้าภาพในการจัดสัมมนาวิชาการ เรื่อง “Franco-Thai Seminar on University Governance : Global Trends and Good practice in University Governance” ระหว่างวันที่ 23-24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2552 เวลา 09.00-18.00 น. ณ ห้องดุสิตธานีฮอลล์ โรงแรมดุสิตธานี ถนนสีลม เขตบางรัก กรุงเทพฯ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ และแนวทางปฏิบัติที่ดีด้านอุดมศึกษา และส่งเสริมธรรมาภิบาลและการบริหารจัดการที่ดีในสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนทราือนำแนวทางความร่วมมือด้านอุดมศึกษาของ ทั้งสองประเทศ การประชุมครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวน 250 คน ประกอบด้วยนายกสภาและกรรมการสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี คณาจารย์ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ

การประชุมครั้งนี้มีผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ จากทั้งสองประเทศ มาแลกเปลี่ยนทัศนคติ และนำเสนอประเด็น ในหัวข้อต่างๆ ดังนี้

- » Prof. Vicharn Panich, Chairperson of the Higher Education Commission, “University Governance in Thailand : challenges for competitiveness”
- » Prof. Jean-Pierre Finance, President of the University Henri Poincaré Nancy 1 and former head of the Presidents of University Confederation (Conférence des Présidents d’Université, CPU), “Challenges for a new model of university in France : Balancing Competition and Cooperation”
- » Prof. Charas Suwanwela, Chairperson of Chulalongkorn University Council, “Role and Responsibilities of University’s Governing Board”
- » Dr. Krissanapong Kirtikara, Advisor, King Mongkut’s University of Technology Thonburi (KMUTT), “Thai Higher Education in International Context”
- » Prof. Pierre Arnoux, The Mathematics Department of the Science, Faculty of Luminy (University of Aix-Marseille 2), “The Evolution of the French Scientific Education: a case study on the effects of higher education policies”
- » Assoc. Prof. Dr. Pinit Ratananukul, Deputy Secretary General, Commission on Higher Education, “University Network Cooperation : An Experience of Thailand and ASEAN countries”
- » Prof. Jean-Louis Derouet, Head of Education and Politics Faculty, INRP, “Key-competencies and LMD system in the world : a tension between two definitions of justice in education”

- » Romuald Normand, French Institute on Pedagogy Research (Institut National de Recherche Pédagogique), “The transformation of educational research in a global and European context”
- » Prof. Eric Froment, International affairs advisor of AERES (Agence d’Evaluation de la Recherche et de l’Enseignement), “The French Evaluation Agency for Research and Higher Education (AERES)”
- » Prof. Dr. Prida Wibulswas, Chairman of the Monitoring and Evaluation Board, Thailand Research Fund, “Good Governance & Performance of Research in Thai Universities”
- » Georges J. Santini, Head of ESCOM (Ecole Supérieure de Chimie Organique et Minérale, French Institute of Higher Education, Chemistry and Engineering) “Governance in the (Grandes Ecoles) - Higher Education Institutions and an example of network: the Chemistry and Chemical Engineering HEIs”
- » Prof. Florence Dufour, Head of the School of Industrial Biology (EBI), “Global engineering excellence: The Development of a Quality System in French Higher Education Institute”
- » Roland Pélurson, Director of IUT Valence (Institut Universitaire de Technologies, Academic Institute of Technologies), “Les Instituts Universitaires de Technologie : An original system of higher Professional Education”
- » Assoc. Prof. Dr. Numyoot Songthanapitak, President of Rajamankala University of Technology Thanyaburi, “The Thai Higher Education Institutions in Technology : A Case of Rajamangala University of Technology”

ในช่วงท้ายของการสัมมนา ได้มีการประชุมโต๊ะกลม (Round Table) เพื่อระดมความคิดเห็นต่อแนวทางความร่วมมือในการพัฒนาอุดมศึกษาของทั้งสองประเทศ โดยมีข้อสรุปดังนี้

- » ควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างนักศึกษาระดับปริญญาเอก ในการทำวิจัยร่วมกัน ตลอดจนการส่งเสริมให้มีการศึกษาในลักษณะ Joint Diploma ให้มากขึ้น โดยเฉพาะ Ph.D. Programme ในส่วนของไทยมี Royal Golden Jubilee Programme และ Ph.D. Programme ซึ่งดำเนินการมา

12 ปี แล้ว มีอาจารย์ที่ปรึกษาเป็นชาวฝรั่งเศส และประสบความสำเร็จ

- » สิ่งที่ทางฝ่ายไทยสามารถเรียนรู้ได้จากฝรั่งเศส คือ เรื่องความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย โดยยกตัวอย่าง มหาวิทยาลัยด้านวิศวกรรมศาสตร์ในประเทศฝรั่งเศส ที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยสถาบันวิชาชีพหรือกระทรวงศึกษาธิการ และมีมหาวิทยาลัยด้านวิศวกรรมศาสตร์ บางแห่งที่มีการเรียนการสอนทาง Biology โดยเฉพาะ
- » ควรมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับสาระต่างๆ ของ ข้อตกลง Bologna Process และ Lisbon Agreement Programme ที่จะส่งเสริม Student Mobility การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัย และการบริหารด้วยทีมบริหาร ที่มีประสิทธิภาพ
- » ควรแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่อง ธรรมนูญและการบริหารจัดการมหาวิทยาลัยในยุคที่มีการแข่งขันสูง เพื่อให้มหาวิทยาลัยอยู่รอดได้ ควรมีการเรียนรู้ตัวอย่างที่ดีจากประเทศฝรั่งเศสที่ต่างออกไป ทั้งนี้มหาวิทยาลัยในฝรั่งเศสอาจเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องธรรมนูญและการบริหารจัดการ หรือการนำหลักธรรมนูญไปปรับใช้ในบริบทต่างๆ หรือ ในสถานการณ์ที่แตกต่างในสังคมปัจจุบัน
- » ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลการประเมินการบริหารจัดการ ข้อมูลเกี่ยวกับระบบอุดมศึกษาและข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับธรรมนูญ เพื่อการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และการเรียนรู้ร่วมกัน โดยให้มีการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนข้อมูลร่วมกัน ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการประเมินมหาวิทยาลัยและการพัฒนาอุดมศึกษาในอนาคต ทั้งนี้รวมถึงการสร้างหน่วยงานติดตามประเมินบัณฑิตผู้สำเร็จการศึกษากับ การมีงานทำด้วย



# Roles and Responsibilities of University's Governing Board\*

Emeritus Professor Charas Suwanwela\*\*



The roles of university's governing board cannot be reviewed in isolation, but must view against the roles of university as a whole. Since most universities, the world over, are facing with reform in response to multifaceted societal changes and new demands. The roles and responsibilities of universities in the present and future decades require new look. The trend of increased autonomy gives the governing board additional roles and responsibilities. The presentation today will, therefore, firstly describe the roles of universities and the responsibilities required of them. Then, the roles and responsibilities of their board will be described, with its interface with the administration.

Universities all over the world including France and Thailand are facing changes and challenges from many aspects of societal changes, for instance demographic change, knowledge and technology

explosion, ICT, democracy and political changes, capitalism, entrepreneurship, market mechanism, competition, globalization, cross-border and cross-cultural activities. The complexity and diversity as well as equity, sustainability and social responsibility emerge as new issues. These challenges require universities to change position, to recognize new roles and to encompass new responsibilities.

Universities must respond to triple angles of changes: competitive environment, social responsibility and internal efficiency. Price, quality outputs and entrepreneurship are among factors in the competitive environment. Impact, responsiveness, reputation and trust must be aimed in order to take social responsibilities. Autonomy of university administration and management has been the measure used in many countries to face the challenges. It is expected to create strategic competence, funding, good governance and leadership, recognized as mandatory.

The traditional functions of universities need paradigm shift. For education, modes of education have expanded to non-formal, distance, lifelong and others. Pedagogy has expanded especially with the use of information and communication technologies. Research expands to innovations with entrepreneurial possibility. Utility of results in divergent settings become a factor of quality and choice of research. Frontier research and strategically planned research is essential for national competitiveness. Academic

\* This article was presented at Franco-Thai Seminar on University Governance "Global Trends and Good Practices in University Governance" Bangkok, November 23, 2009.

\*\* Emeritus Professor Charas Suwanwela serves as Chairperson of the Chulalongkorn University Council.



services and knowledge-based services must be relevant and responsive to needs. Ethics and morality is the foundation for social responsibility, and is needed for both education and research.

In addition there are new roles in response to new challenges facing society and universities, namely the role in building national competitiveness, the role in supporting national development and the role in supporting democratic society.

The role in building national competitiveness is a complex one. According to the Global Competitive Report by the World Economic Forum, among 12 pillars of competitiveness, a number of criteria can be attributed to universities, namely quality higher education and training to provide pools of well-educated workers, technological readiness to expand the frontier of knowledge and innovations leading to cutting-edge products and processes.

