



บทที่ 2

มหาวิทยาลัยในโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน  
หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เพื่อให้ได้เข้าใจถึงสถานภาพทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยในโครงสร้างของ  
การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้นในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงหลักหรือทฤษฎีทางกฎหมาย  
ที่ได้นำมาใช้ในการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีอยู่ 2 หลักใหญ่ ๆ  
ด้วยกัน คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง ( centralization ) และหลักการกระจาย  
อำนาจปกครอง ( Decentralization ) และศึกษาถึงการนำหลักดังกล่าวมาใช้ในการ  
จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เข้าใจถึงรูปแบบการปกครองของประเทศไทย ซึ่งจะ  
มีส่วนช่วยอธิบายถึงโครงสร้าง และรูปแบบของมหาวิทยาลัยให้กระจ่างชัดยิ่งขึ้น

การบริหารราชการแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองรัฐ ซึ่งหมายถึงการจักร  
หรือคำเนิการปกครองประเทศ เป็นเรื่องของการใช้อำนาจ 2 ระดับ คือ ระดับกำหนด  
นโยบาย และระดับดำเนินการตามนโยบาย อำนาจในการกำหนดนโยบายนั้น เป็นอำนาจสูงสุด  
ในการปกครองประเทศ ซึ่งในฝ่ายบริหารนั้นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย  
ดังกล่าว ส่วนอำนาจในการดำเนินการตามนโยบายนั้น คือกระบวนการการบริหารกิจการ  
ประจำวันของรัฐ ให้สำเร็จลุล่วงเพื่อสาธารณะประโยชน์ ซึ่งเรียกว่าการบริหารราชการแผ่นดิน  
เป็นลักษณะการบริหารงานเพื่อให้บริการแก่ประชาชนโดยมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ  
กำหนดขอบเขตในการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเป็นไปตามอุดมการณ์ประการหนึ่งของการปกครอง  
ระบอบประชาธิปไตยด้วย คือ เป็นการปกครองด้วยกฎหมาย ( The Rule of Law )  
การบริหารราชการนี้จะดำเนินอย่างต่อเนื่อง ขาดช่วงตอนไม่ได้ แม้ว่าฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นฝ่าย  
กำหนดนโยบายให้ปฏิบัตินั้นจะหมดวาระต้องออกไป แต่การบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะที่เป็น

งานประจำต้องดำเนินต่อไปตามปกติ โดยไม่ต้องรอรัฐบาลใหม่เข้ามากำหนดนโยบาย<sup>1</sup>

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหมายถึง การวางระเบียบบังคับทางกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดระเบียบในทางปกครองรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการ จัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งวางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับ เอกชน กฎหมายที่วางระเบียบดังกล่าวเรียกว่า กฎหมายปกครองอันเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมาย มหาชน การจัดระเบียบราชการบริหารนี้ แบ่งออกเป็นการจัดระเบียบทั่วไป เป็นส่วนรวมทั้ง ประเทศ ซึ่งเรียกว่าราชการบริหารส่วนกลาง อันเป็นศูนย์กลางในการอำนวยความสะดวกทั่วทั้ง ประเทศ นอกจากนี้ยังมีการจัดระเบียบตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศที่เรียกว่า ราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคอันเป็นสาขาของราชการบริหารส่วนกลาง และยังมี การจัดระเบียบเฉพาะท้องถิ่น ซึ่งเรียกว่าราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอีกด้วย<sup>2</sup>

#### หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ

การจัดระเบียบในการปกครองหรือที่กฎหมายปกครองของไทยเรียกว่า การจัดระเบียบ ราชการบริหารนั้น มีหลักใหญ่ ๆ อันเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ อยู่ 2 หลัก คือ<sup>3</sup>

1. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization )
2. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization)

ส่วนการจะนำเอาหลักการหนึ่งหลักการใด หรือผสมกันมาใช้ในทางปฏิบัตินั้น ก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม ขบธรรมเนียม ประเพณี และภูมิหลังในทางการเมืองการปกครองของประเทศ นั้น ๆ เป็นสำคัญ เพราะหลักการหนึ่งอาจจะเหมาะสมใช้ได้ผลดีสำหรับประเทศหนึ่ง แต่อาจจะ

---

<sup>1</sup>โกวิท แย้มโอสถ, "สถาบันการเมืองการปกครอง" สังคมชนบทไทย, ฉบับปรับปรุงใหม่, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 238-239.

<sup>2</sup>ประยูร กาญจนกุล คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 34-37.

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

ใช้ไม่ได้ผลเลยสำหรับอีกประเทศหนึ่งก็ได้ ทั้งนี้ เพราะภูมิหลังแตกต่างกัน<sup>4</sup>

แนวความคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครองนี้มีนักกฎหมายหลายท่านได้ให้คำอธิบายไว้และเท่าที่ได้ศึกษามา พอที่จะนำเสนอให้ทราบดังนี้

ศาสตราจารย์ คร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายไว้ว่า<sup>5</sup> การปกครองแบบรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึงการปกครองที่มีการจัดระเบียบโดยรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง เพื่อเป็นการประสานงานทั่ว ๆ ไปของรัฐ เช่น กระทรวงหนึ่ง ๆ จัดเป็นศูนย์กลางสำหรับบังคับบัญชาการของกระทรวงนั้นตลอดทั่วราชอาณาจักร โดยมีเจ้าพนักงานของกระทรวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาเรียงตามลำดับชั้น เริ่มตั้งแต่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าแผนก และเสมียนพนักงาน เจ้าพนักงานต่าง ๆ นี้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลกลางในการปฏิบัติราชการทางปกครอง รัฐบาลกลางเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนนายใต้บังคับแห่งกฎหมาย แต่การปกครองดังกล่าวมิได้หมายความว่า กิจการทางปกครองจะต้องทำที่ศูนย์กลางเสมอไป รัฐบาลกลางอาจแบ่งอำนาจให้เจ้าหน้าที่ไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค ซึ่งเรียกว่า การปกครองแบบแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค (Deconcentration) โดยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ไปปฏิบัติราชการทางการปกครองในส่วนภูมิภาคให้เหมาะสมกับภูมิประเทศและประชาชน การปกครองแบบแบ่งอำนาจนี้ยังรวมอยู่ในการปกครองแบบรวมอำนาจปกครอง เพราะรัฐบาลกลางเป็นผู้สั่งการ ส่วนเจ้าพนักงานในส่วนภูมิภาคปฏิบัติตามคำสั่งและระเบียบแบบแผนที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้ และสรุปว่าลักษณะของการปกครองแบบรวมอำนาจปกครองมีดังนี้ คือ.-

---

<sup>4</sup> โกวิท แยมโอรุ, สังคมชนบทไทย, หน้า 239.

<sup>5</sup> หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 158-162.

1. เป็นการรวมกำลังไว้กับรัฐบาลกลาง เช่น กองทัพต่าง ๆ และตำรวจอยู่กับรัฐบาลกลาง ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง
2. อำนาจในการบังคับบัญชาข้าราชการต่าง ๆ อยู่ที่รัฐบาลกลาง เพราะเป็นผู้สั่งงานให้ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติ
3. รัฐบาลกลางเป็นผู้บรรจุ แต่งตั้ง และถอดถอนข้าราชการภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ส่วนการปกครองแบบกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) นั้น หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจปกครองให้แก่องค์กรอื่น โดยให้องค์การนั้นมีอิสระที่จะดำเนินการได้เอง แต่รัฐบาลอาจควบคุมเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ องค์กรนั้นไม่ได้มีอำนาจดั้งเดิมเป็นของตนเองที่จะดำเนินการได้ อำนาจที่จะดำเนินการเป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายไปจากรัฐ โดยรัฐออกกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ขึ้นเป็นนิติบุคคล และกำหนดให้ดำเนินการของตนเองโดยอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย และรัฐเป็นแต่ควบคุมเพื่อให้การเป็นไปตามกฎหมาย และรัฐอาจเรียกร้องอำนาจที่มอบหมายนั้นคืนได้

การกระจายอำนาจปกครองอาจแบ่งเป็นการกระจายอำนาจไปตามท้องถิ่น เช่น ยกท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาล หรือสุขาภิบาล หรือกระจายอำนาจไปตามบริการ เช่น จัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นอิสระที่จะจัดกิจการของตนเองได้ และสรุปว่า ลักษณะของการปกครองแบบกระจายอำนาจมีดังนี้

1. เป็นการแบ่งแยกอำนาจปกครองจากรัฐบาลกลางมาให้แก่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง อำนาจที่แบ่งแยกหรือกระจายมาให้นี้ เป็นขององค์กรนั้นโดยเด็ดขาด และรัฐเองย่อมไม่มีอำนาจนั้นต่อไป
2. องค์กรนี้จะต้องประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมา โดยเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นวิธีทางที่จะให้องค์การนี้มีอิสระที่จะดำเนินการได้เองตามสมควรเท่านั้น แต่การเป็นอิสระขององค์กรนี้อาจมิได้ในกรณีที่ไม่มีการเลือกตั้ง และข้อสำคัญคือ จะต้องมีหลักประกันให้องค์การนี้ดำเนินการได้โดยอิสระไม่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง
3. องค์กรนี้จะต้องเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง เพื่อจะได้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของตน และมีทรัพย์สินของตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้



ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองของไทย  
ท่านหนึ่ง ก็ได้อธิบายไว้คล้ายคลึงกันว่า

หลักการรวมอำนาจปกครอง ( Centralisation ) เป็นวิธีการจัดระเบียบ  
การปกครองที่กำหนดให้มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคกับ  
หน่วยการปกครองส่วนกลาง โดยราชการบริหารส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม  
ต่าง ๆ รวมอำนาจการปกครองไว้ในส่วนกลางทั้งหมด และการใช้อำนาจปกครองกระทำ  
โดยเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาทั้งสิ้น ดำเนินการปกครอง  
ตลอดทั้งอาณาเขตประเทศ โดยมีลักษณะที่สำคัญคือ

1. รวมกำลังในการบังคับบัญชาต่าง ๆ คือ กำลังทหาร และตำรวจ ให้ขึ้นต่อ  
ส่วนกลางทั้งสิ้น
2. รวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง
3. มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ (Hierarchy) คือต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้น  
การบังคับบัญชาตั้งแต่เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งต่ำสุด ขึ้นไปจนถึงในระดับสูงสุดของกระทรวง

เนื่องจากการรวมอำนาจปกครองดังกล่าว ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน  
เพราะเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ไปปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาคต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลาง  
จึงมีวิธีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองด้วยวิธีการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค ทั้งนี้  
เพื่อให้ราชการดำเนินไปอย่างรวดเร็ว และแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง โดยการมอบอำนาจ  
วินิจฉัยสั่งการบางอย่างแก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางเหล่านั้น และยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ที่ราชการ  
บริหารส่วนกลางแต่งตั้ง และอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนกลาง ซึ่งหลักการนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่ง  
ของหลักการรวมอำนาจปกครอง

ส่วนหลักการกระจายอำนาจปกครอง ( Décentralisation ) เป็นวิธีการที่รัฐ  
มอบอำนาจหน้าที่บางส่วนให้องค์การอื่น นอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำ  
บริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชา  
ของส่วนกลาง เป็นแต่เพียงควบคุมดูแลเท่านั้น โดยมีได้เข้าสั่งการซึ่งมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. แยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์การนิติบุคคลอิสระจากองค์การของราชการบริหาร  
ส่วนกลาง และนิติบุคคลเหล่านี้เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ที่มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่

ของตนเอง มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องรอรับคำสั่งจากส่วนกลาง

2. มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การสำหรับเป็นสภาที่ประชุมปรึกษากิจการ

3. มีความอิสระในการดำเนินกิจการตามหน้าที่ ( Autonomy ) มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และดำเนินกิจการด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเอง

การกระจายอำนาจในการปกครองนี้ มีทั้งการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น และการกระจายอำนาจในการจัดทำกิจการ

การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีกระจายอำนาจปกครองตามอาณาเขต ( Décentralisation territoriale ) โดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง คือ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่นนั้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น วิธีที่มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำ ด้วยเจ้าหน้าที่และงบประมาณขององค์การส่วนท้องถิ่นนั้นเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งเรียกว่า การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการ ( Décentralisation par service ) นั้น เป็นวิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์การเอง เช่น การจัดตั้งองค์การของรัฐบาลให้จัดทำกิจการเฉพาะอย่าง ซึ่งเป็นกิจการทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจ ไม่ได้มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างในการปกครองให้ไปจัดทำ และไม่ถืออาณาเขตเป็นเครื่องกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นหลักสำคัญ การกระจายอำนาจตามหลักที่กล่าวนี้ จะอยู่ในขอบเขตจำกัด คือจะมอบกิจการในการปกครองให้องค์การของรัฐ ซึ่งมีเขตพวงการเมืองจัดทำไม่ได้ และจำต้องมีการควบคุมโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่ด้วยเสมอ<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 120-131.

