

ลักษณะพิเศษของกฎหมายมหาวิทยาลัย

จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ถึงเรื่องมหาวิทยาลัยในโครงสร้างของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐกับมหาวิทยาลัยนั้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงพื้นฐานอันเป็นความรู้เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ฉะนั้นในบทนี้จะได้กล่าวถึงกฎหมายพิเศษอันเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดรูปแบบในการดำเนินการของมหาวิทยาลัย โดยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และการบริหารงาน รวมทั้งการแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัยไว้ ซึ่งมีผลทำให้มหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่แตกต่างไปจากองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ ดังนี้

1. การดำเนินการของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของรัฐนั้น แต่ละแห่งได้จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายพิเศษรองรับ เรียกว่า พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย กฎหมายของแต่ละแห่งได้กำหนดจุดมุ่งหมาย ภาระหน้าที่ในการดำเนินการของมหาวิทยาลัยไว้คล้ายคลึงกัน อันเป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล การดำเนินการของมหาวิทยาลัย ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัยที่ได้กำหนดไว้ ดังนี้

พระราชบัญญัติของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งถือเป็นรูปแบบของกฎหมายมหาวิทยาลัยทั่วไป ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาและวิจัย โดยมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาและส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของชาติ¹ มหาวิทยาลัยเปิดแบบตลาดวิชาเช่นมหาวิทยาลัยรามคำแหง กฎหมายก็ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันการศึกษาและวิจัยแบบตลาดวิชาที่ผู้ศึกษาสามารถศึกษาได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องมาเข้าชั้นเรียนที่มหาวิทยาลัยจัดให้ก็ได้ โดยให้มีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ส่งเสริมวิชาการและ

¹"พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522"มาตรา 1,7.

วิชาชีพชั้นสูง และทุนบำรุงวัฒนธรรม² หรือระบบเปิดแบบมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชชั้นพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยก็กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันการศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียนของตนเอง มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาและส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทุนบำรุงวัฒนธรรม³ หรือมหาวิทยาลัยในภูมิภาค เช่น มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ กฎหมายก็ให้กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาและวิจัย มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทุนบำรุงและถ่ายทอดคุณค่าทางศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ⁴

2. ภารกิจหลัก 4 ประการของมหาวิทยาลัยตามกฎหมาย

อาจกล่าวได้ว่าภารกิจอันเป็นพันธะของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยที่ได้กำหนดหน้าที่บทบาทของมหาวิทยาลัยไว้ชัดเจน อันได้แก่บทบาทหน้าที่หลัก 4 ประการ คือ การสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ ความเป็นอิสระ และความเป็นเลิศทางวิชาการ

จากภารกิจดังกล่าวข้างต้น 4 ประการนั้น เป็นการสร้างความรู้ให้แก่คนในสังคม ซึ่งเป็นผลผลิตที่สำคัญของมหาวิทยาลัย จึงทำให้มหาวิทยาลัยมีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ ของรัฐบาลที่มุ่งให้บริการด้านเดียว ฉะนั้นหน้าที่หลักของมหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติไปพร้อม ๆ กัน โดยอาศัยความเป็นปัจจัยในการดำเนินงาน จึงจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์ คุณภาพของคนที่เกี่ยวข้องจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะผู้สอนต้องมีอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้ความคิดของใคร ๆ ที่จะสั่งได้ และมีเสรีภาพทางวิชาการในการที่จะทำการสอน ค้นคว้า และวิจัยได้ สำหรับภารกิจแต่ละอย่างนั้นอาจกล่าวในรายละเอียดดังนี้

1. การสอน เป็นกระบวนการในการถ่ายทอดความรู้ และสร้างคนให้มีความรู้ ซึ่งถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักและจุดมุ่งหมายแรกของมหาวิทยาลัย การสอนนี้สัมพันธ์โดยตรงกับคน เป็นการสร้างคนให้กับสังคม การสอนของสถาบันอุดมศึกษาในระยะแรก ๆ นั้น เป็นความพยายามที่จะให้รู้ ผิดผวนจิตใจ รวมทั้งความประพฤติของคนที่จะเป็นผู้ใหญ่ หรือเป็นผู้ใหญ่แล้วให้เป็นคนที่มีคุณค่า มีความหมายแก่สังคมและกลุ่มชนในยุคนั้น ๆ สิ่งที่เราเรียนและสอนกันก็เปลี่ยนแปลงไป

²"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2514", มาตรา 5.

³"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ.2521", มาตรา 5.

⁴"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.2522", มาตรา 7.

ตามความเชื่อ และทัศนะของบุคคลที่มีบทบาทในการกำหนดคุณค่า และความรู้ของสิ่งที่จะเรียน⁵ เช่น มหาวิทยาลัย Bologna ในอิตาลีเปิดสอนวิชากฎหมาย และมหาวิทยาลัยปารีสซึ่งถือกันว่าเป็น "มารดาของมหาวิทยาลัย" เปิดสอนวิชากฎหมาย แพทย์ เทววิทยา และปรัชญา ต่างก็ผลิตคนให้แก่สังคมด้วยกันทั้งนั้น แต่ถ้าหากจะพิจารณาถึงการให้บริการแก่สังคม อย่างที่ ทำกันในปัจจุบันแล้ว แทบจะไม่มีเลย⁶

ในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า การสอนหรือการให้การศึกษาทางวิชาชีพ เป็นงานหลัก อย่างหนึ่งของสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะ เป็นสถาบันใด หรือประเทศใดก็ตาม รูปแบบของ วิชาชีพก็มีต่าง ๆ กันมากขึ้น⁷

หน่วยงานในมหาวิทยาลัยที่รับผิดชอบในการให้ความรู้ด้านการเรียนการสอนเรียกว่า คณะ ซึ่งแบ่งเป็นภาควิชา ผู้ที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการสอน ก็คือ อาจารย์ โดยเฉพาะ อาจารย์ในมหาวิทยาลัยนั้นต้องพัฒนาความรู้ให้มีคุณวุฒิสูงขึ้น มีความรู้ทันสมัยอยู่เสมอ มีประสิทธิภาพในการสอน โดยรู้วิธีการสอน ทั้งแต่การเตรียมการสอน การสอน การประเมินผล และการให้คำแนะนำปรึกษาแก่นักศึกษา ซึ่งต้องอาศัยเทคนิคในการนี้ด้วย⁸

⁵ ไพฑูรย์ สินลารัตน์, หลักและวิธีการสอนระดับอุดมศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช, 2524), หน้า 6.

⁶ สุภรณ์ ศรีพิทล, "บทบาทของมหาวิทยาลัยในการให้บริการแก่สังคม" รายงานการสัมมนาเรื่อง บทบาทของมหาวิทยาลัยในการพัฒนาระดับท้องถิ่น และภูมิภาค ณ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตปัตตานี 9 มีนาคม 2516, หน้า 1-2

⁷ ไพฑูรย์ สินลารัตน์, หลักและวิธีการสอนระดับอุดมศึกษา,

⁸ วิจิตร ศรีสัจจาน, "เป้าหมายในการพัฒนาอาจารย์" รายงานการสัมมนาเรื่อง แนวทางการพัฒนาอาจารย์ในมหาวิทยาลัยมหิดล โดยสภาคณาจารย์มหาวิทยาลัยมหิดล พฤษภาคม 2528 หน้า 35

ฉะนั้น การสอนในมหาวิทยาลัยอาจารย์จึงต้องมีความเป็นอิสระทางวิชาการ- ซึ่งความเป็นอิสระทางวิชาการที่สำคัญ 4 ประการ อันได้แก่ จะให้ใครสอน จะสอนอะไร จะสอนด้วยวิธีไหน และจะรับผู้ใดเป็นนักศึกษา นั้น มหาวิทยาลัยควรจะเป็นผู้กำหนดเอง ⁹

2. การวิจัย - การวิจัยหมายความว่า การค้นคว้าสอบสวนและเสนอผลของทาง วิทยาศาสตร์และสังคมศาสตร์ในสาขาวิชาการ ¹⁰ หรือการค้นคว้าบุกเบิก และแสวงหา ความรู้ใหม่ ๆ ไม่ว่าจะดำเนินการด้วยวิธีใดก็ตาม สถาบันอุดมศึกษาไม่ว่ายุคใดสมัยใดต่างมี จุดมุ่งหมายในการค้นคว้าหาความรู้ใหม่ ๆ ด้วยกันทั้งสิ้น ต่างกันตรงการย้ำและเน้นเท่านั้น การรวบรวมค้นคว้า และบุกเบิกแสวงหาความรู้ใหม่ในระยะแรก ๆ โดยเฉพาะยุโรปสมัยกลาง ขึ้นไปนั้นมีลักษณะของการสังเกต พิจารณาและให้เหตุผลเป็นหลักสำคัญ ¹¹

การวิจัยของมหาวิทยาลัยนั้นเกิดขึ้นเมื่อต้นศตวรรษที่ 19 เป็นความคิดในเรื่อง มหาวิทยาลัยแบบเยอรมันซึ่งคิดว่า มหาวิทยาลัยควรจะเน้นหนักไปในทางการวิจัยและความคิดค้น

⁹อาทร ชนเห็นชอบ, "คำกล่าวเปิดการสัมมนา" ในรายงานการสัมมนาเรื่อง รูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต, หน้า 83.

¹⁰พระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ พ.ศ.2502, มาตรา 4 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 70 ตอนที่ 102 ลงวันที่ 1 พฤศจิกายน 2502

¹¹ไพฑูรย์ สินลารัตน์, หลักและวิธีการสอนระดับอุดมศึกษา, หน้า 8.

ทางวิชาการ และแนวความคิดนี้ก็ได้เข้าไปเจริญงอกงามในอเมริกา เมื่อปลายศตวรรษที่ 19 โดยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยจอห์นโฮปกินส์ และได้เน้นหนักไปทางการวิจัยด้วยการตั้งบัณฑิตวิทยาลัย ซึ่งในระยะต่อมามหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็ได้ถือเป็นแบบฉบับ ดังที่ปรากฏอยู่ตามมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในปัจจุบัน¹²

มหาวิทยาลัยมีหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวิจัย เช่น สถาบันการวิจัย ศูนย์วิจัย ทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์และสังคม อาจารย์ในมหาวิทยาลัย นอกเหนือจากหน้าที่สอนแล้ว การที่จะต้องฝึกฝนวิชาตนเองให้ลึกซึ้ง และทันกับความก้าวหน้าทางวิชาการ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในอันที่จะให้นำสิ่งที่ศึกษานั้นมาถ่ายทอดให้นักศึกษาได้รับประโยชน์ในรูปของผลงานทางวิชาการ ไม่ว่าจะป็นทฤษฎีเบื้องต้น หรือการประยุกต์¹³ ทั้งนี้ทางหนึ่งของความก้าวหน้าทางวิชาการในฐานะอาจารย์มหาวิทยาลัย คือ การค้นคว้าวิจัย อันได้แก่การเขียนตำรา บทความ รายงานวิจัย ฯลฯ งานวิจัยเป็นงานที่ช่วยเพิ่มพูนความรู้ใหม่ และเป็นงานที่จะช่วยสร้างเสริมให้เกิดความงอกงามในด้านวิชาการ¹⁴ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการ

¹² สุภรณ์ ศรีพิพล, "บทบาทของมหาวิทยาลัยในการให้บริการแก่สังคม".