According to the World Competitiveness Yearbook by the International Institute for Management Development (IMD), the ranking is based on measurements of economic performance, governmental efficiency, business efficiency and infrastructures. Among the infrastructures are basic infrastructure, technological infrastructure, scientific infrastructure, health and environment, and education. Many of the criteria are within the scope of higher education, namely, higher education achievements in meeting needs for competition, number and quality of R&D personnel, investment in and outputs from research and innovations, outbound and inbound student mobility and knowledge transfer between universities and industries.

For national competitiveness of countries in Asia and the Pacific, there is great diversity from the developed country to those in various stages of development. GDP and its share in the investment in R&D appear to be important determinants in the country's competitiveness. Developing countries have less ability to compete because they have smaller GDP and spend smaller proportion on R&D.



World-class universities, as seen from the criteria for their ranking, share many essential elements with national competitiveness. Thus, many countries are attempting to develop their own world-class universities. They must focus their efforts on small number of universities. Although, many countries have been successful in accomplishing, over short period of time, both their national competitiveness and world-class universities, special funding appears to be unavoidable in new strategy of the hopefuls. Autonomy in management is, also required.

For Thailand, Prime Minister, Mr. Abhisit Vejjajiva, earlier this year, said: "Thailand is blessed with, we can say, and numbers show, that it has not performed as well as it could. ... We accept the challenge by placing the competitiveness of the Kingdom on the top of our policy agenda."

The government has launched the "Strong Thailand Scheme" with a special budget of 800 billion Thai baht (about USD 23 billion) to be spent during the next three years, 2009 to 2011, on infrastructure construction and strategic development. Within that scheme, the "National Research Universities" project gets a grant of nine billion Thai baht to upgrade nine selected universities. Incidentally, new Charters were passed last year giving "Autonomous Universities" status to a number of universities. It remains to be seen whether the efforts, similar to other countries, would be successful.

For the role of universities in national development, there can be many approaches. Firstly, transfer of information, knowledge and technologies for use in

the country has been the main function of universities for Thailand, as in many others, contributing to national development. With knowledge society and new challenges, “Knowledge brokering” function of universities and of educated manpower produced from universities needs new interpretation.

Secondly, generation of certain types of new knowledge, which is needed for the country’s development, can be by a “Essential National Research,” such as policy research and operational research. Incremental innovations have been successfully used. Universities have been involved in provincial and regional development in many ways, including locally based research.

Niche and high touch innovations require knowledge and competencies both in width and depth. In order to be efficient in this regard, traditional roles of universities need paradigm changes and local orientation.

The knowledge society comes and overlaps with democracy. Freedom, social justice and equity, the pillars of democratic society, should also be the aims of knowledge society. Rights, for instance, right to know, right to be told the truth, right to self-determination and right to participate in public affairs, are to be upheld.

Thus, whether is the duty and responsibility of public institutions remains the decision of the society.

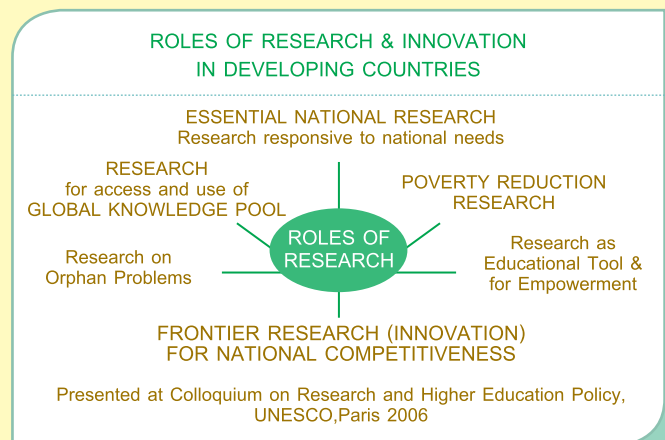
Demand and expectation of society have been voiced for universities to provide information and knowledge which is neutral and non-partisan. Universities must be dependable and trustworthy. Whether the universities can really provide the required answers depends very much on the issues. For most with divergent interests, universities can give evidences and different views together with reasoning, Pro and Con of each alternative, so the people can think by themselves. At least, universities can make available divergent views, rather than leaving the public with one-sided information. Liberal democracy and neo-liberalism comes with the knowledge society.

Research on public issues to find the truth requires academic freedom and integrity, as well as courage.

The principles of human right, social justice and righteousness are undeniable qualities of a good citizen which universities must cultivate in their students. Long-term perspective, rather than short term outlook is important for an educated person. Advocacy for these, not complacency, would provide good and real lessons for students.

Participation in national actions such as commissions, committees and selection committees for autonomous public bodies represents examples of the role of academics in the democratic activities. Code of ethics for academics must be observed.

The role of universities in supporting democratic society is controversial. It is an undeniable role for many situations, especially in developing countries, where the coping mechanisms against undemocratic forces are weak, and the duty of media can be overshadowed. Together with the media and other societal agents, universities can play their roles in supporting democracy.



Now, the roles of research and innovations in developing countries should be examined since they reflect the roles of university in the society. The relevance and utility of research would vary according to the situation in the country, both regarding the state of socio-economic development

in general and the functioning of research in particular. The essential national research or research in response to national needs should be determined by the country itself. Since most countries depend on global knowledge pool, research for access and use of the pool, and research for understanding of their own situation and problems as well as for local application of imported knowledge and technologies are needed. Poverty prevails in most developing countries and the solution cannot be totally transplanted. Some countries with larger research capability may opt to study orphan problems neglected by the global efforts, perhaps with international input. Research process can also serve as an educational tool in the efforts for human resource development and empowerment tool for community.

In order to be competitive in the global scene and to narrow the knowledge divide, some countries try to frog-leap and tackle frontier research and innovations. The role of universities in society can not deny their role in the needed research.

In response to these challenges, we should look at new academics, both teachers and researchers which should be significantly different from the classical image. There are many attributes of a good academic, namely creativity, innovations, productivity, relevance and quality. Competencies in the languages, ICT, management of knowledge and technical communication as well as professional competencies are expected of university graduates. Ethics, morality, humanitarian and social concern are more essential than previously. Career academics must be selected, trained and nurtured. Properly deployed and supported in a conducive facilities and environment with academic culture are requirements for well-functioned faculty members. Academic freedom must be upheld and collaborative possibilities existed, in order for academics touse their fullest abilities.

To be successful in the emerging competition in higher education and in national competitiveness, high performance of the leading universities is unavoidable, and high performance academics would need to serve



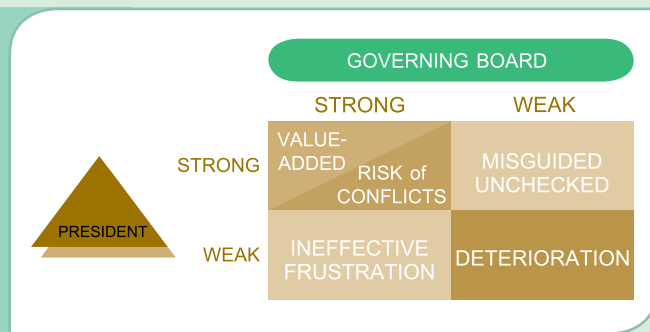
as the real productive element. Knowledge and academic abilities must be both deep and wide. Agility and flexibility is needed to cope with rapid changes and uncertainties. Competitiveness depends on respect and trust which must be created in the academic circle and beyond. One of the necessary elements in the high performing organizations is excellence in administration, management and good governance.

A few years ago, I wrote a book, entitled, "Blind Spot on the Road to Good Governance: Role of governing board of public institutions." The following part of my presentation represents a brief excerpt from the book. More details can be found in the book.

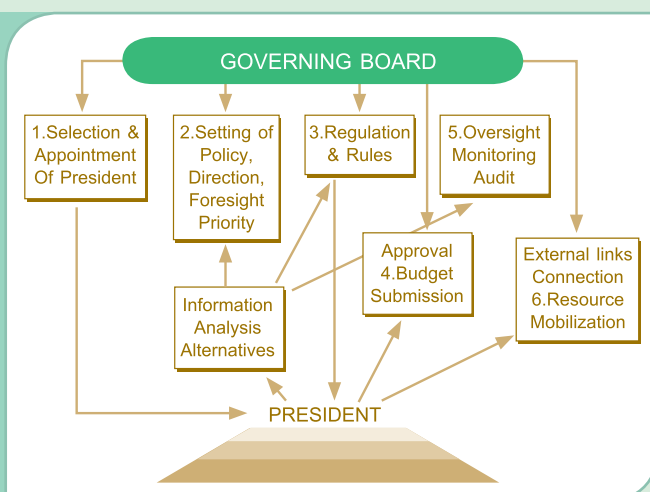
The arrangement, that above the chief executive officer there is a group of selected persons functioning as a governing board, is new and imported for developing countries like Thailand. Thus, there is no traditional culture to guide its functioning. The CEO must provide leadership, administration and management, while the governing board gives stewardship. Difference in size and historical background may require different patterns.

For universities, the governing board can serve in the check and balance system like the government and the parliament in the democratic system. It can have a direct command function as in a bureaucratic system. Or it can serve an advisory role. These three notions are, in my opinion, not adequate to reach a high performance situation of the university. A board that makes a difference for the better would be the aim.