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล ได้อธิบายว่า การปกครองระบบรวมอำนาจ อาจจำแนกได้เป็น 2 แบบ คือ

1. การรวมศูนย์อำนาจปกครอง ( Concentration ) การปกครองแบบนี้ อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายจะอยู่ที่ส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการมอบอำนาจตัดสินใจในระดับ บางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปประจำในภูมิภาคเลย รูปแบบเช่นนี้ย่อมเป็นไปได้ในรัฐสมัยใหม่ที่มีกิจกรรมต้องทำมากมาย และหลากหลาย ซึ่งทำให้ส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้

2. การกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การแบ่งอำนาจให้ภูมิภาค ( Déconcentration ) คือ การที่ส่วนกลางมอบอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ที่ถูกส่งออกไปประจำในภูมิภาค ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการ โอนอำนาจปกครองบางประการของส่วนกลาง ให้ท้องถิ่นโดยผ่านทางตัวแทนของรัฐ

ส่วนการปกครองแบบกระจายอำนาจ เป็นวิธีการที่รัฐหรือส่วนกลาง มอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร และไม่ต้องขึ้นอยู่กับอำนาจของส่วนกลาง หากแต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับเท่านั้น มีสภาพเป็นนิติบุคคล มีอำนาจตัดสินใจทางการปกครอง คือ การจัดดำเนินการบริการสาธารณะเท่านั้น แล้วแต่ว่ากฎหมายจะกำหนดอย่างไร แต่ไม่ใช่อำนาจตัดสินใจทางการเมือง และการเลือกตั้งเป็นหัวใจอันสำคัญของการกระจายอำนาจ<sup>7</sup>

จากแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการรวมอำนาจปกครอง และการกระจายอำนาจปกครอง ที่นักกฎหมายทั้งหลายได้อธิบายมาแล้วนั้น มีสาระสำคัญคล้ายคลึงกัน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

I. หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) คือ วิธีการวางระเบียบบริหารราชการที่รวมอำนาจปกครองไว้กับส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ

---

<sup>7</sup> โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องหลักกฎหมายปกครอง มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528), หน้า 1.

ของรัฐโดยมีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร และดำเนินการเกี่ยวกับราชการต่าง ๆ ได้ตลอดทั่วทั้ง อาณาเขตประเทศ ทั้งนี้ ได้มีการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค (Deconcentration) โดยมอบ อำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของส่วนกลางที่ได้รับแต่งตั้ง และอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนกลางไปดำเนินการในส่วนภูมิภาค ซึ่งหลักดังกล่าวมีลักษณะที่สำคัญคือ

1. รวมกำลังต่าง ๆ อันได้แก่ ทหาร ตำรวจ ไว้ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ ในการบังคับบัญชาและสั่งการได้ทันทั่วถึง เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยของ ประเทศ

2. รวมอำนาจวินิจฉัย สั่งการ และบังคับบัญชาไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อความเป็น เอกภาพในการบริหารราชการ

3. มีการบังคับบัญชาเรียงตามลำดับชั้น ตั้งแต่ระดับสูงสุดของกระทรวง คือ รัฐมนตรี จนถึงระดับล่างสุด

การจัดระเบียบองค์กรฝ่ายปกครองตามหลักนี้ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย สำหรับข้อดีนั้น ได้แก่

1. รัฐบาลมีเสถียรภาพทางการเมือง ทำให้เกิดความมั่นคงในการบริหารประเทศ มีเอกภาพในการปกครอง คือ มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ เพราะรวมกำลังและ อำนาจในการบังคับบัญชาและสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง สามารถควบคุมดูแลให้อยู่ในระเบียบแบบแผน เดียวกันได้

2. ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ เพราะมีการรวมกำลังต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนกลาง และคนที่มีความรู้ความสามารถก็อยู่ที่ส่วนกลางทั้งนั้น

3. มีการบริหารและการจัดการจากส่วนกลาง ทำให้ประหยัดค่าใช้จ่าย เพราะ เจ้าหน้าที่ และเครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ เป็นของส่วนกลาง แต่ใช้ดำเนินงานได้ทั่วประเทศ และโยกย้ายหมุนเวียนใช้ร่วมกันได้

4. ประชาชนได้รับประโยชน์ต่าง ๆ เท่าเทียมกัน เพราะจัดดำเนินการโดยส่วนกลาง และทำเพื่อส่วนรวมทั่วทั้งประเทศ ไม่เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเท่านั้น

5. การบังคับบัญชาเป็นไปโดยสะดวก เพราะส่วนกลางมีอำนาจกวักขันระเบียบวินัย ของเจ้าหน้าที่ได้โดยตลอด



อย่างไรก็ตาม การรวมอำนาจปกครองย่อมมีข้อเสียเช่นกัน คือ

1. รัฐบาลไม่อาจดูแลและให้บริการต่าง ๆ ทุกอย่างแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง เพราะอาณาเขตของประเทศกว้างใหญ่ และประชาชนอยู่กันอย่างกระจุกกระจาย ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวิถีการดำเนินชีวิตที่แตกต่างกันของแต่ละท้องถิ่น และภารกิจของรัฐบาลนั้นก็มามาก และจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ
2. ทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะมีระเบียบแบบแผนของราชการ จัดวางไว้อย่างรัดกุม มีลำดับชั้นการบังคับบัญชา ทำให้การปฏิบัติราชการต้องเป็นไปตามขั้นตอน ซึ่งยุ่งยากและเสียเวลา
3. ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง เพราะข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง เป็นผู้บริหารทั้งหมด

II. หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) คือ การที่รัฐ มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นที่ไม่ใช่องค์กรของส่วนกลาง สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้ และมีความเป็นอิสระพอสมควร ภายในขอบเขตที่ได้รับ มอบหมาย และภายใต้การควบคุมกำกับของส่วนกลาง โดยที่ส่วนกลางไม่ได้เข้าสั่งการ หรือ บังคับบัญชาโดยตรง

หลักการกระจายอำนาจปกครองนี้ ยังมีอีกการแยกเป็นการกระจายอำนาจตามเขตแดน คือส่วนกลางมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะได้ภายในอาณาเขตที่ได้รับมอบหมาย โดยมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน หรือการกระจายอำนาจตามบริการหรือตามกิจการ คือ วิธีการที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้องค์การใด องค์กรหนึ่ง ซึ่งมีใช้องค์การของส่วนกลางจัดทำ บริการ หรือกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง และการกระจายอำนาจตามกิจการหรือบริการนี้ ไม่ได้ถืออาณาเขตเป็นเครื่องกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นหลักสำคัญ แต่อาจจัดทำได้ที่ทั่วประเทศ หรือทำเฉพาะในเขตใด เขตหนึ่งก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรนั้น ซึ่งลักษณะ ที่สำคัญของการกระจายอำนาจตามหลักข้างต้นมีดังนี้

1. Juristic Person คือจะตั้งมืองค์การนิติบุคคลเพิ่มขึ้นมาที่มีใช้องค์การของ รัฐบาล มีเจ้าหน้าที่และงบประมาณในการบริหารของตนเอง ไม่ต้องขึ้นตรงต่อส่วนกลาง<sup>8</sup>

<sup>8</sup>โกวิท แยมโธรุ , สังคมชนบทไทย, หน้า 241.



และนิติบุคคลเหล่านี้ เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน<sup>9</sup>

2. Autonomy คือ มีความเป็นอิสระในการดำเนินการตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ต้องรอกำสั่ง หรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และดำเนินการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง<sup>10</sup>

3. Popular Participation คือการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร หรือการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งโดยทั่วไปใช้วิธีการเลือกตั้ง โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น<sup>11</sup> โดยเฉพาะองค์การสำหรับเป็นที่ประชุมปรึกษากิจการ เช่น สภาเทศบาล สภาจังหวัด ที่ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง<sup>12</sup>

หลักการกระจายอำนาจปกครองนี้ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย สำหรับข้อดีนั้นได้แก่

1. สามารถดำเนินการปกครองให้เหมาะสมกับความต้องการของท้องถิ่นได้ ซึ่งความต้องการนี้ย่อมแตกต่างกันไปตามสภาพของท้องถิ่น
2. เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางในกิจการอันเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น โดยเฉพาะไปได้มาก และรัฐบาลจะได้มีเวลาประกอบกิจการใหญ่ ๆ ที่จำเป็นแก่ส่วนรวม และสมควรที่จะดำเนินการจริง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น
3. ทำให้การดำเนินการปกครองสะดวกและรวดเร็วขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง โดยไม่ต้องเสนอเรื่องหรือขอคำสั่งจากส่วนกลาง
4. มีกิจการบางประเภทที่ไม่อาจจัดเป็นรูปเดียวกันได้ทั้งประเทศ องค์การที่ตั้งขึ้นนี้ย่อมจะจัดการได้เหมาะสมยิ่งกว่าส่วนกลาง เพราะอยู่ในท้องที่และใกล้ชิดกับเหตุการณ์

<sup>9</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 129.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

<sup>11</sup> โกวิท แย้มโอรุ, สังคมชนบทไทย.

<sup>12</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง.

5. เป็นการจกัให้บุคคลในท้องถิ่นนั้นเอง ซึ่งมีประโยชน์ได้เสียโดยเฉพาะร่วมมือกันดำเนินการปกครอง ทำให้ผู้ได้รับเลือกตั้งมีความสนใจในการปกครอง และสนใจที่จะจัดการมากกว่าเจ้าพนักงาน ซึ่งส่วนกลางแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก และเป็นการให้เสรีภาพในการปกครอง ทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจการนั้น ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับฝึกบุคคลในท้องถิ่นให้รู้จักสำนึกถึงสิทธิและความรับผิดชอบร่วมกัน

อย่างไรก็ตามการกระจายอำนาจปกครอง ย่อมมีข้อเสียกล่าวคือ

1. ทำให้อำนาจของส่วนกลางลดน้อยลง ถ้ากระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครอง และความมั่นคงของประเทศ ทำให้เกิดความแตกแยกในการปกครอง

2. มีการแก่งแย่งกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น และบริการต่าง ๆ ต่อกันและกัน เพราะว่่าก็ประสงค์จะให้องค์การหรือบริการของตนเจริญเท่านั้น ซึ่งต่างจากส่วนกลางที่มองผลประโยชน์ส่วนรวมโดยทั่วไป

3. เจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควร เพราะการเลือกตั้งอาจมีการเล่นพรรคเล่นพวกโดยเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นหรือบริการนั้น ๆ ได้ ผู้ได้รับเลือกตั้งที่อยู่ในพรรคใดก็มุ่งที่จะทำประโยชน์ให้แก่พรรคของตน ยิ่งกว่ามุ่งทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวม อาจใช้อำนาจบีบบังคับทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้

4. ทำให้มีการสิ้นเปลือง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณออกไปเป็นส่วน ๆ ในแต่ละท้องถิ่น และต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้โดยเฉพาะ ซึ่งไม่อาจโยกย้ายหมุนเวียนได้

5. อาจทำให้ได้ผู้ดำเนินงานที่ไม่มีความรู้ความสามารถ และผู้ที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นมาอาจจะไม่คุ้นเคยกับงานมาก่อน ก็อาจจะเป็นตัวด่วงความเจริญในการบริหารงาน ทำให้การดำเนินงานไม่ได้ผลเต็มที่ หรือได้รับน้อยมาก

ทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นเรื่องของหลักหรือทฤษฎีในการจัดระเบียบการปกครองประเทศโดยทั่ว ๆ ไป รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงข้อดีข้อเสียของหลักนั้น ๆ ต่อไปจะได้ศึกษาถึงรูปแบบในการจัดระเบียบการปกครองของประเทศ

รูปแบบการจักระเบียบการปกครองประเทศไทย

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงรูปแบบการจักระเบียบการปกครองของประเทศไทยโดยเฉพาะและการใช้หลักที่ได้อธิบายมาแล้ว

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 1 บัญญัติว่า "ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้" จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้กำหนดรูปของรัฐบาลไว้อย่างแน่ชัด ตามทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งสรรอำนาจ (Distribution of Power) คือ รัฐบาลกลางเป็นผู้มีอำนาจในการใช้อำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีการแบ่งสรรการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสัดส่วน นั่นคือรูปของรัฐบาลจะเป็นรัฐบาลเดี่ยว (Unitary)<sup>13</sup>

และในค่านระบอบการปกครอง เป็นที่ยอมรับว่าได้นำเอาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้เป็นระบอบการปกครองประเทศ โดยถือเอารูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (constitutional Monarchy) เป็นแม่บท<sup>14</sup> โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 2 และมาตรา 3<sup>15</sup>

ส่วนการจักระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการดำเนินการและอื่น ๆ นั้น ประเทศไทยเราเคยใช้หลักการรวมอำนาจปกครองแต่เพียงแบบเดียวมาแล้ว เมื่อครั้งก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ส่วนหลักการกระจายอำนาจปกครองแต่เพียงแบบเดียวนั้นยังไม่เคยใช้มาก่อน เพราะหลักดังกล่าวจะใช้กับประเทศที่มีรูปของรัฐเป็นแบบรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศไทยหาได้ไม่ เนื่องจากมีข้อเสียอย่างชัดแจ้ง คือ จะทำลายลักษณะเอกภาพของรัฐ วิธิจักระเบียบองค์กรฝ่ายปกครองที่ใช้ในประเทศไทยตลอดมา นับแต่มีการ

<sup>13</sup> โกวิท แยมโอรุ, สังคมชนบทไทย, หน้า 262.