หน้า 12.

¹³ วรเชษฐ์ จันทรศรี "สถานภาพของอาจารย์มหาวิทยาลัย : การวิเคราะห์และเปรียบเทียบคุณค่าบางประการ", หน้า 193.

¹⁴ สุภา หรุจิตตวิวัฒน์, "อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา"ในความเป็นผู้นำ เป้าหมายและอำนาจในสถาบันอุดมศึกษา (ประกอบ กุปรัตน์, บรรณาธิการ) คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 180.

แสวงหา เผยแพร่ความรู้ และสัจธรรมโดยวิธีหนึ่ง¹⁵ งานวิจัยเป็นงานที่ทำให้อาจารย์มีรายได้สูงขึ้น ได้รับสิทธิพิเศษเกี่ยวกับอาชีพมากขึ้น จะทำให้ผู้วิจัยมีชื่อเสียง ในต่างประเทศจะใช้ผลงานวิจัย เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจว่า ใครเป็นผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งแม้แต่ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งคณบดี หัวหน้าหน่วยงาน การสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวก็มองที่ผลงานวิจัย อาจารย์ที่มีผลงานวิจัยดีเด่นมักได้รับการติดต่อจากสถาบันอื่น โดยให้ค่าจ้างหรือเงินเดือนสูง¹⁶ นอกจากนี้ประโยชน์ที่ได้รับจากการผลิตผลงานทางวิชาการที่มีคุณค่าเหล่านี้ ถือเป็นเครื่องมือในการพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการ (academic excellence) อันเป็นเป้าหมายที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของมหาวิทยาลัย และเป็นสื่อที่จะนำอาจารย์เข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการได้ ตำแหน่งทางวิชาการนั้น เป็นเรื่องของเกียรติภูมิของตำแหน่ง โดยเฉพาะสำหรับผู้มีอาชีพเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัย¹⁷ เพราะการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการนั้น นอกจากให้ถือคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ความรู้ความสามารถแล้ว จะต้องผลิตผลงานทางวิชาการ ตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดด้วย

3. การบริการทางวิชาการแก่สังคม การบริการคือการให้ความรู้แก่คนข้างนอก อันได้แก่ชุมชนของสังคมนั่นเอง การให้บริการแก่ชุมชนนั้นจัดได้ว่าเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างใหม่ เมื่อเปรียบเทียบกับจุดมุ่งหมายอื่น ๆ เป็นแนวคิดทางสังคมและสิ่งแวดล้อมของสถาบันอุดมศึกษา เพราะในอดีตนั้นสถาบันอุดมศึกษามักจะแยกตัวออกจากสังคม รวมทั้งมีแนวโน้มที่จะซีดจางและรักษาผลประโยชน์ของสถาบันอีกด้วย เพิ่งจะมาประมาณ ปี ค.ศ. 1867 ที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ จัดให้มีการบรรยายชนิดที่เปิดให้คนข้างนอกเข้าฟังได้ ต่อจากนั้นมาก็มีกิจกรรมหลายรูปแบบ

¹⁵ วรเดช จันทรศร, "สถานภาพของอาจารย์มหาวิทยาลัย : การวิเคราะห์และเปรียบเทียบคุณค่าบางประการ", หน้า 193.

¹⁶ สุภา หรุจิตต์วัฒน์, "อาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา", หน้า 180.

¹⁷ ถวัลย์ วรเทพพิพิงษ์, "การได้มาซึ่งตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์มหาวิทยาลัย" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการบริหารมหาวิทยาลัยในสภาวะการณปัจจุบัน เสนอต่อที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย พฤศจิกายน 2526 หน้า 4-5.

ในหลายแห่งที่เปิดโอกาสให้คนนอกร่วมมหาวิทยาลัยเข้าฟังหรือได้รับประโยชน์¹⁸

งานของมหาวิทยาลัยในด้านการให้บริการแก่สังคม เป็นงานที่กว้างขวางและยากแก่การที่จะจัดให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะว่าแม้แต่ภายในมหาวิทยาลัยเดียวกัน ก็ยังมีความแตกต่างกันในลักษณะวิชา และถ้าหากจะพิจารณาถึงชุมชนและสังคมด้วยแล้ว ก็จะมีแตกต่างกันออกไปอีก¹⁹ ในประเทศที่กำลังพัฒนา การให้บริการชุมชนก็นับว่าเป็นงานสำคัญของสถาบันอุดมศึกษา แต่ไม่ค่อยจะได้มีการปฏิบัติกันอย่างจริงจังมากนัก ที่ทำกันอยู่ก่อนข้างกว้างขวางก็เป็นไปในรูปของการบรรยาย อภิปราย อบรม สัมมนา เป็นการกระจายความรู้ให้กว้างขวางออกไป²⁰

มหาวิทยาลัยในประเทศไทยบางแห่งได้กำหนดว่า การให้บริการทางวิชาการหมายถึง การให้บริการทางวิชาการแก่ทางราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนอันก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการแก่สังคม โดยอาศัยความรู้และความสามารถทางวิชาการ²¹ และงานบริการทางวิชาการที่ให้อาจแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภทคือ²²

1. การฝึกอบรม สัมมนา อภิปราย บรรยาย

¹⁸ไพฑูรย์ สินลารัตน์, หลักและวิธีการสอนระดับอุดมศึกษา, หน้า 9.

¹⁹สุภรณ์ ศรีพิพล, "บทบาทของมหาวิทยาลัยในการให้บริการแก่สังคม" หน้า 15.

²⁰ไพฑูรย์ สินลารัตน์, หลักและวิธีการสอนระดับอุดมศึกษา, หน้า 10.

²¹ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการให้บริการทางวิชาการ พ.ศ.2524, ข้อ 5.

²²เรื่องเดียวกัน, ข้อ 6.

2. การค้นคว้า สํารวจ
3. การวิเคราะห์ ทดสอบ ตรวจสอบ การแปล
4. การวางแผน วางระบบ ออกแบบ ประดิษฐ์
5. การให้คำปรึกษาทางวิชาการ เทคนิค และวิชาชีพ

อาจกล่าวได้ว่า การให้บริการทางวิชาการแก่ชุมชนของสังคมนั้น ก็คือการระดมทรัพยากรต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย มาให้บริการแก่บุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ นับตั้งแต่การเผยแพร่วิชาการให้แก่สังคมภายนอกมหาวิทยาลัยในรูปการสอน หรือการศึกษาอบรมพิเศษ การเผยแพร่เอกสารวิชาการในรูปของวารสารประเภทต่าง ๆ การจัดประชุม สัมมนา อภิปราย บรรยาย ให้คำแนะนำปรึกษาทางวิชาการแก่ชุมชน ไปจนถึงการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทั้งในเมือง และชนบท เป็นต้น²³ มหาวิทยาลัยถูกมองจากประชาชนโดยทั่วไปว่าเป็นขุมกำลังสติปัญญาที่สำคัญที่สุดของประเทศ การบริการชุมชนจึงเป็นการนำเอาความรู้ต่าง ๆ ไปประยุกต์ใช้ เพื่อประโยชน์ของสังคม บทบาทของมหาวิทยาลัยในเรื่องนี้จึงมีความสำคัญเพิ่มขึ้น เพราะมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรหนึ่ง ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางการพัฒนา และเป้าหมายของการพัฒนาประเทศ²⁴

ปัจจุบันผลการดำเนินงานด้านการบริการทางวิชาการแก่สังคมของทุกสถาบันอุดมศึกษา โดยทั่วไปยังทำอยู่ในวงจำกัด และไม่แพร่หลายเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะความสนใจเอาใจใส่ของผู้บริหารระดับสูงแตกต่างกัน และผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันอยู่เสมอตามวาระ งานที่จัดเป็นประจำ ได้แก่ งานของสาขาวิชาแพทยศาสตร์ที่ให้บริการตรวจรักษาพยาบาล การจัดฝึกอบรม สัมมนาทางวิชาชีพ และวิชาการแก่ประชาชนในบางสาขาวิชา เช่น เกษตรศาสตร์

²³ชาติชาย ณ เชียงใหม่, "บทบาทการบริหารงานคณะ : ความขัดแย้งในบทบาทที่มีผลต่อพฤติกรรมกรรมการบริหาร" เอกสารประกอบการสัมมนา การบริหารงานมหาวิทยาลัย หน้า 13.

²⁴เรื่องเดียวกัน,

ศึกษาศาสตร์ และสังคมศาสตร์ เป็นต้น นอกจากนี้ก็ปรากฏว่าภาระงานของอาจารย์ทางด้านการให้บริการทางวิชาการแก่สังคมนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยยังไม่ได้กำหนดนโยบายเทียบภาระงานไว้ชัดเจน-เช่นการสอนนักศึกษา จึงทำให้การกำหนดแผนงาน โครงการเพื่อปฏิบัติตามภารกิจนี้ ลดความสำคัญลงไป²⁵

4. การทุนบำรุงศิลปะ และวัฒนธรรมของชาติ

มหาวิทยาลัยควรจะเป็นแหล่งที่จะธำรงไว้ ซึ่งมรดกทางศิลปะ ประเพณี วัฒนธรรม และวิทยาการที่ได้ถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษให้สังคมได้เจริญในทางปัญญา²⁶ บางประเทศที่เคยตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศในทวีปยุโรปมานาน และได้รับเอาวัฒนธรรมและความเป็นอยู่ของประเทศที่ปกครองไว้อย่างมาก เมื่อถึงเวลาที่เป็นเอกราชแล้ว ก็มีความพยายามอย่างแรงกล้าที่จะทุนบำรุง ส่งเสริม และฟื้นฟูศิลปะวัฒนธรรมประจำชาติของตนขึ้น โดยเฉพาะเรื่องของภาษามหาวิทยาลัยจึงต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องให้บริการด้านนี้ด้วย เริ่มตั้งแต่การศึกษา ค้นคว้า วิจัย ศิลปะวัฒนธรรมประจำชาติ แล้วจึงส่งเสริมและเผยแพร่ให้กว้างขวางออกไป²⁷

การทุนบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม จึงเป็นความมุ่งหมายหลักอันหนึ่งในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ฉะนั้นมหาวิทยาลัยจึงควรที่จะส่งเสริม ศิลปะวัฒนธรรม โดยให้การศึกษาแก่นักศึกษาทุกระดับ ทำการวิจัย และเผยแพร่ต่อสังคม ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมบรรยากาศทางวิชาการของมหาวิทยาลัย ส่งเสริมให้นักศึกษาและสังคมทั่วไปมีพื้นฐานความรู้และซาบซึ้งในมรดกทางวัฒนธรรม ศิลปกรรม และวิทยาการที่ได้ถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษของชาติ²⁸ การให้บริการในฐานะเป็นแหล่งกลางทางวัฒนธรรมและข่าวสารแก่ชุมชนนั้น มหาวิทยาลัย

²⁵ทบวงมหาวิทยาลัย, "แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระยะที่ 5", พ.ศ. 2525-2529 หน้า 7.

²⁶สีปนนท์ เกตุทัต, "แนวความคิดในการเสาะแสวงหาคตินิยมของมหาวิทยาลัยภูมิภาค", ในการบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย, หน้า 21. อุทัย เลาหวิเชียร และวรเดช จันทรศร, บรรณาธิการ. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2526.

