

โครงสร้างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยในประเทศไทยได้ถือกำเนิดจากการเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐมาแต่แรกตั้ง นับแต่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของไทยที่ถือกำเนิดจากประกาศพระบรมราชโองการแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งถือเป็นกฎหมายในขณะนั้น และภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แล้วมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งได้ถือกำเนิดจากการที่รัฐสภาออกเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้ง เช่นเดียวกับกรณีประเทศอื่น ๆ เช่น สหราชอาณาจักร ซึ่งมีมหาวิทยาลัยจำนวน 46 แห่งทั่วประเทศ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐจำนวน 45 แห่ง ได้ถือกำเนิดจาก Royal Charter ในสหรัฐอเมริกา มหาวิทยาลัยของรัฐก็เช่นเดียวกัน มหาวิทยาลัยของรัฐก็ถือกำเนิดจากการตรากฎหมายทั้งสิ้น แต่อาจแตกต่างกันไปตามลักษณะของแต่ละรัฐ บางมหาวิทยาลัยถือกำเนิดจากการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐ เช่น มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียได้บัญญัติการจัดตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐแคลิฟอร์เนียเมื่อ ค.ศ. 1849 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้คล้ายกันกับรัฐธรรมนูญของรัฐหลายรัฐในสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้น ความว่า

"รัฐสภาต้องมีมาตรการดูแล พัฒนา หรือจัดจำหน่ายซึ่งที่ดินที่ได้สงวนไว้ หรือกำลังจะสงวน หรือที่ได้รับมอบจากรัฐบาลสหรัฐ หรือจากบุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคล เพื่อใช้ในกิจการของมหาวิทยาลัยของรัฐ เงินที่ได้จากการให้เช่าหรือการขายที่ดิน หรือการขายที่ดิน หรือที่ได้จากแหล่งอื่น เพื่อวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ข้างต้น จะต้องได้รับการเก็บรักษาไว้เป็นกองทุนถาวร ดอกผลที่ได้จากกองทุนนี้จะต้องนำไปใช้เพื่อสนับสนุนมหาวิทยาลัยในสาขาวิชาที่สังคมต้องการ เพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าทางด้านอักษรศาสตร์ ศิลปะและวิทยาศาสตร์ ตามเงื่อนไขของแหล่งเงินทุน และต้องเป็นหน้าที่ของรัฐสภาในอันที่จะต้องพัฒนากองทุนนี้ให้งอกเงยและธำรงรักษากองทุนนี้ไว้ให้ถาวรสืบไป เพื่อมหาวิทยาลัยดังกล่าว"¹

¹ ทองอินทร์ วงศ์โสธร, โครงสร้างและการบริหารมหาวิทยาลัย และวิทยาลัย

อเมริกัน : กรณีสถาบันของรัฐในแคลิฟอร์เนีย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 13-14.

ในบางมลรัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้กำหนด เป็นหน้าที่ที่จะต้องจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้น แต่เมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมาก็ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐในรูปของกฎหมาย เสมอ เรียกว่ารัฐธรรมนูญว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัย... เช่นมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก (New York University) จัดตั้งขึ้นโดย Act of the New York State Legislature เมื่อ ค.ศ. 1831 โดยใช้ชื่อครั้งแรกว่า The University of the City of New York ต่อมาจะต้องเปลี่ยนชื่อเป็น New York University ในปี ค.ศ. 1896 ก็ต้องมีการออกรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง สาเหตุและความจำเป็นในการออกกฎหมาย ก็เพราะต้องมีการกันที่ดินอันเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินของมลรัฐให้กับมหาวิทยาลัย และต้องมีการจัดตั้งองค์คณะบุคคลและโครงสร้างการบริหารแบบใหม่ โดยไม่ใช้ระเบียบราชการที่มีอยู่แล้วสำหรับส่วนราชการอื่น ๆ ประการสำคัญคือต้องการรับรองว่ามหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นนี้มีสิทธิประสาทปริญญาแก่ผู้สำเร็จการศึกษาที่ศึกษาระดับหลักสูตรและเงื่อนไข เป็นที่รับรองของรัฐบาลแห่งมลรัฐซึ่งจะเป็นพื้นฐานให้รัฐอื่น ๆ พลอยรับรองไปด้วย และเป็นพื้นฐานให้องค์กรวิชาชีพรับรองด้วยเช่นกัน ดังเช่นรัฐธรรมนูญจัดตั้งมหาวิทยาลัยนิวยอร์ก ข้อ 10 ได้รับรองไว้ชัดเจนว่า

"มหาวิทยาลัยนิวยอร์กอาจให้ปริญญาหรือปริญญากิตติมศักดิ์ ตลอดจนปริญญาเกียรตินิยมแก่บุคคลใดที่ตั้งมหาวิทยาลัยหรือวิทยาลัยอื่นในสหรัฐอเมริกาได้ เคยมอบมาแล้ว"²

นอกจากนี้ ข้อ 11 ยังกล่าวรับรองไว้ว่า

"ปริญญาหรือวุฒิปัตร์ที่ประสาทโดยมหาวิทยาลัยนิวยอร์กย่อมทำให้ผู้นั้นมีศักดิ์และสิทธิ์ เป็นที่รับรองได้ เช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับปริญญาหรือวุฒิปัตร์จากวิทยาลัยหรือสำนักศึกษาอื่น"³

²New York University Charter and Bylaws ข้อ 10 New York University May Grant to students under its Charge diplomas or honorary testimonials in such form as it may designate. It may also confer such honors, degrees, and diplomas as are usually granted by any university, College, or seminary of learning in the United States.

³New York University Charter and Bylaws ข้อ 11 Diplomas granted by New York University shall entitle the possessors to the immunities and privileges allowed by usage or statute to the possessors of like diplomas from any college or seminary of learning in the state.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในประเทศไทยนั้น ได้กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดถึงวิธีการบริหารไว้ชัดเจน ในปัจจุบันพระราชบัญญัติมีความละเอียดมากขึ้น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องสำคัญ ๆ ได้แก่ ที่มาของรายได้ จำนวนองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย อำนาจหน้าที่ของอธิการบดี คณบดี ซึ่งจะได้กล่าวอย่างละเอียดดังนี้

1. รายละเอียดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย

ในเรื่องนี้หมายถึงชื่อ ที่ตั้ง และองค์ประกอบอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเป็นเรื่องเบ็ดเตล็ดปลีกย่อย แต่เมื่อได้กล่าวถึงสิ่งเหล่านี้ไว้ในพระราชบัญญัติแล้ว การแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็จำเป็นต้องออกเป็นพระราชบัญญัติใหม่ เว้นแต่เป็นเรื่องที่พระราชบัญญัติได้กำหนดให้ออกเป็นกฎหมายในรูปแบบอื่นได้ เช่น การจัดตั้งคณะใหม่ให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งภาควิชาให้ทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย ในส่วนที่ตั้งนั้น มหาวิทยาลัยอาจกำหนดให้มีวิทยาเขต หรือแยกส่วนไปดำเนินการ ณ ที่ตั้งอื่นได้

อนึ่ง ในส่วนของชื่อมหาวิทยาลัยนั้น เนื่องจากจะต้องปรากฏเป็นชื่อของพระราชบัญญัติด้วย เช่น พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกจากนี้ยังต้องปรากฏในที่อื่น ๆ ตลอดจนร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญไม่ใช่ว่าเพียงเป็นเรื่องศิริมงคลของการเลือกใช้ชื่อใดชื่อหนึ่งเท่านั้น แต่ยังเป็นเรื่องสำคัญในด้านความรู้สึกนึกคิดของประชาชนและยังมีความสำคัญในทางกฎหมายอีกด้วย เพราะการเปลี่ยนแปลงแก้ไขชื่อมหาวิทยาลัยย่อม เท่ากับ เป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายอันจะต้องดำเนินการตามกระบวนการทางนิติบัญญัติใหม่ทั้งหมด และบ่อยครั้งที่ก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองตามมา ทั้งนี้เพราะย่อมมีผู้พอใจและมีผู้คัดค้าน จนเป็นสาเหตุทำให้เกิดความแตกร้างขึ้น จึงควรพิจารณาให้รอบคอบตั้งแต่เมื่อแรกตั้งชื่อตั้ง เช่นกรณีการเปลี่ยนแปลงชื่อจาก มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง มาเป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งก่อนหน้านั้นก็มีความคาริของรัฐบาลที่จะเปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยกรุงเทพฯ แม้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ล่าสุดเมื่อ พ.ศ. 2531 ก็ยังมีผู้เสนอแนะให้เปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้กลับไปใช้ชื่อเดิม นอกจากนั้นเคยมีกรณีเปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ เป็น มหาวิทยาลัยมหิดล วิทยาลัยวิชาการศึกษา เป็น มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ สถาบันเทคโนโลยีการเกษตร เป็น สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ว วิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา เป็น สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล และ โรงเรียนนายร้อยทหารบก เป็น โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า และบางครั้งเมื่อมีการดำเนินการตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ เปลี่ยนชื่อมหาวิทยาลัยแล้วก็มีก เป็นเหตุให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติในเรื่อง

อื่น ๆ ไปพร้อมกันด้วย ซึ่งอาจเป็นความสะดวก หรืออาจกลายเป็นผลเสียต่อมหาวิทยาลัยก็ได้

2. วัตถุประสงค์

ในระยะเริ่มแรกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มักกำหนดวัตถุประสงค์หรือภารกิจต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเพื่อจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา แต่เมื่อมีการยกเลิกและตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ในระยะหลังก็มักจะกำหนดคำให้มหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์หรือภารกิจหลัก 4 ประการ คล้ายคลึงกัน คือ

1. ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง
2. ทำการสอน ทำการวิจัย
3. ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม
4. ทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม⁶

วัตถุประสงค์หรือภาระกิจดังกล่าวปรากฏ เป็นหลักในพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษา เอกชนอีกด้วย โดยถือว่าสถาบันอุดมศึกษา เอกชนทุกแห่งที่ขออนุญาตจัดตั้งมีวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่อาจเน้นหรือให้ความสำคัญข้อหนึ่งแตกต่างกันออกไป

ภายใต้วัตถุประสงค์ 4 ประการดังกล่าว เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยสามารถทำกิจกรรมได้หลายประการ ทั้งอาจเป็นการหารายได้ที่หน่วยราชการอื่นอาจทำได้ยาก เช่น การรับทำการวิจัยและการให้บริการต่าง ๆ โดยคิดค่าตอบแทน เพราะถือว่าเป็นการบริการทางวิชาการแก่สังคม นอกจากนี้กฎหมายมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งยังกำหนดคำให้มหาวิทยาลัยจัดการดูแลทรัพย์สินและหารายได้อื่น ๆ เข้ามหาวิทยาลัยได้อีกด้วย เช่น มาตรา 11 ของกฎหมายมหาวิทยาลัยเกือบทุกแห่งมักบัญญัติว่า

⁶ ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยระยะหลังจะกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวไว้ในมาตรา 7 เหมือน ๆ กัน จนถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการร่างกฎหมายมหาวิทยาลัย จะแตกต่างกันแต่เพียงถ้อยคำในรายละเอียด เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร กล่าวถึงการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ในขณะที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดลกล่าวถึงการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม นอกจากนี้ยังกล่าวถึง "การผลิตบุคลากรที่มีความสามารถทางวิชาชีพและ เฝียบพร้อมด้วยคุณธรรม"

"มหาวิทยาลัยจะดำเนินการหารายได้เพื่อบรรลุมูลค่าประสงค์ในมาตรา 7 ก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลัก เกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
รายได้ของมหาวิทยาลัยไม่ เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ"