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 2 "ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข" มาตรา 3 "อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ความมหนบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ



เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 คือ นำหลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครองมาใช้ประกอบกัน<sup>16</sup> กล่าวคือ ในการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้ใช้หลักการรวมอำนาจปกครองราชการบริหารส่วนกลางจัดเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเป็นกระทรวงหรือเป็นกรม และการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค จัดเป็นจังหวัด อำเภอ รวมทั้งกิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไปประจำในเขตการปกครองนั้น ๆ เพื่อบริหารราชการภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และมีการรวมกำลังทหาร ตำรวจ ให้ขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น ส่วนการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้ใช้หลักการกระจายอำนาจปกครอง โดยมอบราชการบริหารบางอย่างเกี่ยวกับการปกครอง และการทบทวนบำรุงท้องถิ่นให้องค์การส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางรับไปจัดทำโดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั่นเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางมีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาเทศบาล ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยจัดระเบียบราชการบริหารโดยใช้หลักการรวมอำนาจปกครอง และหลักการกระจายอำนาจปกครองผสมกัน<sup>17</sup> ซึ่งได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายดังจะได้อีกกล่าวต่อไป

โครงสร้างหลักทางกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการไทย

ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหมายถึง การวางระเบียบบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบในทางปกครองรัฐ การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ และวางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ฉะนั้น กฎหมายดังกล่าวจึงมีอยู่มากมายในลักษณะที่แตกต่างกัน เพราะหน่วยงานต่าง ๆ ต้องอาศัยกฎหมายวางโครงสร้างขององค์การและเป็นกลไกในการบริหารงาน แต่จะมีกฎหมายที่วางโครงสร้างหลักว่าด้วยเรื่องดังกล่าวนี้อยู่ ซึ่งได้มีนักวิชาการหลายท่านนำมาสรุปไว้ดังนี้

---

<sup>16</sup> วิษณุ เครืองาม "สาระสำคัญของกฎหมายปกครอง" เอกสารการสอนขุควิชความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2526), หน้า 323

<sup>17</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 137

โครงสร้างใหญ่ของการปกครองประเทศไทย ได้จัดทำไว้ในรูปของกฎหมาย 2 ฉบับ คือ กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีสภาพเป็นพระราชบัญญัติ แต่กฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันอยู่ในรูปประกาศของคณะปฏิวัติ คือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 (ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2515) และกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการ ซึ่งอาจมีหลายฉบับด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2505 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง 9 ครั้ง) และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2506 (แก้ไขเพิ่มเติมรวม 6 ครั้ง) ปัจจุบันใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2515<sup>18</sup>

ระบบราชการไทยได้ชื่อว่า มีกฎระเบียบที่ค่อนข้างแข็งตัว และสับสนอยู่มาก การบริหารราชการแผ่นดินทุกกรณีจะมีกฎหมายเป็นเครื่องกำหนดการปฏิบัติงาน ซึ่งจริง ๆ แล้ว มีกฎหมายหลักอยู่ 3 ลักษณะด้วยกันดังนี้<sup>19</sup>

1. กฎหมายกำหนดระเบียบปฏิบัติงาน ( Procedure ) คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218
2. กฎหมายการจัดตั้งหน่วยงาน และกำหนดอำนาจหน้าที่ ( organization ) คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216
3. กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ( Personnel Administration ) คือ กฎหมายว่าด้วยข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุปแล้ว โครงสร้างหลักทางกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการไทย น่าจะมีอยู่ 3 ลักษณะ คือ กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานและกำหนดอำนาจหน้าที่ และกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ เมื่อจัดระเบียบบริหารงานราชการโดยการแบ่งราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ แล้ว แต่ละส่วน จะกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมา ผู้ที่จะดำเนินการบริหารราชการในหน่วยงานให้เป็นไปตาม

<sup>18</sup> อมร รักษาสิทธิ์, นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์ "ระบบราชการไทย: ข้อเท็จจริงและความหวังของการพัฒนา" การบริหารรัฐกิจ ที่ระลึกครบ 30 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ 6 กรกฎาคม 2528 (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์) หน้า 94

<sup>19</sup> เสริมสุข โกวิทวานิช บรรยาย ณ สำนักงานเลขาธิการ ก.พ. เมื่อ 1 เมษายน 2528 (ทองศรี กำภู ณ อยุธยา, จินดา ชื่อตรง "ความไม่คล่องตัวในการบริหารกำลังคน : สภาพปัจจุบัน ปัญหาและสาเหตุ" การบริหารรัฐกิจ, หน้า 139)

ระเบียบปฏิบัติในขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนั้นก็คือบุคคล และเมื่อมีบุคคลเป็นจำนวนมากในหน่วยงานต่าง ๆ ระบบการบริหารงานบุคคลก็มีความจำเป็นที่จะต้องมีขึ้นภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

ในชั้นนี้จะกล่าวถึงเฉพาะโครงสร้างหลักทางกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2 ลักษณะก่อน คือ กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการ คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานและกำหนดอำนาจหน้าที่ คือ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 นี้ ได้วางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยออกเป็น 3 ส่วน คือ<sup>20</sup>

1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

เมื่อศึกษาจากโครงสร้างหลักของกฎหมายที่กล่าวข้างต้น จะเห็นว่าได้นำหลักการจัดระเบียบการปกครองแบบการรวมอำนาจปกครอง และการกระจายอำนาจปกครองที่ได้อธิบายมาแล้วบัญญัติไว้เป็นหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทยทั้งหมด<sup>21</sup> ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

1. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางนั้น เป็นการนำเอาหลักและวิธีการของการปกครองแบบรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) มาเป็นบทบัญญัติในกฎหมาย โดยบัญญัติไว้ว่าให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515, ข้อ 3.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 5.

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวง
3. ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง
4. กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง
  - สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง
  - ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล ซึ่งความหมายของรัฐตามกฎหมายปกครองนั้น ถ้ามองอย่างแคบโดยนำมาเปรียบเทียบกับของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า ราชการบริหารส่วนกลางอันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ของฝรั่งเศสนั้น ไม่เป็นนิติบุคคล ในขณะที่ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคล แต่ไม่ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล<sup>23</sup>

ส่วนการจะจัดให้มีหน่วยงานต่าง ๆ อันได้แก่กระทรวง ทบวง กรม อะไรบ้าง เพื่อเป็นการกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดทำบริการเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนภายในประเทศนั้น เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ปัจจุบันได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์ การเพิ่มของหน่วยงานต่าง ๆ ในบางจุด

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางในแต่ละส่วนกำหนดดังนี้<sup>24</sup>

กระทรวง จะแบ่งออกเป็นสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

สำนักนายกรัฐมนตรี จะแบ่งออกเป็นสำนักงานต่าง ๆ มีฐานะเป็นกรม และบางสำนักงานกำหนดให้ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

---

<sup>23</sup> โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องหลักกฎหมายปกครอง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528), หน้า 5.

<sup>24</sup> อมร รักษาสัตย์ และนางลักษณ์ สุทธิวัฒน์, การบริหารรัฐกิจ, หน้า 94-95.



กรม แบ่งส่วนราชการออกเป็นกอง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง เช่น สำนักงานเลขานุการกรม และกองแบ่งเป็นแผนก หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่เทียบเท่าแผนก เช่น ฝ่าย งาน หรือโครงการ

ปัจจุบันการบริหารราชการส่วนกลาง มีส่วนราชการระดับกระทรวง 13 กระทรวง (รวมสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย) และ 1 ทบวง (ทบวงมหาวิทยาลัย) มีส่วนราชการระดับกรม และหน่วยงานที่เทียบเท่ากรม ตลอดจนมหาวิทยาลัยประมาณ 133 หน่วย (ไม่รวมกรมในสังกัดกระทรวงกลาโหม) นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงใด อันได้แก่ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา<sup>25</sup>

2. สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น เป็นการนำเอาหลักการปกครองแบบการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค (Deconcentration) ที่ได้กล่าวมาแล้ว มาบัญญัติใช้ ซึ่งมาจากแนวความคิดในการจัดการปกครองของฝรั่งเศสและหลักการปกครองนี้ ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง<sup>26</sup> การแบ่งอำนาจเช่นนี้ ไม่ใช่เรื่องของความเป็นอิสระ หรือความต้องการให้ส่วนภูมิภาค มีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่าง ๆ แต่เป็นเรื่องของการจัดระเบียบ การใช้อำนาจภายในรัฐ<sup>27</sup> การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ หรือการแบ่งอำนาจ

<sup>25</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>26</sup> โกวิท แย้มโอสฐ, สังคมชนบทไทย, หน้า 242-243.

\* ภูมิหลังทางการเมืองการปกครองของฝรั่งเศสปกครองโดยกษัตริย์บ้างและจักรพรรดิบ้าง โดยรวมอำนาจปกครองไว้กับศูนย์กลางมานาน แม้จะมีการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้เริ่มวางรากฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว แต่รูปแบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสก็ยังคงมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจไว้กับส่วนกลาง มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็นจังหวัด (département) ต่าง ๆ ภายใต้การควบคุมและสายการบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง มีข้าหลวงที่ส่วนกลางแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในแต่ละจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบริหารงานต่าง ๆ ภายในเขตจังหวัดร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติของจังหวัด (สภาจังหวัด) ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

<sup>27</sup> โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน", หน้า 5.

เป็นรูปแบบที่อ่อนตัวลงของการรวมอำนาจ โดยการโอนอำนาจตัดสินใจในระดับหนึ่งให้แก่  
องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกส่งไปอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ยังคงอยู่ในระบบบังคับ  
บัญชาของการปกครองส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา แต่ยังคงถือว่ารัฐเป็นผู้ตัดสินใจ และเจ้าหน้าที่  
ที่ถูกส่งออกไปจากส่วนกลางถือเป็นตัวแทนของรัฐ ในกรณีเช่นนี้รัฐจึงมิได้มีความหมายอย่างแคบ  
คือ หมายถึง แต่ส่วนกลางหรือเมืองหลวงเท่านั้น<sup>28</sup>

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยจังหวัดและอำเภอ ซึ่งกฎหมายมิได้  
กำหนดหลักการว่า ราชการส่วนภูมิภาคคืออะไร มีบทบาทในการบริหารราชการหรือรับใช้  
ประชาชนอย่างไร มีความสัมพันธ์กับการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นอย่างไร<sup>29</sup>  
ราชการส่วนภูมิภาคก็คือราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่แบ่งไปให้เขตการปกครอง  
คือ จังหวัด และอำเภอไปดำเนินการ และยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของส่วนกลางอยู่  
การแต่งตั้ง โยกย้าย การให้คุณให้โทษยังคงเป็นอำนาจของส่วนกลาง<sup>30</sup>

จังหวัดนั้น ตามกฎหมายกำหนด "ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด  
มีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ"<sup>31</sup> ทั้งนี้  
เพราะจังหวัดนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับขอบเขตการบังคับของกฎหมาย เช่น เขตอำนาจศาล  
อำนาจของพนักงานสอบสวน การของบประมาณแผ่นดินในจังหวัดหนึ่งจะมีคณะกรรมการจังหวัด  
เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น<sup>32</sup> จังหวัดและ  
อำเภอจะแบ่งออกเป็นสำนักงานจังหวัด และสำนักงานอำเภอ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป  
ของจังหวัดและอำเภอนั้น นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นหน่วยงานของส่วนกลาง  
ได้ตั้งขึ้นในจังหวัดและอำเภอนั้น ๆ<sup>33</sup> หน่วยงานของส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคนี้ไม่เป็น

<sup>28</sup> โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ", หน้า 5.

<sup>29</sup> อมร รักษาสัตย์ และนางลักษณ สุทธิวัฒนพันธ์, บริหารรัฐกิจ, หน้า 95.

<sup>30</sup> โกวิท แยมโอรุ, สังคมชนบทไทย, หน้า 267.

<sup>31</sup> ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218, ข้อ 48.

<sup>32</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 49.

<sup>33</sup> อมร รักษาสัตย์, นางลักษณ สุทธิวัฒนพันธ์, บริหารรัฐกิจ, หน้า 95.

นิติบุคคล เพราะเป็นเพียงเพื่อ เป็นสำนักงานของเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งออกไปเพื่อ  
ทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น 34

3. การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการนำเอาหลักการปกครองแบบ  
กระจายอำนาจมาบัญญัติไว้ "แต่ไม่ได้มีวิวัฒนาการของแนวความคิดในเรื่องการแบ่งอำนาจและ  
กระจายอำนาจที่ต่อเนื่องและชัดเจน ทั้งยังมีได้มีการแยกองค์การกระจายอำนาจออกเป็นในทาง  
เขตแดน และในทางบริการ ดังนั้น จึงมีความสับสนอยู่เป็นอย่างมาก" 35 โดยกฎหมายบัญญัติว่า  
"ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่น ให้จัดระเบียบการปกครองเป็น  
ราชการส่วนท้องถิ่น" 36 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
เทศบาล สุขาภิบาล และนอกจากนี้ยังมีรูปแบบการบริหารตามกฎหมายพิเศษ คือ  
การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา 37

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ตั้งแต่มาตรา 180 ถึง  
มาตรา 183 ได้วางบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองของตนเอง  
ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
2. ให้มีองค์กรนิติบุคคล ของประชาชนขึ้นมาต่างหากออกไปจากองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ
3. ให้องค์กรดังกล่าวนั้นมีอำนาจอิสระภายในขอบเขตที่รัฐมอบหมายให้
4. ให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรนั้น ๆ  
ซึ่งโดยทั่ว ๆ ไป ใช้วิธีการเลือกตั้ง 38

34. โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน", หน้า 5.

35. เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

36. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, ข้อ 64.