²⁷ไพฑูริย์ สีนลาร์คน์, "หลักและวิธีการสอนระดับอุดมศึกษา", หน้า 11.

²⁸ทองใหญ่ ทองใหญ่, "บทบาทของมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวกับการทุนบำรุง ศิลปะวัฒนธรรมท้องถิ่น" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องบทบาทของมหาวิทยาลัยในการพัฒนา ระดับท้องถิ่นและภูมิภาค, หน้า 1.

จะสามารถเพิ่มภาพพจน์ที่ค้ำต่อภายนอก ด้วยการจัดงานด้านวัฒนธรรม หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง
สาธารณชน เช่น งานลอยกระทง การจัดนิทรรศการวัฒนธรรม การให้บุคคลภายนอกใช้ห้องสมุด
ของมหาวิทยาลัย หรือรับบริการข้อมูลข่าวสารด้านต่าง ๆ หรือการจัดเผยแพร่ข่าวสาร หรือ
ความรู้ต่าง ๆ แก่ชุมชน²⁹

อาจกล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยนั้นควรสร้างความมีระเบียบ วินัย ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญ
ในการปลูกฝังอบรมเกี่ยวกับประเพณี หรือศิลปวัฒนธรรมไทย ซึ่งความสำคัญของเรื่องนี้อยู่ที่จิตใจ
หรือความคิด ฉะนั้นจึงขึ้นอยู่กับอาจารย์ผู้สอน ที่จะสามารถชักจูงจิตใจ หรือแนวความคิดของ
ผู้เรียนให้ได้ผล

ปัจจุบันปรากฏว่า สถาบันอุดมศึกษาทุกสังกัดได้ปฏิบัติงานตามภารกิจที่อยู่ในวงจำกัด
ตามเหตุผล และคุณลักษณะพิเศษเฉพาะอย่างของสถาบันนั้น ๆ ซึ่งส่วนมากจะเน้นโครงการทาง
ด้านการเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม การจัดนิทรรศการ การจัดตั้งหอศิลป์ ศูนย์ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม
ประจำภาคต่าง ๆ อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบค่าน้ำหนักตามแผนงาน/โครงการ และงบประมาณ
ที่ได้รับแล้ว ปรากฏว่าความเข้าใจของฝ่ายต่าง ๆ ยังไม่ตรงกัน ทำให้การดำเนินงานด้านนี้
ไม่ได้รับความสนใจจากทั้งฝ่ายปฏิบัติ และฝ่ายสนับสนุนเท่าที่ควร³⁰

กล่าวโดยสรุปว่า มหาวิทยาลัยในฐานะเป็นผู้มีภาระหน้าที่ผลิตบัณฑิตสาขาวิชาชีพต่าง ๆ
เพื่อสนองความต้องการของสังคมนั้น การสอนคือจุดมุ่งหมายแรกและจุดมุ่งหมายหลักของมหาวิทยาลัย
บทบาททางด้านการสอนจึงดำเนินไปในลักษณะที่สอดคล้องกับความต้องการของสังคม อย่างไรก็ตาม
นอกจากการปลูกฝังสติปัญญาความรู้ดังกล่าวแล้ว มหาวิทยาลัยต้องคำนึงถึงการปลูกฝังด้านคุณธรรม
จริยธรรม ที่เกี่ยวกับสังคม และวัฒนธรรมไทยให้เกิดขึ้นอีกด้วย ส่วนการค้นคว้าวิจัยนั้นก็มีความ

²⁹ประกอบ กุรัตน์. "ระบบเป้าหมายของสถาบันอุดมศึกษา" ความเป็นผู้นำ เป้าหมาย
และอำนาจในสถาบันอุดมศึกษา, หน้า 70.

³⁰ทบวงมหาวิทยาลัย, แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาระยะที่ 5 พ.ศ. 2525-2529,
หน้า 7.

จำเป็นต่อหน่วยงาน และต่ออาจารย์ในมหาวิทยาลัยเป็นอย่างยิ่ง จึงเป็นหน้าที่ที่จะต้องทำควบคู่กันไปกับการสอนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อพัฒนามหาวิทยาลัยให้ทันกับเหตุการณ์และเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป มหาวิทยาลัยนั้นมุ่งให้เกิดความเป็นเลิศในทางวิชาการ การวิจัยจึงเป็นกิจกรรมหลักด้านวิชาการ มหาวิทยาลัยมีส่วนในการสร้างความรู้ การวิจัยเป็นการสร้างเสริมสติปัญญาความรู้ อาจารย์จึงควรเป็นผู้นำในเรื่องนี้ ชื่อเสียงของมหาวิทยาลัยจึงขึ้นอยู่กับผลงานวิจัยของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย

จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยนั้นมีความแตกต่างกับงานของราชการอื่น ๆ ในหลาย ๆ ด้านเมื่อนำมาเปรียบเทียบกัน เพราะงานราชการอื่น ๆ นั้นจะเป็นลักษณะของงานบริหารทั่วไป หรืองานบริการที่ต้องทำเต็มเวลา อันเป็นงานประจำ (career) และต้องร่วมมือกันหลาย ๆ ฝ่าย แยกเป็นหลายงานในกระทรวงเดียวกัน ฉะนั้นในกระทรวงหนึ่ง ๆ จึงต้องมีส่วนราชการในระดับกรมรับผิดชอบงานประจำในแต่ละงานเป็นด้าน ๆ โดยเฉพาะ โดยแยกเป็นกรม ๆ ไป ³¹

นอกจากนี้การบริหารงานมหาวิทยาลัยไม่อาจมุ่งกระทำบริการ เพื่อให้ผู้รับบริการได้รับความพึงพอใจ ความสะดวก ความนิยมชมชอบ อย่างหน่วยงานอื่นซึ่งทำหน้าที่บริการประชาชนในแง่มุมต่าง ๆ เพราะถ้าจะทำอย่างนั้นแล้ว มหาวิทยาลัยจะต้องพยายามจัดหลักสูตรที่ง่าย ๆ เรียนก็ได้ไม่เรียนก็ได้ จัดให้มีการละเล่นให้ครื้นเครงตลอดเวลา ซ้อมสอบก็ควรจะเร็วเพื่อให้นักเรียนตอบได้ เมื่อสอบเสร็จแล้วทุกคนก็ควรได้เป็นต้น ³²

อนึ่ง ประชากรของมหาวิทยาลัย นอกจากอาจารย์และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งเป็นข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยแล้ว ยังมีนิสิตและนักศึกษาเป็นพลังของประชากรที่มีจำนวนมาก ในขณะที่หน่วยงานราชการอื่น ๆ มีประชากรเพียงประเภทเดียวที่เป็นข้าราชการและลูกจ้างเท่านั้น

³¹ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515.

³²อมร รักชาติศย์, "การจัดหน่วยงานในวิทยาลัยตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์"

เอกสารประกอบการสัมมนาหลักสูตรการบริหารมหาวิทยาลัย, หน้า 2.

ส่วนผู้ที่รับบริการของมหาวิทยาลัยโดยตรงนั้นได้แก่นักศึกษา ซึ่งติดกับหน่วยงานอื่น ซึ่งได้แก่ประชาชน³³ นอกจากนี้มหาวิทยาลัยยังให้บริการแก่ประชาชนโดยทางอ้อมอีกด้วย เช่นการให้บริการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

อย่างไรก็ตามการสอนในระดับอุดมศึกษานั้นเป็นการสอนคนที่กำลังจะเป็นผู้ใหญ่ หรือเป็นผู้ใหญ่แล้ว ด้วยเหตุนี้กิจการของการอุดมศึกษาจึงครอบคลุมเรื่องคน ความรู้ และ สิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของการสร้างคน ส่วนความรู้เป็นเครื่องมือที่นำมาเสริมตัวตน และคนจะใช้ ความรู้เพื่อประโยชน์ในการสร้างสิ่งแวดล้อม การจัดการศึกษาสำหรับคนวัยนี้จึงจำเป็นต้อง ให้อิสระเสรีภาพ และความเป็นตัวของตัวเองของผู้เรียนสูงมาก³⁴ การกำหนดจุดมุ่งหมาย หรือภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยจึงเกี่ยวข้องกับสามสิ่งอยู่เสมอตลอดเวลา เพียงแต่ว่าสมัยใด สังคมใด เน้นเรื่องใดเป็นพิเศษเท่านั้น³⁵

ข้อแตกต่างที่กล่าวมาแล้วนั้น ชี้ให้เห็นว่าการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย มีลักษณะพิเศษเฉพาะที่ต่างจากงานราชการอื่น ๆ ของรัฐ เมื่อนำที่ความรับผิดชอบต่างกัน การปฏิบัติงานต่าง ๆ จึงนำมาเปรียบเทียบกันไม่ได้ จะให้อาจารย์ปฏิบัติตามกฎระเบียบโดย เข้มงวด หรือถูกควบคุมบังคับบัญชาเช่นเดียวกับข้าราชการอื่นนั้น ย่อมไม่สะดวกอย่างยิ่ง จึงต้องมีข้อยกเว้นในการปฏิบัติงานบางประการ โดยเฉพาะในเรื่องของเวลาการปฏิบัติงานนั้น ต้องมีอิสระ ซึ่งก็ได้ยึดถือกันเป็นประเพณีมาช้านานแล้ว ฉะนั้นเมื่อนำกฎระเบียบที่ใช้กับข้าราชการ อื่น ๆ ของรัฐ มาใช้กับการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัย จึงเกิดความไม่สอดคล้องกัน ทางปฏิบัติ จึงเป็นอยู่อย่างที่ทุกคนเข้าใจ คือ เห็นว่าผิดระเบียบ แต่อย่างไรก็ตามโดยภาระหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ย่อมเปิดโอกาสให้ทำได้ ในการพิจารณาแยกประเภทของงานนี้ทุกองค์การที่มีการจัดตั้งขึ้นมา ก็โดยมีความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง มหาวิทยาลัยถูกสร้างขึ้นมากเพื่อวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม

³³ เรื่องเดียวกัน.

³⁴ ไพฑูรย์ สินลารัตน์, ปรัชญาและจุดมุ่งหมายของการอุดมศึกษา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520) หน้า 6-9.

³⁵ ไพฑูรย์ สินลารัตน์, หลักและวิธีการสอนระดับอุดมศึกษา, หน้า 17.

และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ซึ่งเป็นการสร้างคน สร้างความรู้ แต่ละองค์การย่อมต้องอาศัยวิธีการในการดำเนินงานที่มีลักษณะค่อนข้างเฉพาะเจาะจงตามความเหมาะสมกับองค์การหรือหน่วยงานนั้น ๆ มหาวิทยาลัยจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้เพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับผู้บริหาร คณาจารย์ และการให้บริการทางวิชาการ แก่สังคม เป็นต้น

3. การบริหารงานของมหาวิทยาลัย

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารงานในมหาวิทยาลัย ได้แก่ สภามหาวิทยาลัย หรือสภาสถาบัน ผู้บริหารมหาวิทยาลัย³⁶ และ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย³⁷

3.1 สภามหาวิทยาลัย

สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารงานมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งได้บัญญัติถึงลักษณะการบริหารงานของมหาวิทยาลัยที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกันไว้ในทำนองเดียวกันว่า "ให้มีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการต่าง ๆ ทั้งกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการโดยทั่วไปของมหาวิทยาลัย และกิจการโดยเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย"³⁸

³⁶ "พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ" ที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย.