เมื่อแนวคิด เรื่องวัตถุประสงค์ 4 ประการนี้ เป็นที่แพร่หลายและยอมรับโดยทั่วไปแล้ว จึงเป็นที่รู้สึกกันว่าสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งไม่อาจปฏิบัติการกิจหรือดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ทั้ง 4 ประการ ภายใต้อบเขตอันจำกัดที่มีอยู่เดิม เป็นเหตุให้สถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งต้องเปลี่ยนชื่อหรือมีเจตจำนงที่จะเพิ่มคณะวิชาเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ทั้ง 4 ประการ เช่น สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ก็ เริ่มขยายขอบเขตออกนอกสาขาเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เองก็ เริ่มมีคณะวิชาทางสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ เริ่มขยายขอบเขตจากการสอนสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ไปสู่สาขาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี วิศวกรรมศาสตร์และแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งเคยดำเนินการผลิตบุคลากร ทางด้านการแพทย์ก็ เริ่มขยายไปสู่สาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ข้อนี้อาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็น การเปลี่ยนแปลงเพื่อตอบสนองต่อสังคม แต่ในขณะที่เดียวกันถ้าพิจารณาทางประวัติศาสตร์และความ เป็นมาแล้วจะ เห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยในประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างไม่สมบูรณ์แบบนัก และมักตอบสนอง ต่อความจำเป็น เฉพาะหน้าหรือความสันทัดจัด เจนเท่าที่มีอยู่ในขณะนั้น ๆ มากกว่าอย่างอื่น จากนั้น จึงค่อย ๆ คลี่คลายขยายตัวต่อไปจนบางครั้งต้องมีการยุบหรือโอนไปรวมกับสถาบันอื่นหรือต้องมีการตรากฎหมาย เปลี่ยนชื่อและแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมาย เดิมซึ่งเป็น เรื่องที่ต้องใช้เวลาและทำได้ ไม่ได้ง่ายนัก เช่น ในกรณีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเริ่มต้นขึ้นจากวัตถุประสงค์เพื่อผลิตคนไว้ใช้ใน ราชการ เป็นสำคัญ หรือแม้แต่มหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นตลาดวิชาแบบมีชั้น เรียนแต่รับไม่จำกัดจำนวน ครั้นเมื่อจะเปิดดำเนินการในระดับบัณฑิตศึกษาก็จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย เพื่อกำหนดกระบวนการคัดเลือกในการรับนักศึกษา

3. การแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัย

ส่วนงานหรือส่วนราชการของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นส่วนปฏิบัติการคล้ายกับการแบ่งส่วน ราชการของกรมได้แก่ สำนักงานอธิการบดีและคณะต่าง ๆ ซึ่งอาจใช้ชื่อต่าง ๆ กันไป เช่น เรียกว่าสาขาวิชา หรืออาจเป็นส่วนราชการที่เทียบเท่าคณะ เช่น บัณฑิตวิทยาลัย แผนกอิสระ สถาบัน ศูนย์หรือสำนัก เป็นต้น การแบ่งส่วนราชการเหล่านี้อาจกำหนดไว้ในกฎหมายหรืออาจให้ไป กำหนดในกฎหมายอื่นก็ได้ เช่น ๖ ห้าออก เป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการดังกล่าว ส่วน

การแบ่งส่วนราชการที่ย่อยลงมาอีกชั้นหนึ่งคือ จากคณะแบ่งเป็นภาควิชา กอง สำนักงาน เลขานุการ หรือแผนก ก็อาจทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามมีข้อที่น่าสงสัยเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในกฎหมายมหาวิทยาลัยอันเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายงบประมาณ รวมทั้งอัตราตำแหน่งต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติมหาวิทยาลัยบางแห่งโดยมติสภามหาวิทยาลัยอาจวางระเบียบและวางข้อบังคับตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ เช่น ศูนย์ หรือสถาบันต่าง ๆ เป็นการภายใน ซึ่งมิได้เป็นไปตามกฎหมายมหาวิทยาลัย ในกรณีนี้จะเรียกว่าผิดกฎหมายเสียทีเดียวก็คงไม่ได้ เพราะสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจ แต่คงต้องถือว่าเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเองภายใน แต่ไม่เป็นการแบ่งส่วนราชการตามกฎหมายมหาวิทยาลัย

อนึ่ง สำหรับแนวความคิด เรื่องการจัดตั้งคณะขึ้นในมหาวิทยาลัยนั้น อยู่บนรากฐานหลักกฎหมายและหลักการจัดการศึกษาที่ว่ารัฐสภาย่อมสนใจแต่หลักการหรือรายละเอียดที่สำคัญ ซึ่งสมควรยกขึ้นกล่าวเสียแต่ในเบื้องต้น เช่น การจะให้มหาวิทยาลัยชื่ออะไร มีความมุ่งหมายอย่างไร ประกอบด้วยคณะอื่น เป็นหน่วยราชการที่ย่อยลงมาจากระดับมหาวิทยาลัยอย่างไรบ้าง ส่วนการจะเพิ่มเติมรายละเอียดบางเรื่องในอนาคต โดยเฉพาะ เรื่องที่ต้องอาศัยนโยบายและความพร้อมของฝ่ายบริหาร เป็นสำคัญ รัฐสภาจะไม่สนใจมากนัก จึงมักยินยอมให้ออกเป็นกฎหมายในลำดับรองหรืออนุบัญญัติได้ เช่น ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะใหม่เพิ่มเติมซึ่งในขณะออกพระราชบัญญัติยังคาดการณ์ไม่ได้ว่าควรจะมีอะไรบ้าง ครั้นจะให้ย้อนกลับมาแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติในกรณีจะมีการตั้งคณะใหม่ ๆ ที่ละคณะก็จะเป็นการเสียเวลาของฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่จำเป็น

ด้วยเหตุนี้เอง โครงสร้างกฎหมายมหาวิทยาลัยในการจัดตั้งหน่วยงานแต่เดิมจึงมีดังนี้

1. การจัดตั้งมหาวิทยาลัยให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ
2. พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะกำหนดให้มีคณะต่าง ๆ ประเดิมไว้ก่อนในขั้นต้นตามความจำเป็นจำนวนหนึ่ง
3. การจัดตั้งคณะอื่นเพิ่มขึ้นในอนาคต ฝ่ายนิติบัญญัติจะให้ฝ่ายบริหารไปดำเนินการออกเป็นกฎหมายอนุบัญญัติเอง เช่น ออกพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งคณะเพิ่มเติม
4. การยกเลิกคณะที่จัดตั้งตามข้อ 2 หรือจัดตั้งไว้ในพระราชบัญญัติเป็นการเปลี่ยนแปลงเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ
5. การยกเลิกคณะที่จัดตั้งตามข้อ 3 หรือจัดตั้งไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นการเปลี่ยนแปลงเจตนาของฝ่ายบริหาร จึงให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาได้

อย่างไรก็ตามจากหลักดังกล่าวนี้ อาจมีการใช้ถ้อยคำในกฎหมายซึ่งทำให้การตีความและใช้กฎหมายมหาวิทยาลัยให้ผลประหลาดดัง เช่นความเห็นต่อไปนี้

"เรื่องแปลกแต่จริงในตัวบทกฎหมายไทยเรื่องหนึ่งคือ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรม-
ศาสตร์ พ.ศ. 2495, ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน, พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติสองบทขัดแย้งกัน
อย่างชัดเจน, กล่าวคือ มาตรา 5 วรรคสอง และมาตรา 7.

มาตรา 5 วรรคสองบัญญัติว่า : การตั้งหรือล้มเลิกคณะนั้น ให้ทำได้แต่โดยพระราช-
บัญญัติ ส่วนการตั้งหรือเลิกล้มแผนกวิชานั้น ให้ทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา".

มาตรา 7 บัญญัติว่า, "การจัดตั้งคณะหรือแผนกชั้นใหม่ หรือการเลิกล้มคณะหรือแผนกอิสระ
ที่ตั้งชั้นใหม่ ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา."

ปัญหามีว่า : การตั้งหรือ เลิกล้มคณะนั้น จะต้องทำโดยพระราชบัญญัติหรือโดยพระราช-
กฤษฎีกา?

ความขัดแย้งอย่างแจ่มชัดของบทบัญญัติทั้งสองบทนี้ เป็นปัญหายุ่งยากในด้านตีความกฎหมาย
เป็นอย่างยิ่ง. เมื่ออ่านโดยผิวเผิน อาจแลเห็นในเบื้องต้นว่าบทบัญญัติทั้งสองนี้กล่าวถึงเรื่อง
ต่างกันโดยที่ในมาตรา 7 มีคำว่า "ชั้นใหม่" เพิ่มเข้ามาด้วย, แต่ถ้าหากพิจารณาดูในด้าน
ความหมายอันแท้จริงของถ้อยคำในมาตรา 5 ที่ว่า "การตั้งหรือ เลิกล้มคณะ" กับถ้อยคำใน
มาตรา 7 ที่ว่า "การจัดตั้งคณะ... ชั้นใหม่ หรือการเลิกล้มคณะ... ที่ตั้งชั้นใหม่" แล้ว จะ
เห็นได้ว่าบทบัญญัติทั้งสองนี้ว่าด้วยเรื่องเดียวกันนั่นเอง.

เรื่องจริงที่แปลกขึ้นไปอีกก็คือ, พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2486
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2497, มาตรา 6
ทวี, ก็บัญญัติไว้ขัดแย้งกันกับมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันนั้น เช่นเดียวกับพระ
ราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495, แบบที่เลียนถ้อยคำกันมาคำต่อคำ.

อันการตีความพระราชบัญญัติสองฉบับนี้จะอ้างอิงหรืออาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย
แห่งอื่น ๆ มาช่วยไผ่หาเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในประเด็นนี้มิได้, เพราะหลักการของแต่ละ
มหาวิทยาลัยในเรื่องนี้ต่างกันมาก, กล่าวคือ มหาวิทยาลัยบางแห่งกำหนดไว้แจ่มชัดว่า
การแบ่งคณะต่าง ๆ ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา, มหาวิทยาลัยบางแห่งกำหนดให้แบ่ง
ส่วนราชการของมหาวิทยาลัยโดยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุ-
เบกษา, และมหาวิทยาลัยบางแห่งให้กระทำโดยข้อบังคับของมหาวิทยาลัย.

ในทางปฏิบัติ, เช่นการจัดตั้งคณะศิลปศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการจัดตั้ง
คณะครุศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา.

ตามหลักการตีความกฎหมายอังกฤษนั้น, เมื่อบทบัญญัติในกฎหมายฉบับเดียวกันขัดแย้งกัน,
โดยเฉพาอย่างยิ่งในกรณีที่มีข้อไข (proviso) ขัดกับตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายศาลอังกฤษ

เคยวินิจฉัยให้ถือเอาข้อใด เป็นสำคัญ, ทั้งนี้ เพราะข้อใด เป็น เรื่องที่ผู้บัญญัติกฎหมายแสดง เจตนารมณ์ เป็นครั้งสุดท้าย อนึ่ง ในกรณีที่บทบัญญัติสองบทขัดแย้งกัน บทหนึ่งไม่มีข้อใด, แต่อีกบทหนึ่งมีข้อใด, ต้องถือเอาบทบัญญัติที่มีข้อใด เป็นสำคัญ. อย่างไรก็ตาม, ในปัจจุบัน ศาลอังกฤษ เปลี่ยนแนววินิจฉัยไปในทางถือ เจตนารมณ์ของกฎหมาย เป็นสำคัญ, โดยพิจารณา จากบทบัญญัติที่ขัดกันประกอบบทบัญญัติอื่น ๆ.