37. อมร รัชสาสัจย์ และนางลักษณ สุทธิวัฒนพันธ์, บริหารรัฐกิจ, หน้า 95

38. โกวิท แยมโอรุ, สังคมชนบทไทย, หน้า 280-281

ตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้รัฐสามารถออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่รัฐต้องการ - ซึ่งหลายรูปแบบอาจจะอิงหลักการทั่วไปเพียงข้อใดข้อหนึ่งเท่านั้น แต่ก็เรียกรูปแบบการปกครองนั้น ๆ ว่า เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น<sup>39</sup>

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่รัฐได้โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปให้แก่นิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชน เพื่อดำเนินการหรือจัดทำกิจกรรมบางอย่าง โดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการดังกล่าว นิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสนอกจากรัฐแล้ว มี 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ<sup>40</sup>

1. องค์กรปกครองทางเขตแดน เช่น คอมมูน จังหวัด จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล และ
2. องค์กรมหาชนอื่น ๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ สภาวิชาชีพต่าง ๆ โรงเรียน มหาวิทยาลัย ฯลฯ

องค์กรปกครองทางเขตแดนนี้มีความเป็นอิสระ และราษฎรในเขตขององค์กรปกครองจะมีส่วนร่วมในการบริหารงาน โดยปกติกระทำโดยผ่านทางผู้แทน องค์กรปกครองทางเขตแดนจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระจายอำนาจ ส่วนองค์กรมหาชนอื่นตามข้อ 2 นั้น เป็นการกระจายอำนาจทางบริการ<sup>41</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับฝรั่งเศสแล้ว จังหวัด อำเภอ ไม่ใช่องค์กรปกครองทางเขตแดนแบบกระจายอำนาจ เป็นเพียงองค์กรที่เป็นส่วนหนึ่งที่รับมอบอำนาจหน้าที่บางประการของส่วนกลาง องค์กรที่จะถือเป็นองค์กรการปกครองทางเขตแดนแบบกระจายอำนาจได้คือ เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล ส่วนกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาอันถือเป็นองค์กรการปกครองทางเขตแดนแบบพิเศษ<sup>42</sup> โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครนั้นได้รวมการปกครองส่วนภูมิภาค และท้องถิ่นเข้าด้วยกันเป็นกรุงเทพมหานคร

---

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>40</sup> โภทิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน", หน้า 6-7.

<sup>41</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน.



รูปแบบของมหาวิทยาลัยในโครงสร้างกฎหมายการจักระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อวิเคราะห์จากโครงสร้างของระบบการจักระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่ได้ศึกษามาทั้งหมดแล้ว บางท่านเห็นว่ารูปแบบของมหาวิทยาลัยในโครงสร้างดังกล่าว มีสถานภาพที่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางเหมือนกรม ในกระทรวงทั่ว ๆ ไป อันเป็นเรื่องการจักระเบียบบริหารราชการแบบรวมอำนาจ (Centralization) กล่าวคือเมื่อเป็นราชการส่วนกลางแล้วต้องเป็นองค์กรในระบบรวมอำนาจ มีฐานะเป็นกรม และมีสภาพเป็นนิติบุคคล<sup>43</sup> สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย<sup>44</sup> การจักระเบียบบริหารและการแบ่งส่วนราชการก็ต้องเหมือนกรมอื่น ๆ ในราชการส่วนกลาง<sup>45</sup> รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยก็เป็นลักษณะสายการบังคับบัญชาตามกฎหมาย<sup>46</sup> ที่เป็นเช่นนี้เพราะเนื่องจากบทบัญญัติในข้อ 28 ครีของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216

แต่มีนักกฎหมายบางท่านตั้งข้อสังเกตว่าสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยทั้งหลายอาจไม่ใช่ราชการส่วนกลางก็ได้กล่าวคือ แต่เดิมถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกึ่งอิสระไม่อยู่ใต้อำนาจบัญชาของกระทรวงใดโดยตรง อยู่เพียงใต้อำนาจควบคุม (tutelage power) ของราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นแนวการกระจายอำนาจตามกิจการโดยตั้งขึ้นในรูปองค์กรอิสระ (établissement public) ของรัฐ แต่ภายหลังกลับบัญญัติให้มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้บังคับบัญชา (hierarchical power) ของราชการส่วนกลาง คือ ทบวงมหาวิทยาลัยทั้ง ๆ ที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยก็ดี ตามกฎหมายอื่นที่ให้อำนาจทบวงมหาวิทยาลัยก็ดี ทบวงมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจสั่งการหรือบังคับบัญชามหาวิทยาลัย ซึ่งอยู่ภายใต้สภามหาวิทยาลัยแต่ประการใด ทำให้หน้าคิดว่าปัจจุบันมหาวิทยาลัยเป็นราชการส่วนกลางเหมือนกรมทั่ว ๆ ไป

<sup>43</sup>ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, ข้อ 5..

<sup>44</sup>"พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 (ฉบับที่ 18 พ.ศ.2520)" ข้อ 28 ครี..

<sup>45</sup>ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218, ข้อ 31..

<sup>46</sup>เรื่องเดียวกัน ..

อันเป็นเรื่องการรวมอำนาจ ( Centralisation ) หรือเป็นองค์การอิสระของรัฐใน  
ความควบคุมของราชการส่วนกลางตามหลักการกระจายอำนาจ ( Decentralisation ) 47

ในปัจจุบันทุกมหาวิทยาลัยก็มีกฎหมายรองรับถึงลักษณะพิเศษ และเฉพาะของมหาวิทยาลัย  
ระบบบริหาร และลักษณะของบุคลากรที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ ในระดับกรมของกระทรวงอื่นๆ  
อย่างมากมาย ลักษณะงานของมหาวิทยาลัยก็มีใช้งานบริหารแท้ ๆ แต่เป็นการให้บริการ เมื่อเอา  
มหาวิทยาลัยไปจัดระบบไว้กับราชการส่วนกลาง ความสับสนต่าง ๆ จึงตามมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง  
ของการบริหารงานบุคคล ทรัพย์สิน และอื่น ๆ ซึ่งถ้ามีแนวความคิดที่ถูกต้องว่ามหาวิทยาลัยก็คือ  
องค์กรกระจายอำนาจในทางบริการแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ก็จะแก้ได้ตรงจุดและเป็นระบบยิ่งขึ้น 48  
ลักษณะของการกระจายอำนาจทางบริการหรือตามกิจการนั้น ก็คือรัฐออกกฎหมายจัดตั้งองค์การนั้น ๆ  
ขึ้นเป็นนิติบุคคล และกำหนดให้ดำเนินการของตนเองโดยอิสระ ภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย  
ซึ่งการเป็นอิสระนี้จะต้องอิสระโดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐ เป็นแต่ควบคุมเพื่อให้การเป็นไป  
ตามกฎหมาย และมีทรัพย์สินของตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ตัวอย่างเช่น มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งบ้าง โดยการแต่งตั้งบ้าง  
แต่เมื่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจดำเนินการโดยอิสระ  
ก็เข้าลักษณะเป็นองค์การปกครองแบบกระจายอำนาจ 49

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อลักษณะโครงสร้างทางกฎหมายที่ใ้บัญญัติไว้ในการจัด  
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นเช่นนี้ คงต้องถือว่า ตามกฎหมายดังกล่าวหรือโดยทางนิตินัยแล้ว  
มหาวิทยาลัยนั้นจัดอยู่ในรูปแบบของการรวมอำนาจ เป็นราชการส่วนกลาง มีฐานะเป็นกรม ๆ หนึ่ง  
ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน 50 แต่ไม่ใช่นิติบุคคลอื่นที่รัฐให้จัดตั้ง  
ขึ้นมา ซึ่งมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานเหมือนองค์กรกระจายอำนาจ การกำหนดรูปแบบ

47 บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง" เอกสารประกอบการ  
สัมมนาเรื่องหลักกฎหมายปกครอง (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528), หน้า 20.

48 โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน", หน้า 8.

49 หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 161-162.

50 นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน หมายถึงทบวงการเมือง ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์ มาตรา 73 บัญญัติว่า "ทบวงการเมืองนั้นคือกระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศบาล  
ปกครองท้องถิ่นและประชาชนทั้งหลาย"

เช่นนี้ทำให้เกิดผลเสียคือ เกิดความสับสนในทางกฎหมาย และการปฏิบัติงานทำให้เกิดความไม่เข้าใจแก่คนในระบบของมหาวิทยาลัย และยังคนภายนอกระบบแล้ว ก็ต้องมองมหาวิทยาลัยเหมือนราชการอื่นทั่วไป

แต่ถ้าพิจารณาจากข้อเท็จจริงโดยทางพฤตินัย หรือจากสภาพและลักษณะของมหาวิทยาลัยที่เป็นอยู่เดิม และปัจจุบันแล้วไม่อาจจัดได้ว่า มหาวิทยาลัยนั้นเป็นรูปแบบของการรวมอำนาจ ทั้งนี้โดยวิเคราะห์จากลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. แต่ละมหาวิทยาลัยนั้นมีกฎหมายพิเศษรองรับ คือพระราชบัญญัติจัดตั้ง ซึ่งกำหนดสถานภาพอำนาจหน้าที่ไว้เป็นเอกเทศต่างหากจากราชการอื่น ๆ ของรัฐ

2. การดำเนินการของมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องรอรับคำสั่งจากรัฐ ทั้งนี้ รัฐได้กำหนดเป็นแนวนโยบายไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ 51

3. ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐเป็นไปในลักษณะควบคุมกำกับไม่ใช่บังคับบัญชา ซึ่งเป็นการควบคุมนโยบาย และมาตรฐานตามที่รัฐกำหนด แต่ไม่ใช่ควบคุมการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ จากแนวนโยบายการบริหารงานทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งกำหนดเป็นนโยบายโดยทั่วไปว่า ทบวงมหาวิทยาลัยจะเป็นหน่วยงานกลางในการดูแลรับผิดชอบสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนการศึกษา การงบประมาณ การจัดการการศึกษา ให้ได้คุณภาพมาตรฐานโดยการส่งเสริม การประสานงาน และการให้บริการแก่สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดอย่างเต็มที่ 52 โดยทบวงมหาวิทยาลัยเองหาให้มีอำนาจบังคับบัญชามหาวิทยาลัย ซึ่งมีองค์กรสูงสุด คือสภามหาวิทยาลัยรับผิดชอบงานตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งอยู่แล้ว หากมีเพียงอำนาจควบคุมกำกับเท่านั้น

---

51. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521, มาตรา 60 วรรค 5.

52. ทบวงมหาวิทยาลัย "ประวัติความเป็นมา และอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย" รายงานประจำปี 2527, หน้า 2. (ที่ระลึกครบรอบ 12 ปี ทบวงมหาวิทยาลัย) และคูพระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 โดยเฉพาะมาตรา 4

4. ค่าใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยนั้น นอกจากเงินที่ได้จากงบประมาณแผ่นดินแล้ว มหาวิทยาลัยยังอาจมีรายได้ต่าง ๆ เช่น จากทรัพย์สินของตนเองและอื่น ๆ ซึ่งสามารถนำมาจัดการเพื่อประโยชน์ภายในของมหาวิทยาลัยได้ และนี่คือระบบการพึ่งตนเองขององค์กรกระจายอำนาจ

5. สถานะของมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัย

6. การบริหารและดำเนินการภายในมหาวิทยาลัย อยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย อันได้แก่สภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งมีหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด และที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย โดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเฉพาะทบวงมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด

7. มีภาระหน้าที่ตามกิจการที่ได้รับมอบหมาย โดยไม่ได้ยึดถืออาณาเขตพื้นที่เป็นเครื่องกำหนดอำนาจหน้าที่ในการให้บริการ

จากสาระสำคัญที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอาจสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยนั้นควรจะจัดอยู่ในรูปแบบขององค์กรอิสระของรัฐในความควบคุมของราชการส่วนกลางตามหลักการกระจายอำนาจ ( Decentralization ) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการ เช่น เกี่ยวกับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดน หรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ซึ่งเป็นรูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือบริการ ทั้งนี้ จากภาระกิจที่มหาวิทยาลัยได้รับมอบหมายให้ดำเนินการนั้นก็ เป็นบริการสาธารณะของรัฐประเภทตามกิจการ คือ การศึกษา หากจัดรูปแบบของมหาวิทยาลัยให้ถูกต้องตามหลักการและแนวความคิดที่ถูกต้องแล้ว ก็จะเป็นการประสานทฤษฎี หรือหลักให้เข้ากับข้อเท็จจริง และเกิดผลคือไม่เกิดความสับสนทั้งทางด้านกฎหมาย และการปฏิบัติงาน การบริหารงานก็จะเป็นอิสระ คล่องตัวและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่หากมหาวิทยาลัยยังอยู่ในรูปแบบเดิมในระบบราชการ เช่นปัจจุบันนี้ ความพยายามที่จะให้บรรลุความเป็นอิสระ และเสรีภาพทางวิชาการตามวัตถุประสงค์นั้นก็คงยังอยู่ในสภาพเช่นเดิม

ที่สภาพเป็นเช่นนี้ เนื่องจากกฎหมายปกครองแต่เดิมตกอยู่ในอำนาจผูกขาดของฝ่ายปกครอง ผู้ปฏิบัติแต่ผู้เดียว การออกพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองทั้งหลายก็เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาทางปฏิบัติที่เกิดขึ้น ระหว่างการใช้กฎหมายเท่านั้น ฉะนั้น กฎหมายปกครองไทย



จึงไม่มีหลักการพื้นฐานจริงจัง และมีลักษณะปนเปื้อนสนุคแต่ที่ผู้ร่างจะได้แนวความคิดมาจากระบบกฎหมายใด และใครเป็นผู้ร่าง ผู้ใช้ และตีความกฎหมายนั้น ๆ <sup>53</sup> ประเทศไทยนั้นไม่ได้มีวิวัฒนาการของแนวความคิดในเรื่องการแบ่งอำนาจและการกระจายอำนาจที่ต่อเนื่องและชัดเจน ทั้งยังมีให้มีการแยกองค์การกระจายอำนาจออกเป็นเขตแดนและทางบริการ ดังนั้น จึงมีความสับสน <sup>54</sup>

### แนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

#### 1 วิวัฒนาการแนวความคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

มหาวิทยาลัยในต่างประเทศแม้ว่าต้นตำรับการศึกษาอย่างสถาบันอุดมศึกษาปัจจุบันจะมาจากสมัยกรีกก็ตาม แต่สถาบันอุดมศึกษาที่แท้จริงมีต้นตอจากสมัยกลาง คือราวคริสต์ศตวรรษที่ 6-15 โดยมีมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของโลกอยู่ที่เมือง Bologna <sup>55</sup> ให้แก่มหาวิทยาลัยโบโลญญา ( Bologna ) และมหาวิทยาลัยปาต้าว ( Padua ) ในประเทศอิตาลี ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการสอนเท่านั้น แม้ว่าหลังจากนั้นจะมีมหาวิทยาลัยเปิดเพิ่มขึ้นในยุโรป อาทิ มหาวิทยาลัยปารีส มหาวิทยาลัยออกซฟอร์ด และมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ แต่มหาวิทยาลัยเหล่านี้ก็ยังทำหน้าที่ส่วนใหญ่ คือการสอนเป็นหลัก ตามประวัติและความเป็นมาในการเปลี่ยนแปลงบทบาทและหน้าที่ของมหาวิทยาลัย จะเห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยในสมัยกลางของยุโรปยึดถือว่าการศึกษาเป็นการปลูกฝังความเฉลียวฉลาด และสร้างสติปัญญาให้เฉียบแหลม และการจะบรรลุเป้าหมายก็ต้องอาศัยการศึกษาวิชาศิลปศาสตร์ ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 19 มหาวิทยาลัยในเยอรมัน อาทิ มหาวิทยาลัยเบอร์ลิน เห็นว่าควรจะเน้นหนักไปทางการวิจัย และการสร้างความคิดค้นทางวิชาการ <sup>56</sup>

<sup>53</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง", หน้า 20.