³⁷ กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 , ข้อ 7

³⁸ โปรดศึกษารายละเอียดจากพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ



อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย/สถาบัน

ในการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย โดยภาพรวมอาจสรุปอำนาจหน้าที่ที่คล้ายคลึงกันดังนี้³⁹

1. วางนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย
2. วางระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ด้านต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องการเงิน และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย
3. พิจารณาคำเนิการเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด
4. อนุมัติให้ปริญญาบัตร ประกาศนียบัตร และอนุปริญญาบัตร
5. พิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้ง รวม และยุบเลิกหน่วยงานในมหาวิทยาลัย เช่น บัณฑิตวิทยาลัย คณะ ภาควิชา ศูนย์ สถาบัน สำนัก
6. พิจารณาการรับหรือการยกเลิกสถาบันสมทบ
7. พิจารณาและคำเนิการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และตำแหน่งทางวิชาการในมหาวิทยาลัย
8. พิจารณาคำเนิการเกี่ยวกับงบประมาณของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย
9. หน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัย ที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ และนอกจากนี้จะเป็นเรื่องรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งระบุไว้เป็นการเฉพาะของแต่ละมหาวิทยาลัย

³⁹ พระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ในวรรค 2 ว่าด้วย "การดำเนินงาน"

อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยนั้น ส่วนใหญ่คล้ายคลึงกัน เนื่องจากการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัยนั้นเหมือนกัน จะต่างกันก็แต่รายละเอียดปลีกย่อยของแต่ละมหาวิทยาลัยว่าจะเน้นในเรื่องใดบ้าง ซึ่งเป็นไปตามจุดมุ่งหมายของแต่ละมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ จากประวัติความเป็นมาและโครงสร้างของแต่ละมหาวิทยาลัยนั้นแตกต่างกัน

อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยหากจะพิจารณาแต่เฉพาะอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัยที่กำหนดขึ้น โดยไม่ต้องพิจารณาจากกฎหมายอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องแล้ว จะเห็นว่าสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัย ได้โดยอิสระภายในขอบเขตของกฎหมายของมหาวิทยาลัย แต่ข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับการบริหารงานในมหาวิทยาลัยในหลายเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยไว้ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และเห็นว่าในบางเรื่องแม้จะผ่านการพิจารณาจากสภามหาวิทยาลัยแล้วก็ตาม แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากทบวงมหาวิทยาลัยก่อน นอกจากนี้ในเรื่องการบริหารงานบุคคล จะเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากอำนาจของสภามหาวิทยาลัยเรื่องดังกล่าวเกือบจะไม่มี ความสำคัญอะไรเลย เว้นแต่การแต่งตั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัย ส่วนเรื่องตำแหน่งทางวิชาการนั้น อำนาจในการพิจารณาอยู่ที่องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.)⁴⁰ อยู่แล้ว และเห็นว่าเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรซ้ำซ้อนกัน ซึ่งที่ถูกต้องควรจะกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจขององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ หากเห็นว่า ก.ม. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยแล้ว ในกฎหมายของมหาวิทยาลัยควร จะกำหนดแต่เพียงว่า การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ก็น่าจะเหมาะสมกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายของมหาวิทยาลัย แต่ก็ไม่สามารถทำอะไรได้ นอกจากนี้ยังมีเรื่องอื่น ๆ อีก เช่น การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ต้องผ่านการควบคุม และการพิจารณาอย่างเข้มงวดจากรัฐบาล

⁴⁰โปรดศึกษาจากกฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507.

เหมือนระบบราชการอื่น ๆ เพราะมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งเงินงบประมาณของรัฐบาล ยกเว้นมหาวิทยาลัยที่มีเงินรายได้เป็นของตนเองค่อนข้างมาก การบริหารงานต่าง ๆ จะมีความอิสระมากขึ้น เพราะเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณนั้น มหาวิทยาลัยจะเป็นผู้วางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารเงินรายได้ และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยเอง ⁴¹

3.2 ผู้บริหารมหาวิทยาลัย

การบริหารงานในมหาวิทยาลัยนั้น นอกจากสภามหาวิทยาลัยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว มหาวิทยาลัยจะต้องมีผู้บริหารมหาวิทยาลัยในตำแหน่งต่าง ๆ ⁴² เพื่อบริหารงานตามนโยบายของสภามหาวิทยาลัย และตามที่กฎหมายของมหาวิทยาลัยกำหนด ผู้บริหารมหาวิทยาลัย ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี หรืออาจมีผู้ช่วยอธิการบดี คณบดี รองคณบดี หัวหน้าภาควิชา หัวหน้าแผนกอิสระ ผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน สำนัก ผู้อำนวยการกอง เลขานุการคณะ หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ผู้บริหารงานสูงสุดของมหาวิทยาลัยคือ อธิการบดี งานของอธิการบดีนั้นย่อมมีลักษณะแตกต่างกันตามสภาพของแต่ละมหาวิทยาลัย

อธิการบดี

ผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดี ต้องเกี่ยวข้องกับผู้ที่บังคับบัญชาตั้งแต่อาจารย์ ในฐานะบุคลากรในสายงานหลักของมหาวิทยาลัย คือ สายงานวิชาการ และบุคลากรสายงานสนับสนุน วิชาการในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับสูง ถึงลูกจ้างของมหาวิทยาลัย งานของอธิการบดีจึงเป็นการดำเนินงานด้านวิชาการ และด้านบริหารต่าง ๆ เช่น การจัดหาและการใช้งบประมาณ การประชาสัมพันธ์ และการติดต่อกับนักศึกษาในฐานะกลุ่มประชากรภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นลักษณะงานที่กว้างขวาง ต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ที่กว้างไกล ⁴³

⁴¹โปรดศึกษารายละเอียดจากพระราชบัญญัติและระเบียบข้อบังคับของแต่ละมหาวิทยาลัย

⁴²รายละเอียดโปรดศึกษาจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของรัฐทั้ง 16 แห่ง

⁴³เรื่องเดียวกัน.

กฎหมายมหาวิทยาลัยของรัฐ ใ้บัญญัติถึงตำแหน่งอธิการบดีไว้ในลักษณะที่เหมือนกันว่า "ให้มีอธิการบดีคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบงานทั้งปวงของมหาวิทยาลัย⁴⁴ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้⁴⁵

1. ควบคุมดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
2. ควบคุมการเงิน การพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ระเบียบ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
3. เป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั่วไป
4. จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเสนอต่อสภามหาวิทยาลัย
5. หน้าที่อื่น ตามระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย หรือตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

นอกจากนี้อธิการบดียังเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบงานในสำนักงานอธิการบดี และมีรองอธิการบดี เพื่อทำหน้าที่ช่วยงานดังกล่าวตามที่จะได้รับมอบหมาย ในสำนักงานอธิการบดี มีกองต่าง ๆ และมีผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากอง เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบงานของกอง และในแผนกก็จะมืหัวหน้าแผนกรับผิดชอบงานของแผนก ลดหลั่นกันลงมาตามลำดับชั้น⁴⁶

กฎหมายของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ก็ใ้บัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดีไว้ในทำนองเดียวกันนี้

⁴⁴ "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522," มาตรา 19 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็บัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันนี้

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 21.

⁴⁶ กฎบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)ฯ ข้อ 11 (ก) (1) (2) (9) (11) (12)

อธิการบดีนั้นมิวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2-4 ปี แล้วแต่กฎหมายของมหาวิทยาลัย จะกำหนด แต่ส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ 2 ปี

กล่าวได้ว่าตำแหน่งอธิการบดีนั้น มีความสำคัญต่อการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานมหาวิทยาลัย ตามนโยบายและตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในมหาวิทยาลัย เกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายหลายระดับ งานของอธิการบดี จึงเป็นลักษณะงานที่กว้างขวาง ผู้ดำรงตำแหน่งต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ในหน้าที่ เป็นอย่างดี จึงจะบริหารงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้นการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงเป็นเรื่องสำคัญ แต่กฎหมายมหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดถึงวิธีการหรือขบวนการในการได้มา ไว้ชัดเจน การได้มาของตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัยระดับสูงสุดดังกล่าว เท่าที่เป็นไปตาม กฎหมาย⁴⁷ ซึ่งกำหนดไว้เหมือนกันทุกแห่งในขณะนี้คือ ได้มาด้วยการแต่งตั้ง สภามหาวิทยาลัย เป็นผู้ดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย

ผู้บริหารงานในมหาวิทยาลัย นอกจากอธิการบดีแล้วก็มีรองอธิการบดี หรือผู้ช่วย อธิการบดี หรือมีทั้งสองตำแหน่ง ตำแหน่งละหนึ่งคนหรือหลายคนก็ได้ เพื่อช่วยเหลือกิจการ ของอธิการบดีตามที่จะได้รับมอบหมาย ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย จะกำหนดไว้

การบริหารงานในระดับคณะ⁴⁸ มีคณบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบงาน ของคณะ และอาจมีรองคณบดีคนหนึ่งหรือหลายคนเพื่อช่วยกิจการที่คณบดีจะได้อบรมหมายในกรณี ที่มีการแบ่งภาควิชาในคณะหรือวิทยาลัย จะมีหัวหน้าภาควิชาเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบงาน ของภาควิชา การบริหารงานภายในคณะ จะมีคณะกรรมการประจำคณะซึ่งประกอบด้วย คณบดี เป็นประธาน รองคณบดี หัวหน้าภาควิชาในคณะฯ เป็นกรรมการ มีจำนวนตามที่กำหนดไว้

⁴⁷พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้ง 16 แห่ง

⁴⁸รายละเอียดโปรดศึกษาจากพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย ในหมวดที่ว่าด้วย เรื่อง "การดำเนินงาน"

ในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัยจะกำหนด และรับปรึกษา และให้ความเห็นแก่คณบดีในการบริหารงานในคณะ ซึ่งหน้าที่ส่วนใหญ่จะเป็นการบริหารงานทั่วไป และงานวิชาการ เช่นเดียวกับสภามหาวิทยาลัย แต่เป็นการบริหารงานในระดับรองลงมาก็คือระดับคณะ ผู้บริหารงานในระดับคณะ นอกจากที่กล่าวแล้วจะมีเลขานุการคณะ⁴⁹ เป็นผู้บังคับบัญชา และบริหารงานในสำนักงานเลขานุการคณะฯ

นอกจากนี้ในหน่วยงานอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ เช่น ศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก แต่ละหน่วยงานจะมีผู้บริหารตำแหน่งเทียบเท่าคณบดีเป็นผู้บังคับบัญชา และรับผิดชอบในการบริหารงาน ทั้งนี้เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนดไว้ เป็นต้น

การบริหารงานในมหาวิทยาลัย นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีองค์คณะบุคคลซึ่งไม่มีกฎหมายรองรับ แต่เป็นองค์ประชุมที่มีส่วนร่วมในการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่สำคัญที่สุดคือ ที่ประชุมคณบดี มีบางมหาวิทยาลัยได้ให้คำนิยามไว้ว่า "ที่ประชุมคณบดี" หมายถึง องค์ประชุมที่ประกอบด้วย อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์ หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และประธานสภาคณาจารย์⁵⁰ ซึ่งทำหน้าที่เป็นอนุกรรมการการเงินของสภามหาวิทยาลัย⁵¹ และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ก็มีสภาคณาจารย์ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้คล้ายคลึงกันคือ มีหน้าที่ให้คำปรึกษา และข้อเสนอแนะต่ออธิการบดี และหน้าที่อื่นตามที่สภามหาวิทยาลัย หรืออธิการบดีมอบหมาย ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย เลือกตั้งขึ้นจากคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัย⁵² สำหรับสภาคณาจารย์นี้ บางมหาวิทยาลัยก็ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่กำหนดเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง⁵³ เป็นต้น ที่กำหนดในกฎหมายก็จะทำหน้าที่ทำนองเดียวกันตามที่กล่าวมาแล้ว

⁴⁹กฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519)ฯ, ข้อ 11 (ค) (10)

⁵⁰"ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการเงินและการงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ.2526," ข้อ 4.