ผู้เขียนเกรงว่าหลักการตีความกฎหมายอังกฤษดังกล่าว จะนำมาปรับเข้ากับการตีความ กฎหมายตามปัญหาของเราไม่ได้, ด้วยเหตุที่ว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราของเรามีได้มี เรื่อง ของข้อใด (proviso) แต่อย่างใด ประการหนึ่ง; และอีกประการหนึ่ง, แม้จะมองในด้าน เจตนารมณ์ของกฎหมายว่าประสงค์อย่างไรก็เป็นเรื่องยุ่งยาก, เพราะแม้บทบัญญัติทั้งสอง มาตราจะมีความหมายแจ้งชัดอยู่ในตัว, บทบัญญัติทั้งสองก็ขัดกันอย่างชัดเจนด้วย, จึงไม่อาจ ทราบได้ว่า ผู้บัญญัติกฎหมายประสงค์อย่างไรแน่

ท่านผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า, การจัดตั้งคณะใหม่ต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ, เพราะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า, รัฐสภาประสงค์จะควบคุมการจัด ตั้งคณะใหม่ขึ้น, มาตรา 5 วรรคสอง จึงได้บัญญัติแยกแยะการจัดหรือล้มคณะไว้ต่างหากจาก การตั้งหรือล้ม เลิกแผนกวิชา. ผู้เขียนยังข้องใจอยู่ว่า, การตีความกฎหมายโดยพิจารณาแต่ เพียงมาตรา 5 วรรคสอง, โดยมีได้พิจารณามาตรา 7 ประกอบด้วย, จะถูกต้องแล้วหรือ?

ผู้เขียนใคร่ขอพิจารณาปัญหานี้อีกแง่หนึ่ง, คือในเมื่อมาตราหนึ่งบัญญัติให้จัดทำเป็นพระ ราชบัญญัติ และอีกมาตราหนึ่งให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่นนี้, การที่มหาวิทยาลัยธรรม- ศาสตร์ก็ดี, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยก็ดี, จัดตั้งคณะใหม่ขึ้นโดยจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ, ย่อมไม่มีปัญหาอันใด, เพราะตามหลักการตีความกฎหมายที่ว่า "ผู้มีอำนาจกระทำสิ่งใหญ่ย่อม มีอำนาจกระทำสิ่งย่อยด้วย; หรือ "สิ่งน้อยย่อมประกอบอยู่ในสิ่งใหญ่, นั้น, เราจะได้ ว่าเป็นพระราชบัญญัติมีศักดิ์ในกฎหมายสูงกว่าพระราชกฤษฎีกา, เมื่อจัดทำเป็นพระราชบัญญัติแล้ว, แม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายอีกมาตราหนึ่งให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกาดูก็ตาม, ย่อมต้องถือ ว่าการจัดตั้งคณะโดยพระราชบัญญัตินั้นสมบูรณ์. ตรงกันข้าม, ถ้าหากมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่ง นี้จัดตั้งคณะใหม่ขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา, ปัญหาที่ว่า การจัดตั้งคณะ เช่นนั้นจะตกเป็นโมฆะ เพราะเกินอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ในมาตราแรกซึ่งให้จัดทำเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่? เมื่อ ตั้งปัญหาเช่นนี้แล้ว, เราอาจนำเอาหลักการตีความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 10, ซึ่งบัญญัติว่า : "เมื่อความข้อใดข้อหนึ่งในเอกสารอาจตีความได้เป็นสองนัย นัยไหนจะทำให้เป็นผลบังคับได้ท่านให้ถือตามนัยนั้น ตีว่าจะถือเอาอันที่ไร้ผล", มาปรับเข้า

กับปัญหานี้ได้โดยอนุโลม. ตามหลักการตีความนี้, น่าจะถือได้ว่าการจัดตั้งคณะใหม่โดยพระราชกฤษฎีกา, ย่อมมีผลสมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่ง. อนึ่ง อาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า, ผลของการตีความในแนวนี้ก็คือ, การจัดตั้งคณะขึ้นใหม่ ในมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งนั้นจะจัดทำเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาก็ได้.

จริงอยู่ที่เหตุผลของการตีความในแนวนี้ยังไม่หนักแน่นนัก, แต่เมื่อเราคงอยู่ในฐานะ "กลืนไม่เข้า, คายไม่ออก" เช่นนี้, จะทำอย่างไร? ท่านผู้อ่านมีแนววินิจฉัยอื่นใดที่หนักแน่นกว่านี้บ้างหรือไม่?

มีข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกบางประการ, ประการแรกคือ, ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดกันอย่างชัดเจนเช่นนี้, ย่อมทำให้ขาดความแน่นอนในเรื่องเจตนารมณ์ของกฎหมาย, การแสวงหาเจตนารมณ์ของกฎหมายจึงเกือบจะเป็นเรื่องพันวิสัย; ประการที่สอง, การร่างกฎหมายใหม่โดยเลียนถ้อยคำในกฎหมายฉบับก่อน ๆ นั้น, ถ้าหากมิได้กลั่นกรองอย่างละเอียดอีกครั้งหนึ่งแล้ว, อาจปลั่งพลาดเป็นคำรบสอง, ดังเช่นปรากฏในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2486 ประกอบด้วยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2497 นี้เป็นตัวอย่าง. เรื่องท่านองนี้มักจะเกิดขึ้นเสมอ, โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการแก้ไขกฎหมายใหม่บางมาตรา, และผู้เกี่ยวข้องมิได้ดูมาตราอื่น ๆ ประกอบด้วยว่า สมควรจะต้องแก้ไขมาตราอื่น ๆ ให้สอดคล้องต้องกันด้วยหรือไม่; และประการที่สาม, เหตุที่เราจำเป็นต้องพิจารณาปัญหาเรื่องการตีความกฎหมายประกอบเรื่องของภาษากฎหมายด้วยเช่นนี้, ก็เพราะการร่างกฎหมายที่ตีนั้น, ผู้ร่างจักต้องพิจารณาในแง่ของผู้ใช้กฎหมายด้วยว่า, ถ้าหากมีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ๆ แล้ว, ผู้ใช้กฎหมายจะปฏิบัติอย่างไร? เมื่อจำเป็นต้องมีการตีความหมายจะตีความอย่างไร?"⁷

อันที่จริงโดยหลักแล้วการเลิกล้มคณะที่จัดตั้งขึ้นในพระราชบัญญัติ เช่น กรณีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้แก่ คณะนิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี และคณะเศรษฐศาสตร์ ย่อมต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการจะเลิกล้มคณะที่จัดตั้งใหม่ เช่น คณะศิลปศาสตร์ ย่อมต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นแนวความคิดทางกฎหมายที่เข้าใจได้ง่าย แต่มีปัญหาว่า มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 มิได้กล่าวถึงแต่เพียงการเลิกล้มคณะโดยพระราชบัญญัติ หากยังกล่าวถึง "การตั้งคณะโดยพระราชบัญญัติ" อีกด้วย

⁷ ธานี นทร์ กรัยวิเชียร, ภาษากฎหมายไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2514), หน้า 93-97.

ซึ่งจะตีความว่าเป็นการตั้งคณะใหม่ก็ไม่ได้ เพราะมาตรา 7 ในพระราชบัญญัติเดียวกันกล่าวถึง การตั้งคณะใหม่โดยพระราชกฤษฎีกาอยู่แล้ว ในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2486 มาตรา 6 ก็ได้ระบุชื่อคณะไว้ในกฎหมายคือคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี คณะรัฐศาสตร์ คณะ วิทยาศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ และคณะ ครุศาสตร์ ซึ่งมาตรา 5 บัญญัติให้การยกเลิกทำโดยพระราชบัญญัติอันเป็นความคิดที่ถูกต้องแล้ว แต่ มาตรา 5 ก็ระบุให้อาจตั้งคณะโดยพระราชบัญญัติอีกในขณะที่มาตรา 6 ทวี ระบุให้การตั้งคณะใหม่ ทำโดยพระราชกฤษฎีกา อันเป็นปัญหาอย่างมากในการตีความ แต่ในทางปฏิบัติก็จัดตั้งคณะใหม่โดย ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเสมอ เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะศิลปศาสตร์ในมหาวิทยาลัยธรรม- ศาสตร์ พ.ศ.2504 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะครุศาสตร์ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2500

ด้วยเหตุนี้ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายมหาวิทยาลัยในเวลาต่อมาก็ได้ใช้ถ้อยคำให้รัดกุม ชัดเจน แต่ก็ทำให้คล่องตัวขึ้น เช่น ไม่ระบุชื่อคณะไว้ในกฎหมายมหาวิทยาลัยเลย และกำหนดให้ การจัดตั้งและยุบเลิกคณะทำเป็นพระราชกฤษฎีกาหมด อันแสดงว่าเป็น เรื่องรายละเอียดที่ฝ่ายนิติ บัญญัติไม่คิดใจอีกต่อไป ดังเช่นถ้อยคำในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2522 มาตรา 9 ที่ว่า

"การจัดตั้ง การรวมและการยุบเลิกบัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย แผนกอิสระ สถาบัน ศูนย์ และหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา"

แสดงว่าแม้การยุบเลิกคณะที่จัดตั้งขึ้นแล้วตามกฎหมายมหาวิทยาลัยฉบับเก่า (พระราช บัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.2486 มาตรา 6 ทวี) ก็ให้กระทำโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ ซึ่งเป็นแบบอย่างให้กับกฎหมายมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ในเวลาต่อมา

4. รายได้ของมหาวิทยาลัย

การกำหนดเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เป็นปัจจัยสำคัญต่อการดำเนินการจัดการเรียน การสอนของมหาวิทยาลัย ตลอดจนการบริหาร เงินเป็นตัวกำหนดให้เห็นถึงความเป็นอิสระมาก น้อยในการดำเนินการของมหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สร้างด้วยเงินที่เหลือจากการสร้างพระบรมรูปพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จำนวน 800,000 บาท และที่ดินของพระคลังข้างที่ จำนวน 1,309 ไร่ ซึ่งเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

ในระยะเริ่มต้น^๑ จากนั้นการดำเนินการนับแต่เป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน จนได้รับการสถาปนาเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายได้ของมหาวิทยาลัยได้รับเงินจากการพระราชทานจากราชการตลอดมา การดำเนินการกิจการถึงแม้จะมีคณะกรรมการดำเนินการมาแต่ต้นก็จะต้องอยู่ภายใต้การครอบงำของพระราชาธิบดีแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

นอกจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งเดียวในประเทศไทยที่มีอายุยืนยาวนานนับแต่สมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชจนถึงสมัยระบอบประชาธิปไตย ได้มีการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นก็ได้กำหนดเงินรายได้ที่สำคัญไว้ในพระราชบัญญัติว่าได้จาก "เงินงบประมาณแผ่นดิน" มหาวิทยาลัยที่ถือกำเนิดในระบอบประชาธิปไตย อันได้แก่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยที่อยู่ในสมัยระยะเริ่มแรกได้กำหนดเงินรายได้ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยของทุกแห่งว่าได้จาก "เงินอุดหนุนจากรัฐบาล" ซึ่งรัฐบาลจะได้จัดสรรให้เป็นเงินก้อนเป็นปี ๆ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในสมัย พ.ศ. 2476-2490 นอกจากได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแล้ว มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นมหาวิทยาลัยแห่งเดียวในขณะนั้นที่ดำเนินการทางพาณิชย์ด้วยการถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์^๑ และทำการซื้อขายแร่ดีบุก ทำให้มหาวิทยาลัยมีรายได้ ในลักษณะเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่สามารถประกอบกิจการค้าขายได้ อันมีลักษณะแตกต่างจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงทำให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีลักษณะการบริหารที่เป็นอิสระมากกว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนั้นบุคลากรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นข้าราชการนับแต่สมัยเป็นโรงเรียนมหาดเล็ก ด้วยการกำหนดจำนวนข้าราชการบรรดาศักดิ์ของข้าราชการ อัตราเงินเดือน อันเป็นไปตามพระราชอัตรายศแห่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีพระบรมราชโองการฯ ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 นับเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

^๑ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประวัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2485-2509 พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบห้าสิบปีของการสถาปนา วันที่ 26 มีนาคม พุทธศักราช 2510. (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 12.