The university can not afford to have a board as a ceremonial body or a retarding element. The challenging outlook is the value-added roles. Combinations of these approaches can be devised to suit each situation. In the final analysis, one plus one should be more than two, or more than the combination of the parts. Synergistic relationship between the president and the university council is to be aimed.



This 4x4 table shows the possible relationship between strong and weak board and president. Weak board and weak president would mean deterioration of the institution, and thus undesirable. The weak board and strong president would leave the president unchecked and there is a risk of misguided actions. A strong board with weak president would render the system ineffective and many things not get done, resulting in frustration and disappointment. On the other hand, strong board together with strong president can carry a risk of conflicts, but if properly adjusted, value added roles of the board can be achieved. Personality and behavior on both side as well as mutual trust and respect are essential.



Now we can examine the roles of the board. Firstly, selection and appointment of the president can be the most crucial and important function of the governing board. It must find the most appropriate person and then fully trust and support the administration. The manner of selection would determine the future of the university.

Secondly, setting of policy and direction with foresight as well as setting of priorities are usually the prescribed functions by regulation. Even though the board can initiate certain policies, it usually needs information from the administration, regarding the higher education trends and local condition underlying the feasibility of the policies. Analysis and proposal of policies by the university president is, therefore, the normal practice. Policies would likely be a joint effort.

The third possible role is the setting of rules and regulations governing the operation of the university. The extents and details of the regulation would vary according to the level of control that the board wants to exert. Deregulation has been the present trend for an improved efficiency. Freedom and flexibility in the management would allow the administration more room for manipulation to cope with changes, while safeguard for mismanagement must be maintain. Information, analysis and alternatives should come from the administration in order that the regulations will be suitable and feasible to apply.

Budget must be submitted by the administration and approved by the board.

The board has the oversight responsibility over the operation of the university. Monitoring of progresses should concentrate on the results and outputs, allowing flexibility in the operating processes to the management. Auditing function can cover financial audit, conformance audit and performance audit. Auditing committee of the board serves to provide an independent and impartial evaluation. The monitor and audit functioning depends on information provided by the administration. So, the effectiveness in performing these roles would vary according to the relationship between the two.



Whether good governance of the university can or cannot be reached are the responsibility of both the board and the administration.

The last role of the board would be external linkage, considering the connections and expertise provided by each board member. The board and its members can help in the resource mobilization from various sources, to ensure that enough resources are available for the university to perform its functions and accomplish the goals.

The roles and functioning of the board are more easily said or described on paper than done in reality. The rubber-stamp syndrome, in my opinion, occurs more often than recognized. Incidences described by John Carver (1997) in his book, *Boards that Make a Difference*, are given here for consideration whether it represent the syndrome.

- » Board is only receptive to proposals by administration.
- » Board is overloaded with lengthy but trivial information & documents.
- » Board is induced to consider unimportant issues.

- » Board is induced to consider short term matters.
- » Administration uses Board to avoid responsibility.
- » Board makes ambiguous decisions.
- » Board makes different decisions on similar matters.
- » Board is given partial information.
- » Board is asked to approve a decision with no alternatives.

Ethics of the governing board is another issue that needs to be raised in the consideration of its responsibilities. Micromanagement, interference and meddling in the internal and routine management are to be prohibited. The separation of individual opinion, in contrast to collective decision, must be maintained. Ethical behavior regarding disclosure of information considered by the board and the security of the organization must be observed. Conflict of interest is certainly an important issue for being a board member or for board deliberation. *E Pluribus Unum*, or the recognition of the diversity of opinion but the necessity to reach a common consensus by the group, would be the basis for a well functioning board. Responsibility of board members are to be interested and informed in performing their duty, such as studying the matters under consideration, and participation in board activities. Behavior in meeting is also a basic etiquette.

May I conclude here that the roles and responsibilities of the university's governing board are both varied and dynamic. No one single shoe can fit all.



# โดย ศ.นพ.วิจารณ์ พานิช

ที่มา : <http://gotoknow.org/blog/council>



## หลักสูตรธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา (๑) บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของกรรมการ สภามหาวิทยาลัย

วันที่ ๑๑ ธ.ค. ๕๒ เป็นวันแรกของหลักสูตรธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนา อุดมศึกษา รุ่น ๐ โดยตอนเช้าผม facilitate การ ลปรร. เรื่องบทบาท หน้าที่ และตอนบ่าย ศ. ภิชาน ไกรฤทธิ บุญเกียรติ facilitate การ ลปรร. เพื่อทำหน้าที่กรรมการสภาอย่างมีประสิทธิภาพ

สาระสำคัญที่สุดของการ ลปรร. คือ สถาบันอุดมศึกษาไทยมีความ แตกต่างกันมากในระดับความเข้มแข็งของการบริหารและของการ กำกับดูแล หลักการและหลักปฏิบัติที่ใช้ ไม่ควรเหมือนกันทั้งหมด สำหรับกลุ่มสถาบันที่ยังไม่ค่อยเข้มแข็งก็ต้องเน้นหลักการเคร่งครัด มากหน่อย หรือใช้หลักการต่างชุดกันกับสถาบันที่เก่าและมีวัฒนธรรม การจัดการและการกำกับดูแลที่เข้มแข็ง

### อ. ไกรฤทธิ ชวนคุยใน ๑๐ ประเด็น คือ

๑. ขนาดของคณะกรรมการ สรุปหลักการได้ว่า บอร์ด ที่ประสิทธิผลสูง มีจำนวนสมาชิกไม่มาก อยู่แถวๆ ๑๐ คน
๒. องค์ประกอบของคณะกรรมการ สรุปหลักการได้ว่าควรเป็น ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกทั้งหมด มีคนในคนเดียวคือ อธิการบดี
๓. กระบวนการสรรหาและตอบรับ สรุปหลักการได้ว่าควรระบุ หน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ได้รับทราบ ทาม ตัดสินใจได้ว่ามีเวลาให้หรือไม่ และควรมีการปฐมนิเทศ กรรมการใหม่ด้วย มีผู้แนะนำให้มีเอกสารหน้าที่และ ความรับผิดชอบให้กรรมการอ่านและลงนามรับทราบทุกปี
๔. วัฒนธรรมและสไตล์การประชุม สรุปหลักการได้ว่า ต้องมีวิธีให้กรรมการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระ ไม่เกรงใจกัน
๕. วาระเชิงธุรกิจและยุทธศาสตร์ สรุปหลักการได้ว่า ต้องมีเวลาให้แก่วาระเชิงยุทธศาสตร์มากๆ โดยต้องมี สารสนเทศที่เพียงพอต่อการตัดสินใจเชิงนโยบาย
๖. บทบาทของคณะกรรมการ สรุปหลักการได้ว่า คณะกรรมการ ต้องทำงานเป็นองค์คณะ และเสริมพลัง (synergy) ซึ่งกัน และกัน

๗. คณะอนุกรรมการที่จำเป็น นอกจากที่ระบุไว้ในกฎหมายแล้ว ควรมีคณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ คณะกรรมการ การเงินและงบประมาณ คณะกรรมการตรวจสอบ และ คณะกรรมการจัดการความเสี่ยง
๘. ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการต่ออธิการบดี ต้องการ ความพอดี มีการให้เกียรติและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ยามวิกฤติ บอร์ด โดยเฉพาะประธานจะต้องเป็นที่พึ่งได้
๙. ความเชื่อมโยงของสภาฯ กับภายนอก กรรมการสภาฯ จะช่วยเชื่อมโยงสถาบันกับ real sector และสังคมวงกว้าง
๑๐. หน้าที่ของเลขานุการสภา คือ จัดวาระการประชุมที่มี ความหมายต่อการทำหน้าที่ strategic governance และ generative governance โดยร่วมกับนายกสภาฯ

เนื่องจากรุ่น ๐ นี้เป็นรุ่นเชิญมาร่วม เพื่อเตรียมวิทยากรสำหรับรุ่นต่อไป ผู้เข้าร่วมจึงมีประสบการณ์เทียบ การ ลปรร. ประสบการณ์ตรงจึงมี คุณค่ามาก ประเด็นสำคัญ ที่หยิบยกกันขึ้นมาได้แก่

- » บอร์ด ไม่เข้าไปทำหน้าที่บริหาร
- » ใช้หลักการกำกับดูแลอย่างมีทั้งศาสตร์และศิลป์ ไม่ยึดติดทฤษฎีอย่างแข็งทื่อตายตัว
- » มีวิธีทำให้ บอร์ด ทำงานเป็นองค์คณะ อย่างมีพลัง
- » การสรรหาและตอบรับของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ต้องสื่อสารภารกิจความรับผิดชอบและภาระงาน ให้ชัดเจน

มีการ ลปรร. ประเด็นเชิงปฏิบัติมากมาย และได้รับคำแนะนำให้ ปรับปรุงเอกสาร และจัดทำ case study ไว้ใช้ประกอบการ ลปรร. อีกมากมาย เป็นความหวังว่าหลักสูตรนี้จะช่วยยกระดับขีดความ สามารถของธรรมาภิบาลมหาวิทยาลัยไทยในอนาคต