<sup>54</sup> โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน", หน้า 7.

<sup>55</sup> นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, "วิวัฒนาการของสถาบันอุดมศึกษา" ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เสนอคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ฉบับที่ 1057 มิถุนายน 2528 หน้า 3.

<sup>56</sup> สว่าง สรรพศรี, "การวางแผนและการพัฒนามหาวิทยาลัย" (เอกสารการวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร), หน้า 1.

จากนั้นไม่นานมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา อาทิ มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย มหาวิทยาลัยวิสคอนซิน ได้เพิ่มหน้าที่อีกข้อหนึ่งคือ การให้บริการแก่สังคม ซึ่งรวมแล้วมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีหน้าที่จกให้มีการสอน การวิจัย และการส่งเสริมเผยแพร่ ตลอดจนการให้บริการแก่สังคม<sup>57</sup>

มหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตกไม่ได้กำเนิดขึ้นจากการที่รัฐสร้างขึ้น แต่เกิดขึ้นจากมีนต้องการคิอย่างอิสระและคิค้นหาความจริง ดังนั้นความเป็นอิสระโดยเฉพาะในทางวิชาการ จึงถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของมหาวิทยาลัย แม้ว่าในระยะหลัง ๆ มหาวิทยาลัยจำเป็นต้องพึ่งรัฐในด้านกำลังเงิน หรือเป็นมหาวิทยาลัยที่รัฐก่อตั้งขึ้น แต่ประเพณีของความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยก็ยังคงถูกรักษาโดยรัฐ<sup>58</sup> ตลอดระยะเวลาการวิวัฒนาการของ "มหาวิทยาลัย" นั้น แม้ว่าจะมีการเพิ่มในภาระหน้าที่ แต่สิ่งที่แสดงเอกลักษณ์ของมหาวิทยาลัยโดยไม่เปลี่ยนแปลงก็คือ มหาวิทยาลัยยังคงสภาพเป็นที่ชุมนุมทางวิชาการ หรือชุมนุมผู้แสวงหาปัญญา และมหาวิทยาลัยได้พัฒนาวัตถุประสงค์จนในปัจจุบันพอกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์ที่จะรักษา สะสม สร้างสรรค์ ถ่ายทอด และเผยแพร่วิทยาการ ศิลป และวัฒนธรรม<sup>59</sup>

มหาวิทยาลัยของประเทศไทย การศึกษาในระดับอุดมศึกษาของไทยนั้น เริ่มแนวความคิดเรื่องมหาวิทยาลัยโดยได้รับอิทธิพลมาจากยุโรปและอเมริกาเหนือ<sup>60</sup> และเริ่มเข้าสู่ระบบมหาวิทยาลัยเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริเห็นสมควรที่จะขยายโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้เป็นมหาวิทยาลัยหรือสถาบันวิทยการอันสูงส่งซึ่งมีในอารณประเทศ และในเวลาต่อมาจึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประดิษฐานโรงเรียนดังกล่าวเป็นมหาวิทยาลัยพระราชทานนามว่า "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2459<sup>61</sup> ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย

<sup>57</sup>สง่า สรรพศรี, "การวางแผนและพัฒนาามหาวิทยาลัย", เรื่องเดียวกัน.

<sup>58</sup>เกษม สุวรรณกุล, "มหาวิทยาลัยไทยกับการพัฒนา" รายงานการสัมมนาเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต ณ โรงแรมไฮแอท ออร์คิด จ.เชียงใหม่ (กองแผนงาน : ทบวงมหาวิทยาลัย, 2525), หน้า 89.

<sup>59</sup>สง่า สรรพศรี, "การวางแผนและพัฒนาามหาวิทยาลัย".

<sup>60</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 47.

<sup>61</sup>รอง ศยามานนท์ และคณะ, "ประวัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2459-2509" (พระนคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2510), หน้า 35-36. พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบ 50 ปีของการสถาปนา).

เมื่อแรกตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอยู่ที่วังคับบัญชาโดยตรงของกรมมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นกรมใหญ่กรมหนึ่งมีหัวหน้ากรมเป็นอธิบดี สังกัดกระทรวงธรรมการ ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมาเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2478 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 ซึ่งมีความมุ่งหมายให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นสถานศึกษาและค้นคว้าในศาสตร์ต่าง ๆ ส่งเสริมวิชาชีพชั้นสูง และทะนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติ<sup>62</sup> ตามพระราชบัญญัตินี้ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย โดยวางระเบียบการของมหาวิทยาลัยเสียใหม่เยี่ยงมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ คือ จัดให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระจัดการบางอย่าง เช่น การปกครอง รักษาและใช้จ่ายเงินผลประโยชน์ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ตลอดจนเงินและทรัพย์สินซึ่งบุคคลอุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย<sup>63</sup>

ส่วนอาจารย์และข้าราชการประจำยังคงสังกัดกรมมหาวิทยาลัยในกระทรวงธรรมการ<sup>64</sup> จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นครั้งแรกนั้น รัฐกำหนดให้เป็นระบบราชการมาแต่ต้น และอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกรมมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ เป็นเวลานานถึง 18 ปี ต่อมาจึงกำหนดให้เป็นองค์กรนิติบุคคล โดยมีกฎหมายรองรับ และกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการเงินของมหาวิทยาลัยไว้ว่าเงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งเงินและทรัพย์สินอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย และภายในบังคับแห่งเงื่อนไข ข้อบังคับ หรือวัตถุประสงค์ ซึ่งผู้อุทิศทุนกำหนดไว้ นั้น เงินทั้ง 2 ประเภทนี้ ให้มหาวิทยาลัยรักษาและจัดการเองได้ตามที่เห็นสมควรแก่ประโยชน์ของมหาวิทยาลัย<sup>65</sup> ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ชี้ชัดถึงเจตนารมณ์ที่จะให้มหาวิทยาลัยแห่งนี้พึ่งตนเองได้ตามสมควร โดยให้หลักประกันเรื่องความคล่องตัวเกี่ยวกับเรื่องเงินผลประโยชน์ซึ่งเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย และทรัพย์สินไว้

<sup>62</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

<sup>63</sup> เรื่องเดียวกัน .

<sup>64</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

<sup>65</sup> "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477", มาตรา 7.

ในลักษณะที่จะให้มหาวิทยาลัยดำเนินการเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้เองเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ และบทบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติในทำนองเดียวกันนี้ถึงแหล่งที่มาของเงินรายได้ และการจัดการเกี่ยวกับเงินดังกล่าวของมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เป็นของรัฐในเวลาต่อมาในลักษณะที่คล้ายคลึงกันทุก ๆ แห่ง

ในระยะเริ่มต้นนี้ มหาวิทยาลัยดำเนินการตามวัตถุประสงค์ทางวิชาการ และถือประโยชน์ทางราชการเป็นสำคัญ เป็นเสมือนศูนย์ฝึกอบรมสำหรับกระทรวงซึ่งบริหารงานของรัฐบาล<sup>66</sup> ต่อมาได้วิวัฒนาการมาตามลำดับจนกระทั่งปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า มหาวิทยาลัยของไทยอยู่ในยุคที่มีความเจริญก้าวหน้าในทางวิชาการทัดเทียมกับอารยประเทศแล้ว

มหาวิทยาลัยของไทยที่จัดตั้งขึ้นทั้งในยุคแรก และต่อ ๆ มามีแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานอยู่บนรากฐานของหลักแห่งความเป็นอิสระเช่นเดียวกับทุกแห่งคือ ได้จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายพิเศษรองรับ คำเนินการบริหารงานภายในภายใต้ความควบคุมของสภามหาวิทยาลัยในขอบเขตแห่งกฎหมายของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ จึงถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐต่าง ๆ ในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบัน



<sup>66</sup>สง่า สรรพศรี, "การวางแผนและพัฒนามหาวิทยาลัย".



## 2 ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ( Autonomy )

จากวิวัฒนาการ และแนวความคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจะเห็นได้ว่า โดยภาระหน้าที่ ( function ) ของมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานวิชาการที่มีหน้าที่หลัก 4 ประการ คือ <sup>67</sup> ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ซึ่งหน้าที่หลักนี้เป็นการสร้างคนให้มีความรู้ เพื่อเป็นผลผลิตที่มีคุณค่าให้แกสังคม ฉะนั้นความเป็นอิสระในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอิสระในทางวิชาการจึงถือเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของมหาวิทยาลัย การจัดรูปแบบของมหาวิทยาลัยที่เหมาะสมนั้นจึงจัดอยู่ในรูปแบบขององค์กรอิสระ (organic autonomy ) ในความควบคุมของรัฐตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งความหมายของอิสระจะประกอบด้วยสาระที่สำคัญ คือ

1. เป็นองค์กรนิติบุคคลโดยมีกฎหมายรองรับ
2. มีทรัพย์สินของตนเอง และมีการใช้เงินงบประมาณอย่างได้เอง
3. มีการบริหารงานโดยมีสภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดในการบริหาร และผู้บริหารได้มาจากการเลือกตั้ง
4. การดำเนินกิจการโดยเฉพาะกิจการทางวิชาการ มีความเป็นอิสระภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย
5. ความสัมพันธ์กับรัฐเป็นไปในลักษณะควบคุมกำกับ ซึ่งเป็นการควบคุมนโยบายและมาตรฐาน แต่ไม่ใช่ควบคุมการปฏิบัติงาน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าหลักการที่รองรับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยนั้น ก็คือหน้าที่ ( function ) ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งหน้าที่หลักคือการสร้างคนให้มีความรู้ หากไม่มีความเป็นอิสระแล้ว การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยก็จะไม่บรรลุเป้าหมาย ฉะนั้นความเป็นอิสระ

---

<sup>67</sup>สรุปจากแนวความคิดที่ได้อธิบายมาแล้วประกอบกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้ง 16 แห่ง

ของมหาวิทยาลัยจึงต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับด้วย ซึ่งหลักแห่งความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยนั้น เป็นแนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังของบทบัญญัติ<sup>68</sup> แห่งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย ฉะนั้นหลักการกระจายอำนาจ ( Decentralization ) ก็คือหลักแห่งความเป็นอิสระ ( Autonomy ) ถ้ามีการกระจายอำนาจจากรัฐมากเท่าใด การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ก็จะบรรลุวัตถุประสงค์ยิ่งขึ้น แต่ความอิสระนี้ต้องอยู่ภายในขอบเขตแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย ความจำเป็นที่รัฐต้องเข้าไปควบคุมจึงยังมีอยู่ หลักอิสระนี้ได้ถือปฏิบัติมาตั้งแต่มีมหาวิทยาลัยขึ้น เป็นครั้งแรกจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น ความเป็นอิสระโดยเฉพาะในทางวิชาการจึงถือเป็นส่วนประกอบ ที่สำคัญของมหาวิทยาลัย<sup>69</sup>

ประเทศไทยนั้นได้นำเอาหลักอิสระมาเป็นแนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ จากรัฐธรรมนูญ ทั้งอดีตและปัจจุบันบัญญัติว่า "การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดการให้ สถานศึกษาคำเนินกิจการของตนเองได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ<sup>70</sup> หลักการเช่นนี้คงบัญญัติ ไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐตลอดมา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังคงบัญญัติว่า "การศึกษาอบรมชั้น อุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาคำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระ ภายในขอบเขตที่กฎหมาย

<sup>68</sup>กฎหมายประกอบด้วยโครงร่างที่สำคัญ 2 ประการ คือ

หลักการของกฎหมาย ( principle ) อาจหมายถึงสาระสำคัญ หรือข้อใหญ่ใจความ ของกฎหมายทั้งฉบับ ซึ่งได้มาจากการพิจารณากฎหมาย แล้วสรุปเอาแต่หลักสำคัญ แต่ถ้าจะพูดถึง รายละเอียดของกฎหมายนั้นทั้งฉบับ หลักของกฎหมายก็คือตัวบทกฎหมายแต่ละมาตรานั้นเอง

เหตุผลของกฎหมาย ( rationale ) นั้น เป็นสิ่งที่อยู่เบื้องหลังตัวบทกฎหมาย หรือหลักการของกฎหมาย เป็นสิ่งที่ไม่อาจตรวจดูได้จากตัวบทกฎหมายแต่ละคำหรือแต่ละมาตรา ที่เป็นเช่นนั้นเพราะเหตุผลของกฎหมายเป็นสิ่งที่นำมาสู่ตัวบทกฎหมาย หรือ เป็นเหตุของกฎหมาย ในขณะที่หลักการของกฎหมายเป็นผล

(วิชฌุ เครื่องงาม, "ความหมาย ลักษณะ และโครงร่างของกฎหมาย", หน้า 27-28)

<sup>69</sup>เกษม สุวรรณกุล, รายงานการสัมมนาเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยในอนาคต, หน้า 89.