^๑ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 50 ปี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 178.

ฉบับแรกของประเทศไทย รองรับศักดิ์และสิทธิของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงต้องรับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 จึงกำหนดเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยว่าได้จากเงินงบประมาณแผ่นดิน¹⁰

นอกจากนั้นยังกำหนดไว้ด้วยว่า การแต่งตั้งอาจารย์และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีเงินเดือนปรากฏอยู่ในงบประมาณแผ่นดินนั้น ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดวิธีการคัดเลือกบุคคล เพื่อบรรจุตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้วแต่กรณี¹¹

ต่อมากระทรวงธรรมการซึ่งเป็นกระทรวงบังคับบัญชาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้กำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการไว้อย่างละเอียด แม้แต่อาจารย์แต่ละแผนกก็จะได้รับเงินเดือนแตกต่างกันคือ อาจารย์แผนกเคมี ได้รับเงินเดือน 300-400 บาท แผนกฟิสิกส์ ได้รับเงินเดือน 450-600 บาท¹² ในขณะที่บุคลากรของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยศิลปากรมิได้เป็นข้าราชการ จึงมิได้กำหนดว่ารายได้ของมหาวิทยาลัยต้องได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน จึงทำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีแบบการบริหารอยู่ภายใต้กรอบของทางราชการมาตลอด การดำเนินกิจการใด ๆ ย่อมอยู่ภายใต้นโยบายของรัฐบาล ซึ่งมหาวิทยาลัยในต่างประเทศก็มีลักษณะเช่นนี้ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา มหาวิทยาลัยใดที่รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลความเป็นอิสระย่อมน้อยลง ดังมีผู้กล่าวถึงมหาวิทยาลัยในรัฐแคลิฟอร์เนียไว้ ความว่า "ได้รับรายได้จากรัฐบาลมาก ก็ยิ่งถูกควบคุมมาก หากมีรายได้จากรัฐน้อย ก็ย่อมถูกควบคุมน้อย"¹³

มหาวิทยาลัยของรัฐที่ต้องการความเป็นอิสระจำเป็นต้องพยายามพึ่งตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ โดยอาศัยแนวทางต่าง ๆ ดังมีผู้กล่าวถึงแนวทางในการทำ

¹⁰ "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477", มาตรา 7(1).

ราชกิจจานุเบกษา 52 (21 เมษายน 2478) : 85.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 27, หน้า 93.

¹² "พระราชกฤษฎีกา กำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ กระทรวงธรรมการ (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2477", ราชกิจจานุเบกษา 51 (26 สิงหาคม 2477):384.

¹³ ทองอินทร์ วงศ์โสธร, โครงสร้างและการบริหารมหาวิทยาลัย และวิทยาลัยอเมริกัน กรณีสถาบันของรัฐในรัฐแคลิฟอร์เนีย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 311.

รายได้พอสรุปได้ดังนี้

1. การหารายได้จากที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่เป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัย
2. การหารายได้จากการบริจาคโดยการระดมความช่วยเหลือระบบให้เปล่าจากแหล่งต่าง ๆ
3. การหารายได้จากการให้บริการและรับจ้างทำงาน
4. การหารายได้จากการเก็บค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมการศึกษา¹⁴

5. จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย

สำหรับประเทศไทยการบริหารมหาวิทยาลัยในรูปแบบที่เป็นคณะกรรมการหรือองค์คณะบุคคลนั้นมีมานานนับแต่มีแนวความคิดที่จะสร้างสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา สามารถแยกออกเป็น 2 สมัย ดังนี้

5.1 ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

จากที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ประวัติของโรงเรียนต่าง ๆ ก่อนพัฒนาเป็นมหาวิทยาลัย นับจากโรงเรียนมหาดเล็ก โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว องค์ผู้สถาปนาโรงเรียนมหาดเล็กอันเป็นต้นกำเนิดแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พระองค์มีพระราชดำริที่จะจัดให้มีการบริหารโรงเรียนในรูปแบบของคณะกรรมการมาแต่ต้น

โรงเรียนมหาดเล็กนั้น พระองค์ได้โปรดเกล้าฯให้พระเจ้าอนงยาเธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ พระยาวิสุทธ์สุริยศักดิ์ และเจ้าหมื่นสรรเพ็ชร์ภักดี เป็นกรรมการตรวจตราและอำนวยการโรงเรียนมหาดเล็ก¹⁵

ต่อมาเมื่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ยกโรงเรียนมหาดเล็กเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือน พระราชทานนามว่า "โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" พระองค์โปรดเกล้าฯให้มีคณะกรรมการเป็น

¹⁴ วิจิตร ศรีสอ้าน, การศึกษาทางไกล (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2529), หน้า 78-80.

¹⁵ "ประกาศตั้งโรงเรียนมหาดเล็ก", ราชกิจจานุเบกษา 19 (6 เมษายน ร.ศ. 121) : 16.

สภาอันหนึ่งทำหน้าที่จัดการดูแลบริหารโรงเรียน ดังประกาศ "...และให้มีกรรมการ เป็นสภาอันหนึ่ง มีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เป็นพระบรมราชูปถัมภ์แห่งโรงเรียนนี้..."¹⁶ และจัดให้มีกรรมการจัดการ เป็นสภาอันหนึ่งประกอบด้วยสมเด็จพระเจ้าน้องยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนพิษณุโลกประชานารถ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ พระยาศรียวรวงษ์ พระยาไพศาลศิลปศาสตร์ เป็นกรรมการจัดการโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ เป็นสภานายก และให้พระยาศรียวรวงษ์ เป็นเลขานุการของสภา¹⁷ และต่อมาได้โปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มเจ้าพระยาอภัยราชามหายศฤมณทร หลวงพินิตินันท์เนติบัณฑิต เป็นกรรมการโรงเรียน¹⁸ จากนั้นอีก 2 ปี พระองค์ได้โปรดเกล้าฯ ให้มหาอำมาตย์โท พระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นผู้บัญชาการโรงเรียนข้าราชการพลเรือน จางวางโท พระยาประสิทธิ์ศุภการ อธิบดีกรมมหาดเล็ก เป็นกรรมการเพิ่มเติมอีก 1 ท่าน¹⁹

หากได้พิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว จะพบว่า พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงดำรงราชานุภาพ สภานายกโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ก็คือนายกสภามหาวิทยาลัย เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบัน และ มหาอำมาตย์โท พระยาธรรมศักดิ์มนตรี ก็คืออธิการ หรือ อธิการบดีของมหาวิทยาลัยในปัจจุบันนั่นเอง

5.2 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2475)

มหาวิทยาลัยที่ตั้งภายหลังจากที่ประเทศมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแล้ว การจัดตั้งมหาวิทยาลัยจะจัดตั้งขึ้นด้วยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งทั้งสิ้น และในแต่ละพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัยจะกล่าวถึงสิ่งสำคัญ ๆ หลายประการ นับแต่ ที่มาของเงินรายได้ จำนวน

¹⁶"ประกาศตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", ราชกิจจานุเบกษา 27 (11 มกราคม ร.ศ. 129) : 126.

¹⁷"ประกาศตั้งสภาจัดการโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", ราชกิจจานุเบกษา 27 (11 มกราคม ร.ศ. 129) : 128.

¹⁸"ประกาศเพิ่มกรรมการในสภาจัดการโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", ราชกิจจานุเบกษา 30 (10 สิงหาคม 2456) : 178.

¹⁹"ประกาศตั้งผู้บัญชาการและเพิ่มกรรมการโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", ราชกิจจานุเบกษา 32 (16 มกราคม 2458) : 416-417.



องค์ประกอบ อานาจหน้าที่ของคณะกรรมการในสภามหาวิทยาลัย อานาจหน้าที่ของอธิการบดี คณบดี และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย

ซึ่งจะกล่าวถึงในแต่ละส่วนให้ละเอียด ยกเว้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ มหาวิทยาลัย จะกล่าวไว้แยกต่างหากอีกบทหนึ่ง

จำนวนและองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีความแตกต่างกันตามที่เกิดของ มหาวิทยาลัย ดังนี้

5.2.1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กำหนดไว้ในมาตรา 8 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 ดังนี้

มาตรา 8 ให้มหาวิทยาลัยนี้อยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย คณบดีคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการโดยคุณวุฒิ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เป็นจำนวนไม่เกินกว่าจำนวนกรรมการโดยตำแหน่ง

มาตรา 9 ให้นายกรัฐมนตรีเป็นนายกิตติมศักดิ์ของคณะกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ เป็นนายกคณะกรรมการ และผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย เป็นอุปนายกคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และ เลขธิการมหาวิทยาลัย เป็น เลขธิการคณะกรรมการโดยตำแหน่ง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2486 มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 8 ให้มหาวิทยาลัยนี้อยู่ในความควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย คณบดีคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการโดยคุณวุฒิ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น เป็นจำนวนไม่เกินกว่าจำนวนกรรมการโดยตำแหน่ง²⁰

²⁰ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2486", ราชกิจจานุเบกษา 60 (28 กันยายน 2486) : 1415-1416.

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 กำหนดจำนวนองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ดังนี้

มาตรา 12 ให้มหาวิทยาลัยนี้อยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อธิการบดี คณบดีของคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นเป็นจำนวนไม่เกินกว่าจำนวนกรรมการโดยตำแหน่ง

มาตรา 13 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง อธิการบดีเป็นอุปนายกโดยตำแหน่ง²¹

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 ได้กำหนดจำนวนองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยดังนี้

มาตรา 14 ให้มีสภามหาวิทยาลัยประกอบด้วย

(1) นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) อุปนายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่อธิการบดีโดยตำแหน่ง

(3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนเก้าคน ซึ่งเลือกตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าแผนกอิสระ ผู้อำนวยการ สถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ และหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 8 วรรคสอง

(4) ประธานสภาอาจารย์โดยตำแหน่งและกรรมการสภามหาวิทยาลัยอีกหกคน ซึ่งเลือกตั้งจากคณาจารย์ประจำ ผู้ได้ทำการสอนในมหาวิทยาลัยแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และมีชื่อผู้ดำรงตำแหน่งตาม (3)

(5) กรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวนสองคน ซึ่งเลือกตั้งจากข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยระดับหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ที่มีชื่อคณาจารย์ประจำ และมีชื่อผู้ดำรงตำแหน่งตาม (3)

²¹ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495", ราชกิจจานุเบกษา

(6) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ไม่น้อยกว่า เก้าคน แต่ไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก มหาวิทยาลัย โดยคำแนะนำของนายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภามหาวิทยาลัย อุปนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัย ตาม (3) (4) และ (5)

มาตรา 15 การเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 14 (3) ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี คณบดี หัวหน้าแผนกอิสระ ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการศูนย์ และหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามมาตรา 8 วรรคสอง เป็นผู้เลือกตั้ง ส่วนการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา 14 (4) ซึ่งมีใช้กรรมการโดยตำแหน่ง ให้คณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยเป็นผู้เลือกตั้ง และการเลือกตั้งตามมาตรา 14 (5) ให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยระดับหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปที่มีวิชาจารย์ประจำเป็นผู้เลือกตั้ง²²

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

จำนวนและองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แบ่งออกได้ 3 ระยะ คือ