⁵¹เรื่องเดียวกัน, ข้อ 11.

⁵²"พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522," มาตรา 22 และพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ธานี และพระนครเหนือ พ.ศ.2529" มาตรา 16, 17

⁵³ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยรามคำแหง ว่าด้วยสภาอาจารย์ พ.ศ.2517.

การจัดองค์กรและโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทาง "ปทัสถาน"⁵⁴ นัยต่าง ๆ เป็นแนวทางในการออกคำสั่งแก่บุคลากรขององค์กร และบุคลากรเหล่านี้เชื่อฟังคำสั่งนั้นเพราะเล็งเห็นว่าเป็นประเพณีอันดีงามที่ตนเชื่อฟังและปฏิบัติตาม⁵⁵ เป็นองค์กรประเภทบริการ ซึ่งผู้ได้รับบริการเป็นผู้ได้รับประโยชน์เป็นส่วนใหญ่จากการดำเนินงานขององค์กร⁵⁶ การจัดองค์กรในมหาวิทยาลัยเป็นการจัดองค์กรวิชาการ (Academic organization) ที่ให้บริการทางด้านวิชาการ

⁵⁴"ปทัสถาน" (norms) หมายถึง "ความประพฤติที่คนประพฤติอยู่เป็นประจำ และเป็นไปตามแบบแผนที่สังคมกำหนดไว้ ซึ่งอาจจะเป็นในรูปของกฎข้อบังคับ (rules) ขนบธรรมเนียม (custom) ประเพณี (tradition) หรือค่านิยม (value) รวมทั้งกฎหมาย" ปทัสถานถือได้ว่าเป็นกฎเกณฑ์ในการควบคุมความประพฤติของบุคคลในกลุ่ม กฎต่าง ๆ เหล่านี้มีทั้งอย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ (formal and informal) ซึ่งในประเด็นแรกสร้างขึ้นโดยบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ของกลุ่ม ส่วนสิ่งที่นอกเหนือจากที่กล่าวนี้ย่อมจะเกิดขึ้น เพราะความต้องการของสมาชิกในกลุ่มเป็นการภายใน ซึ่งเราเรียกสิ่งนี้ว่า "ไม่เป็นทางการ" (informal) และปทัสถานนั้นทุกคนในกลุ่มจะต้องยอมรับ

(อรุณ รักรธรรม "องค์กรที่ไม่เป็นทางการ" เอกสารการสอนชุดวิชา พฤติกรรมมนุษย์ ในองค์กร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2517), หน้า 128-129.)

⁵⁵กุลธน ธนาพงศ์ธร, "องค์กรที่เป็นทางการ" เอกสารการสอนชุดวิชา พฤติกรรมมนุษย์ในองค์กร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2517), ในหน้า 105.

⁵⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 106.

เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความก้าวหน้า หรือความล้าหลังของวิชาการ ในยุโรปยุคกลาง องค์การวิชาการ ถูกครอบงำโดยพวกพระและศาสนจักร ซึ่งถือว่าเป็นอาณัติจักรของสวรรค์ (Colony of Heaven) และแยกตัวออกจากสังคม นักวิชาการซึ่งได้แก่พวกพระ ได้รับการจัดตั้งเป็นคณะตามสายงานของความเชี่ยวชาญ และสายการบังคับบัญชาของศาสนจักร และเป็นตัวถ่ายทอดความรู้ซึ่งเป็นมรดกตกทอดทั้งจากสมัยกรีกและโรมัน เจ้าคณะต่าง ๆ มีความเป็นอิสระต่อกันและการถ่ายทอดวิชาการมีรูปแบบของการฝึกฝน และส่งมอบให้กับศิษย์ที่อยู่ในความดูแล⁵⁷ ต่อมาหลังจากที่การศึกษาชั้นสูงเริ่มแยกตัวออกจากศาสนจักร และค่อย ๆ เปลี่ยนรูปแบบเป็นวิทยาลัย (College) ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและชุมชนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น วิทยาลัยกลายเป็นแหล่งแสวงหาวิชาชีพ เพื่อกลับไปประกอบอาชีพในภูมิภาคต่าง ๆ ของตน หลายวิทยาลัยได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนโดยขุนนาง หรือผู้ค้ำในท้องถิ่น⁵⁸ ต่อจากนั้นหลังจากระบบมหาวิทยาลัย (University) ได้รับการก่อตั้งขึ้นในศตวรรษที่ 16 ทำให้มหาวิทยาลัยได้รับการสนับสนุนโดยรัฐ และมีรูปแบบเกี่ยวกับโครงสร้างรัฐบาลกลาง⁵⁹

ได้กล่าวแล้วว่า มหาวิทยาลัยของไทยในยุคแรกนั้นได้รับอิทธิพลจากประเทศทางยุโรป ตะวันตก รัฐบาลเป็นผู้จัดตั้งและควบคุมดูแล มหาวิทยาลัยแห่งแรกของไทยที่ก่อตั้งขึ้นนี้ ได้มีการจัดตั้งคณะ และแยกวิชาต่าง ๆ ออกจากกันอย่างชัดเจน⁶⁰ แต่มหาวิทยาลัยก็ยังเป็นระบบราชการ⁶¹ (Bureaucracy) นักวิชาการรวมทั้งผู้บริหารมหาวิทยาลัย จึงอยู่ในกรอบของระบบราชการ

⁵⁷ โกวิทซ์ กังสันท์, "บทบาทของมหาวิทยาลัยในสังคมไทย" เอกสารประกอบการสัมมนา หลักสูตรการบริหารงานมหาวิทยาลัย, หน้า 26.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน.

⁶⁰ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 มาตรา

⁶¹ เจอร์รี แอล เกรย์ (Jerry L. Gray) กับ เอฟ เอ สตาร์เกอร์

(F.A. Starker) ให้สรุปลักษณะสำคัญของ "ระบบราชการ" ในทรรศนะของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ไว้ 7 ประการ คือ

1. การแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน กล่าวคือจะมีการแบ่งงานขององค์การออกเป็นหน้าที่ต่าง ๆ ตามตำแหน่งที่แตกต่างกัน การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งใด

ฉะนั้น การจ้คองค้การของมหาวิทยาลัยจึงอยู่บนพื้นฐานระหว่างระบบราชการ ซึ่งมีกรอบของความรับผิดชอบตามตัวบทกฎหมาย และมีเสถียรภาพที่มั่นคง กับระบบวิชาการ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักของการมีเสรีภาพทางวิชาการ มีความคิดและการปกครองที่อิสระ การควบคุมตนเอง มีรูปลักษณะการบริหารงานของระบบคณะกรรมการ ซึ่งทุกคนมีส่วนร่วม

จะพิจารณาถึงความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ มิใช่ความจงรักภักดี หรือความพึงพอใจเป็นส่วนบุคคล ดังนั้นผู้ปฏิบัติงานในทุกตำแหน่งจึงถือได้ว่าเป็นผู้ชำนาญเฉพาะด้านนั้น ๆ

2. การกำหนดค่าจ้างขึ้นการบังคับบัญชาไว้อย่างแน่นอน ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชา และผู้ใดเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

3. การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งแต่ละคนสามารถปฏิบัติหน้าที่ และความรับผิดชอบการกระทำของตนได้อย่างถูกต้อง

4. การกำหนดระเบียบวินัยและกฎข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้เป็นหลักประกันได้ว่าบุคคลทุกคนมีการประพฤติไปในแนวทางเดียวกัน และสอดคล้องสัมพันธ์กัน และทุกคนจะต้องเคารพปฏิบัติให้อยู่ภายในกรอบของระเบียบวินัย และกฎข้อบังคับเหล่านี้เช่นเดียวกัน

5. การให้ความดีความชอบต่าง ๆ จะต้องอยู่บนพื้นฐานของความรู้ความสามารถของบุคคลนั้น มิใช่ใช้หลักเกณฑ์อย่างอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์เป็นส่วนตัวมาเป็นหลักเกณฑ์พิจารณา

6. การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ทั้งนี้ เนื่องจากการมีลักษณะทางโครงสร้างของการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน อาจก่อให้เกิดปัญหาการประสานงานขึ้นได้ ดังนั้น จึงมีการรวมอำนาจไว้กับผู้บังคับบัญชาระดับสูง เพื่อจะได้ช่วยลบลบปัญหาการประสานงานให้เหลือน้อยที่สุด หรือให้หมดสิ้นไป

7. การบันทึกระเบียบเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้ให้การปฏิบัติงานของทุกคนเป็นแบบฉบับหรืออยู่ในมาตรฐานเดียวกัน จึงต้องมีการจัดทำระเบียบต่าง ๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อการค้นคว้าหรืออ้างอิงได้ในภายหลัง (กุลธน ธนาพงศ์ธร : เรื่องเดียวกัน

หน้า 111) และโปรดดู Jerry L. Gray & F.A. Starker, Organizational Behavior : Concepts and Applications, (Ohio : Charles E. Merrill, 1977)

อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยก็คือองค์การรูปแบบหนึ่งย่อมมีพฤติกรรมในเชิงการบริหาร กฎระเบียบข้อบังคับ สายการบังคับบัญชา รวมทั้งกระบวนการในการทำงาน และโครงสร้างของ อำนาจ เช่นเดียวกับองค์การโดยทั่วไป⁶² นอกจากนี้โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของ มหาวิทยาลัยยังเป็นปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดรูปแบบของการจัดองค์การมหาวิทยาลัยด้วย

โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัย

การแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัย/สถาบัน จะกำหนดโครงสร้างไว้ในกฎหมาย ของมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย/สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเกือบจะทุกแห่งได้บัญญัติ ถึงการแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า.-

" มหาวิทยาลัย อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

1. สำนักงานอธิการบดี
2. บัณฑิตวิทยาลัย
3. คณะ
4. วิทยาลัย

และอาจให้มีสถาบันเพื่อการวิจัย สำนัก ศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น เพื่อส่งเสริมวิชาการ เป็นส่วนราชการในมหาวิทยาลัยอีกด้วย

สำนักงานอธิการบดีอาจแบ่งส่วนราชการออกเป็นกอง และแผนก หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น

คณะและวิทยาลัย อาจแบ่งส่วนราชการเป็นภาควิชา และสำนักงานเลขานุการ บัณฑิตวิทยาลัย สถาบัน สำนัก และศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นอาจมี สำนักงานเลขานุการเป็นส่วนราชการได้

⁶² ธีร วิชัยศิริ, "ลักษณะบางประการของการบริหารมหาวิทยาลัย : ข้อวิพากษ์ เฉพาะนักบริหาร", หน้า 121.