วิจารณ์ พานิช ๑๑ ธ.ค. ๕๒

## ความเข้าใจผิดของผมเกี่ยวกับการฟ้องร้อง

การบรรยายและตอบคำถามของ ดร. ฤทัย หงส์ศิริ อธิบดีศาลปกครอง กลาง ในหลักสูตรธรรมาภิบาลอุดมศึกษา เมื่อวันที่ ๑๕ ม.ค. ๕๓ ทำให้ผมตระหนักว่าผมมีกระบวนทัศน์ที่ผิดต่อเรื่องการฟ้องร้องต่อศาล

แทนที่จะมองการฟ้องร้องเป็นความขัดแย้งรุนแรงในระดับโกรธเคืองกัน ก็ให้มองเป็นการขอให้ตรวจสอบโดยบุคคลที่สาม (third party) คือ ศาล เนื่องจาก ๒ ฝ่ายมองประเด็นไม่เหมือนกัน ตกลงกันไม่ได้ การฟ้องศาลไม่ได้ฟ้องด้วยความโกรธ แต่ฟ้องด้วยเหตุผลและหลักฐาน การถูกฟ้องเป็นเรื่องที่ไม่ควรตกใจหรือตื่นกลัวจนเกินไป อย่างที่มักจะเอามาขู่กันว่า การเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยเท่ากับขาข้างหนึ่งเข้าไปอยู่ในตารางแล้ว รอว่าเมื่อไรอีกข้างหนึ่งจะโดนลากหรือผลักเข้าไป ซึ่งเป็นการขู่ที่ผิด

การทำงานไม่ว่าหน้าที่ใด หากยึดหลักให้มัน มีความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส จริงใจ จริงจัง ระมัดระวัง อย่าให้ผิดพลาดจนเข้าเกณฑ์ประมวลเงินเล่ออย่างรุนแรง จนเกิดผลเสียหายมากมาย ความเสี่ยงจะมีไม่มาก (แต่ก็ยังมันะครับ)

ยิ่งการฟ้องศาลปกครอง คำตัดสินที่แสดงว่าแพ้คดีมีเพียงให้แก่ไข คำสั่งเสียใหม่ หรือยกเลิกคำสั่ง ไม่มีโทษต่อบุคคล

ความผิดทางแพ่ง ป้องกันได้อีกชั้นโดยที่ทางองค์กรจัดให้มีการประกัน การรับผิดชอบทางแพ่งไว้กับบริษัทประกัน และการรับผิดชอบทางแพ่ง ศาลในปัจจุบันก็มีวิธีคิดความเสียหายส่วนที่แต่ละคนรับผิดชอบอย่างเป็นธรรม ไม่ใช่เอาตัวเลขรวมมาโยนใส่ให้รับผิดชอบทั้งหมด

วิจารณ์ พานิช ๑๖ ม.ค. ๕๓

## เรียนรู้หลักการตามกฎหมายสำหรับกักหน้ากิจกรรมการสภามหาวิทยาลัย

วันที่ ๑๕ ม.ค. ๕๓ ผมไปเข้าร่วมฟังการบรรยายในหลักสูตรธรรมาภิบาลอุดมศึกษา ของสถาบันคลังสมองของชาติ (สคช.) เพื่อเรียนรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่กรรมการสภามหาวิทยาลัยทำให้ผมได้เรียนรู้หลักเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ว่ามีดังนี้

- » กระทำโดยไม่มีอำนาจ
- » นอกเหนืออำนาจหน้าที่
- » ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- » ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น
- » ไม่สุจริต
- » มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม
- » มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร
- » เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ



ความรับผิดชอบการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มี ๔ ประเภท

๑. ทางแพ่ง (ละเมิด) : ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (เงิน)
๒. ทางอาญา : จำคุก ปรับ
๓. ทางปกครอง : เพิกถอนกฎ คำสั่ง ให้ทำภายในเวลา
๔. ทางวินัย : ปลดออก ไล่ออก ฯลฯ

ผมสรุปกับตัวเองว่า คาถาหรือยันตร์ป้องกันตัวในเรื่องนี้ คือ ความซื่อสัตย์สุจริต เจตนาเพื่อส่วนรวม ไม่กลั่นแกล้งใคร และความรอบคอบระมัดระวัง

ระหว่างรับประทานอาหารเที่ยง เราคุยกันว่า อาวุธป้องกันตัวของฝ่ายบริหารและฝ่ายกำกับดูแลในเรื่องนี้ คือ communication ให้เกิดความเข้าใจร่วมกัน และมีการรับฟังซึ่งกันและกัน ย้ำว่าการฟังสำคัญกว่าการพูด โดยผู้บริหารและผู้กำกับดูแลต้องสั่งสมทุนสังคม ทุนความน่าเชื่อถือ (trust) ตลอดชีวิตของตน

วิจารณ์ พานิช ๑๕ ม.ค. ๕๓

## สภามหาวิทยาลัยกับความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านคุณภาพวิชาการ

เรื่องนี้ต่อเนื่องจากบันทึกที่แล้ว เป็นกรณีศึกษาในหลักสูตรธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาอุดมศึกษา รุ่น ๐ ที่มหาวิทยาลัยหนึ่งดำเนินการเปิดหลักสูตรโดยร่วมมือกับบริษัท ในแบบที่ผมเคยเอามาตั้งคำถามที่นี่ (<http://gotoknow.org/blog/council/307311> เรื่อง ผู้รับเหมาจัดหลักสูตรบัณฑิตศึกษา : ผู้เรียบเรียง) และที่นี่ (<http://gotoknow.org/blog/council/302660> เรื่อง สภามหาวิทยาลัยมีมติเช่นนี้ ชอบหรือไม่ : ผู้เรียบเรียง) ซึ่งจะเห็นว่า คนที่เข้ามาให้ความเห็นยังไม่เข้าใจ social responsibility ทางวิชาการของมหาวิทยาลัย



วันนี้ (๒๖ ก.พ. ๕๓) คณะนักศึกษาลัทธิสุทธธรรมาภิบาลเพื่อการพัฒนาอุดมศึกษา รุ่น ๐ ได้ร่วมกันตอบใจพยานี้ ผมโชคดีมากที่ได้อยู่ร่วมในวงอภิปรายเรื่องนี้

ประเด็นคือ ในกรณีตัวอย่างนี้ หน้าที่และความรับผิดชอบทางวิชาการเป็นของบริษัทที่ค่าความตกลงร่วมมือ ฝ่ายมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ด้านธุรกิจ ซึ่งในฐานะมหาวิทยาลัยมันกลับทิศกลับทางชอบกล

การทำสัญญาแบ่งผลประโยชน์กับบริษัท ซึ่งเท่ากับเป็นการทำธุรกิจเกิดประเด็นปัญหาว่ามหาวิทยาลัยแห่งนั้นได้ทำผิดกฎหมาย คือ พรบ.จัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ หรือไม่ นักกฎหมายบอกว่าต้องพิจารณาด้วยกฎหมาย ๒ กลุ่ม คือ บทบัญญัติของกฎหมายกับหลักกฎหมายทั่วไป (การจัดบริการสาธารณะ)

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมาย คือ พรบ.จัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้นๆ หากเป็น ม. ของรัฐ ต้องไปเปิดดูว่า พรบ. เขียนให้อำนาจในการจัดการศึกษาร่วมกับองค์กรประเภทอื่นหรือไม่ หากไม่ แสดงว่าไม่มีอำนาจ หากเป็น ม. เอกชน จะคิดแบบตรงกันข้าม คือ หากไม่มีกฎหมายห้าม ก็ดำเนินการได้

คุณดิสทัต โหตระกิตย์ ให้หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการทางการศึกษา ดังนี้

- » ผู้ให้บริการไม่อาจจัดบริการทางการศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเช่นเดียวกับการประกอบธุรกิจด้านพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมได้
- » ผู้ให้บริการต้องจัดทำบริการเอง
- » การจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานด้านคุณภาพและเกณฑ์การกำกับดูแลเพื่อรักษามาตรฐาน
- » การจัดทำบริการสาธารณะตามเกณฑ์มาตรฐานด้านคุณภาพต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

มีการหยิบยกกรณีตัวอย่างบริษัท Laureate Education, Inc ร่วมมือกับ University of Liverpool จัดตั้ง Xi'an Jiaotong Liverpool

University และ Laureate ก็เข้ามาเทียบเคียงในประเทศไทยแล้ว ทีมศึกษาคณะนี้ให้คำตอบว่า “การจัดหลักสูตรการศึกษา โดยทำข้อตกลงร่วมมือทางวิชาการและแบ่งปันผลประโยชน์กับกลุ่มบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่รวมตัวกันก่อตั้งเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน ทำไม่ได้” การที่สภามหาวิทยาลัยอนุมัติให้ทำ เป็นการผิดหลักธรรมาภิบาล เพราะเป็นผิดวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แทนที่จะทำหน้าที่วิชาการกลับไปทำหน้าที่ธุรกิจ ส่อว่าอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน

ทีมศึกษาคณะนี้เสนอว่า มหาวิทยาลัยที่เกิดเหตุการณ์นี้ควรตรวจสอบและสอบสวนรายละเอียดเพิ่มเติม ในด้าน

- » ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการสภามหาวิทยาลัยกับคณะผู้บริหาร
- » บทบาทของสภามหาวิทยาลัยชุดที่อนุมัติให้ดำเนินการต่อกรณีการมีผลประโยชน์ทับซ้อน
- » มูลเหตุที่ทำให้มหาวิทยาลัยแห่งนี้ จัดทำสัญญาให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดมาบริหารจัดการหลักสูตร
- » รายละเอียดการเจรจา ในการทำข้อตกลงกับห้างหุ้นส่วน
- » รายละเอียดของผู้ถือหุ้น และสัดส่วน
- » การสอบสวนประเด็นทุจริต

มีการเสนอคำ university governance (UG) คู่กับ corporate governance (CG) และชี้ว่า CG ในประเทศไทยก้าวหน้าไปอย่างน่าภาคภูมิใจ แต่ UG ยังเพิ่งเริ่ม

ดร. กอปร กฤตยาภิรม เสนอว่า องค์ประกอบหลัก ๔ ด้านของ UG คือ

๑. การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย
๒. การดำเนินการที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน
๓. การกำหนดยุทธศาสตร์ของมหาวิทยาลัย
๔. การดำเนินการในขอบเขตของกฎหมาย

คณะนักศึกษากลุ่มนี้เสนอประเด็นสำคัญของการพัฒนา UG ในสังคมไทย เสนอให้มีการประกาศ UG Principle ของประเทศไทย สำหรับถือปฏิบัติร่วมกัน

วิจารณ์ พานิช ๒๖ ก.พ. ๕๓

## สภามหาวิทยาลัยดูแลความถูกต้องชอบธรรมในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยอย่างไร

นี่ก็เช่นเดียวกันกับ ๒ บันทึกลูกที่แล้ว ผมได้แนวคิดมาจากการอภิปรายของนักศึกษาลัทธิสุทธธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาอุดมศึกษา รุ่น ๐ เมื่อวันที่ ๒๖ ก.พ. ๕๓ ต่อกรณีศึกษาที่มีปัญหาคณะกรรมการสรรหา





กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหนึ่งใช้วิธีตกลงกันไว้ล่วงหน้า (บล็อกโหวต) ใช้มติของเสียงข้างมากทำสิ่งที่ไม่ถูกต้อง คือเลือกพรรคพวกของตนมาเป็นกรรมการสภาฯ ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเรื่องจริงเกิดขึ้นที่ มรภ. แห่งหนึ่ง

ความถูกต้องชอบธรรมในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย ขึ้นกับ

- » ระบบกำกับดูแล (UG) ที่เอาใจใส่ ตรงไปตรงมา ไม่ตกอยู่ใต้อำนาจหรือเกรงใจฝ่ายบริหาร
- » ระบบการบริหารที่มีความสามารถ ชื่อสัตย์สุจริต
- » การดำเนินการระดับปฏิบัติการ

จากเอกสารกรณีศึกษา แสดงให้เห็นว่า ข้อบังคับว่าด้วยการสรรหากรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ ของมหาวิทยาลัยแห่งนี้มีปัญหา คือ เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารมหาวิทยาลัยรวมหัวกันกำหนดตัวกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดให้อธิการบดีเป็นประธาน และกรรมการสรรหาจากผู้บริหาร ๖ คน จากคณาจารย์ ๕ คน รวมเป็น ๗ : ๕ นักศึกษากลุ่มนี้เสนอวิธีแก้ไขหรือป้องกันปัญหานี้โดย

๑. องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาควรให้นายกสภาฯ เป็นประธาน และมีกรรมการจากภายนอกที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียเพิ่มขึ้น เช่น นายกสมาคมศิษย์เก่า ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก เพื่อให้เกิด check and balance ในคณะกรรมการสรรหา
๒. ควรกำหนดหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งรายชื่อกรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิ ว่าจะต้องมีองค์ประกอบเหมาะสม สามารถทำงานเป็นองค์คณะได้ดี เช่น มีผู้ทรงคุณวุฒิด้านบัญชี และการเงินอย่างน้อย ๑ คน ด้านกฎหมายอย่างน้อย ๑ คน ด้านการบริหารอย่างน้อย ๑ คน ด้านกลุ่มสาขาวิชาที่มหาวิทยาลัยต้องการเน้นอย่างน้อย ๑ คน เป็นต้น

ผมมีข้อสังเกตว่า การดำเนินการ ณ จุดใดก็ตาม แบบเล่นพวก จะนำไปสู่ความเสื่อมในด้านอื่นๆ จุดอื่นๆ ตามมา เพราะการเล่นพวกมีแนวโน้มจะไม่สุจริตสูง เสี่ยงต่อเจตนาของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง และการเล่นพวกกำหนดตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่กำกับดูแล เท่ากับเป็นการทำลายระบบกำกับดูแลนั่นเอง ถือเป็นพฤติกรรมทุจริต พูด่างๆ ได้ว่าเป็นอาชญากรรม

ผมมองว่า สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่สร้างวัฒนธรรมชื่อสัตย์สุจริต ในการหาคู่ประกอบของกลไกกำกับดูแลที่เข้มแข็ง เห็นคุณค่าของกลไกกำกับดูแลที่มีคุณภาพสูง ต่อความวัฒนาถาวรของสถาบัน โดยที่ธรรมชาติของกลไกกำกับดูแลมหาวิทยาลัยเป็น self-governance

วิจารณ์ พานิช ๒๖ ก.พ. ๕๓

### กำกับดูแลคุณภาพอุดมศึกษาด้วยเวทินโยบายสาธารณะ

สาระจากการ ลปรร. ในหลักสูตรธรรมมาภิบาลเพื่อพัฒนาอุดมศึกษา รุ่น ๐ เมื่อวันที่ ๒๖ ก.พ. ๕๓ ทำให้ผมบังแว็บแนวทางนี้ และยิ่งมาได้อ่านเอกสารการประชุม กกอ. วันที่ ๔ มี.ค. ๕๓ เรื่องนักศึกษายาบาลศาสตร์ วิทยาลัยนครราชสีมาด้วยแล้ว ก็ยิ่งเห็นความจำเป็นและพลังของวิธีกำกับดูแลคุณภาพอุดมศึกษาด้วยแนวทางนี้

ซึ่งอาจเรียกว่า แนวทางใช้พลังสังคมร่วมกำกับตรวจสอบสถาบันอุดมศึกษา หรือกำกับดูแลคุณภาพอุดมศึกษาโดยให้สังคมมีส่วนร่วม เวทินโยบายสาธารณะ เป็นเวทีเปิดเผยเรื่องลับดำมืด ที่บางสถาบันการศึกษาแอบทำ หรือแอบอ้างทำ ในบางกรณีก็มีอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลัง ในบางกรณีก็อาศัยความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องในการผ่อนหนักเป็นเบา หรือในการร่วมกันปกปิดไม่ให้ข่าวแพร่หลาย

ผมมีความเห็นว่า ต้องใช้นโยบายและยุทธศาสตร์ทำให้เรื่องราวต่างๆ ที่เป็นความจริง เป็นที่รับรู้ต่อสาธารณะ ให้สาธารณชนได้ชื่นชมส่งเสริมการทำได้ และในทางตรงกันข้าม รังเกียจสับสนและลงโทษการทำชั่วข้างบนนั้น ผมเขียนเมื่อวันที่ ๒๖ ก.พ. หลังการประชุม กกอ. เมื่อวันที่ ๔ มี.ค. ๕๓ และ กกอ. มีมติเอกฉันท์ให้ใช้แนวทางจัดการสื่อสารสาธารณะ (public communication) และกรคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อป้องปรามการทำผิดของสถาบันการศึกษา ผมรู้สึกชื่นใจ หวังว่าประโยชน์สาธารณะด้านอุดมศึกษาจะได้รับการปกป้องดีขึ้นกว่าที่ผ่านมา ผมหวังว่า การแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวระยะสั้น จากการจัดการศึกษาด้วยคุณภาพ ซึ่งจะมีผลบั่นทอนความเข้มแข็งทางปัญญาของสังคมในระยะยาว จะลดลงจากการใช้มาตรการนี้

มาตรการนี้จะใช้ควบกับอีกหลายมาตรการ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม

วิจารณ์ พานิช ๕ มี.ค. ๕๓

# จะฟ้องมหาวิทยาลัยเอกชนต่อศาลปกครองได้หรือไม่<sup>1</sup>

ดร.ฤทัย ทบสศิริ<sup>2</sup> และนางสาวกาวเดือน ลิ้มพวงอร<sup>3</sup>

ปัจจุบันการจัดการศึกษาไม่ใช่กิจการบริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐเท่านั้น แต่เอกชนก็อาจเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวได้ด้วย โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๔๙ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันที่กำหนดให้การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งผลจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาตามมาว่า ถ้าเกิดข้อพิพาทจากการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของมหาวิทยาลัยเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการอนุมัติปริญญาบัตร หรือการให้คะแนนในการสอบวัดผลการศึกษาแล้ว จะถือว่ามหาวิทยาลัยเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครองที่จะถูกฟ้องที่ศาลปกครอง หรือเป็นหน่วยงานเอกชนที่จะถูกฟ้องที่ศาลยุติธรรม โดยในการพิจารณาว่ามหาวิทยาลัยเอกชนจะถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้หรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาก่อนว่า มหาวิทยาลัยเอกชนเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (ซึ่งต่อไปอาจเรียกโดยย่อว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ”) หรือไม่ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยประเด็นนี้ไว้

บทความนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าว โดยพิจารณาถึงหลักกฎหมายที่ศาลปกครองใช้ในการวินิจฉัยว่า เหตุใดมหาวิทยาลัยเอกชนจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นในกรณีใด พร้อมทั้งให้ข้อสังเกตในการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว

<sup>1</sup> บทความนี้จัดทำขึ้นเพื่อประกอบการบรรยายหัวข้อ “สาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒” ในโครงการสัมมนา “สถาบันอุดมศึกษาเอกชนกับศาลปกครอง” วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๒ ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ

<sup>2</sup> อธิบดีศาลปกครองกลาง

<sup>3</sup> พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครองกลาง

## แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง

ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยว่ามหาวิทยาลัยเอกชนเป็นหน่วยงานทางปกครองในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๐/๒๕๔๙ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๐

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๐/๒๕๔๙

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ฟ้องมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีโดยอธิการบดีได้ออกคำสั่งเลิกจ้าง ผู้ฟ้องคดี ซึ่งมีผลเป็นการถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเยียวยาสถานภาพการเป็นอาจารย์ประจำของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา ๘ ปี เป็นเงินจำนวน ๔๘๐,๐๐๐ บาท

ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่า มหาวิทยาลัยเอกชนไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การจัดการศึกษาอบรมให้แก่ประชาชนเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐที่รัฐจะต้องจัดทำหรือสนับสนุนให้เอกชนจัดทำ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ซึ่งมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้เป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ โดยมาตรา ๖๒

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้รายได้ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนส่วนหนึ่งมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐ และมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้รัฐอุดหนุนและส่งเสริมสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอีกหลายประการ กล่าวคือ (๑) ให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐไปปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยได้รับเงินเดือนและ

เงินตอบแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๒) จัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในด้านต่างๆ

(๓) ยกเว้นอากรขาเข้าสินค้าประเภทครุภัณฑ์และอุปกรณ์ที่ใช้ในการศึกษาและวิจัยโดยการรับรองของคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยพิทักษ์ตราศุลกากร และ (๔) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน สำหรับการดำเนินงานของ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนดังเช่นผู้ถูกฟ้องคดีนั้น มาตรา ๓๑๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้มีอธิการบดีคนหนึ่งซึ่งสภาสถาบันแต่งตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน โดยมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่หลายประการ ที่สำคัญ ได้แก่ (๑) ควบคุมดูแลกิจการของสภาสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อกำหนด ระเบียบและข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งนโยบายและมติของสภาสถาบัน... (๓) แต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ โดยความเห็นชอบของสภาสถาบัน (๔) แต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์ อาจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (๕) ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณาจารย์ ผู้ช่วยอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน... (๘) เป็นผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในกิจการทั่วไป และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้มีสภาสถาบันประกอบด้วยนายกสภาสถาบันและกรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแต่งตั้ง โดยมีอธิการบดีเป็นกรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่ง โดยมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง... (๒) ออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน... (๗) อนุมัติการรับนักศึกษา การให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิต... (๑๔) พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอนศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ (๑๕) แต่งตั้งและถอดถอนอธิการบดี ศาสตราจารย์เกียรติคุณ และถอดถอนคณาจารย์ประจำตามมาตรา ๙๗ (๑๖) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดีและผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า (๑๗) ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งและถอดถอนรองศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์พิเศษ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษ... (๑๙) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง

ค่าตอบแทน สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลอื่น เงินย หลักเกณฑ์ การจ้าง และการเลิกจ้างของผู้บริหาร คณาจารย์ ผู้ช่วยอาจารย์ และเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันการศึกษาเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีอำนาจหน้าที่ให้การรับรองหลักสูตรการศึกษาตามมาตรฐานที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด และให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานการศึกษาและวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรฐานการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีใช้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการบริการสาธารณะด้านการศึกษาอันเป็นกิจการทางปกครอง และใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและอธิการบดีมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไรก็ตามผู้ถูกฟ้องคดีคงเป็นหน่วยงานทางปกครองและอธิการบดีมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เฉพาะแต่ในกรณีที่ทำกรทำการดำเนินการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมายเท่านั้น

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น เห็นว่า มาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่าคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา เอกชนผู้ใด (๑) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๖ หรือได้รับการแต่งตั้งไม่เป็นไปตามข้อบังคับตามมาตรา ๔๘ (๒) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๘๗ หรือข้อบังคับหรือข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (๓) กระทำการในลักษณะที่อาจเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ วัฒนธรรมของชาติ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้อธิการบดีดำเนินการสอบสวน ถ้าเห็นวาคณาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผู้ซึ่งถูกสอบสวนขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือได้รับการแต่งตั้งไม่เป็นไปตามข้อบังคับตาม (๑) กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม (๒) หรือกระทำการตาม (๓) ให้ดำเนินการเพื่อถอดถอนคณาจารย์ผู้นั้นออกจากตำแหน่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบผลการสอบสวน ทั้งนี้ ให้คณาจารย์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติภายในสามสิบวัน

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติถือเป็นเด็ดขาด ถ้าอธิการบดีไม่ดำเนินการดังกล่าว ให้สภาสถาบันดำเนินการแทนและให้ดำเนินการต่ออธิการบดีตามควรแก่กรณีต่อไป เมื่อได้ดำเนินการถอดถอนคณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนหรือดำเนินการต่ออธิการบดีแล้ว ให้รายงานสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อทราบ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการสอบสวนคณาจารย์ เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งและการถอดถอนคณาจารย์ออกจากตำแหน่ง เมื่อปรากฏว่ามีเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนด เป็นกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยอธิการบดีและหรือสภาสถาบันได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้การจัดการศึกษาระดับปริญญาในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีคุณภาพและมาตรฐานตามที่รัฐกำหนด ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ดังนั้น การที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยอธิการบดีและหรือสภาสถาบันดำเนินการสอบสวนคณาจารย์และถอดถอนคณาจารย์ออกจากตำแหน่ง เมื่อปรากฏจากผลการสอบสวนว่าคณาจารย์ผู้นั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือได้รับแต่งตั้งไม่เป็นไปตามข้อบังคับตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๒ หรือมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือข้อบังคับหรือข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือกระทำการในลักษณะที่อาจเป็นภัยอย่างร้ายแรงต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ วัฒนธรรมของชาติ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน **จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง การสอบสวนคณาจารย์เป็นการพิจารณาทางปกครอง และการถอดถอนคณาจารย์ผู้นั้นออกจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔**

คดีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของอธิการบดีมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดว่า ผู้ฟ้องคดีถูกล่ามร้ายกระทำผิดวินัยตามที่กำหนดในระเบียบมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีที่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีฝ่าฝืนข้อบังคับหรือข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ตามนัยมาตรา ๘๗ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ อธิการบดีจึงได้มีคำสั่งมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการกระทำผิดวินัยของผู้ฟ้องคดี ผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้

กระทำผิดวินัยตามที่ถูกล่ามร้ายจริง อธิการบดีจึงได้มีคำสั่งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี ซึ่งตามระเบียบมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นโทษทางวินัยสถานหนึ่ง และมีผลเป็นการถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ ตามนัยมาตรา ๘๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ โดยอธิการบดีได้มีหนังสือสำนักงานอธิการบดีถึงผู้ฟ้องคดีแจ้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีขอเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เป็นต้นไป กรณีจึงถือได้ว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ซึ่งเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นเป็นการใช้อำนาจทางปกครองและผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการดังกล่าวในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง และอธิการบดีมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือกระทำการดังกล่าวในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ...อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง ... ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๐

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษาของมหาวิทยาลัยคริสเตียน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกว่า ผู้ฟ้องคดีถูกล่ามร้ายว่าทุจริตในการสอบ และได้รับเกรด เอฟ ในวิชาการวิจัยทางการจัดการ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผลการศึกษาดังกล่าวไม่ถูกต้องเพราะผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทุจริต เนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานว่าทุจริตเพียงแต่ทำผิดระเบียบเล็กน้อย ที่อาจถูกลงโทษได้เพียงว่ากล่าวตักเตือนเท่านั้น และการทำให้ผู้ฟ้องคดีสอบไม่ผ่านเกณฑ์ที่กำหนดไว้และให้สอบใหม่ต่างๆ ที่ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนผ่านเกณฑ์ในวิชาดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนใบแจ้งผลการศึกษาเฉพาะวิชาการวิจัยทางการจัดการของผู้ฟ้องคดีจากเกรด เอฟ เป็นเกรด เอ หรือได้ตามผลคะแนนที่สอบผ่านจริง ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่ามหาวิทยาลัยเอกชนไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารตลอดจนวิธีการธำรงรักษามาตรฐานการ

ศึกษาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความเจริญมั่นคงและเอื้ออำนวยต่อการขยายกิจการ และร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะนั้นโดยมาตรา ๖๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติให้การจัดระบบการศึกษารวมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะสถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ วรรคห้า บัญญัติให้ การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะมีเหตุแห่งการฟ้องคดีกำหนดให้การจัดการศึกษาอบรม และการสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมแก่ประชาชนเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้วยเหตุนี้ การจัดการศึกษาไม่ว่าจะเป็นโครงการจัดการศึกษาหลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการวัดผลการศึกษา จึงเป็นภารกิจที่รัฐมีหน้าที่ในทางปกครองต้องควบคุมดูแล เพื่อให้การจัดการศึกษาซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่งบรรลุผล โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง หรืออาจมอบหมายให้องค์กรเอกชนดำเนินการแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีอื่น ได้แก่ กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และกรรมการเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องการทุจริตของผู้ฟ้องคดี เป็นผู้ปฏิบัติงานให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ในการวัดผลการศึกษาจึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนใบแจ้งผลการศึกษาเฉพาะวิชาการวิจัยทางการจัดการของผู้ฟ้องคดีที่แจ้งผลการด เอฟ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ได้

โดยสรุปจะเห็นว่า ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด แม้มหาวิทยาลัยเอกชนจะไม่ใช่อำนาจราชการหรือหน่วยงานของรัฐ แต่อาจเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้ ไม่ว่าจะ เป็นคดีพิพาทระหว่างมหาวิทยาลัยกับอาจารย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๘๐/๒๕๔๙) หรือคดีพิพาทระหว่างมหาวิทยาลัยกับนักศึกษา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๐)



### ข้อสังเกตประกอบแนวคำวินิจฉัยด้วยขอบศาลปกครองสูงสุด

ในประเด็นที่ว่าหน่วยงานใดจะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ นั้น มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้ให้นิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” ว่า หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่า หน่วยงานทางปกครองไม่ได้จำกัดเฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่ยังรวมถึงหน่วยงานเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองด้วย กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ศาลปกครองสูงสุดใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาว่า หน่วยงานนั้น เป็นหน่วยงานที่ได้รับหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ามหาวิทยาลัยเอกชนเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง โดยพิจารณาจากปัจจัย ๓ ประการ ได้แก่

## 1. วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนนั้นเป็นไปเพื่อมุ่งให้มหาวิทยาลัยเอกชนเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษากับรัฐ เช่น กรณีที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้มหาวิทยาลัยเอกชนเป็นสถานศึกษาและวิจัย เพื่อให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการ ทำการวิจัย รวมถึงการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๐/๒๕๔๙) หรือกรณีที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๒ มีวัตถุประสงค์ที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงโครงสร้าง ระบบบริหาร และวิธีการรักษามาตรฐานการศึกษาให้เหมาะสม รวมทั้งให้รัฐส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีความเจริญมั่นคงและเอื้ออำนวยต่อการขยายกิจการ และร่วมรับภาระในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๐)

ส่วนอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเอกชนนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้มหาวิทยาลัยเอกชนเพื่อใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาดังกล่าว เช่น กรณีที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้อธิการบดีมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนอาจารย์ อาจารย์พิเศษ ผู้ช่วยอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน หรือควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณาจารย์ ผู้ช่วยอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน รวมทั้งให้สภาสถาบันมีอำนาจหลายประการ เช่น วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ออกข้อกำหนด ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน อนุมัติการรับนักศึกษา การให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญา หรือประกาศนียบัตรบัณฑิต และออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๐/๒๕๔๙)

## 2. การให้ความช่วยเหลือและเงินอุดหนุนจากรัฐ

เมื่อหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาคืออำนาจหน้าที่ของรัฐโดยแท้ แต่กฎหมายให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวกับรัฐได้ ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่า การที่รัฐให้ความช่วยเหลือและให้เงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัยเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ศาลนำมาพิจารณาประกอบด้วย เช่น

พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐไปปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนโดยได้รับเงินเดือนและเงินตอบแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด หรือส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันระหว่างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๐/๒๕๔๙) หรือในกรณีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในขณะที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีกำหนดให้การจัดการศึกษาอบรม และการสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมแก่ประชาชนเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๐)

## 3. อำนาจควบคุมดูแลของทางราชการ

แม้กฎหมายมอบให้เอกชนเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวกับรัฐได้ก็ตาม แต่เนื่องจากกิจการดังกล่าวเป็นภารกิจที่รัฐต้องจัดทำ รัฐยังคงมีหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินการของเอกชนอยู่ เช่น กรณีที่พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้คณะกรรมการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันการศึกษาเอกชน มีอำนาจหน้าที่ให้การรับรองหลักสูตรการศึกษาตามมาตรฐานที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด และให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานการศึกษาและวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามมาตรฐานการศึกษาที่กระทรวงศึกษาธิการกำหนด ให้คณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของคณาจารย์ที่ถูกอธิการบดีดำเนินการสอบสวนและให้คำวินิจฉัยดังกล่าว ถือเป็นเด็ดขาด หากอธิการบดีไม่ดำเนินการดังกล่าว ให้สภาสถาบันดำเนินการแทน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๐/๒๕๔๙)

ดังนั้น แม้มหาวิทยาลัยเอกชนจะมีใช้หน่วยงานของรัฐ แต่มหาวิทยาลัยเอกชนก็เป็นหน่วยงานทางปกครองที่อาจถูกฟ้องศาลปกครองได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยโดยใช้หลักเกณฑ์ในทำนองเดียวกันนี้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗/๒๕๕๖ ในกรณีของเนติบัณฑิตยสภา ว่า เนติบัณฑิตยสภาเป็นสภาหรือสถาบันที่รัฐจัดตั้งขึ้น มีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษาวิชานิติศาสตร์และการประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย รวมทั้งควบคุมมรรยาททนายความ อันเป็นกิจการทางปกครอง



โดยได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะที่เป็นสภานายกพิเศษแห่งเนติบัณฑิตยสภา เนติบัณฑิตยสภาจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ถูกฟ้องต่อศาลปกครองได้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปก็คือ มหาวิทยาลัยเอกชนจะกระทำในฐานะหน่วยงานทางปกครองได้ในกรณีใดบ้าง

ในประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๐/๒๕๕๙ ว่า มหาวิทยาลัยเอกชนจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง “เฉพาะแต่ในกรณีที่กระทำการในการดำเนินกิจการทางปกครองและใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินกิจการดังกล่าวตามกฎหมายเท่านั้น” ดังนั้น การกระทำของมหาวิทยาลัยเอกชนไม่อาจถือว่าเป็น การกระทำในฐานะหน่วยงานทางปกครองเสมอไป ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นว่า การใช้อำนาจของมหาวิทยาลัยเอกชนในเรื่องต่อไปนี้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การที่อธิการบดีสอบสวนคณาจารย์ที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย หรือฝ่าฝืนข้อบังคับหรือข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือการที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติพิจารณาอุทธรณ์ของคณาจารย์ซึ่งถูกถอดถอนจากตำแหน่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๐/๒๕๕๙) หรือกรณีที่ให้นักศึกษาสอบไม่ผ่านในรายวิชาที่ลงทะเบียนเพราะทุจริตในการสอบ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๐๒/๒๕๕๐) นอกจากนี้ การใช้อำนาจทางปกครองของมหาวิทยาลัยเอกชนคงต้องรวมถึงการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาที่มีผลกระทบต่อสิทธิของนักศึกษา เช่น การอนุมัติหรือไม่อนุมัติ

ปริญญาบัตร หรือการเพิกถอนปริญญาบัตร และหากมีการเรียกค่าเสียหายจากการกระทำดังกล่าวด้วย ก็จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ...ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

**จะเห็นได้ว่า จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของมหาวิทยาลัยเอกชนที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการศึกษาที่เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่หากการกระทำดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองแล้ว คดีพิพาทนั้นก็ต้องฟ้องที่ศาลยุติธรรม**

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ คดีพิพาทที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยเอกชนนั้นก็ยังมีปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลอยู่บ้าง เช่น ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๘๐/๒๕๕๙ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ดังนั้น คดีพิพาทจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน ในขณะที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๐ เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์มาใช้บังคับเท่านั้น ดังนั้น หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เช่น อาจารย์ฟ้องสถาบันอุดมศึกษาเอกชนว่าผิดข้อตกลงตามสัญญาจ้างเข้าทำงาน ทั้งมีคำขอให้สถาบันอุดมศึกษาจ่ายค่าจ้างที่ค้างจ่ายพร้อมดอกเบี้ย รวมทั้งรับกลับเข้าทำงาน และจัดวิชาให้สอน หากไม่ปฏิบัติ ขอให้จ่ายค่าชดเชยและค่าทดแทน ก็เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งปัญหาทำนองนี้คงต้องรอดูแนวคำวินิจฉัยที่เป็นที่ยึดต่อไป



