

รูปของการบริหารงานบุคคลของบุคคลากรในฝ่ายธุรการของ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในปัจจุบัน

การบริหารงานบุคคลของบุคคลากรในฝ่ายธุรการ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นั้น ไต่กระทำกันเป็นงานราชการ คือ ผู้ปฏิบัติงานมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน เนื่องจากมหาวิทยาลัยในประเทศไทย รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นด้วยความมุ่งหมายตั้งเดิมในอันที่จะผลิต ข้าราชการให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของทางราชการ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ ประดิษฐานขึ้นจากโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว และได้สังกัดอยู่ในกระทรวงธรรมการ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๕ ๑) ซึ่งต่อมาได้ เปลี่ยนชื่อมาเป็นกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยอื่น ๆ เช่น มหาวิทยาลัยมหิดล (เดิมชื่อมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นต้น ก็เคย สังกัดอยู่ในกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงเกษตรมาแล้วตามลำดับ และมีฐานะเป็น กรม ๆ หนึ่งในกระทรวงนั้น ๆ เช่น เดียวกัน ฉะนั้น ผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในมหาวิทยาลัย จึงเป็นข้าราชการพลเรือน สังกัดอยู่ตามกระทรวง ทบวงกรม ที่มหาวิทยาลัยเป็นส่วน ราชการสังกัดอยู่ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ฯลฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนจึงได้นำมาใช้บังคับกับข้าราชการในมหาวิทยาลัย โดยตรงทุกประการ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือที่เรียกโดยย่อว่า "ก.พ."

๑) ประกาศประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และโอนไปขึ้นอยู่ในกระทรวง ธรรมการ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๔ วันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๖๐, หน้า ๒๐ - ๒๑.

เป็นผู้ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการพลเรือนทั้งประเทศ ทั้งนี้ ตั้งแต่  
เมื่อเริ่มประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๑<sup>๒)</sup>  
เป็นต้นมา

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติครู ในพระราชบัญญัติ  
ฉบับนี้ได้กำหนดให้มืองค์บริหารงานบุคคล ของข้าราชการครูขึ้นในรูปของคณะกรรมการ  
เรียกว่า "คุรุสภา" และเนื่องจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในสมัยนั้น สังกัดอยู่กับกรม  
มหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย จึงย้ายจากการ  
ขึ้นอยู่กับ ก.พ. มาเป็นขึ้นอยู่กับคุรุสภาไปโดยอัตโนมัติด้วย แต่คุรุสภาก็เป็นแต่เพียงองค์  
บริหารงานบุคคลที่ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คือ ก.พ. เท่านั้น มิได้  
มีอำนาจหน้าที่พิเศษแตกต่าง หรือนอกเหนือไปกว่า ก.พ. ในสาระสำคัญของการบริหาร  
งานบุคคลแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะคุรุสภาเป็นแต่เพียงผู้ใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ตลอดจน  
จนหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ ก.พ. วางไว้ให้ปฏิบัติแทน ก.พ. เท่านั้น คุรุสภาจะออกกฎ  
ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์ทางการบริหารงานบุคคลเองไม่ได้ จะตีความวินิจฉัย  
ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ไม่ได้  
สรุปได้ว่าเรื่องใหญ่ ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การกลางบริหารงานบุคคล คือ  
ก.พ. แล้วคุรุสภาปฏิบัติไม่ได้ทั้งสิ้น ยิ่งกว่านั้น ก.พ. ยังได้ตั้งผู้แทนของ ก.พ. ๒ คน  
ให้รวมเป็น อ.ก.พ. วิสามัญของคุรุสภาอีกด้วย<sup>๓)</sup>

ครั้นถึง พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัย  
๕ แห่ง (เท่าจำนวนที่มีอยู่ในขณะนั้น) คือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกรม

---

<sup>๒)</sup> บริการสวัสดิการ ก.พ., ประวัติ ก.พ. และการร่างพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์,  
๒๕๐๗ หน้า ๕๕๑)

<sup>๓)</sup> พระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๖ (๗), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม  
๖๒ ตอนที่ ๔ วันที่ ๑๖ มกราคม ๒๔๘๔ หน้า ๖๔.