ระยะ เริ่มแรก มหาวิทยาลัยมีลักษณะ เป็นทวิภาคี คือผู้บริหารของมหาวิทยาลัยฝ่ายหนึ่ง กับผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกฝ่ายหนึ่งซึ่งจะมีจำนวนน้อยกว่าผู้บริหารมหาวิทยาลัย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นนายกกิตติมศักดิ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการเป็นนายกสภาโดยตำแหน่ง ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยเป็นอุปนายกสภาโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร จึงจะเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้

ทำให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์สมัย พ.ศ. 2476-2494 มีลักษณะ เป็นทบวงการเมืองอิสระที่มีได้ขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิไม่มีอำนาจในการเข้าไปปกครองดูแล หรือกำกับมหาวิทยาลัยแต่ประการใด มีลักษณะคล้ายมหาวิทยาลัยในต่างประเทศมากที่สุด

²² พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531. ราชกิจจานุเบกษา,

ระยะที่สอง พ.ศ. 2495-2530 องค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย ยังคงเป็นทวิภาคี แต่นายกรัฐมนตรีมิได้มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง คือมิได้เป็นนายกสภาศึกษาศึกษาตำแหน่งผู้ประศาสน์การอธิการบดี เปลี่ยนเป็นอธิการบดี และให้อธิการบดี เป็นอุปนายกโดยตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นนายกสภาโดยตำแหน่ง ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2516 นายกสภามหาวิทยาลัยโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง²³ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบโดยฝ่ายบริหาร

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในยุคนี้มีลักษณะ เป็นมหาวิทยาลัยราชการ หรือเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐโดยแท้ ดังเช่นในอเมริกา มหาวิทยาลัยของรัฐนั้น รัฐมีส่วนเข้ามาปกครอง ดูแล กำกับใกล้ชิดมาก อาจเรียกได้ว่ามหาวิทยาลัยราชการ (State University)

ระยะที่สาม พ.ศ. 2531-ปัจจุบัน องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีลักษณะ เป็นไตรภาคี นั่นคือประกอบด้วย ฝ่ายบริหารส่วนหนึ่ง จำนวน 10 คน ฝ่ายคณาจารย์จำนวน 7 คน ข้าราชการระดับหัวหน้ากอง จำนวน 2 คน ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 9-14 คน²⁴

การกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยระดับหัวหน้ากอง เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัยจำนวน 2 คนนั้น นับเป็นความคิดริเริ่มใหม่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยในขณะที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

5.2.2 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ถือกำเนิดมาจากสถาบันการศึกษาที่ผลิตทรัพยากรบุคคลเข้ารับราชการมาแต่แรก นับแต่แรกตั้ง นับตั้งแต่เป็นโรงเรียนมหาดเล็กหลวง และได้รับการบูรณะกรรมการมาตลอดจนถึงปัจจุบัน และมีลักษณะ เป็นมหาวิทยาลัยราชการตลอดมาเช่นกัน แต่ลักษณะจำนวนองค์ประกอบมีลักษณะ เป็นมหาวิทยาลัยประชาธิปไตย คือประกอบด้วยคณะบุคคล 3 ฝ่าย คือ

²³ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516", ราชกิจจานุเบกษา 90 (15 กรกฎาคม 2516) : 4.

²⁴ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531", มาตรา 14. ราชกิจจานุเบกษา 105 (8 ธันวาคม 2531) : 6-7.

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายบริหาร เป็นกรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ เป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง เนื่องจากสมัยนี้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการ อธิการบดี คณบดี และหัวหน้าแผนกอิสระ

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายคณาจารย์ เลือกจากบรรดาศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ซึ่งเป็นหัวหน้าแผนกวิชาของคณะต่าง ๆ คณะละ 1-2 คน

3. ฝ่ายที่ 3 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งด้วยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่เกิน 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการของฝ่ายที่ 1 และ 2 รวมกัน²⁵ ลักษณะเช่นนี้ได้ดำเนินการมาจนถึง พ.ศ. 2486 จึงได้มีการปรับปรุงองค์ประกอบกรรมการฝ่ายที่ 3 เรียกว่า กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรนั้นคือ เมื่อฝ่ายบริหารเห็นชอบกับทูลเกล้าเพื่อโปรดเกล้า²⁶ แต่งตั้งในปัจจุบัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีจำนวนองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นไตรภาคี แต่ได้พัฒนาปรับปรุงให้ชัดเจนและทันสมัยยิ่งขึ้นคือ

ฝ่ายที่ 1 คือฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อุปนายกสภามหาวิทยาลัย ซึ่งได้แก่อธิการบดี และเลือกตั้งจากรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการวิทยาลัย หัวหน้าแผนกอิสระ ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์ และหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น จำนวน 7 คน รวมทั้งสิ้น 10 คน

ฝ่ายที่ 2 เลือกตั้งจากคณาจารย์ จำนวน 7 คน

ฝ่ายที่ 3 ผู้ทรงเลือกคุณวุฒิ จำนวน 14 คน²⁷

²⁵ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 มาตรา 8.

ราชกิจจานุเบกษา, 52 (21 เมษายน 2478), หน้า 85-86.

²⁶ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2486 มาตรา 8(3).

ราชกิจจานุเบกษา, 60 (28 กันยายน 2486), หน้า 1425.

²⁷ "พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522", มาตรา 13. ราชกิจจานุเบกษา 96 (20 เมษายน 2522) : 5-6.

จำนวนกรรมการสภามหาวิทยาลัย จำนวนทั้งสิ้น 31 คน เป็นจำนวนที่กำหนดไว้ชัดเจนและประกอบด้วยบุคคลภายนอกที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนมากกว่าผู้บริหาร หรือคณาจารย์มหาวิทยาลัย มีลักษณะการบริหารในระบบเปิดมากยิ่งขึ้น และอาจจะเรียกได้ว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีลักษณะการบริหารที่มองจากจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแล้ว อาจเรียกได้ว่ามีลักษณะ เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด และเก่าแก่ที่สุดที่ใช้ระบบนี้ และนับแต่ พ.ศ. 2522 จนถึงปัจจุบันที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ใช้พระราชบัญญัตินี้มาตลอด ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง

5.2.3 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

มหาวิทยาลัยแห่งนี้ถือกำเนิดมาจากวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตร และ เน้นการผลิตนักวิชาการเกษตร ดังนั้นจำนวนองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยแต่เดิมจึงแตกต่างไปอีกรูปแบบหนึ่งคือ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ลักษณะจำนวนองค์ประกอบมีลักษณะ เป็นไตรภาคี คล้ายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแต่แรกเริ่ม เพียงแต่สังกัดกระทรวงเกษตร ส่วนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ องค์ประกอบไตรภาคีมีดังนี้

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เป็นนายกสภาโดยตำแหน่ง อธิการบดีเป็นอุปนายกโดยตำแหน่ง และคณบดีคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัย
2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายคณาจารย์ เลือกตั้งจากบรรดาศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ที่เป็นหัวหน้าแผนกวิชาของคณะต่าง ๆ คณะละ 1-2 คน
3. ฝ่ายที่ 3 ผู้ทรงคุณวุฒิ โปรรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร (ในปีเดียวกันได้ยกเลิกไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร)²⁸ จำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของฝ่ายที่ 1 และฝ่ายที่ 2 รวมกัน กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนน้อยกว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย²⁹

²⁸ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486", มาตรา 7-8.

ราชกิจจานุเบกษา 60 (2 กุมภาพันธ์ 2486) : 228-229.

²⁹ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486 (ฉบับที่ 2)", มาตรา 4. ราชกิจจานุเบกษา 60 (28 กันยายน 2486) : 1422.

องค์ประกอบดังกล่าวข้างต้นได้ใช้มาจนถึง พ.ศ.2511 จึงได้ปรับ
จำนวนองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยเป็นระบบทวิภาคี คือ ประกอบด้วยฝ่ายบริหารกับฝ่าย
ผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นนายก
สภามหาวิทยาลัย (ปัจจุบันนายกรัฐมนตรีมิได้เป็นนายกสภามหาวิทยาลัย นายกสภามหาวิทยาลัย
คือบุคคลที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง)³⁰ เลขธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ อธิการบดี
คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน และผู้อำนวยการสำนักในมหาวิทยาลัย

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจำนวน 4-9 คน³¹
องค์ประกอบตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.
2511 ซึ่งยังใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน มีลักษณะ เป็นมหาวิทยาลัยราชการโดยแท้ นั่นคือ เมื่อกลุ่มผู้บริหาร
ตกลงใจดำเนินการนโยบายใด ย่อม เป็นไปตามนั้นได้

5.2.4 มหาวิทยาลัยมหิดล (มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์เดิม)

มหาวิทยาลัยแห่งนี้มีวิวัฒนาการมาจากโรงเรียนแพทยาลัยเดิม ซึ่งก่อ
กำเนิดมาจากความจำเป็นที่จะพัฒนาสุขภาพอนามัยของประชาชน รูปแบบ จำนวน องค์ประกอบสภา
มหาวิทยาลัยแต่เดิม จึงคล้ายกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพียงแต่อธิการบดินั้นมหาวิทยาลัย
แพทยศาสตร์เดิม เรียกว่า "ผู้บัญชาการมหาวิทยาลัย" และมีจำนวน องค์ประกอบมีลักษณะไตรภาคี
ดังนี้

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
สาธารณสุข เป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ผู้บัญชาการมหาวิทยาลัย (คืออธิการบดีปัจจุบัน)
และคณบดีต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยเป็นกรรมการ

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายคณาจารย์ เลือกตั้งจากบรรดาศาสตราจารย์หรือ
อาจารย์ผู้เป็นหัวหน้าแผนกวิชาในคณะต่าง ๆ แล้วแต่จะกำหนดจำนวน

³⁰"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2511", มาตรา 13.

ราชกิจจานุเบกษา 85 (31 ธันวาคม 2511) : 12-13.

³¹"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 180", ข้อ 1. ราชกิจจานุเบกษา 89 (19 กรกฎาคม
2515) : 13.

3. ฝ่ายที่ 3 ฝ่ายบุคคลภายนอก สุดแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของฝ่ายที่ 1 และ 2^{๓๒}

จำนวนและองค์ประกอบลักษณะ เช่นนี้ มีความยืดหยุ่นมากกว่าของ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือ กรรมฝ่ายที่ 2 จะมีเท่าใดก็ได้ ถ้ามีน้อย ฝ่ายที่ 3 ย่อมน้อยตาม และมีโอกาสที่จะเป็นเผด็จการได้มากขึ้น และหากฝ่ายมี 2 มีจำนวนมาก จำนวนฝ่ายที่ 3 ย่อมมีมากตามไปด้วย โอกาสที่จะเป็นประชาธิปไตยและเป็นมหาวิทยาลัยของประชาชน หรือเรียกว่ามหาวิทยาลัยประชาธิปไตยย่อมมีมากขึ้น สรุปว่ามีทั้งข้อดีและข้อเสีย สุดแต่วิธีการนำไปใช้

รูปแบบนี้ใช้ได้ใช้มาจนถึงวันที่ 5 เมษายน 2503 จึงได้มีการปรับปรุง พระราชบัญญัติใหม่ให้มีจำนวนและองค์ประกอบใหม่ เป็นดังนี้

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี อธิการบดี รองอธิการบดี คณะบดีคณะต่าง ๆ และเลขาธิการมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายคณาจารย์ เลือกตั้งจากบรรดาศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ผู้เป็นหัวหน้าแผนกวิชาในคณะต่าง ๆ คณะละหนึ่งคน

3. ฝ่ายที่ 3 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งไม่เกิน 9 คน^{๓๓}

รูปแบบนี้มีลักษณะที่เป็นไตรภาคีที่ไม่สู้จะ เป็นระบอบประชาธิปไตยนัก เนื่องจากจำนวนฝ่ายที่ 1 มีได้ไม่จำกัด ส่วนฝ่ายที่ 2 มีได้คณะละ 1 คน ฝ่ายที่ 3 มีได้ตั้งแต่ 1-9 คน เมื่อใดฝ่ายบริหารกำหนดนโยบายประการใด ย่อมเป็นการยากที่ฝ่ายอื่นจะได้แย้งท้วงติงได้

^{๓๒} "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486", มาตรา 8-9. ราชกิจจานุเบกษา 60 (2 กุมภาพันธ์ 2486) : 216-217.