(จาก Nicholas Henry, Public Administration and Public Affairs, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1975), pp.55-199)

กอง และสำนักงานเลขานุการ อาจแบ่งส่วนราชการเป็นแผนก หรือส่วนราชการ
ที่เรียกชื่ออย่างอื่น

สำหรับส่วนงานธุรการของสำนักงานอธิการบดี บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย สถาบัน
สำนักและศูนย์ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น อาจแบ่งเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นก็ได้⁶³

มีบางมหาวิทยาลัยแบ่งส่วนราชการแตกต่างจากที่กล่าวมา คือ มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช ซึ่งกำหนดให้ "มหาวิทยาลัยอาจมีส่วนราชการดังนี้

1. สำนักงานอธิการบดี
2. สถาบันเพื่อการวิจัย และสำนัก เพื่อส่งเสริมการศึกษาหรือเพื่อบริการทาง
วิชาการ

สำนักงานอธิการบดี อาจแบ่งส่วนราชการเป็นกอง และแผนก หรือส่วนราชการ
ที่เรียกชื่ออย่างอื่น

สถาบันและสำนัก อาจแบ่งส่วนราชการเป็นศูนย์ ฝ่าย และสำนักงานเลขานุการ
ศูนย์ ฝ่าย และสำนักงานเลขานุการ อาจแบ่งส่วนราชการเป็นแผนก หรือส่วนราชการ
ที่เรียกชื่ออย่างอื่น" ⁶⁴

ส่วนที่แตกต่างอย่างชัดเจนคือ ไม่ได้มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นคณะ เหมือน
มหาวิทยาลัยอื่น ๆ แต่แบ่งออกเป็นสถาบัน และสำนัก นอกจากนี้มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
ยังมีสภาวิชาการ ⁶⁵ ซึ่งเมื่อศึกษาจากอำนาจหน้าที่ ⁶⁶ แล้ว คล้าย ๆ กับเป็นสภาที่ปรึกษาทาง
ด้านวิชาการของมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะเนื่องจากระบบโครงสร้างของมหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช เป็นมหาวิทยาลัยระบบเปิดแบบไม่มีชั้นเรียน ฉะนั้น การจัดโครงสร้างของ
มหาวิทยาลัยจึงมีบางส่วนที่แตกต่างออกไป

⁶³"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.2521", มาตรา 8.

⁶⁴"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ.2521", มาตรา 8.

⁶⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16.

⁶⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 18.

จะเห็นว่าการจัดองค์การและการแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัยเป็นไปตามหลักการที่ว่าต้องพิจารณาถึงการค้าเนินงานตามภาระกิจ หรือจุดมุ่งหมายหลักของมหาวิทยาลัย 4 ประการ และจากลักษณะงานดังกล่าว จึงเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดโครงสร้างขององค์การที่เป็นมหาวิทยาลัย

จากโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในมหาวิทยาลัย/สถาบัน และการกำหนดควำนำงหน้าทีของหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าว หน่วยงานที่ทำหน้าที่หลัก (Line) คือ หน่วยงานที่ดำเนินการสอนและวิจัย อันได้แก่ คณะ หรือฝ่ายวิชาการต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยอาจารย์งานสอน และงานวิจัย แม้จะดูเหมือนว่าเป็นคนละงานที่จริง แต่แท้จริงแล้วเป็นงานเดียวกัน โดยเป็นอุปกรณ์ของกันและกัน ส่วนใหญ่ที่ดำเนินการโดยคนประเภทเดียวกัน คืออาจารย์นั่นเอง เพราะขณะที่อาจารย์สอนนั้น ต้องศึกษาค้นคว้าไปด้วยในเวลาเดียวกัน แต่บางครั้งงานวิจัยอาจแยกจากงานสอนเป็นการชั่วคราวได้ เช่น การที่อาจารย์ทำการวิจัยเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยมีเวลาวิจัยเป็นเอกเทศเป็นครั้งคราว ⁶⁷

นอกจากหน่วยงานหลักแล้ว ก็มีหน่วยงานช่วย (Auxiliary) กล่าวคือ หน่วยงานอย่างอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการเพื่อให้งานสอนและวิจัย ดำเนินไปด้วยดีแล้ว ก็จัดเป็นงานช่วยทั้งสิ้น ดังนั้นหน่วยงานช่วยของมหาวิทยาลัย จึงได้แก่หน่วยงานบริการของมหาวิทยาลัย และคณะ ⁶⁸ ซึ่งได้แก่สำนักงานอธิการบดี และสำนักงานเลขานุการคณะ ที่ให้บริการด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการเรียนการสอน และการบริการนักศึกษาเป็นต้น

หน่วยงานอีกประเภทหนึ่งคือ หน่วยปรึกษา (Staff) ซึ่งได้แก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ คัดและวางแผนเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานของหัวหน้าสูงสุดคืออธิการบดี หน่วยปรึกษานี้ไม่ใช่หน่วยปฏิบัติอย่างหน่วยช่วย แม้ว่าในบางครั้งหน่วยปรึกษาอาจจะมีเจ้าหน้าที่หลายคนที่มีมือทำงานเป็นประจำ เช่นทำงานวางแผนต่าง ๆ ก็ตาม ในต่างประเทศจะมีหน่วยปรึกษาหลายชนิด ตามแต่ความจำเป็น เช่น สภาอาจารย์ สภาคณบดี สภานักศึกษา และ

⁶⁷อมร รักษาสิทธิ์, "การจัดหน่วยงานในวิทยาลัยตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์", หน้า 3.

⁶⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

คณะกรรมการบริหารเป็น⁶⁹ สำหรับมหาวิทยาลัยในประเทศไทย หน่วยปรึกษาคงกล่าว มหาวิทยาลัยบางแห่งอาจไม่มี สภาคณาจารย์นั้น บางมหาวิทยาลัยก็กำหนดไว้ในกฎหมายของ มหาวิทยาลัยอย่างชัดเจน เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า ทั้ง 3 แห่ง แต่บางแห่งก็ตั้งขึ้นตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นต้น

ฉะนั้น โครงสร้างของการจัดองค์การในหน่วยงานมหาวิทยาลัย จึงเป็นโครงสร้าง แบบหน่วยงานหลักและหน่วยงานช่วย หรือสนับสนุน หรือหน่วยงานที่ปรึกษาคงกล่าวแล้ว เป็นองค์การ ที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สองกลุ่มที่ต่างมีอำนาจหน้าที่ตามชนิดของงานที่ได้รับมอบหมายต่างกัน⁷⁰ ในส่วนของหน่วยงานประเภทที่สามนั้น โดยที่มหาวิทยาลัยไทยยังขาดหน่วยปรึกษาคงกล่าวอยู่มาก บางแห่งก็เกือบไม่มีเลย⁷¹

อนึ่ง การจัดองค์การในมหาวิทยาลัยมีส่วนสัมพันธ์กันกับการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยที่มีคณะกรรมการบริหารต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทมากในการบริหารงานในแต่ละระดับ คงได้กล่าวแล้ว ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารระดับต่าง ๆ ในหน่วยงานของมหาวิทยาลัย จึงเป็นไปในลักษณะของผู้ร่วมงานมากกว่าลักษณะของผู้บังคับบัญชา กับผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นข้อที่ แตกต่างจากระบบราชการอื่น

ดังนั้นการจัดองค์การ และการแบ่งส่วนราชการในมหาวิทยาลัย จึงมีลักษณะที่ต่างจาก หน่วยงานราชการอื่นโดยทั่วไปคงกล่าว โดยเฉพาะส่วนราชการในระดับกรมต่าง ๆ ซึ่งเป็น หน่วยงานที่มีฐานะเท่าเทียมกันกับมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้การแบ่งส่วน ราชการในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นั้น ให้ดำเนินไปตามกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยนั้น ๆ⁷² แต่สำหรับส่วนราชการในกรมต่าง ๆ กฎหมายกำหนดให้แบ่งส่วนราชการในกรมซึ่งสังกัดหรือ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ดังนี้⁷³

"1. สำนักงานเลขาธิการกรม 2. กอง 3. แผนก

กรมใดมีความจำเป็น หรือเหตุผลพิเศษจะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเทียบเท่ากอง หรือแผนกก็ได้"

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

⁷⁰ สุวดี ปภากัจน์, "การจัดโครงสร้างองค์การ", หน้า 29.

⁷¹ อมร รักษาสิทธิ์, "การจัดหน่วยงานในมหาวิทยาลัยตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์", หน้า 5.

⁷² "ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515", ข้อ 68.

⁷³ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 31.

หลักการจํากัดการในลักษณะทั่วไปจะมีวัตถุประสงค์ มีการแบ่งแยกงานออกไปตามลักษณะหน้าที่ของงาน (Function) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการที่จะจัดและมอบหมายให้บุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่ในโครงสร้างขององค์การที่กำหนดไว้ ซึ่งแต่ละหน่วยงาน แต่ละตำแหน่งย่อมมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบต่างกันไป ทำให้เกิดสถานภาพ (Status) ของแต่ละบุคคลที่ไปดำรงตำแหน่งที่จัดไว้ด้วยต่างกันไป แต่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอยู่⁷⁴ และความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันนี้ ก็จะมีสายการบังคับบัญชาและลำดับชั้นการบังคับบัญชาเกิดขึ้น

สายการบังคับบัญชา คือความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจหน้าที่โดยตรงจากผู้บังคับบัญชาลงมายังผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตลอดทั่วทั้งองค์การ เกิดขึ้นด้วยกระบวนการของการมอบหมายงาน (delegation) ในการรับมอบบางส่วนของความรับผิดชอบ และอำนาจหน้าที่จากผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาก็จะมีข้อผูกพันที่จะเชื่อฟังการบังคับบัญชา (Command) โดยตัวผู้บังคับบัญชาอยู่ในความสัมพันธ์แบบงานหลัก และผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ในความสัมพันธ์แบบสนับสนุน ต่อผู้เป็นนาย⁷⁵ หรือผู้บังคับบัญชา

ผู้บังคับบัญชา คือ "บุคคลที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาและสั่งการให้บุคคลอื่นตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปปฏิบัติตาม" ฉะนั้น คำว่า ผู้บังคับบัญชา จึงหมายถึงบุคคลที่เป็นหัวหน้า ตั้งแต่ระดับหัวหน้าแผนก หัวหน้ากองไปจนถึงหัวหน้ารัฐบาล⁷⁶

ลำดับชั้นการบังคับบัญชา นั้นหมายความว่า ชีตชั้นแห่งอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับ คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูง มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการเจ้าหน้าที่ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา และต้องรับผิดชอบในกิจการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติไปในหน้าที่หรือตามคำสั่งตน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยมีวินัยเป็นเครื่องบังคับ⁷⁷ ในระบบราชการนั้นลำดับชั้นการบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ที่มีอำนาจ โดยเฉพาะในระบบการรวมอำนาจ

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน .

⁷⁵ สุวดี ปภาพจน์ , "การจัดโครงสร้างองค์การ" เอกสารประกอบการสัมมนา
หลักสูตร การบริหารงานมหาวิทยาลัย, หน้า 7.