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ กระทรวงเกษตร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสังกัดกรมมหาวิท  
 วิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นทบวงการเมืองเทียบกรม  
 สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์สังกัดกรมมหาวิทวิทยาลัยแพทยศาสตร์  
 กระทรวงสาธารณสุข และมหาวิทยาลัยศิลปากรสังกัดกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ  
 ไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุที่ว่าเนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งสภาการศึกษา  
 แห่งชาติขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี และโดยที่เห็นว่าการที่มหาวิทยาลัยแยกกันอยู่ต่าง  
 กระทรวงเป็นการยากลำบากแก่การปกครอง และควบคุมมาตรฐานการศึกษา ควรโอน  
 มารวมอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยกันทั้งหมดจะเป็นความสะดวกในทางดำเนินการทั้ง  
 ด้านวิชาการและธุรการ และจะได้ผลตามเจตนารมณ์ของการตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติ  
 ขึ้นด้วย ๔) นอกจากนี้บทบัญญัติตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติว่าเมื่อ  
 พ้นหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับการกำหนดอัตราเงินเดือน การบรรจุ  
 การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักร  
 ษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการ และลูกจ้างในมหาวิทยาลัยทั้ง ๕ แห่ง  
 นั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งก็ได้มีกฎกระทรวง  
 (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัย ฯ ออกมาใช้บังคับใน  
 เวลาใกล้เคียงกันนั้นเอง จนกระทั่งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ  
 ระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ และประกาศใช้กฎกระทรวง  
 พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย  
 พ.ศ. ๒๕๐๗ ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือน และลูกจ้างในมหาวิทยาลัยทุกแห่งซึ่งเป็น

---

๔) พระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากรไปสังกัด  
 สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๔๕ วันที่ ๒  
 กันยายน ๒๕๐๒, ฉบับพิเศษ หน้า ๕.

มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย ฉะนั้น จึงถือได้ว่าข้าราชการพลเรือนในมหาวิท  
ลัย ได้แยกตัวออกมาโดยเรียกชื่อเป็นข้าราชการพลเรือนอีกประเภทหนึ่ง คือ ข้าราชการ  
พลเรือนในมหาวิทลัย โดยผลของการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ ๕)

บทบัญญัติในกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติโอน  
มหาวิทลัยเกษตรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทลัย มหาวิทลัยธรรมศาสตร์ มหาวิท  
ลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทลัยศิลปากรไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๒ และ  
บทบัญญัติในกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือนในมหาวิทลัย พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้น ได้แยกการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ  
พลเรือนในมหาวิทลัยมาจาก ก.พ. โดยกำหนดองค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ  
พลเรือนในมหาวิทลัยในรูปของคณะกรรมการเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  
ในมหาวิทลัย ซึ่งเรียกโดยย่อว่า "ก.ม." มีฐานะเป็นคณะกรรมการอิสระทำหน้าที่ใน  
การกำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทลัย และหน้าที่อื่นในทางการ  
บริหารงานบุคคล เช่นเดียวกับ ก.พ. เหตุสำคัญข้อหนึ่ง ที่ต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทลัย พ.ศ. ๒๕๐๓ กับกฎกระทรวง พ.ศ. ๒๕๐๓  
ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาไว้บังคับอีกทั้ง ๆ ที่มี พ.ร.บ. โอนมหาวิท  
ลัย ฯ กับกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๐๓) ฯ ไว้บังคับอยู่แล้ว เป็นเพราะได้มีข้อถกเถียง  
และคัดค้านกันมากในวงการของนักกฎหมาย ในเรื่องอำนาจของกฎหมายใหม่ยกเลิก

---

๕) ข้าราชการพลเรือนแต่เดิมมาตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งได้แก้ไขโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือน ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๔๘๘ มี ๔ ประเภท คือ (๑) ข้าราชการการเมือง  
(๒) ข้าราชการพลเรือนสามัญ (๓) ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ (๔) ข้าราชการ  
พลเรือนในพระองค์ (๕) ข้าราชการตำรวจ (๖) ข้าราชการครู (๗) ข้าราชการประจำ  
ประจำทางพิเศษ (๘) ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ.