^{๓๓} "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2503", มาตรา 4. ราชกิจจานุเบกษา 77 (5 เมษายน 2503) : 279-280.

พระราชบัญญัติฉบับนี้ขาดสาระสำคัญ คือไม่ได้กำหนดว่าใครเป็น
 นายกสภามหาวิทยาลัย เพราะในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร พุทธศักราช 2486³⁴
 มาตรา 9 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นนายกสภาโดยตำแหน่ง และให้ผู้บัญชา
 การมหาวิทยาลัยเป็นอุปนายก แต่การแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ.2503 ขาดสาระสำคัญในเรื่อง
 นี้ไป และเป็นเช่นนี้จนถึงวันที่ 1 มีนาคม 2512³⁵ จึงได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภา
 มหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง และจำนวนองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย เปลี่ยนจากไตรภาคี เป็นทวิ
 ภาคี ดังนี้

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี
 เป็นนายกสภามหาวิทยาลัย (ต่อมาเปลี่ยนแปลงให้บุคคลอื่นที่ได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ เป็น
 นายกสภา)³⁶ เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ
 สถาบัน และผู้อำนวยการสำนักนิคมมหาวิทยาลัย ถ้ามี เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
 จำนวน 4-9 คน³⁷

พระราชบัญญัติฉบับนี้นับเป็นรูปแบบมหาวิทยาลัยราชการ
 และได้ใช้มาจนถึง พ.ศ. 2530 เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530
 จึงได้แก้ไของค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยมีลักษณะ เป็นไตรภาคี³⁸ คล้ายจุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัยปัจจุบัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

³⁴ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร พุทธศักราช 2486. ราชกิจจานุเบกษา,
 60 (2 กุมภาพันธ์ 2486) หน้า 217.

³⁵ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2512 มาตรา 13. ราชกิจจานุเบกษา,
 86 (1 มีนาคม 2512) หน้า 9-10.

³⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 9-10.

³⁷ "ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 197", ราชกิจจานุเบกษา (9 สิงหาคม 2515)
 : 4-6.

³⁸ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530", มาตรา 13 และ 14.
ราชกิจจานุเบกษา 104 (11 พฤศจิกายน 2530) : 6.

5.2.5 มหาวิทยาลัยศิลปากร

มหาวิทยาลัยแห่งนี้มีวิวัฒนาการมาจากโรงเรียนประติมากรรม กรมศิลปากร จึงมีอธิบดีกรมศิลปากรร่วมเป็นกรรมการด้วย และในระยะแรก จำนวนองค์ประกอบสภา มหาวิทยาลัยแต่เดิมมีลักษณะ เป็นทวิภาคี คือ

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภา มหาวิทยาลัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมศิลปากร ผู้อำนวยการมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง 1-5 คน³⁹ องค์ประกอบดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยศิลปากรในระยะ เริ่มต้นมีลักษณะ เป็นวิทยาลัยมากกว่าการ เป็นมหาวิทยาลัย เพราะ เปิดสอนสาขาวิชาเดียว นั่นคือ เป็นคณะเดียวในมหาวิทยาลัยศิลปากร และให้อธิบดีกรมศิลปากร เป็นผู้อำนวยการมหาวิทยาลัยมี ลักษณะคล้ายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในระยะแรก ที่ให้อธิบดีกรมมหาวิทยาลัย เป็นอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย สถานภาพเช่นนี้ดำรงอยู่ต่อมาจนถึง วันที่ 27 เมษายน 2508⁴⁰ ได้ปรับปรุงใหม่ให้นายกรัฐมนตรี เป็นนายกคณะกรรมการมหาวิทยาลัย และให้ อธิการบดี เป็นอุปนายกคณะกรรมการมหาวิทยาลัย แต่ปรากฏว่าการแก้ไขครั้งนี้นัยกึ่งมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486 ทั้งหมด นั่นคือยกเลิกทั้งมาตรา 7 ทวิ ข้อ (1) และ (2) แต่พระราชบัญญัติฉบับใหม่ บัญญัติใหม่ขาดการกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2511⁴¹ จึงได้มีการแก้ไขจำนวนองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย ใหม่ มีลักษณะ เป็นทวิภาคี และคล้ายเคียงกับมหาวิทยาลัยมหิดล⁴² ในลักษณะ เกือบจะ เลียนแบบกัน

³⁹"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2486", มาตรา 6-7. ราชกิจจานุเบกษา 60 (12 ตุลาคม 2486) : 1449-1450.

⁴⁰"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2508", มาตรา 4. ราชกิจจานุเบกษา 82 (27 เมษายน 2508) : 257.

⁴¹"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2511", มาตรา 13. ราชกิจจานุเบกษา 58 (31 ธันวาคม 2511) : 34.

⁴²"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2512", มาตรา 13. ราชกิจจานุเบกษา 86 (1 มีนาคม 2512) : 9-10.

ทีเดียว รูปแบบนี้ได้ใช้มาจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2530⁴³ จึงได้เปลี่ยนรูปแบบจากทวิภาคีเป็น
ไตรภาคี และมีองค์ประกอบคล้ายคลึงกับมหาวิทยาลัยมหิดลเกือบมีลักษณะ เกือบจะ เป็นการลอก เลียน
แบบกันทีเดียว

5.2.6 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ถือกำเนิดมาจากวิทยาลัยวิชาการศึกษา สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อ
พ.ศ. 2497 เมื่อเริ่มตั้งมีจำนวนองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยต่างจากสถาบันการศึกษาอื่น ๆ และ
มีลักษณะทวิภาคี คือ

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ศึกษาธิการ เป็นประธานสภาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิการ รองอธิการ
หัวหน้าสำนักงาน และหัวหน้าคณะวิชา

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ปรบดเกล้าฯ แต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 2
ใน 3 ของฝ่ายที่ 1⁴⁴

ยุคแรกนี้ถือได้ว่าสถาบันแห่งนี้ เป็นวิทยาลัยวิชาการศึกษาหรือมหาวิทยาลัย
ราชการโดยแท้ เพราะฝ่ายที่ 1 ย่อมจะต้องมากกว่าฝ่ายที่ 2 เสมอ และเมื่อฝ่ายผู้บริหารซึ่งเป็น
ข้าราชการตกลงนโยบายใดก็ต้องเป็นไปตามนั้น

ยุคที่ 2 พ.ศ. 2517 เมื่อวิทยาลัยวิชาการศึกษาได้รับการยกฐานะ เป็น
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2517 ลักษณะองค์ประกอบของสภา
มหาวิทยาลัยยังคงมีสภาพ เป็นทวิภาคีคือ

ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ประกอบด้วย อธิการบดี รอง-
อธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการทุกสถาบัน และผู้อำนวยการสำนัก เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย
โดยตำแหน่ง

⁴³"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2530", มาตรา 13. ราชกิจจานุเบกษา 104 (31 ธันวาคม 2530) : 6.

⁴⁴"พระราชบัญญัติวิทยาลัยวิชาการศึกษา พ.ศ. 2497", ราชกิจจานุเบกษา 71 (28 กันยายน 2497) : 1329-1342.

ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จำนวน

4-9 คน⁴⁵

ในยุคลที่ 2 นี้ จะเห็นว่าฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนกำหนดไว้แน่ชัดตายตัวคือระหว่าง 4-9 คน แต่ฝ่ายที่ 1 คือฝ่ายบริหารไม่จำกัด เมื่อเปิดคณะวิชา สถาบันและสำนักเพิ่มมากขึ้น ฝ่ายบริหารก็ย่อมมากขึ้นและอธิการบดีสามารถแต่งตั้งรองอธิการบดีจำนวนเท่าใดก็ได้ เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่าให้ตั้งเท่าใด เมื่อพิจารณาถึงจำนวนและองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยแล้ว จะเห็นว่าเป็นมหาวิทยาลัยราชการโดยแท้ โอกาสที่ฝ่ายบริหารจะร่วมกันกำหนดนโยบายใด ๆ นั้น สามารถกระทำได้ง่าย และมีลักษณะที่เป็นมหาวิทยาลัยราชการมากกว่ามหาวิทยาลัยในยุคแรกเสียด้วยซ้ำ

5.2.7 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีจำนวนองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัย ในระยะเริ่มตั้งมหาวิทยาลัยใหม่เมื่อ พ.ศ. 2507 มีองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยเป็นลักษณะทวิภาคี คือ

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ อธิการบดี รองอธิการบดี อธิการ คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2515 (นายกสภามหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องเป็นนายกรัฐมนตรีโดยตำแหน่ง แต่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง)⁴⁶

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4-6 คน พ.ศ. 2512 ได้มีการเพิ่มกรรมการฝ่ายที่ 2 จาก 4-6 คน เป็น 4-9 คน⁴⁷ และมีสภาพเช่นนี้ ไปจนถึง พ.ศ. 2530⁴⁸

⁴⁵"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ.2517", มาตรา 13.

ราชกิจจานุเบกษา 91 (28 มิถุนายน 2517) : 5.

⁴⁶ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 184 ข้อ 1. ราชกิจจานุเบกษา, 89 (19 กรกฎาคม 2515) หน้า 25.

⁴⁷"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ.2512", มาตรา 13. ราชกิจจานุเบกษา 86 (1 มีนาคม 2512) : 37.

⁴⁸"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ.2507", มาตรา 12. ราชกิจจานุเบกษา 81 (21 มกราคม 2507) : 29.

นับได้ว่า ในรอบสองทศวรรษนี้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีลักษณะ เป็น มหาวิทยาลัยราชการโดยแท้ และมีโอกาสเป็นเผด็จการโดยผู้บริหารได้มาก

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ยุคประชาธิปไตยได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2530 ได้เปลี่ยนจำนวน องค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยใหม่ โดยเปลี่ยนโฉมหน้าเป็น มหาวิทยาลัยประชาธิปไตย คือสภาเป็นลักษณะไตรภาคี⁴⁹ และมีรูปแบบคล้ายคลึงกับจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย เกือบจะมีลักษณะลอกเลียนแบบกัน

5.2.8 มหาวิทยาลัยขอนแก่น

มหาวิทยาลัยขอนแก่นถือกำเนิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2507 สภามหาวิทยาลัย มีจำนวนและองค์ประกอบมีลักษณะ เป็นทวิภาคีคือ

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นนายก สภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง (ต่อมา พ.ศ. 2515 ได้ยกเลิกและโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง)⁵⁰
2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4-6 คน⁵¹

พ.ศ. 2521 มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้ปรับปรุงองค์ประกอบสภา มหาวิทยาลัยใหม่ แต่ยังมีลักษณะ เป็นไตรภาคี เช่นเดิม เพียงแต่ปรับจำนวนผู้ทรงคุณวุฒิให้มีจำนวน 9-15 คน⁵²

สภาพการเป็นมหาวิทยาลัยราชการคงยังคงดำเนินมาจนถึงปัจจุบันซึ่งมี โอกาสที่จะนำไปสู่การบริหารแบบเผด็จการโดยองค์บุคคลได้มาก เนื่องจากฝ่ายบริหารมีจำนวน มากกว่าฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ

⁴⁹"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2530", มาตรา 13. ราชกิจจานุเบกษา 104 (28 ธันวาคม 2530) : 27-28.