<sup>70</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 59 วรรค 3 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 72 วรรค 3

บัญญัติ 71 ซึ่งเป็นการบัญญัติเน้นให้เป็นชัดเจนยิ่งขึ้นถึงหลักแห่งความเป็นอิสระนี้

ที่เป็นเช่นนี้เพราะ "การศึกษาชั้นอุดมศึกษา" นั้น เป็นการศึกษาหลังระดับมัธยมศึกษา ตอนปลาย มุ่งพัฒนาความเจริญงอกงามทางสติปัญญาและความคิด เพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ มุ่งสร้างสรรค์กำลังคนในระดับวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง เพื่อพัฒนาประเทศ และมุ่งพัฒนาคน ให้เป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม มีความรู้และเข้าใจในศิลปวัฒนธรรม เพื่อให้สามารถดำเนินชีวิต อันมีคุณค่าแก่บุคคล สังคม และประเทศชาติ<sup>72</sup>

การจัดสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา อาจจัดเป็นรูปวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหรือสถาบัน เฉพาะอย่างก็ได้ และอาจจัดในรูปที่ใช้สื่อการเรียนในลักษณะต่าง ๆ โดยผู้เรียนไม่จำเป็นต้อง มาเรียนในสถานศึกษาก็ได้<sup>73</sup> จะเห็นได้ว่าการศึกษาในรูปแบบของมหาวิทยาลัยก็เป็น การศึกษาชั้นอุดมศึกษาในความหมายตามที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ด้วย

หลักการดังกล่าวนอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว รัฐยังได้กำหนดเป็นนโยบาย ไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย ซึ่งปัจจุบันแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องนี้กำหนดว่า "รัฐพึงจัด ให้สถานศึกษาในระดับอุดมศึกษามีอิสระในการดำเนินการภายใน และมีเสรีภาพทางวิชาการ โดยไม่ขัดต่อระเบียบข้อบังคับ แนวนโยบายแห่งรัฐ และกฎหมาย เพื่อให้มีประสิทธิผลในการ สนองความต้องการของประเทศ<sup>74</sup> รัฐพึงจัดให้มีเอกภาพในนโยบายการบริหารการศึกษา และยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา โดยพึงจัดระบบและกระบวนการบริหาร การศึกษาให้สอดคล้องกับระบบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และระบบสังคมของประเทศและ ท้องถิ่น ทั้งนี้ พึงดำเนินการมอบอำนาจ และกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาตามขั้นตอน ที่เหมาะสม<sup>75</sup>

---

71 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 60 วรรค 5

72 แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2520 ข้อ 33 สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี

73 เรื่องเดียวกัน

74 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 18.

75 เรื่องเดียวกัน, ข้อ 22.

ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยนั้น นอกจากจะมีความเป็นอิสระทางด้านองค์กร ดังกล่าวแล้ว ความเป็นอิสระในแง่เนื้อหา (substantive autonomy) ก็เป็นหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับความเป็นอิสระในด้านองค์กร ทั้งนี้ บุคลากรในมหาวิทยาลัยก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง ฉะนั้นนักวิชาการต่าง ๆ โดยเฉพาะ อาจารย์ที่มาปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อแสวงหาความรู้ความจริง พร้อมทั้งถ่ายทอดความรู้ไปสู่ นักศึกษา จึงต้องมีเสรีภาพทางวิชาการ

3. เสรีภาพทางวิชาการ (academic freedom) ได้มีนักวิชาการบางท่านอธิบายไว้ดังนี้

เสรีภาพทางวิชาการมีความหมายใหญ่ ๆ 3 ประเด็น <sup>76</sup> คือ

1. หมายถึงเสรีภาพที่อาจารย์ในมหาวิทยาลัยต้องการจะมีในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น จะเป็นในรูปของการพูดหรือการเขียนก็ตาม โดยไม่ต้องหวาดกลัวว่าจะถูกผู้บังคับบัญชาในมหาวิทยาลัย หรือผู้มีอำนาจทางการเมืองนอกมหาวิทยาลัยขัดขวาง
2. หมายถึงการที่สถาบันการศึกษาต้องการและเรียกร้องที่จะมีสิทธิที่จะวางนโยบายและระเบียบปฏิบัติการเอง โดยไม่ถูกควบคุมจากองค์กรภายนอก
3. เสรีภาพในการสอนโดยปราศจากข้อจำกัดตามกฎหมาย หรือระเบียบของสถาบันที่ปราศจากเหตุผล

แนวความคิดเรื่องเสรีภาพทางวิชาการนี้เกิดจากปรัชญาทางเสรีนิยม (Liberalism) ที่ว่าความคิดของมนุษย์นั้น ย่อมมีอิสระในตัวของมันเองอย่างสมบูรณ์ (freedom of thought) การมีอิสระในความคิดจะก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันในสังคมอย่างกว้างขวาง ซึ่งเรียกได้ว่าก่อให้เกิดตลาดความคิดเห็นอันเสรี (market place of ideas) ซึ่งจำเป็นสำหรับสังคมที่ต้องการความก้าวหน้า <sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "เสรีภาพทางวิชาการ" การบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 41, หน้า 34 - 35.

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.



เสรีภาพทางวิชาการ แบ่งออกเป็น 2 ระดับ<sup>78</sup> คือ ระดับบุคคล และระดับสถาบัน  
เสรีภาพทางวิชาการของบุคคลนั้นครอบคลุมถึง

1. การพ้นจากสภาพการถูกกักกัน หรือจำกัดโอกาสและสิทธิอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ศาสนา เพศ และการเมือง
2. สิทธิและเสรีภาพในการสอนตามหลักการและข้อเท็จจริง
3. เสรีภาพในการเขียน และตีพิมพ์เผยแพร่ทางวิชาการ
4. เสรีภาพในการวิจัยค้นคว้า

ส่วนเสรีภาพทางวิชาการของสถาบันนั้น เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัย กับสังคมและกับหน่วยงานรัฐบาล เสรีภาพทางวิชาการตามแนวคิดนี้ถือว่า เสรีภาพทางวิชาการ มีข้ออภิสิทธิ์ที่ให้แก่สถาบันอุดมศึกษา แต่เป็นการให้สิทธิและความรับผิดชอบแก่มหาวิทยาลัย เพื่อจะ ทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ตามอุดมคติ และเสรีภาพทางวิชาการระดับสถาบันนี้ มีขอบข่ายครอบคลุมถึง เสรีภาพในการบริหารงานบุคคล การกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา การรับนิสิตนักศึกษา การสอนและการวิจัย และการพัฒนาสถาบันเป็นต้น

ฉะนั้นเสรีภาพทางวิชาการจึงหมายถึงการที่อาจารย์ และนักศึกษาสามารถสอนและ เล่าเรียนได้อย่างอิสระ โดยรวมเอาสิ่งสำคัญ 2 อย่างไว้ด้วยกัน คือ เสรีภาพในการสอน กับเสรีภาพในการเรียน (freedom to teach and freedom to learn) เสรีภาพ ในการเรียนจะมีไม่ได้ถ้าปราศจากเสรีภาพในการสอน นอกจากนี้ยังหมายถึง ความมีอิสระ ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิชาและความมุ่งหมายของวิชา ที่สอน ตลอดจนวิธีการสอนในห้องเรียนด้วย อิสระจากการควบคุมในการแสวงหาความรู้ การวิจัย และการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเชิงสร้างสรรค์ ทั้งในด้านการอภิปรายทางวิชาการ หรือการพิมพ์ เผยแพร่ผลของการวิจัย<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> วิจิตร ศรีสัจจาน, "อุดมการณ์ของมหาวิทยาลัย", การศึกษาทางไกล (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, กรกฎาคม 2529), หน้า 69.

<sup>79</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย", หน้า 37-39.

เรื่องเสรีภาพทางวิชาการนี้ เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญว่า "เสรีภาพในวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมือง" <sup>80</sup> และเคยกำหนดเป็นแนวนโยบาย <sup>81</sup> ไว้แล้ว นอกจากนี้ก็ได้กำหนดไว้ในแผนการศึกษาแห่งชาติว่า "การจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา ให้สถานศึกษามีเสรีภาพในการดำเนินงานด้านวิชาการ โดยไม่ขัดต่อนโยบายแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ทั้งนี้ให้อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด" <sup>82</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เพื่อให้การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ และมีเสรีภาพทางวิชาการเต็มที่ โดยสามารถสนองตอบต่อความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ในประเทศตะวันตกหลายประเทศ เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา จึงได้จัดวางระบบการอุดมศึกษาโดยส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของรัฐเป็นระบบอิสระ มีสภามหาวิทยาลัยซึ่งประกอบด้วยบุคคลภายนอกเป็นส่วนใหญ่ เป็นองค์กรบริหารกิจการภายในสูงสุด ส่วนที่มหาวิทยาลัยยังเกี่ยวข้องกับรัฐบาลอยู่คือ ทางด้านการเงิน เนื่องจากมหาวิทยาลัยของรัฐยังต้องรับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐ การประสานงานระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย จึงมักจะกระทำในรูปที่มีหน่วยงานกลางระหว่างรัฐบาล และมหาวิทยาลัยขึ้น <sup>83</sup>

ในประเทศไทยนั้น ได้มีความพยายามในอดีต และในปัจจุบันที่จะจัดให้สถาบันอุดมศึกษา ระดับมหาวิทยาลัยดำเนินงานบนพื้นฐานของหลักทั้ง 2 ประการนี้ คือ ความเป็นอิสระ (autonomy) และเสรีภาพทางวิชาการ (academic freedom) ความพยายามดังกล่าวคือแนวคิดเรื่อง

---

<sup>80</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517", มาตรา 42.

<sup>81</sup> รัฐบาลสมัยหนึ่ง ซึ่งมี ฯพณฯ สัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2516 กล่าวเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยว่า "รัฐบาลนี้จะส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพและมีความรับผิดชอบทางวิชาการ มีความอิสระ และคล่องตัวในการบริหารงานของมหาวิทยาลัย ทั้งในทางการเงินและการบริหารงานบุคคล" (สง่า สรรพศรี, "การวางแผนและพัฒนามหาวิทยาลัย", หน้า 101.)

<sup>82</sup> "แผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2520", ข้อ 41 วรรค 2.

<sup>83</sup> วิจิตร ศรีสอ้าน, "อุดมการณ์ของมหาวิทยาลัย", หน้า 71.

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล<sup>84</sup> และการปฏิรูปอุดมศึกษาตามแนวทางของคณะกรรมการ  
วางพื้นฐานเพื่อการปฏิรูปการศึกษา<sup>85</sup>

มหาวิทยาลัยของไทยนั้นคงจะต้องเป็นของรัฐอยู่ต่อไป การเป็นของรัฐหรือราชการ  
ไม่ใช่ปัญหา ถ้าหากมหาวิทยาลัยได้ความเป็นอิสระในการบริหารที่จำเป็น มหาวิทยาลัยควรมี  
โอกาสวางรูปแบบ แกไข ปรับปรุงระบบบริหาร ทั้งการบริหารงานบุคคลและการคลังควรได้รับ  
การสนับสนุนให้สามารถปรับปรุงปัจจัย ที่จำเป็นสำหรับการศึกษาค้นคว้าวิจัยต่าง ๆ เพื่อพร้อมที่จะ  
ส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์แบบ และก่อให้เกิดประโยชน์แก่  
ประเทศชาติอย่างเต็มที่<sup>86</sup>

การที่ต้องกล่าวถึงหลักแห่งความเป็นอิสระก็เนื่องจากหน้าที่หลักของมหาวิทยาลัย  
ดังได้กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการสร้างสรรค์ความก้าวหน้าทางวิชาการ และผลของความก้าวหน้า  
ทางวิชาการนั้นนำมาเสริมสร้างสติปัญญาของบุคคลให้เป็นผู้มีความรู้และเป็นประโยชน์แก่สังคม  
ประเทศชาติ ความกึ่งอิสระนั้น จะกระทำไ้ยาก ถ้ามหาวิทยาลัยต้องอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง  
อื่น ๆ และมหาวิทยาลัยก็อาจจะตกเป็นเครื่องมือให้ทำการสอนและวิจัย ในลักษณะที่สอดคล้อง  
กับนโยบาย และความต้องการขององค์อำนาจที่ควบคุมบังคับบัญชา นั้น จนอาจจะทำให้ขาด  
เสรีภาพทางวิชาการในการแสวงหาความรู้ และความจริงเพื่อการสร้างสรรค์ความเจริญ  
งอกงามทางปัญญาอย่างแท้จริง<sup>87</sup> สิ่งที่มีักจะใช้เป็นเครื่องวัดสถานภาพของมหาวิทยาลัย  
ว่าอยู่ในระดับใด คือ "ความเป็นเลิศทางวิชาการ (Academic Excellence)" โดยถือ

---

<sup>84</sup>โปรดศึกษาจาก ไพฑูรย์ สินลารัตน์, "พัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย"  
วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2516  
หน้า 137-138.

<sup>85</sup>โปรดอ่าน วิจิตร ศรีสอาน, "อุดมการณ์ของมหาวิทยาลัย", หน้า 72.

<sup>86</sup>เกษม สุวรรณกุล, รายงานการสัมมนาเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัย  
ในอนาคต, หน้า 29.

<sup>87</sup>วิจิตร ศรีสอาน, "หลักการอุดมศึกษา" (กรุงเทพ : บริษัทสำนักพิมพ์พัฒนาพานิช  
จำกัด, 2518), หน้า 48.