# ปฏิรูปการศึกษารอบลอบ : เน้น 4 ใหม่ - ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม

คลื่นมหาชนเข้าร่วมงาน “สมัชชาขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา ในทศวรรษที่สอง” กันคับคั่ง นับเป็นประวัติศาสตร์ที่ต้องจดบันทึก เพราะนี่คือการรวมพลังครั้งสำคัญ ซึ่ง 5 องค์กรหลักของกระทรวง ศึกษาธิการ (ศธ.) และองค์กรในกำกับร่วมกันจัดขึ้นเมื่อวันที่ 6-7 มีนาคม 2553 ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์

งานนี้มี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีคนที่ 27 เป็นผู้นำของ ขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษา พร้อมด้วย นายกรณ์ จาติกวณิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ผู้บริหารทั้ง 5 องค์กรหลัก นายนิวัตร นาคะเวช รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้นำองค์กรทาง ศาสนา องค์กรจากรัฐและภาคเอกชน ท้องถิ่นสถานศึกษา ครูอาจารย์ นักเรียน นักศึกษา ประชาชน พ่อแม่ผู้ปกครองและสื่อมวลชน นับหมื่นคนเข้าร่วมงาน

เวทีแห่งนี้เปิดรับฟังความคิดเห็น และแลกเปลี่ยนเรียนรู้ 26 เรื่อง อาทิ การพัฒนาครูทั้งระบบ การปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง ด้วยหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ระบบคุณวุฒิวิชาชีพ : มิติการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เด็กไทยคิดเป็น คิดดี คิดอย่างไร การศึกษา เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โทรทัศน์ครู เป็นต้น นิทรรศการอีก 3 เรื่อง ใหญ่ๆ ได้แก่ พระบารมีปกเกล้า เป็นพระราชกรณียกิจของพระบาท สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและพระบรมวงศานุวงศ์ ที่เกี่ยวกับการศึกษา นิทรรศการ เรียนฟรี 15 ปี อย่างมีคุณภาพ โรงเรียนดีประจำตำบล เล่าประสบการณ์ดีๆ เป็นกรณีศึกษา อาทิ นครปฐมโมเดล โรงเรียน วิทยุพุทธ นิทรรศการ “ปิ่นและปิ่นต่อไป” เล่าเรื่องที่เป็นรูปธรรมซึ่งเป็น นโยบายการปฏิรูป

ทั้งนี้ นายอภิสิทธิ์ ปาฐกถาตอนหนึ่งว่า หัวใจสำคัญของการปฏิรูป การศึกษาครั้งนี้ต้องเป็นประโยชน์ต่อเด็กและเยาวชน และมีตัววัด ชัดเจน โดยเฉพาะตัวชี้วัดเกี่ยวกับผู้เรียนเมื่อสิ้นสุดการปฏิรูปรอบสอง ปี พ.ศ. 2561 แล้ว คะแนนเฉลี่ยโอเน็ตของทุกวิชาควรเกินร้อยละ 55 จากปัจจุบัน ทุกวิชาได้ต่ำกว่า ร้อยละ 50 ยกเว้นภาษาไทย รวมทั้ง ตัวเลขอัตราเข้าเรียน จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของคนไทย

**“ที่สำคัญเป้าหมายต้องการสร้างเด็กเก่งและดี ต้องดูที่ตัวเลข เยาวชนที่ไปเกี่ยวข้องกับอาชญากรรม หรือปรากฏการณ์ทาง สังคมต่างๆ เช่น คุณแม่วัยใสลดลงหรือไม่ ตัวชี้วัดทางสังคม ต้องนำมาใช้เป็นตัวชี้วัดของการปฏิรูปการศึกษาว่าประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวด้วย อีกทั้งต้องเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจ แต่ทุกวันนี้บัณฑิตจบออกมาไม่มีงานทำ ขณะที่อุตสาหกรรมเดิน หน้าที่ไม่ได้เพราะขาดแรงงานวิชาชีพ ดังนั้นต้องกำหนดจำนวน บัณฑิตที่จบแล้วมีงานทำ สัดส่วนการเรียนต่อสายสามัญ และสายอาชีพ”**

เหนืออื่นใด การปฏิรูปการศึกษารอบสองจะมีตัวช่วยตัวใหม่คือ สสส. ทางการศึกษา เป็นหน่วยงานอิสระเพื่อให้ภาคประชาสังคมสามารถ

สนับสนุนการขับเคลื่อนการปฏิรูปการศึกษาได้อย่างเข้มแข็ง ดังวิสัยทัศน์ ของการปฏิรูปการศึกษาในทศวรรษที่สอง ที่ว่า **“คนไทยได้เรียนรู้ ตลอดชีวิตอย่างมีคุณภาพ”** ภายใต้แนวทาง **“4 ใหม่”** ประกอบด้วย

**ใหม่ที่หนึ่ง** คือ การพัฒนาคุณภาพคนไทยยุคใหม่ เด็กไทยและคน ไทยในอนาคต เป็นคนเก่ง ดี มีความสุข ดำรงรักษาความเป็นไทย และรู้เท่าทันกับสถานการณ์ของโลก

**ใหม่ที่สอง** คือ การพัฒนาครูยุคใหม่ โครงการครูพันธุ์ใหม่ ด้วยกระบวนการผลิต การอบรมครูประจำการให้มีความพร้อมมาก ยิ่งขึ้น ให้มีจิตวิญญาณแห่งความเป็นครู และเป็นวิชาชีพชั้นสูง

**ใหม่ที่สาม** คือ การพัฒนาสถานศึกษาและแหล่งเรียนรู้ยุคใหม่ โดยสถานศึกษาทุกระดับและทุกประเภทต้องได้รับการพัฒนาให้เป็น แหล่งเรียนรู้ที่มีคุณภาพ และพัฒนาแหล่งเรียนรู้อื่นๆ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ สวนสัตว์ อุทยานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น ให้เป็นศูนย์เรียนรู้สำหรับประชาชนทั่วไป

**ใหม่ที่สี่** คือ การพัฒนาการบริหารจัดการใหม่ ที่มุ่งเน้นเรื่องการ กระจายอำนาจ เพื่อให้การบริหารสถานศึกษามีความคล่องตัวและเป็นอิสระมากที่สุดควบคู่กับการเน้นธรรมาภิบาล

ทั้งนี้ การขับเคลื่อนแนวทาง 4 ใหม่มิให้ล้มเหลว **เราต้องมารับผิดชอบ ภารกิจใหญ่หลวงนี้ร่วมกัน หากการปฏิรูปบังคับให้เปลี่ยนแปลง ตัวเอง กระทั่งผลประโยชน์ของตัวเอง ก็ต้องเสียสละ เพราะคง ไม่มีโอกาสปฏิรูปรอบ 3 หรือ 4 อีก** นายอภิสิทธิ์ กล่าว

และเมื่อวันที่ 7 มีนาคม นายชินวรณ์ บุญยเกียรติ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ ประสานในพิธีเปิดได้สร้างความมั่นใจให้ผู้เข้าร่วม สมัชชาถึงสิ่งที่ต้องการดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อให้การปฏิรูปการ ศึกษาในทศวรรษที่สองสัมฤทธิ์ผลโดยเร็ว ใน 3 เรื่องด้วยกัน ได้แก่ การเร่งจัดทำเรื่องเป้าหมายตัวชี้วัดให้เกิดความชัดเจน การสร้างขวัญ และกำลังใจของครูและบุคลากรทางการศึกษา และการจัดทำแผน การปฏิบัติการทั้งระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติงาน ของทั้ง 5 องค์กรหลัก

**“ทุกคนต้องกล้าที่จะเปลี่ยนแปลงค่านิยมบางอย่าง เพื่อพัฒนา ลูกหลานของเราให้ไปสู่พลเมืองยุคใหม่อย่างแท้จริง เพื่อให้ ลูกหลานไทยมีความเก่ง ดี มีคุณธรรม เท่าทันโลกและสามารถ แข่งขันกับต่างประเทศ เพราะการปฏิรูปการศึกษาครั้งนี้ เป็นภารกิจศักดิ์สิทธิ์ เพื่อความอยู่รอดของเมืองไทย และ ลูกหลานไทย การทำงานเรื่องนี้ต้องไม่ผัดวันประกันพรุ่ง ไม่ทอดอ้อมแม้มีอุปสรรค เราจะร่วมกันสร้างคนไทยที่มีคุณภาพ ด้วยสมอง สองมือ และด้วยหัวใจที่มุ่งมั่นของพวกเราทุกคน ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมมือกัน ไม่แบ่งแยกในการขับเคลื่อนการ ปฏิรูปการศึกษา ทั้งองค์กรบริหารภาครัฐ ครอบครั้ว พ่อแม่ ผู้ปกครอง นักเรียน นักศึกษา ครู อาจารย์ ผู้บริหารและประชาชน ทุกคน”** นายชินวรณ์ กล่าว