⁵⁰"ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 177", ข้อ 2. ราชกิจจานุเบกษา 89 (19 กรกฎาคม 2515) : 5.

⁵¹"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.2509", มาตรา 12. ราชกิจจานุเบกษา 83 (25 มกราคม 2509) : 65.

⁵²"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ.2521", มาตรา 13. ราชกิจจานุเบกษา 95 (21 กรกฎาคม 2521) : 45.

5.2.9 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ถือกำเนิดเมื่อ พ.ศ.2509 ด้วยการตราพระราชบัญญัติจัดตั้ง และถึงปัจจุบันยังมิได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติแต่ประการใด จำนวนองค์ประกอบของสถาบันแตกต่างกันไป จากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ อาจเรียกว่ามีลักษณะคล้ายเป็นมหาวิทยาลัยราชการโดยแท้ ดังนี้

1. ฝ่ายที่ 1 กรรมการโดยตำแหน่ง จากส่วนราชการอื่น ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีโดยตำแหน่ง (พ.ศ.2515 และให้โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ใดก็ได้)^{๕๓} อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อธิการบดีมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เลขาธิการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ เลขาธิการสภาวิจัยแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานสถิติแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

2. ฝ่ายที่ 2 ผู้บริหาร ประกอบด้วยอธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสำนัก

3. ฝ่ายที่ 3 ผู้ทรงคุณวุฒิ 6-8 คน^{๕๔} (ปัจจุบันแก้ไขจำนวนเป็น 4-9 คน^{๕๕})

รูปแบบสภามหาวิทยาลัยประเภทนี้มีแห่งเดียวของประเทศไทย จัดได้เป็นไตรภาคี แต่ขาดผู้แทนคณาจารย์ ในอนาคตหากมีการปรับปรุง หากได้มีผู้แทนคณาจารย์ ศิษย์เก่าจะทำให้รูปแบบดียิ่งขึ้น

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงจำนวนและองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัยแล้วจะเห็นว่าได้มีการพัฒนาเป็นลำดับ จากรูปแบบมหาวิทยาลัยราชการ คือมีกรรมการสภามหาวิทยาลัย ซึ่งมาจากราชการในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งหมด จนกระทั่งต่อมาได้พัฒนาเป็นรูปแบบทวิภาคี คือมีผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ จากผู้บริหารมหาวิทยาลัยรวมอยู่ด้วยในสัดส่วนที่อาจแตกต่างกัน แต่ก็ถือว่ามีประโยชน์ เพราะฝ่ายมหาวิทยาลัยสามารถยืนยันความประสงค์ของตนในที่ประชุมสภา



^{๕๓} ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 179 ข้อ 1. ราชกิจจานุเบกษา 89 (19 กรกฎาคม 2515) : 10-11.

^{๕๔} "พระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509" มาตรา 14. ราชกิจจานุเบกษา 83 (31 มีนาคม 2509) : 8-9.

^{๕๕} ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 179, หน้า 11.

มหาวิทยาลัยได้ และโดยรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะ เป็นไปตามความต้องการของมหาวิทยาลัยได้มาก ในฐานะเจ้าของเรื่องมาแต่เดิม กรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งมาจากบุคคลภายนอกอาจต้องระมัด ระวังที่อาจจะไม่สามารถตั้งต้นคัดค้านความประสงค์ของมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตามในระยะหลัง ภาคฝ่ายที่ 2 เริ่มถูกมองว่าเป็นผู้บริหารหรือตำแหน่งทางบริหารต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ประจำอยู่แล้ว และอาจไม่สนองความต้องการของบุคลากรในมหาวิทยาลัยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บรรดาคณาจารย์ จึงได้ใช้ระบบไตรภาคีคือนอกจากจะมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกแล้ว ยังมีฝ่ายบริหารและฝ่ายคณาจารย์ เข้าร่วม เป็นองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยสมัยใหม่อีกด้วย ดังจะ เห็นได้จากรูปแบบของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และแนวโน้มของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่กำลังจะ เสนอใหม่ต่อไปใน อนาคต

ในต่างประเทศ เช่นในสหรัฐอเมริกา อำนาจสูงสุดในการกำหนดนโยบายและ ควบคุมกิจการของมหาวิทยาลัยอยู่ที่ (Board of Trustees) ซึ่งมีอำนาจควบคุมการเงินของ มหาวิทยาลัยอันเป็นหัวใจของการบริหารและพัฒนากิจการมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ตัว บุคคลที่เป็นทรัสต์จึงมัก เป็นผู้มีชื่อเสียงทางการเงิน การเมือง สามารถจัดหางบประมาณมาช่วย สนับสนุนมหาวิทยาลัยได้ ส่วนการควบคุมนโยบายทางวิชาการก็อาจมีคณะกรรมการหรือสภา กรรมการฝ่ายอื่น ๆ เป็นผู้ดูแลด้านวิชาการอันประกอบด้วย บุคลากรจากภายในมหาวิทยาลัยนั้น ๆ เอง เช่น มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย มีคณะกรรมการหรือสภาวิชาการ คณะกรรมการหรือสภาพัฒนาธิการมหาวิทยาลัย เป็นผู้แยกไปดำเนินการในอำนาจหน้าที่ขอบ เขตของ ตน และเป็นที่น่าสังเกตว่าไม่มีสถาบันหรือมหาวิทยาลัยใดมีภาคีซึ่งประกอบด้วยภาคีผู้แทนฝ่ายนัก ศึกษา ร่วมเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย เพราะกิจการด้านนโยบายไม่ใช่ใช้อำนาจหน้าที่ภารกิจ ของนักศึกษาที่ผ่าน เข้ามาศึกษา และสำเร็จการศึกษาออกไป แต่เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วและ ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงานก็มักมีการตั้งบรรดาศิษย์เก่าเข้ามา เป็นกรรมการประเภทผู้ ทรงคุณวุฒิช่วย เสนอแนะความคิดต่าง ๆ รวมทั้งจัดหางบประมาณอุดหนุนกิจการของมหาวิทยาลัย

5.2.10 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ได้ตั้งขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2511 มีจำนวนองค์ ประกอบสภามหาวิทยาลัยลักษณะ เป็นไตรภาคี คือ

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี

เป็นนายกสภามหาวิทยาลัย (ต่อมายกเลิก และโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง)^{๕๖} เลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 1-6 คน^{๕๗}

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์นับแต่จัดตั้งจนถึง พ.ศ. 2522 นับได้ว่ามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์เป็นมหาวิทยาลัยราชการ และมีโอกาสเป็นเผด็จการโดยองค์คณะบุคคลได้

วันที่ 25 เมษายน 2522 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่ ทำให้จำนวนองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยมีลักษณะไตรภาคี คือ

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ประกอบด้วยนายกสภามหาวิทยาลัยซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการวิทยาลัย และประธานกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายคณาจารย์ เลือกตั้งจากคณาจารย์ประจำ วิทยาเขตละ 1-2 คน

3. ฝ่ายที่ 3 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 11-15 คน^{๕๘}
นับได้ว่ามีลักษณะเป็นมหาวิทยาลัยประชาธิปไตย แต่ยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากกรรมการฝ่ายที่ 2 มีจำนวนน้อยมาก เนื่องจากมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์มีวิทยาเขตเพียง 2 วิทยาเขตเท่านั้น ดังนั้นจำนวนกรรมการที่มาจากฝ่ายคณาจารย์ จึงมีเพียง 2-4 คน โอกาสที่จะเป็นเผด็จการโดยองค์คณะบุคคลมีอยู่ค่อนข้างสูง

5.2.11 มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ถือกำเนิดมาจากการให้เป็นตลาดวิชาแทนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อ พ.ศ. 2514 ดังที่กล่าวแล้วในบทต้น ๆ นับแต่จัดตั้งมหาวิทยาลัยจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514 ในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยไม่มีการ

^{๕๖}"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 182", ข้อ 1. ราชกิจจานุเบกษา 89 (19 กรกฎาคม 2515) : 19.

^{๕๗}"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.2511", มาตรา 13. ราชกิจจานุเบกษา 85 (12 มีนาคม 2511) : 130-131.

^{๕๘}"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ พ.ศ.2522", มาตรา 13. ราชกิจจานุเบกษา 96 (25 เมษายน 2522) : 5-6.

เปลี่ยนแปลงจนถึงปัจจุบันคือมีลักษณะ เป็นทวิภาคี ดังนี้

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ได้แก่ อธิการบดี รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบันและผู้อำนวยการสำนักในมหาวิทยาลัย และเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจำนวน 4-9 คน⁵⁹

จากการกำหนดจำนวนองค์ประกอบกรรมการสภามหาวิทยาลัย เช่นนี้ ถือได้ว่า มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีลักษณะมหาวิทยาลัยราชการโดยแท้ นั่นคือ เมื่อกลุ่มผู้บริหารตกลงใจดำเนินการนโยบายใด ย่อมเป็นไปตามนั้น

5.2.12 สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าคุณทหารลาดกระบัง

5.2.13 สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี

5.2.14 สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า เป็นสถาบันที่รวมวิทยาลัยเทคนิค พระนครเหนือ วิทยาลัยโพรคมนาคม และวิทยาลัยเทคนิคธนบุรีเข้าด้วยกัน เรียกว่า สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า⁶⁰ และเดิมสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มีลักษณะ เป็นมหาวิทยาลัย ราชการ มีจำนวนองค์ประกอบสภามีลักษณะทวิภาคี คือ

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ศึกษาธิการ เป็นนายกสภาโดยตำแหน่ง ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมอาชีวศึกษา อธิการบดี รองอธิการบดี และคณบดี

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4-9 คน องค์ประกอบมีลักษณะที่ให้โอกาสฝ่ายบริหาร เข้าไปดำเนินการนโยบาย ประเภทเผด็จการได้ง่าย⁶¹

⁵⁹"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.2514", มาตรา 12. ราชกิจจานุเบกษา 88 (2 มีนาคม 2514) : 93-94.

⁶⁰"พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พ.ศ. 2514", ราชกิจจานุเบกษา 88 (23 เมษายน 2514) : 103-122.

⁶¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 103-122.

ต่อมา พ.ศ. 2517 สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าโอนย้ายจากกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และได้กำหนดจำนวนองค์ประกอบสภาใหม่⁶² เพียงเปลี่ยนนายกสภามหาวิทยาลัยซึ่งเดิมคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้ใดก็ได้แล้วแต่จะทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นอกจากนี้ปลัดกระทรวงศึกษาธิการและอธิบดีกรมอาชีวศึกษาไม่ได้เป็นกรรมการสภาโดยตำแหน่ง ลักษณะยังคงคล้าย พ.ศ. 2514 อยู่มาก

นับแต่ พ.ศ. 2529 ถึงปัจจุบัน จำนวนองค์ประกอบแตกต่างกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ คือมี 4 ฝ่าย ดังนี้

1. ฝ่ายที่ 1 นายกสภาสถาบัน อุปนายกสภาสถาบัน อธิการ โดยตำแหน่ง และเลือกจากรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการ หรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะ เทียบเท่าคณะ 2-4 คน

2. ฝ่ายที่ 2 เลือกจากคณาจารย์อย่างน้อย 1 คน

3. ฝ่ายที่ 3 เลือกจากนักศึกษาเก่าอย่างน้อย 1 คน

ฝ่ายที่ 2-3 รวมกันไม่เกิน 4 คน

4. ฝ่ายที่ 4 ผู้ทรงคุณวุฒิ 3-5 คน⁶³

ลักษณะ เช่นนี้ เป็นลักษณะที่มีความ เหมาะที่ สุดในขณะนี้

เนื่องจากนักศึกษาเก่าย่อมมีความผูกพันกับสถาบัน

5.2.15 สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้

สถาบันแห่งนี้ เดิมคือวิทยาลัยเกษตรกรรม เชียงใหม่ และโอนย้ายมาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยโดยการตราพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร พ.ศ. 2517

⁶² "พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2517", ราชกิจจานุเบกษา 91 (28 มิถุนายน 2517) : 23-27.