กันว่าความพยายามในการสร้างความเป็นเลิศทางวิชาการ เป็นอุดมคติของสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะของมหาวิทยาลัย<sup>88</sup>

กรณีของประเทศไทยนั้น การเกิดขึ้นของมหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกับมหาวิทยาลัยในประเทศตะวันตก ดังที่ได้กล่าวแล้ว เมื่อรัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้น จึงทำให้ความเป็นอิสระขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่าจะใช้อำนาจควบคุม หรือให้ความอิสระแก่มหาวิทยาลัยมากน้อยเท่าไร ซึ่งการบริหารงานของมหาวิทยาลัยจะบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และจุดมุ่งหมายได้แค่ไหนนั้น เรื่องดังกล่าวนี้ย่อมมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง และจากที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการและแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยทั้งทางด้านองค์กรและเนื้อหา ซึ่งเป็นหลักการและเหตุผลที่สำคัญของกฎหมาย ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยนั้นมีความเป็นมาจากแนวความคิดเหล่านี้ ซึ่งต้องศึกษาจากสิ่งต่าง ๆ ที่อยู่เบื้องหลัง ทั้งนี้ จากประวัติศาสตร์หรือวิวัฒนาการของความเป็นมาของระบบมหาวิทยาลัย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ฉะนั้นจึงสรุปได้ว่าหลักการที่รองรับความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยก็คือภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย (function) และออกมาเป็นตัวบทกฎหมาย ซึ่งได้แก่รัฐธรรมนูญได้นำมากำหนดเป็นนโยบายและมีกฎหมายต่าง ๆ ออกมารองรับ

---

<sup>88</sup> วิจารณ์ ศรีสุฉาน, "อุดมการณ์ของมหาวิทยาลัย", หน้า 65.



ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างองค์กรของรัฐกับมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยในประเทศไทยปัจจุบันแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ กับสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน สถาบันอุดมศึกษาทั้ง 2 ประเภทอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ โดยกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งนี้จากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า

"การจากระบบการศึกษาอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

การศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาคำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ" 89

ที่จะกล่าวต่อไปนี้หมายถึงเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นของรัฐ คือมหาวิทยาลัยของรัฐ จัดตั้งขึ้นทั้งหมด กล่าวคือ โดยสถานภาพทางกฎหมาย มหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นหน่วยงานราชการของรัฐ จึงถือว่าบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานเป็นข้าราชการ การควบคุมจากรัฐเกี่ยวกับการบริหารในแง่ต่าง ๆ จึงมีอยู่มาก เพราะระบบราชการนั้น มีกฎหมายเป็นเครื่องกำหนดการปฏิบัติงาน และได้รับค่าใช้จ่ายจากเงินงบประมาณประจำปีของรัฐบาล

การควบคุมที่รัฐมีต่อมหาวิทยาลัยนั้น อาจแยกได้ดังนี้.-

1. ถ้าเป็นระบบการควบคุมหน่วยงานก็เป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>90</sup> กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ<sup>91</sup> และพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 รวมทั้งกฎหมายพิเศษ ซึ่งเป็นกฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัย<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup>"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521", มาตรา 60 วรรค 2 และวรรค 5

<sup>90</sup>ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515

<sup>91</sup>ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515

<sup>92</sup>พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้ง 16 แห่ง

2. การควบคุมบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของมหาวิทยาลัย หรือการควบคุมระบบข้าราชการ ก็เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย<sup>93</sup>

ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับมหาวิทยาลัย จึงเป็นความสัมพันธ์ทางกฎหมาย ซึ่งได้มีมาช้านาน ตั้งแต่เริ่มจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นเป็นครั้งแรก และวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากมหาวิทยาลัยในประเทศไทยนั้นเมื่อเริ่มจัดตั้งขึ้น ก็อยู่ในระบบราชการ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ปัจจุบันก็ยังอยู่ในระบบราชการ โดยเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย<sup>94</sup>

มหาวิทยาลัยหรือสถาบันต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานของรัฐบาล จำเป็นต้องดำเนินงานภายในขอบเขตของกฎหมาย กฎเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ ตามนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น

โดยลักษณะและธรรมชาติของมหาวิทยาลัยนั้นจะต้องมีการดำเนินงานที่มีการควบคุมน้อย และให้มีอำนาจในการดำเนินงานในด้านบริหารและวิชาการด้วยตนเองได้มากพอสมควร ต้องการความรวดเร็ว ความคล่องตัวในการดำเนินงานและประสานงานสูง การดำเนินงานโดยยึดหลักหรือระเบียบที่ใช้ปฏิบัติในหน่วยราชการโดยทั่วไปนั้น อาจไม่ทันกับความจำเป็น และกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ปรัชญาในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยยังแตกต่างกับหน่วยราชการอื่นในหลาย ๆ ด้าน ปัญหาต่าง ๆ นั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมายหรือระเบียบ และอีกส่วนหนึ่งอาจจะเกิดจากความไม่เข้าใจในบทบาทและภาระหน้าที่ที่รับผิดชอบของมหาวิทยาลัยจากหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลที่มีการติดต่อดูประสานงานกัน

---

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507

<sup>94</sup> "พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216" (ฉบับที่ 25) พ.ศ.2522 ราชกิจจานุเบกษา 96 (31 ธันวาคม 2522) : ชื่อ 28 ครี.

การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เมื่อมหาวิทยาลัยเป็นระบบราชการ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง โดยนำหลักการรวมอำนาจมาใช้ แต่สภาพเป็นราชการอิสระตามหลักการกระจายอำนาจตามกิจการ มหาวิทยาลัยจึงมีการดำเนินงานแบบราชการอย่างเต็มที่ในการบริหารทั่วไป และถึงราชการในด้านวิชาการ ฉะนั้นโดยลักษณะการดังกล่าว การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงอาจแยกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การดำเนินงานภายในมหาวิทยาลัยเอง และ
2. การดำเนินงานโดยมีความสัมพันธ์ และประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย

การดำเนินงานภายในมหาวิทยาลัย เป็นไปตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ได้กำหนด<sup>95</sup> ไว้ และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นสภารบริหารอันประกอบไปด้วยนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย มีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และมีวาระการดำรงตำแหน่ง สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และกิจการโดยเฉพาะต่าง ๆ นอกจากนี้ก็มีอธิการบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบงานทั้งปวงของมหาวิทยาลัย และอาจมีรองอธิการบดี หรือผู้ช่วยอธิการบดี หรือมีทั้งรองอธิการบดี และผู้ช่วยอธิการบดีคนหนึ่ง หรือหลายคนเพื่อช่วยกิจการที่อธิการบดีจะมอบหมายก็ได้<sup>96</sup> ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในบทต่อไป

การดำเนินงานโดยสัมพันธ์และประสานกับหน่วยงานภายนอก มีส่วนราชการต่าง ๆ ที่มหาวิทยาลัยต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เช่น ถ้าหากเป็นหน่วยงานที่ต้องสัมพันธ์และประสานในด้านการจัดการศึกษาก็ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอื่น ๆ ที่จัดการศึกษาวิชาชีพเฉพาะ ซึ่งทำหน้าที่จัดการศึกษาระดับต่ำกว่าปริญญาตรี

---

<sup>95</sup> โปรตศึกษาจากพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เป็นของรัฐ ทั้ง 16 แห่ง

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 มาตรา 19 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกันนี้



และทบวงมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะทบวงมหาวิทยาลัยนั้น มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัยมากกว่าหน่วยงานราชการอื่น ๆ ของรัฐ เพราะเป็นหน่วยงานที่ควบคุมโดยตรง โดยรัฐบาลให้มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ก็มีหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่ควบคุมในเชิงนโยบายและอื่น ๆ อีกหลายหน่วยงาน อาทิ กรมบัญชีกลาง สำนักงานประมาศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ. กรมวิเทศสหการ สำนักงานรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งการมีระบบการประสานงานกับราชการอื่น ๆ มากเกินไปจึงทำให้มหาวิทยาลัยขาดความเป็นอิสระตามสภาพของมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะบางหน่วยงานที่ปฏิบัติต่อมหาวิทยาลัยเช่นเดียวกับราชการอื่น ๆ ทำให้มหาวิทยาลัยขาดความคล่องตัว และไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร

กล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยต่าง ๆ นั้น ต้องมีความสัมพันธ์และประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ภายนอกมหาวิทยาลัยมากมายหลายแห่ง แต่หน่วยงานภายนอกที่มหาวิทยาลัยประสานและมีความสัมพันธ์ด้วยมากที่สุด คือ ทบวงมหาวิทยาลัย

#### ทบวงมหาวิทยาลัย

ทบวงมหาวิทยาลัยนั้นเป็นราชการที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น<sup>97</sup> เพื่อทำหน้าที่<sup>98</sup> ในด้านนโยบายและมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษาและอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมหาวิทยาลัยของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนอยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยจึงอยู่ในความควบคุมดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย ตามนโยบายของรัฐบาล ในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการต้นสังกัด ตามหลักการในการบริหารราชการทั่วไป เช่นเดียวกับราชการอื่น ๆ ของรัฐ ซึ่งต้องมีกระทรวงต้นสังกัด อันเป็นการควบคุมทางการปกครอง

---

<sup>97</sup>"พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 (ฉบับที่ 18) พ.ศ.2520", ข้อ 28 ทวิ :

<sup>98</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520", มาตรา 4 .



ตามระบอบการปกครองแบบรวมอำนาจ และกระจายอำนาจที่ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติในระบบราชการของประเทศไทย ซึ่งได้นำมาใช้เป็นหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

ในต่างประเทศเช่น ในประเทศฝรั่งเศสนั้น การควบคุมการปกครองในระบบรวมอำนาจ และกระจายอำนาจหมายถึงการควบคุมในระดับหนึ่งที่รัฐมีต่อกิจการทางปกครองที่อยู่ภายใต้การปกครอง แต่รูปแบบและวิธีการควบคุมแตกต่างกัน การรวมอำนาจสัมพันธ์กับการควบคุมตามลำดับชั้น หรือบังคับบัญชา ( Hiérarchique ) ส่วนการกระจายอำนาจเป็นการกำกับ ซึ่งความหมายแตกต่างกัน คำว่าควบคุมนี้มีความหมายกว้างมาก หาเนื้อหาทางกฎหมายไม่ได้ชัดเจน แต่ก็ชี้ความแตกต่างได้ดังนี้.-

การควบคุมแบบบังคับบัญชา ( Le contrôle hiérarchique ) ในฝ่ายปกครองที่รวมอำนาจนั้น ผู้มีอำนาจสูงสุดมีอำนาจมากที่สุดต่อการกระทำของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยอาจกำหนดแนวทางหรือออกคำสั่งโดยตรง หรือสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนได้ การกระทำเหล่านี้ทำได้ไม่เฉพาะแต่กรณีที่เป็นกรกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย แต่รวมถึงการกระทำที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่เหมาะสมด้วย อำนาจเหล่านี้ผู้บังคับบัญชามีสิทธิเต็มที่โดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติกำหนด เป็นอำนาจที่มีอยู่ตามระดับตำแหน่งของสายการบังคับบัญชา แม้มีการแบ่งอำนาจออกไป ( déconcentration ) แต่เจ้าหน้าที่ใต้บังคับบัญชายังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บังคับบัญชาในระดับสูงกว่า

การควบคุมกำกับ ( Le contrôle de tutelle ) โดยลักษณะทั่วไปนั้น เป็นการควบคุมที่รัฐมีต่อองค์กรที่กระจายอำนาจภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย ดังนี้

1. การควบคุมกำกับ ถือว่าเป็นการควบคุม ( contrôle ) ทั้งการกระจายอำนาจนั้นก็ไม่ได้รับการยกเว้นจากการควบคุมโดยรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของรัฐที่ต้องรักษาเอกภาพทางการเมือง และดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย และเพื่อผลประโยชน์ขององค์กรที่กระจายอำนาจด้วย หากตัวแทนบริหารไม่ดี
2. การควบคุมกำกับเป็นภาระหน้าที่ของรัฐ
3. โดยปกติการควบคุมกำกับจะมีต่อนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน

ถ้าเป็นองค์การกระจายอำนาจแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มาจากการกระจายอำนาจถือว่าเสรีภาพมาก่อน การควบคุมเป็นข้อยกเว้น และต้องมีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ มีการกำหนดเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐภายในขอบเขตที่ชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสม

การควบคุมกำกับที่มีต่อบุคคลนั้น แม้ว่าบุคคลที่อยู่ในองค์การกระจายอำนาจจะมาจาก การเลือกตั้งก็ตาม รัฐก็ยังสามารถควบคุมทางวินัย ( disciplinaire ) ต่อบุคคลเหล่านั้นได้ อาจเป็นลักษณะชั่วคราว เช่น การให้พ้นหน้าที่ในระยะหนึ่ง หรือลักษณะถาวร เช่น การปลดออกจากตำแหน่ง แต่อำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจที่จำกัดมาก ต้องเป็นการใช้อำนาจที่ผ่านกระบวนการที่แน่นอน และให้มีการแทนตำแหน่งที่ว่างโดยเร็ว เพื่อให้การบริหารสามารถดำเนินไปได้ ซึ่งโดยสรุปแล้ว การควบคุมกำกับนั้นมีความเหมาะสมต่อหลักการกระจายอำนาจ"<sup>99</sup> หลักการ ดังที่กล่าวนี้ก็คือคล้าย ๆ กันกับหลักการควบคุมการปกครองในการจัดระเบียบการปกครองของ ประเทศไทย ซึ่งใช้หลักการเดียวกัน<sup>99/1</sup>

ตามหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของรัฐ จัดอยู่ในระบอบรวมอำนาจปกครองของราชการบริหารส่วนกลาง ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 5 แต่โดยสภาพและรูปแบบของการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจตามกิจการ คือ ไม่ได้ยึดถืออาณาเขตพื้นที่เป็นเครื่องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการให้บริการ โดยมีภาระหน้าที่ตามกิจการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย และกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นองค์กรนิติบุคคล การบริหารและการดำเนินการภายในมหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย และผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง กำไ้จ่ายของมหาวิทยาลัยนั้นนอกจาก

---

<sup>99</sup> Rivero jean "droit administratif", Dixième édition, :  
précis Dalloz. 1983, p.p.322-325.