⁷⁶ ชูศักดิ์ เทียงตรง, ; การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 227.

⁷⁷ ประยูร กาญจนกุล, "คำบรรยายกฎหมายปกครอง" หน้า 123.

การปกครองบังคับบัญชาในองค์การที่เป็นมหาวิทยาลัยและ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นั้น
กฎหมายได้กำหนดดังนี้

ในมหาวิทยาลัย กฎหมายมหาวิทยาลัยต่าง ๆ บัญญัติไว้คล้ายคลึงกันมาก คือ "ให้มี
อธิการบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบงานทั้งปวงของมหาวิทยาลัย และอาจมี
รองอธิการบดี หรือผู้ช่วยอธิการบดี หรือมีทั้งรองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดีคนหนึ่งหรือ
หลายคน เพื่อช่วยกิจการที่อธิการบดีจะมอบหมายก็ได้⁷⁸ มีพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย
ต่าง ๆ ได้แก่ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ สถาบัน
เทคโนโลยีพระจอมเกล้าฯ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัย
รามคำแหง มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ได้กำหนดไว้เพิ่มเติมอีกว่า
"เพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชา ให้ถือว่าอธิการบดีเป็นอธิบดี และรองอธิการบดีเป็นรองอธิบดี
ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอื่น ๆ "

ในหน่วยงานระดับรองลงมาเช่น คณะ ศูนย์ สถาบัน สำนัก ภาควิชา กฎหมายก็กำหนด
ให้มีผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ และบริหารงานในส่วนนั้น ๆ ดังได้กล่าวแล้ว

ในส่วนราชการที่เป็นกรม กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนด
ให้ "กรมมีอธิบดีเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม
และจะให้มีรองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดี หรือมีทั้งรองอธิบดีและผู้ช่วยอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ
และช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการแทนก็ได้⁷⁹ นอกจากนี้ก็มีหัวหน้าหน่วยงานในระดับรองลงมา
ทำหน้าที่ลัดหลันกัน และปกครองบังคับบัญชากันตามลำดับชั้นตามที่ได้รับมอบหมาย และตามที่
กฎหมายกำหนดไว้

จากความแตกต่างกันในลักษณะโครงสร้างของอำนาจในการบังคับบัญชา ลักษณะงาน
และวัฒนธรรมของผู้ปฏิบัติงาน จึงมีผลทำให้ขอบเขตและวิธีการของการใช้อำนาจบริหารงาน

⁷⁸ "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522", มาตรา 19.

⁷⁹ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515", ข้อ 32.

ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย มีลักษณะแตกต่างกับของผู้บริหารส่วนราชการอื่น ๆ แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ตำแหน่งอธิการบดีเทียบเท่ากับตำแหน่งอธิบดี ตำแหน่งรองอธิการบดีเทียบเท่ากับตำแหน่งรองอธิบดีก็ตาม และมีนักวิชาการบางท่านเห็นว่า⁸⁰ ตำแหน่งคณบดีและผู้อำนวยการสำนัก หรือสถาบันเทียบเท่ากับตำแหน่งผู้อำนวยการกอง และตำแหน่งหัวหน้าภาควิชาเทียบเท่ากับตำแหน่งหัวหน้าแผนก แต่ในการปฏิบัติราชการ อธิบดี ผู้อำนวยการกอง และหัวหน้าแผนก ในฐานะผู้บังคับบัญชาระดับต่าง ๆ สามารถใช้อำนาจตามตำแหน่งสั่งการ และควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาได้อย่างเต็มที่ แต่อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี และหัวหน้าภาควิชา กลับประสบข้อจำกัดต่าง ๆ ไม่อาจใช้อำนาจตามตำแหน่งสั่งการ และควบคุมการปฏิบัติงานหลักต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยได้ เหมือนกับผู้มีตำแหน่งระดับเดียวกันในส่วนราชการอื่น ๆ

ทั้งนี้ จากการที่กฎหมายของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้กำหนดให้การบริหารงานในมหาวิทยาลัยมีคณะกรรมการบริหารในระดับต่าง ๆ นับตั้งแต่ มีสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไป และกิจการเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอำนาจดังกล่าวครอบคลุมกิจการการบริหารงานของมหาวิทยาลัยแทบจะทุกเรื่อง แม้การบริหารงานบุคคลในบางเรื่อง เช่น การดำเนินการ และการแต่งตั้ง และถอดถอนผู้บริหารมหาวิทยาลัย รวมทั้งตำแหน่งทางวิชาการบางระดับก็เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ส่วนการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระดับมหาวิทยาลัย ก็มี อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย เป็นผู้ดำเนินการรองจาก ก.ม. ทั้งนี้โดยมีอธิการบดี ซึ่งเป็นผู้บริหารและผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบในการบริหารงานทั้งปวงของมหาวิทยาลัย เข้าไปร่วมบริหารงานในคณะกรรมการดังกล่าวโดยตำแหน่งด้วย ในระดับคณะก็มีคณะกรรมการประจำคณะ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและระเบียบของคณะ ด้วยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัย รวมทั้งการกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอนภายในคณะ

⁸⁰ ชาติชาย ณ เชียงใหม่, "บทบาทการบริหารงานของคณบดี : ความขัดแย้งในบทบาทที่มีผลต่อพฤติกรรมการบริหาร" เอกสารประกอบการสัมมนาการบริหารมหาวิทยาลัย, หน้า 1.

เสนอต่อสภามหาวิทยาลัย รับปรึกษาและให้ความเห็นแก่คณบดี ทั้งนี้โดยมีคณบดีเป็นผู้บริหาร และเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับคณะ ร่วมกับหัวหน้าภาควิชาต่าง ๆ และคณบดีโดยตำแหน่งก็เป็น ประธานในคณะกรรมการประจำคณะด้วย นอกจากนี้ก็มีสภาคณาจารย์ของแต่ละมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจจะกำหนดขึ้นโดยกฎหมาย หรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยแล้วแต่กรณี อนึ่งนอกจาก คณะกรรมการที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ คือ โดยกฎหมายนอกจากที่ได้กล่าวแล้ว ก็ยังมี ที่ประชุมต่าง ๆ ที่ร่วมบริหารมหาวิทยาลัย ซึ่งยังไม่มีกฎหมายรองรับ เช่น ที่ประชุมอธิการบดี ที่ประชุมคณบดี ซึ่งให้คำแนะนำแก่อธิการบดีในการบริหารมหาวิทยาลัยและกลั่นกรองเรื่องต่าง ๆ ก่อนเข้าสู่สภามหาวิทยาลัย เช่น หลักสูตร ข้อบังคับต่าง ๆ จากลักษณะของการบริหารมหาวิทยาลัย โดยมีคณะกรรมการบริหาร และที่ประชุมต่าง ๆ เข้ามาร่วม จึงทำให้การใช้อำนาจของผู้บริหาร มหาวิทยาลัย ไม่อาจใช้อำนาจตามตำแหน่งสั่งการ และควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บังคับบัญชา ได้อย่างเข้มงวด เหมือนกับผู้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันในส่วนราชการอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมดังกล่าว ทำให้การใช้อำนาจในมหาวิทยาลัยนั้น มีการ ถ่วงดุลย์และคานอำนาจกันอยู่ระหว่างผู้บริหารและคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับลักษณะขององค์การและอำนาจหน้าที่

โดยทั่วไปแล้ว เป็นที่เข้าใจกันว่าการบริหารงานแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวความคิด ที่มีลักษณะแข็ง หรือถ่วงดุล (antithesis) กับการบริหารงานในรูประบบราชการ ระบบราชการมีลักษณะเด่นที่ขึ้นอยู่กับการใช้กฎหมายระเบียบแบบแผน และวิธีการปฏิบัติงาน ที่กำหนดไว้แน่นอนเป็นกรอบ ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งของแต่ละบุคคล ลดหลั่นลงมาตามลำดับชั้น อย่างไม่เท่าเทียมกัน และใช้ลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาในแนวตั้ง เป็นเค้าโครง และใช้การติดต่อสื่อสารอย่างเป็นทางการ การวินิจฉัยสั่งการ เป็นแนวรวมศูนย์ อยู่ที่ตัวผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ขององค์การระดับรองลงมาปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การนำ การควบคุม บังคับบัญชา⁸¹ แต่ลักษณะขององค์การและการใช้อำนาจหน้าที่ในองค์การมหาวิทยาลัย

⁸¹ ปฐม มณีโรจน์, "การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัยไทย : บัณฑิต เอื้ออำนจ ภาวะจำกัดและปัญหา", หน้า 101.

ทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัยนั้น แตกต่างกับที่กล่าวมาแล้ว ฉะนั้น การบริหารงานในมหาวิทยาลัย ในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมงาน ควบคุมบุคลากรในมหาวิทยาลัย จะกระทำอย่าง เชื่อมงวดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกอย่างเหมือนกับระบบราชการอื่น ๆ นั้น ไม่อาจกระทำได้ ทั้งนี้โดยวิเคราะห์จากกฎหมายตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับอาจารย์ของมหาวิทยาลัย มีลักษณะเป็น ผู้ประสานงาน หรือผู้ร่วมงานกันมากกว่าที่จะเป็นผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แม้อกฎหมาย มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จะกำหนดว่าอธิการบดี และคณบดี หัวหน้าภาควิชา เป็นผู้บังคับบัญชา แต่ในทางปฏิบัติและตามธรรมเนียมของมหาวิทยาลัย ต่างถือกันว่าอธิการบดี คณบดี และหัวหน้า ภาควิชา แม้มีหน้าที่รับผิดชอบในมหาวิทยาลัยและคณะ ภาควิชา เหมือนกับหน่วยงานอื่น ๆ ในกระทรวง ทบวง กรม แต่ได้ตำแหน่งมาจากการเลือกตั้ง การเลือกสรร⁸² หรือการสรรหา จึงมักจะปฏิบัติตนเปรียบเสมือนเป็น ผู้ประสานงาน หรือผู้ทำหน้าที่บูรณาการ ต้องการความคิดเห็น และการปฏิบัติงานจากอาจารย์ทุกฝ่าย เพราะลักษณะงานของมหาวิทยาลัยเป็นภารกิจที่ต้องการ ความคิดริเริ่ม การมีภาวะสร้างสรรค์ การทำงานเป็นทีม การใช้ความรู้และทักษะจากอาจารย์ ทุกคน โดยที่มหาวิทยาลัยไม่สามารถจะมองข้ามความสำคัญของอาจารย์แม้เพียงคนเดียว⁸³ เพราะ อาจารย์ซึ่งถ้าจะนับตามหลักสายงานก็เป็นผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา ย่อมเป็นคนมีความรู้ความคิดมากที่สุด อยู่แล้ว จะได้คนมีความรู้ความสามารถสูงกว่ามาเป็นนายบังคับบัญชาจึงย่อมจะหาไม่ได้ ดังนั้น การบังคับบัญชาในมหาวิทยาลัยจึงตกอยู่ในลักษณะเป็นเพียงการนำในบรรดาผู้ที่เสมอกันเท่านั้น จะบังคับบัญชาอย่างนายลูกน้องหาได้ไม่⁸⁴

⁸²ระเบียบมหาวิทยาลัยขอนแก่นว่าด้วย, "การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งบริหาร ในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2521 และโปรดศึกษาจากระเบียบของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในเรื่องดังกล่าว

⁸³อุทัย เลาหวิเชียร, "การจัดหน่วยงาน และการปรับปรุงระบบงานของมหาวิทยาลัย และคณะ", เอกสารประกอบการสัมมนา หลักสูตร การบริหารงานมหาวิทยาลัย, หน้า 2.

