

FUNCTIONS AND POWERS OF STATE UNIVERSITY



Miss Daungkamol Rungsetumpunya

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the

Requirement for the Degree of Master of Law

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1993

ISBN 974-582-758-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ขอวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยของรัฐ
ที่เป็นส่วนราชการ

โดย

นางสาวดวงกมล รังษีธรรมปัญญา

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อวรรณไฉ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

.....
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักดิ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุผานิต เกติสมเกียรติ)

.....
(รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อวรรณไฉ)

.....
(รองศาสตราจารย์ประสิทธิ์ ไขว้โลก)

.....
(นายปราโมทย์ โชติมงคล)

.....
(อาจารย์นันทวัฒน์ บรมานันท์)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

ดวงกมล รังษีธรรมปัญญา : ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็น
ส่วนราชการ (FUNCTIONS AND POWERS OF STATE UNIVERSITY) อ.ที่ปรึกษา :
รศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 130 หน้า. ISBN 974-582-768-1

วิทยานิพนธ์นี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย
ของรัฐที่เป็นส่วนราชการ

จากการศึกษาวิจัย พบว่ามหาวิทยาลัยดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานตามกฎหมาย
ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้
ในกฎหมาย ได้แก่ การจัดการศึกษา การวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและส่งเสริมศิลปะวัฒนธรรม
เป็นไปด้วยความเหมาะสม แต่การใช้อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยบางอย่าง โดยเฉพาะเรื่องอำนาจ
จัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ในบางกรณีอาจมีปัญหว่าเป็นการกระทำที่อยู่ในภาระ
หน้าที่หรือขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยหรือไม่ และจะนำไปสู่ปัญหาว่าเป็นการกระทำที่อยู่นอกเหนือ
ขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

ดังนั้น จึงควรที่จะพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อให้
มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยควรที่จะกำหนด
มาตรฐานควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเอง เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นโดยเฉพาะใน
เรื่องการใช้อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา 2535

ลายมือชื่อนิสิต *ณัฐ วัฒนศิริกุล*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา *[Signature]*
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C170203 : MAJOR PUBLIC LAW

KEY WORD: FUNCTIONS / POWERS / STATE UNIVERSITY

DAUNGKAMOL RUNGSETUMPUNYA : FUNCTIONS AND POWERS OF STATE UNIVERSITY.

THESIS ADVISOR : ASSO. PROF. BORWORNSAK UWANNO, Ph.D. 130 pp.

ISBN 974-582-768-1

This thesis aims to study functions and powers of state universities in Thailand. It has been found that these universities are legally autonomous subject to the tutelage powers of Minister of University Affairs. As to their functions prescribed by law - educating, providing research and academic service to the society as well as promoting culture, they are quite appropriate and need no change. But their exercise of powers in order to perform these functions is, in some case, especially the power to manage assets and finance of the universities, questionable and leads to the problem of ultra vires.

It is therefore necessary that laws and regulations be amended in order to enhance more autonomy for these universities. Moreover, there should be self-control standards created by universities themselves in order to avoid the abuse of powers especially in financial and asset management.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา..... LAW

สาขาวิชา..... PUBLIC LAW

ปีการศึกษา..... 1992

ลายมือชื่อนิสิต..... ๓๐๓๒ 3๐๓๒ (๓๐๓๒)

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... [Signature]

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

กิตติกรรมประกาศ

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความอนุเคราะห์จากคณาจารย์หลายท่าน โดยเฉพาะรองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ อาจารย์ที่ปรึกษา และรองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โพบิวโลกุล ซึ่งได้กรุณาให้การชี้แนะข้อมูล และความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์แก่การเขียนวิทยานิพนธ์ด้วยดีตลอดมา ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านดังกล่าวด้วยความเคารพยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังระลึกถึงความมีน้ำใจของท่านที่อยู่เบื้องหลังแห่งความสำเร็จในครั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการให้กำลังใจ คำแนะนำปรึกษา หรือความช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้จนสำเร็จด้วยดี จึงขอขอบคุณทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

ดวงกมล รังษิทธิธรรมปัญญา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
- ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
- สมมติฐาน.....	2
- วัตถุประสงค์และขอบเขตของการวิจัย.....	3
- วิธีดำเนินการวิจัย.....	3
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	3
บทที่ 2 มหาวิทยาลัยในฐานะนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนซึ่งจัดทำบริการสาธารณะทาง อุดมศึกษา.....	4
- ลักษณะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย.....	4
- 1. มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน.....	4
2. ลักษณะการเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่ต่างจากนิติบุคคล ในกฎหมายเอกชน.....	5
2.1 การจัดตั้งและยุบเลิก.....	5
2.2 วัตถุประสงค์.....	5
2.3 อำนาจพิเศษตามกฎหมาย.....	5
2.4 การคุ้มครองเป็นพิเศษทางทรัพย์สิน.....	6
2.5 การจัดตั้งหน่วยงานภายใน.....	6
3. เป็นนิติบุคคลที่ดำเนินการบริการสาธารณะแบบกระจายอำนาจ ทางเทคนิค.....	7
3.1 หลักการรวมอำนาจ.....	7
3.2 หลักการกระจายอำนาจ.....	9
3.2.1 การกระจายอำนาจตามพื้นที่.....	10
3.2.2 การกระจายอำนาจตามกิจการหรือทางเทคนิค.....	10