กฎหมายเก่า เนื่องจากแต่ละมหาวิทยาลัยต่างก็มีพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายพิเศษของตน ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลอยู่บ้างในบางส่วน เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ก็มีพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีบทบัญญัติบางมาตรา เช่น มาตรา ๑๒ (๑๑) ให้สภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา ๒๒ (๗) ให้คณะกรรมการประจำคณะหรือกรรมการประจำแผนกอิสระทำหน้าที่ อ.ก.พ. กรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ฉะนั้น การบัญญัติกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลตามความในพระราชบัญญัติโอนมหาวิทยาลัยอาจทำให้ไม่ลงล่าง หรือยกเลิกพระราชบัญญัติประจำมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ขัดหรือแย้งกันได้จึงเป็นเหตุให้ต้องมีการตรากฎหมายใหม่ออกมาในรูปของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพราะว่าเป็นพระราชบัญญัติด้วยกันย่อมมีผลลงล่างกันได้ ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่ากฎหมายที่ออกมาภายหลังย่อมมีผลลงล่างกฎหมายที่ออกมาซึ่งบังคับอยู่ก่อน ในเรื่องเดียวกันถ้ามีข้อความขัดหรือแย้งกัน<sup>๖)</sup>

บทบัญญัติในกฎกระทรวง ฯ ดังกล่าวที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้บัญญัติแยกเอาการบริหารงานบุคคลจาก ก.พ. มาเป็นของ ก.ม. แต่ในทางปฏิบัตินั้นหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ทาง ก.ม. ก็เป็นหลักที่ใช้อยู่ทาง ก.พ. เพราะว่าการยกร่างหลักเกณฑ์เหล่านี้ก็ไปดัดเอามาจาก ก.พ. เป็นส่วนใหญ่ที่แตกต่างกันบ้างก็มีส่วนน้อย องค์ประกอบของ ก.ม. ก็มีนายรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายรัฐมนตรีเป็นรองประธาน และมีอธิการบดีมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทุกมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ก็มีกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกกรวมอยู่ด้วยอีก นอกจากนี้ก็มีอนุกรรมการของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งทำหน้าที่ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. กระทรวงด้วย นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติ

---

๖) ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พระนคร ๒๕๑๔. หน้า ๘๗.

ในกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๐๗) ๗ ที่ให้นำเอาระเบียบข้อบังคับ กฎ ก.พ. ตลอดจนหลัก  
 เกณฑ์ และวิธีการต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคลที่ใช้อยู่ทาง ก.พ. มาใช้  
 บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยด้วย<sup>๗)</sup> จึงเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของ ก.ม.  
 ไม่ต่างกับของคุรุสภามากนักเพราะกฎเกณฑ์ที่ใช้อามาจาก ก.พ. เกือบทั้งสิ้นรวมทั้ง  
 อัตราเงินเดือนของข้าราชการก็เป็นอัตราเดียวกัน ยิ่งกว่านั้นเลขาธิการ ก.พ. ก็เป็น  
 กรรมการอยู่ใน ก.ม. อีกผู้หนึ่ง ด้วย

ปัญหาจึงมีว่า การที่แยกข้าราชการมหาวิทยาลัยออกไป เช่น นี้ทำให้เกิดฐานะ  
 พิเศษและเกิดประโยชน์ที่จะพึงใ้ใครบ้าง จุดประสงค์ประการแรกเป็นเรื่องของการที่  
 จะจงใจให้ผู้นี้วุฒิเข้ามารับราชการในมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ลักษณะงานของมหาวิทยาลัย  
 เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการสอน และการวิจัย จึงแตกต่างกับงานของหน่วยราชการอื่น ๆ อยู่  
 มาก ฉะนั้น ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าราชการมหาวิทยาลัยถ้าให้ ก.พ.  
 พิจารณา ก.พ. อาจไม่พิจารณาด้วยความเห็นอกเห็นใจ และอาจจัดสรรให้ไม่ก็เท่า ก.ม.  
 ปัญหาจึงมีต่อไปว่า ก.ม. ใ้ปฏิบัติการเป็นผลสำเร็จด้วยดีสมจุดมุ่งหมาย ดังกล่าวหรือไม่  
 ซึ่งจะได้พิจารณากันต่อไป

---

๗) ข้อ ๒๓, ๒๔, ๒๕, ๒๖, ๒๗, แห่งกฎกระทรวง พ.ศ. ๒๕๐๗ ออกตามความใน  
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๗ ราชกิจจานุเบกษา  
 เล่ม ๘๑ ตอนที่ ๒๔ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๐๗, หน้า ๑๖๘.