⁸⁴อมร รักษาสิทธิ์, "การจัดหน่วยงานในมหาวิทยาลัย ตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์", หน้า 2.

2. เนื่องจากการบริหารงานในมหาวิทยาลัย นอกจากผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยแล้วยังประกอบด้วยคณะกรรมการต่าง ๆ ได้แก่สภามหาวิทยาลัย คณะกรรมการประจำคณะ สภาคณาจารย์ ที่ประชุมคณบดี ฉะนั้นการบริหารงานของมหาวิทยาลัยจึงเป็นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม เพราะงานวิชาการต้องการความร่วมมือจากอาจารย์ทุกคน กิจกรรมทางวิชาการไม่ว่าจะเป็น การสอน การวิจัย หรือการบริการชุมชน มหาวิทยาลัยต้องการการมีส่วนร่วมจากสมาชิกทุกคน เช่น การกำหนดนโยบาย การวางแผน การตัดสินใจ และร่วมกันปฏิบัติ มีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นไว้ว่า บางคณะของบางมหาวิทยาลัยจะให้อำนาจกับคณบดีทุกอย่าง ยกเว้นเรื่อง การพิจารณาความดีความชอบ การให้อาจารย์ไปปฏิบัติงาน หรือศึกษาต่อ การเชิญอาจารย์ภายนอกมาบรรยาย การรับอาจารย์ใหม่เป็นต้น ซึ่งเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสำคัญ ๆ จึงต้องให้คณาจารย์เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การให้เข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวเท่ากับให้อาจารย์ทุกคนทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์จึงมีลักษณะเป็นแนวนอน ⁸⁵

3. มหาวิทยาลัยต้องการพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการ ฉะนั้น อาจารย์ต้องมีความเป็นอิสระในด้านความคิดเห็นไม่ว่าจะเป็นด้านการสอน การพูด หรือการวิจัยในสาระสำคัญของวิชาการ จะไม่มีการโอนเอียงกับลัทธินิยม หรืออุดมการณ์ใด ๆ ความคิดอิสระของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย และความเป็นกลางทางวิชาการจึงเป็นปัจจัยอีกอันหนึ่งที่ผลักดันให้มหาวิทยาลัยจำต้องเปิดโอกาสให้แบบการปกครองเป็นไปในรูปเสรี เพราะเป้าหมายสำคัญของอาจารย์ที่ดีคือ "ความเป็นเลิศทางวิชาการ" ⁸⁶ นอกจากนี้ สายการบังคับบัญชาในมหาวิทยาลัยในระดับต่าง ๆ นั้น ไม่ได้เป็นไปตามระบบอาวุโส ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งบริหารมาจากการแต่งตั้ง แต่ผู้บริหารมหาวิทยาลัยได้มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งการได้มาเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบของแต่ละมหาวิทยาลัย ยกเว้นผู้บริหารที่ดำรงตำแหน่งตามสายงานโดยตรง เช่น ผู้อำนวยการกอง

⁸⁵ อุทัย เลาหวิเชียร, "การจัดหน่วยงาน และการปรับปรุงระบบงานของมหาวิทยาลัยและคณะ", หน้า 3-4.

⁸⁶ อุทัย เลาหวิเชียร, "องค์การและการบริหารงานในมหาวิทยาลัย" การบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย, หน้า 82-84.

หัวหน้ากอง เลขานุการคณะ หัวหน้าแผนก ผู้บริหารในมหาวิทยาลัยจึงไม่ได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งทางค้ำบริหารเหมือนข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ⁸⁷ แต่รับเงินเดือนตามตำแหน่งในสายงานตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และเงินสมนาคุณตามตำแหน่ง เว้นแต่ผู้บริหารในสายงานที่ตั้งแล้วแล้ว และอธิการบดีนั้นเมื่อได้รับเงินเดือนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งรองศาสตราจารย์ขึ้นไป ในขณะที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวให้ได้รับเงินเดือนจนถึงขั้นสูงสุดของตำแหน่งศาสตราจารย์ได้⁸⁸ ฉะนั้นผู้ที่มิใช่วิชาชีพเช่นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยจะคิดเสมอว่าต้องรับผิดชอบต่อมาตรฐานของงาน ทั่วไปของวิชาชีพของตน และเห็นความสำคัญของมาตรฐานของงานหรือความเป็นเลิศทางวิชาการมากกว่าเป้าหมายรวมขององค์การ แม้เป้าหมายรวมขององค์การจะสำคัญ แต่ก็ยังรองจากการปฏิบัติงานในเรื่องของวิชาชีพ⁸⁹

อาจสรุปได้ว่า การจัดองค์การในมหาวิทยาลัยนั้น จัดตามลักษณะของงาน ตามหน้าที่ของหน่วยงาน โดยพิจารณาจากภารกิจที่สำคัญ 4 ประการ ของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก ซึ่งรายละเอียดต่าง ๆ จะกำหนดไว้โดยกฎหมายพิเศษของมหาวิทยาลัย อันเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง การบริหารงานในมหาวิทยาลัย จึงเป็นไปในรูปขององค์การแบบแนวนอนกล่าวคือ มีคณะกรรมการในการบริหารงาน อาทิ สภามหาวิทยาลัย อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย ที่ประชุมคณบดี กรรมการประจำคณะ เป็นต้น คณาจารย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน แต่ฝ่ายบริหารต้อง "เป็นหนึ่งในความเท่าเทียม" (First Among Equals)⁹⁰ โดยมีอธิการบดีและคณบดี หัวหน้าภาควิชาฯ เป็นนักบริหารที่มีฐานะเป็นหนึ่งในความเท่าเทียมนั้น ส่งเสริมให้อาจารย์เห็นความสำคัญของวิชาชีพ ส่งเสริมให้มีบรรยากาศของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม⁹¹ โดยองค์การหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ เช่น สภามหาวิทยาลัย

⁸⁷ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518", มาตรา 32 และ 37.

⁸⁸ กฎทรง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ข้อ 15 (ค)

⁸⁹ อุทัย เลาหวิเชียร, "การจัดหน่วยงานและการปรับปรุงระบบงานของมหาวิทยาลัยและคณะ", หน้า 4-5.

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

⁹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

อธิการบดี หรือคณาจารย์ สัมครใจและยินยอมกระจายอำนาจที่ตนมีอยู่ให้แก่สมาชิกในประชาคม
ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการใช้ ทั้งในขั้นตอนการพิจารณา การตัดสินใจ การลงมือปฏิบัติ และ
ขั้นตอนการรับผลการปฏิบัติ การมีส่วนร่วมจึงจะเป็นไปได้ และบังเกิดขึ้น⁹² และต้องมีความ
ร่วมมือร่วมใจกันอย่างแท้จริง นั่นคือต้องมีการตกลงใจอย่างแท้จริง ร่วมกันในแบบที่เรียกว่า
"ยินยอมพร้อมใจ" (consensus) ลักษณะการแบบนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกในองค์การ
มีจิตใจเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง⁹³

อย่างไรก็ตามแม้มหาวิทยาลัยจะมีรูปแบบการปกครองบังคับบัญชาตามที่กฎหมายกำหนดไว้⁹⁴
เหมือนกับหน่วยราชการอื่น ๆ แต่ความเป็นจริงมหาวิทยาลัยมีวิธีการปกครองบังคับบัญชาที่ไม่เข้มงวด
เนื่องจากอาศัยจารีตประเพณีที่ยึดถือความเป็นอิสระและลักษณะงาน โดยเฉพาะของมหาวิทยาลัยเป็น
หลักสำคัญ ผู้บริหารมหาวิทยาลัยส่วนมากไม่ได้ปกครองบังคับบัญชาคณาจารย์ ทำนองเดียวกับ
ผู้บริหารของข้าราชการประเภทอื่น ๆ เนื่องจากตระหนักที่ว่างานของมหาวิทยาลัยต้องการความ
คิดอิสระ ความร่วมมือร่วมใจ และร่วมความคิดจากบุคคลทุกฝ่าย รวมทั้งคณาจารย์ ศิษย์เก่า คณะ-
กรรมการมหาวิทยาลัย กรรมการคณะ และนิสิตนักศึกษาเป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าตำแหน่งผู้บริหาร
ของมหาวิทยาลัย จะมีอำนาจหน้าที่เหมือนกับตำแหน่งผู้บริหารในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
ก็จริง แต่การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในมหาวิทยาลัยมีลักษณะที่แตกต่างกับของระบบราชการ
อื่น ๆ ฉะนั้น การควบคุมบังคับบัญชาที่เข้มข้นย่อมทำไม่ได้ในระบบมหาวิทยาลัย แม้จะมีกฎหมาย
กำหนดไว้ก็ตาม ทั้งนี้ เนื่องจากประวัติความเป็นมาและธรรมชาติของมหาวิทยาลัยนั้น มีลักษณะ
การปกครองแบบกระจายอำนาจ ต้องการความอิสระในการบริหารงาน เพื่อพัฒนาความเป็นเลิศ
ในทางวิชาการ การบริหารงานในมหาวิทยาลัยจึงมักมีแนวโน้มที่จะเลือกปฏิบัติตามระบบประเพณี
ที่สืบทอดกันมา คือยึดถือความอิสระเป็นหลักสำคัญและมีเสรีภาพทางวิชาการ

⁹² ปฐม มณีโรจน์, "การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมในมหาวิทยาลัยไทย : ปัจจัย
เอื้ออำนวย ภาวะจำกัด และปัญหา", หน้า 103.

⁹³ ทองศรี กัญญา ณ อยุธยา, "อีกทัศนะหนึ่งของการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม", หน้า 139.

⁹⁴ เป็นราชการบริหารส่วนกลางตามหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งมีหลักของการ
ปกครองบังคับบัญชาให้อยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลาง โดยมีการควบคุมบังคับบัญชากันตามลำดับชั้น
ของสายการบังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ที่มีอำนาจในการบังคับบัญชา และวินิจฉัยสั่งการตาม
อำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนที่ 2

โครงสร้างกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ในส่วนนี้เป็นส่วนที่ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 บท ในบทแรกจะศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างของการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย อันได้แก่หลักการต่าง ๆ รวมทั้งกระบวนการบริหารงานบุคคลโดยสังเขป เฉพาะที่สำคัญเพื่อ เป็นแนวทางให้ผู้สนใจได้ทำการศึกษาค้นคว้า โดยละเอียดในแต่ละเรื่องต่อไป ส่วนในบทหลังจะศึกษาถึงโครงสร้างขององค์การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่ขององค์การ อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา รวมทั้งศึกษาถึงองค์การหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย/สถาบันด้วย

การศึกษาในส่วนนี้จะทำให้ทราบถึงโครงสร้างทางกฎหมายการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยที่เป็นหลักใหญ่ ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายที่ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มีความเหมาะสมกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยหรือไม่ เพียงใด เพื่อเสนอแนะการปรับปรุงแก้ไขหากพึงมีในบทต่อไป .