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
- ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย.....	13
1. ขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย.....	13
2. อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย.....	15
2.1 อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นส่วนราชการ.....	16
2.2 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย.....	16
2.2.1 อำนาจหน้าที่ที่กำหนดแต่ละเรื่อง.....	16
2.2.2 อำนาจของสภามหาวิทยาลัย.....	17
3. วิเคราะห์ลักษณะพิเศษของอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในส่วนที่สัมพันธ์กับกฎหมายอื่น.....	20
3.1 อำนาจบางอย่างเป็นอำนาจเบ็ดเตล็ดในตัว.....	20
3.2 อำนาจบางอย่างต้องพิจารณาประกอบกฎหมายอื่น.....	21
บทที่ 3 อำนาจบริหารงานวิชาการของมหาวิทยาลัย.....	22
- แนวคิดเรื่องเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย.....	22
- การพิจารณาอนุมัติหลักสูตร.....	29
- การให้ปริญญา.....	32
1. ปริญญาที่ให้แก่ผู้สำเร็จการศึกษา.....	33
2. ปริญญาเกิตติมศักดิ์.....	35
- การรับสถาบันสมทบ.....	37
บทที่ 4 อำนาจบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย.....	46
- โครงสร้างการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย.....	47
1. องค์กรกลางบริหารบุคคล.....	47
2. การกำหนดตำแหน่ง.....	48
3. ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง.....	49
4. ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือน.....	50
5. อนุโลมใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน.....	51
- อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในการบริหารงานบุคคล.....	53
1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย.....	53

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย.....	54
2.1 แต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งผู้บริหารของมหาวิทยาลัย.....	55
2.2 แต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ประจำ.....	58
2.3 แต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์พิเศษ.....	54
2.4 แต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งคณาจารย์เกียรติคุณ.....	64
2.5 แต่งตั้งถอดถอนตำแหน่งทางวิชาการกรณีอื่น.....	66
- อำนาจบริหารงานบุคคลลูกจ้างของมหาวิทยาลัย.....	68
1. การบริหารงานบุคคลลูกจ้างเงินงบประมาณแผ่นดิน.....	68
2. การบริหารงานบุคคลลูกจ้างเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน.....	70
2.1 ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานราชการ.....	70
2.2 ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานธุรกิจของมหาวิทยาลัย.....	70
บทที่ 5 อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย.....	73
- อำนาจของมหาวิทยาลัยในฐานะที่เป็นส่วนราชการ.....	79
- อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ตามกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย.....	75
- ขอบเขตการใช้อำนาจของมหาวิทยาลัย.....	78
- การใช้อำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย.....	81
1. พิจารณาอนุมัติงบประมาณเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย.....	81
2. วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงาน การเงิน และทรัพย์สินของ มหาวิทยาลัย.....	81
2.1 ระเบียบการบริหารเงินรายได้และระเบียบการจ่ายค่าตอบแทน..	82
2.2 ระเบียบว่าด้วยการให้สวัสดิการแก่ข้าราชการและลูกจ้างของ มหาวิทยาลัย.....	82
2.3 ระเบียบว่าด้วยทุนการศึกษาและส่งเสริมทางวิชาการ.....	83
2.4 ระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานและการบริหารงาน.....	84
- ปัญหาและแนวการพิจารณาเรื่องอำนาจจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้ของ มหาวิทยาลัย.....	86
1. อำนาจการจัดตั้งและสถานะของหน่วยงาน.....	87

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1.1	อำนาจการจัดตั้งหน่วยงาน..... 87
1.2	สถานะของหน่วยงาน..... 86
2.	สถานะของบุคลากรในหน่วยงาน..... 93
2.1	สถานะของบุคลากรกับกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจล้มพันธ์..... 93
2.2	สถานะของบุคลากรกับกฎหมายแรงงานล้มพันธ์..... 95
2.3	สถานะของบุคลากรกับกฎหมายประกันสังคม..... 95
3.	ลักษณะของกิจกรรม..... 96
3.1	การจัดการและหารายได้จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย..... 99
3.2	การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อกิจการเฉพาะอย่าง..... 101
3.3	การนำเงินไปลงทุนในกิจการของเอกชน..... 102
4.	ปัญหาภาษีและการขอใบอนุญาตประกอบการ..... 104
4.1	หน้าที่การเสียภาษีของมหาวิทยาลัย..... 104
4.2	การขอใบอนุญาตประกอบการ..... 109
บทที่ 6	บทสรุปและเสนอแนะ..... 111
-	สถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย..... 111
-	ขอวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย..... 113
-	การบริหารงานวิชาการ..... 114
1.	การพิจารณาอนุมัติหลักสูตร..... 114
2.	การให้ปริญญา..... 115
3.	การรับสถาบันสมทบ..... 115
-	การบริหารงานบุคคล..... 116
-	การจัดการทรัพย์สินและเงินรายได้..... 118
-	ข้อเสนอแนะ..... 119
	รายการอ้างอิง..... 122
	ประวัติผู้เขียน..... 130