<sup>99/1</sup> หลักการควบคุมกำกับตามหลักกฎหมายดังกล่าวที่ใกล้เคียงที่สุดในประเทศไทย คือการที่หน่วยราชการมีอำนาจควบคุมรัฐวิสาหกิจในสังกัดของตน.

ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแล้ว มหาวิทยาลัยยังอาจมีรายได้ต่าง ๆ จากทรัพย์สินของตนเอง และอื่น ๆ ซึ่งสามารถนำมาจัดการเพื่อประโยชน์ภายในของมหาวิทยาลัยเองได้ โดยที่ มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารเงินรายได้ประเภทนี้ ฉะนั้นจึงถือได้ว่าการดำเนินงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยรับได้กำหนดนโยบายไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 60 วรรค 5

ฉะนั้น ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐจึงเป็นไปในลักษณะของการควบคุมกำกับ มิใช่บังคับบัญชา เป็นการควบคุมนโยบาย และมาตรฐานตามที่รัฐกำหนด มิใช่ควบคุมการปฏิบัติงาน ซึ่งลักษณะของการควบคุมเป็นไปตามหลักการของการควบคุมทางการปกครองในระบอบการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งเป็นการควบคุมที่รัฐมีต่อองค์กรที่กระจายอำนาจภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย เพราะแม้จะเป็นการกระจายอำนาจก็ยังคงจำเป็นต้องถูกควบคุมโดยรัฐ ดังที่ไต่กล่าวแล้วทั้งของไทยและของฝรั่งเศส

การแบ่งส่วนราชการของทบวงมหาวิทยาลัย 100

ปัจจุบันทบวงมหาวิทยาลัย แบ่งส่วนราชการดังนี้.-

1. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
2. สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย
3. มหาวิทยาลัย/สถาบันของรัฐจำนวน 16 แห่ง

นอกจากนี้ทบวงมหาวิทยาลัย ยังมีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนภายใต้การควบคุมกำกับดูแลอีก 21 แห่ง<sup>101</sup> แม้ทบวงมหาวิทยาลัยจะเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แต่ในด้านการบริหารนั้น มีความรับผิดชอบเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย และแผนการศึกษา การงบประมาณ การจัดการศึกษาและมาตรฐาน ซึ่งมุ่งไปในทางส่งเสริมและประสานงาน เป็นสำคัญ มิได้มีอำนาจหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการภายในของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการสำคัญที่ไต่กล่าวแล้ว และรัฐประสงค์จะให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยเอง ทั้งนี้จากการกำหนดค่างานหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย ดังนี้

<sup>100</sup> "พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกอบประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2529 (ฉบับที่ 25) พ.ศ.2522", ข้อ 28 ครี.

<sup>101</sup> อาทรร ชนเห็นชอบ, "รายงานสรุปการดำเนินงานของทบวงมหาวิทยาลัย" หน้า 5.





อำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย

เมื่อเริ่มการจัดตั้ง ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ต่อมาได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการของทบวงมหาวิทยาลัยมาโดยลำดับ ปัจจุบันได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ดังนี้ 102

- (1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา ในระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ
- (2) กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและวิทยาลัยเอกชน
- (3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (4) วางระเบียบปฏิบัติในกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (5) เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (6) ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และประสานการจัดการศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัย และสถาบันในสังกัดและวิทยาลัยเอกชน
- (7) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (8) พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (9) ส่งเสริมการวิจัยการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- (10) วินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินการของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ
- (11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย



เมื่อวิเคราะห์จากหลักกฎหมายปกครอง กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย กฎหมายของมหาวิทยาลัย และในทางการปฏิบัติแล้วจะเห็นว่า การควบคุมระหว่างทบวงมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นั้น ในแง่ขององค์กร มีลักษณะเป็นการควบคุมกำกับมิใช่บังคับบัญชา กล่าวคือ ในด้านการปฏิบัติงาน ให้ปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ทบวงมหาวิทยาลัยไม่มีการสั่งการไปยังมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ความลักษณะงานของมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามการวินิจฉัยสั่งการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีนั้น ยังคงมีอยู่ในส่วนที่จะยับยั้งหรือยุติการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่กระทบต่อการบริหารประเทศ โดยส่วนรวม จึงจำเป็นต้องกำหนดอำนาจไว้ และถือเป็นการควบคุมให้ปฏิบัติตามที่กฎหมาย กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ เพื่อไม่ให้มหาวิทยาลัยดำเนินงานนอกขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ความที่รัฐได้มอบหมาย แต่ด้วยการใด ๆ ที่ดำเนินไปภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารของตนเองให้เป็นไปตามทบทวนมติแห่งกฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัย และตามระเบียบข้อบังคับซึ่งได้กำหนดขึ้นคอนอำนาจแห่งกฎหมายดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องรับคำสั่งจากทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยนั้น อยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปภายในมหาวิทยาลัย และอำนาจอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบงานทั้งปวงของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย หรือตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย <sup>103</sup> อยู่แล้ว

ส่วนการควบคุมทางด้านเนื้อหา ซึ่งได้แก่การกำหนดหลักสูตร การเรียนการสอนในมหาวิทยาลัย ที่จะกำหนดหลักสูตรและมีรายละเอียดในเนื้อหาสาระเพียงใดนั้น ทบวงมหาวิทยาลัย ไม่ได้เข้าไปควบคุม เรื่องดังกล่าวขึ้นอยู่กับมหาวิทยาลัย <sup>104</sup> เป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้จากอำนาจ

<sup>103</sup> พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทั้ง 16 แห่ง

<sup>104</sup> โปรดศึกษาจากอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั้ง 16 แห่ง.

หน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยนั้น ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดนโยบายในระดับอุดมศึกษา ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ส่วนหลักสูตรการสอนนั้นทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ มาตรฐานกลาง<sup>105</sup> และให้ความเห็นชอบในหลักสูตรที่มหาวิทยาลัยเสนอมา อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้เห็นว่า การที่ทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องควบคุมมาตรฐานกลางในเรื่องหลักสูตรของ มหาวิทยาลัยนั้น ยังมีความจำเป็นอยู่มาก ทั้งนี้เพื่อรักษามาตรฐานทางวิชาการของมหาวิทยาลัย ต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับที่รัฐกำหนด โดยคำนึงถึงปรัชญา และความพร้อมของมหาวิทยาลัย แต่ละแห่ง ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องเหมือนกัน แต่จะต้องสอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานที่ทบวงกำหนด และได้มาตรฐานสากลของแต่ละสาขาวิชานั้น ๆ โดยเฉพาะหลักสูตรในระดับบัณฑิตศึกษานั้น เป็นเรื่องที่มีเนื้อหาค่อนข้างจะลึกซึ้ง การจัดการเรียนการสอนจึงต้องให้ได้มาตรฐานกลาง แต่ไม่ควรให้มหาวิทยาลัยเสนอหลักสูตรนั้นมา เพื่อให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติอีก ควรจะปล่อยให้ เป็นภาระของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดูแล ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทางวิชาการได้มากที่สุด ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยควรจะเป็นผู้วางหลักเกณฑ์ ให้เป็นมาตรฐานกลางไว้ เพื่อให้มหาวิทยาลัยนำไปดำเนินการ และทบวงมหาวิทยาลัยคอย ติดตามและประเมินผล ทั้งนี้โดยกำหนดวิธีการควบคุมให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ที่วางไว้ก็พอแล้ว และเพื่อให้การปฏิบัติในเรื่องนี้เป็นมาตรฐานเดียวกัน หากมหาวิทยาลัย ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้ ทบวงมหาวิทยาลัยก็อาจจะต้องอาศัยมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อยุติหรือยับยั้ง หรือมีเช่นนั้นก็อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 ข้อ 10 แห่งกฎหมาย<sup>106</sup> ดังกล่าวยับยั้งการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามข้อกำหนดของมหาวิทยาลัยได้ ซึ่งก็ถือได้ว่าการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยยังอยู่ในความควบคุมกำกับของรัฐ ตามหลักการของการควบคุม ทางกฎหมาย ที่รัฐมีต่อองค์กรนิติบุคคลตามหลักกระจายอำนาจทางการปกครอง

---

<sup>105</sup>"ประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เรื่อง เกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรปริญญาตรี พ.ศ.2525 และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรปริญญาโท พ.ศ.2522" ประมวลประกาศและระเบียบ ทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2526.

<sup>106</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ.2520"

ปัจจุบันการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องคังกล่าวของทบวงมหาวิทยาลัย ยังคงมีการตรวจสอบ และควบคุมตามที่กฎหมาย<sup>107</sup> กำหนดไว้ ทั้งนี้ทบวงมหาวิทยาลัยโดยคณะกรรมการทบวง<sup>108</sup> จะแต่งตั้งกรรมการเฉพาะกิจ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ในแต่ละสาขาวิชานั้น ๆ อย่างน้อย 3 คน เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นว่าหลักสูตรนั้นมีความ เหมาะสมแค่ไหน เพียงไร โดยพิจารณาร่วมกับมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผู้เสนอ ทั้งนี้เพื่อรับฟังความ คิดเห็นซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ตามถ้าจะยึดถือตามหลักความอิสระของมหาวิทยาลัยแล้ว เรื่องคังกล่าว แม้จะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐ มหาวิทยาลัยก็อาจถือว่าหลักสูตรนั้นสมบูรณ์ และสามารถ ใช้ในมหาวิทยาลัยได้ แต่การยอมรับที่เป็นสากล หรือโดยรัฐจะไม่มี โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการ บรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้เพราะรัฐจะเป็นผู้รับรองคุณวุฒิ<sup>109</sup> ของผู้ได้รับ ปริญญา หรือประกาศนียบัตรเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับ แต่หากวุฒินั้นไม่ได้นำมาเพื่อใช้ประโยชน์ในการคังกล่าวแล้ว ก็อาจจะไม่ถูกกระทบ

ในด้านการควบคุมงบประมาณนั้น มหาวิทยาลัยยังต้องรับการอุปถัมภ์จากรัฐบาล จึงเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงที่จะต้องเข้าควบคุม โดยเฉพาะกรณีที่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่เพียงเสนอแนะการจัดสรร งบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในสังกัด แต่หากเป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งเป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัย มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้เองโดยอิสระอยู่แล้ว

---

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4 ข้อ 2, 6 .

<sup>108</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา 6 .

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518", มาตรา 8 (9) .

ส่วนในด้านการควบคุมบุคลากรในมหาวิทยาลัย หรือด้านการบริหารงานบุคคลนั้น กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย ได้กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย <sup>110</sup> แต่โดยข้อเท็จจริงที่ปฏิบัติการ บริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการ และจะกล่าวโดยละเอียดในส่วนที่ 2 ต่อไป

และโดยเหตุที่รัฐบาลไม่ได้เข้าไปก้าวก้าวยในการดำเนินการของมหาวิทยาลัย ในลักษณะเป็นการควบคุมบังคับบัญชา แต่ให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการดำเนินงาน ฉะนั้น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงได้จัดให้มีการประชุมประสานงานกันในระหว่างมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เป็นของรัฐขึ้น ซึ่งเรียกว่าที่ประชุมอธิการบดี <sup>111</sup> เพื่อเป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยน ความคิดเห็น และติดต่อประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัย โดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับกิจกรรม ทางการเมือง โดยการดำเนินงานจะมุ่งที่ความคล่องตัว และยึดหลักความเป็นอิสระของแต่ละ สถาบัน หลีกเลี่ยงไม่ให้มีการดำเนินงานเข้าช้อนกับทบวงมหาวิทยาลัย ฉะนั้นจึงถือว่าที่ประชุมนี้ มีบทบาทอย่างยิ่งต่อการบริหาร และการพัฒนามหาวิทยาลัย เพราะเป็นที่ประชุมของผู้บริหาร ระดับสูงของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ร่วมมือ ร่วมใจ ที่จะศึกษาปัญหา และหาแนวทางแก้ไข เพื่อให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติตามที่ได้รับความหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย และของรัฐบาล เป็นข้อพิสูจน์ให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของการ เป็นมหาวิทยาลัยที่มีความเป็นอิสระ ในการบริหารงานซึ่งเป็นการสร้างแนวความคิดที่แตกต่างจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ ของรัฐ แม้มิได้มีการจัดอย่างเป็นทางการโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่รัฐบาลก็ยอมรับว่าเป็นที่ประสานงาน ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ และไม่ได้เข้าไปก้าวก้าวยในการดำเนินงาน คงปล่อยให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย เพราะถือว่ามหาวิทยาลัยมีอิสระในการที่จะดำเนินการดังกล่าวได้

<sup>110</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520", มาตรา 4 ข้อ 3.

<sup>111</sup> โปรคศึกษารายละเอียดจากรายงานการประชุม กิจกรรมที่ประชุมอธิการบดี พ.ศ. 2515-2522 (กองแผนงาน ทบวงมหาวิทยาลัย : สำนักงานเลขาธิการที่ประชุมอธิการบดี) มกราคม 2523.