⁶³ "พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 8", มาตรา 14. ราชกิจจานุเบกษา 103 (19 กุมภาพันธ์ 2529) : 6-7.

เรียกชื่อว่า "สถาบันเทคโนโลยีการเกษตร" และต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น "สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้"⁶⁴ ถึงแม้ว่าจะเป็นสถาบันที่มีพระราชบัญญัติรองรับ แต่จำนวนองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยสูง คือประกอบด้วยไตรภาคี คือ

1. ฝ่ายที่ 1 ฝ่ายผู้บริหาร ประกอบด้วยนายกสภาซึ่งจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง อธิการบดี และ เลือกตั้งจากฝ่ายผู้บริหารอีกจำนวนไม่เกิน 9 คน

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายคณาจารย์ เลือกตั้งจากคณาจารย์ประจำจำนวนเท่ากับกรรมการฝ่ายบริหาร ตามจำนวนที่ได้รับเลือกตั้ง

3. ฝ่ายที่ 3 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกสถาบัน มีจำนวนเท่ากับกรรมการฝ่ายบริหารตามจำนวนที่ได้รับเลือกตั้ง⁶⁵

จำนวนองค์ประกอบของสภามีจำนวนชัดเจน มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย นับเป็นสถาบันอุดมศึกษาสมัยใหม่สะดวกแก่การบริหารและยากที่จะเป็นเผด็จการโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้

5.2.16 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ถือกำเนิดให้ เป็นตลาดวิชาที่มีระบบการศึกษาแบบสื่อทางไกล ตั้งที่ใดกล่าวแล้ว นับแต่จัดตั้งมหาวิทยาลัยจนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัย พ.ศ. 2521 ไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงใด ๆ

จำนวนองค์ประกอบสภามหาวิทยาลัยมีลักษณะแตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทย นั่นคือมีลักษณะเป็นทวิภาคี ที่มีความแปลกไปจากลักษณะทวิภาคีของมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ดังนี้

1. ฝ่ายที่ 1 ประกอบด้วย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยหรือผู้แทนอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์หรือผู้แทน อธิบดีกรมไปรษณีย์โทรเลขหรือผู้แทน ผู้อำนวยการองค์การ

⁶⁴"พระราชบัญญัติ เปลี่ยนชื่อสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร เป็น สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ พ.ศ.2525," มาตรา 3. ราชกิจจานุเบกษา 99 (3 กุมภาพันธ์ 2525) : 5.

⁶⁵"พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีการเกษตร พ.ศ. 2517", มาตรา 13. ราชกิจจานุเบกษา 92 (19 กุมภาพันธ์ 2518) : 5-6.

สื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ผู้ว่าการสื่อสารแห่งประเทศไทยหรือผู้แทนและ
อธิการบดีซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการสภาวิชาการซึ่งสภาวิชาการ เลือกจำนวน
หนึ่งคน เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย

2. ฝ่ายที่ 2 ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง จำนวน 4-9
คน และนายกสภามหาวิทยาลัยโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง⁶⁶

รูปแบบที่กล่าวข้างต้น เป็นรูปแบบที่ออกแบบให้เหมาะสมกับปรัชญาการ
จัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ใช้ระบบการจัดการศึกษาแบบผสมผสานสื่อการ
ศึกษาด้านต่าง ๆ เข้าด้วยกัน อันเป็นนวัตกรรมใหม่ของ การอุดมศึกษาในประเทศไทยด้วยการนำ
สื่อการเรียนการสอนจากมหาวิทยาลัยถึงนักศึกษาโดยผ่านระบบการสื่อสารประเภทต่าง ๆ ของรัฐ
นับแต่ส่งเอกสารคำสอนทางไปรษณีย์ วิทยุ วิทยุโทรทัศน์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับคำ
แนะนำช่วยเหลือจากส่วนราชการต่าง ๆ ดังกล่าวไว้ในฝ่ายที่ 1 ข้างต้น

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช นอกจากมีกรรมการสภามหาวิทยาลัย
แล้ว พระราชบัญญัติได้กำหนดให้มีสภาวิชาการ ซึ่งประกอบด้วยอธิการบดีเป็นประธานสภาวิชาการ
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชา (เทียบได้เท่ากับคณบดีของมหาวิทยาลัยอื่น) ผู้อำนวยการ
สถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก และศาสตราจารย์ประจำ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับผู้แทนคณาจารย์
ประจำที่คณาจารย์เลือกจากคณาจารย์ประจำสาขาวิชา สาขาวิชาละหนึ่งคน เป็นกรรมการ⁶⁷

ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย และสภาวิชาการ พระราช-
บัญญัติได้กำหนดแบ่งแยกกันไว้ชัดเจน⁶⁸

⁶⁶ "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2521", มาตรา 13.
ราชกิจจานุเบกษา 95 (21 กันยายน 2521) : 4-5.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16. หน้า 7.

⁶⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15, 18. หน้า 6-8.

รูปแบบของสภามหาวิทยาลัย สภาวิชาการของมหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมชาติราชมีลักษณะคล้ายคลึงกับมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียและมหาวิทยาลัยอื่น ๆ หลายแห่งใน สหรัฐอเมริกา เป็นอันมาก^{๑๑}

6. อำนาจหน้าที่ ของสภามหาวิทยาลัย

นับแต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2459 พระองค์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีคณะกรรมการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อวางแผนปกครองดูแล จัดการศึกษา ำให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยดำเนินไปด้วยดี ซึ่งโดยเนื้อแท้ แล้ว คณะกรรมการก็ต้องร่วมกันบริหารภายใต้พระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพราะในสมัยนั้น ประเทศยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งได้กล่าวไว้ในบทต้น ๆ แต่ต้องถือได้ว่า การบริหารมหาวิทยาลัยไทยมีความ เป็นอิสระมี เสรีภาพในทางวิชาการมาแต่ เริ่มต้น โดยไม่ต้องมีกฎหมายรองรับแต่ประการใด คณะกรรมการที่ในหลวงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งก็ดำเนินการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เจริญก้าวหน้าตลอดมา โดยที่ในหลวงมิได้ ทรงเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับรายละเอียดแต่ประการใด

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แล้ว จะพบว่าในการ จัดตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศไทยนิยมที่ต้องตราพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ เริ่มจากการจัด ตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการ เมือง เป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่มีการตราพระราชบัญญัติจัด ตั้งเมื่อ พ.ศ. 2476

อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย อาจแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ

1. อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในสภาพที่เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยมิได้ เป็น ข้าราชการ
2. อำนาจ หน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ในสภาพที่เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย เป็น ข้าราชการ

^{๑๑} ทองอินทร์ วงศ์โสธร, โครงสร้างและการบริหารมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยอเมริกัน

: กรณีสถาบันของรัฐในรัฐแคลิฟอร์เนีย, หน้า 119-125.

6.1 อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ในสภาพที่เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยมิได้เป็น
เป็นข้าราชการ

เริ่มที่มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแห่งนี้ มิได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ มหาวิทยาลัย (ชื่อที่เรียกในสมัยนั้น) จึงมีน้อยมาก เพียงต้องการให้เป็นองค์รวางกฎ ระเบียบ ในการบริหาร จัดวางหลักสูตร และจัดทางงบประมาณ⁷⁰ ไม่มีอำนาจแม้แต่จะแต่งตั้งอธิการบดี หรือเรียกว่าผู้ประศาสน์การในสมัยนั้น การแต่งตั้งผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย โปรดเกล้าฯ ตั้งขึ้น โดยคำแนะนำของสภาผู้แทนราษฎร⁷¹ ซึ่งอาจจะแตกต่างจากมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ เช่น ที่ George Town University อธิการบดี ได้มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการอำนวยการ⁷² และที่ New York University อธิการบดีได้มาจากการเลือกของ Board of Trustees⁷³

มหาวิทยาลัยศิลปากร เป็นอีกมหาวิทยาลัยหนึ่งที่แต่เดิมเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ไม่เป็นข้าราชการหากแต่มีสถานะเป็นลูกจ้างของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการมหาวิทยาลัยมีอำนาจ กว้างขวางมากกว่าของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีอำนาจในการแต่งตั้ง เลื่อนชั้น ถอดถอน และ ควบคุมเจ้าหน้าที่ทางวิชาการ⁷⁴ ของมหาวิทยาลัย ในขณะที่อำนาจนี้ของมหาวิทยาลัยวิชา ธรรมศาสตร์และการเมืองเป็นอำนาจของผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁰"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476",
มาตรา 11. ราชกิจจานุเบกษา 50 (20 มีนาคม 2476) : 1010-1011.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 16 หน้า 1012.

⁷²ByLaws of The President and Directors of George Town College
Section I : The Charter Articles of Incorporation & ByLaws. U.S.A.
Revised. Academic Year, 1988-1989. หน้า 13.

⁷³The ByLaws, New York University Charter and ByLaws, U.S.A.
Chapter II ข้อ 21. หน้า 13.

⁷⁴"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486", มาตรา 10.
ราชกิจจานุเบกษา 60 (12 ตุลาคม 2486) : 1499-1500.

มหาวิทยาลัยศิลปากรในสมัยเริ่มแรก ผู้อำนวยการมหาวิทยาลัยนั้น เป็นตำแหน่งเดียวในมหาวิทยาลัยที่เป็นข้าราชการ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากร เป็นผู้อำนวยการมหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง⁷⁵ บัดนี้เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยดังกล่าว มีสถานะเป็นข้าราชการเช่นเดียวกับแห่งอื่น ๆ แล้ว

6.2 อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในสภาพที่เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการ

มหาวิทยาลัยที่เก่าแก่ที่สุดของประเทศไทย คือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อถือกำเนิดขึ้นมา เจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นข้าราชการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้รับราชการสนองพระเดชพระคุณในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ภายหลังที่มีการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ในมหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการสามัญและวิสามัญ⁷⁶ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจต่าง ๆ กว้างขวางยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจสภามหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองในสมัยเดียวกัน ที่แตกต่างชัดเจนที่สุดคือมีอำนาจในการเป็นองค์การบริหารงานบุคคลคือทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวงธรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 รวมทั้งสามารถวางระเบียบการแต่งตั้ง เลื่อนชั้น ถอดถอน ควบคุมบุคลากรในมหาวิทยาลัยด้วย⁷⁷ อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในการนี้ได้ดำเนินการมาตลอดจนถึง พ.ศ. 2522 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใหม่อำนาจเช่นนี้จึงได้หมดไป เนื่องจากพระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดให้อำนาจไว้เหมือนเดิม

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในตำแหน่งต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดทุกตำแหน่ง ที่กำหนดตำแหน่งไว้สูงสุดคือตำแหน่งอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย ได้รับเงินเดือน

⁷⁵ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486 มาตรา 10. ราชกิจจานุเบกษา, 60 (12 ตุลาคม 2486) หน้า 1499-1500.

⁷⁶ พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 มาตรา 15 (ก). ราชกิจจานุเบกษา, 52 (21 เมษายน 2478) หน้า 88.

⁷⁷ เรื่องเดียวกัน. มาตรา 11 หน้า 87.

650-800 บาท ศาสตราจารย์ได้รับเงินเดือน 600-700 บาท อาจารย์ได้รับเงินเดือน 300-400 บาท และต่ำสุดคือตำแหน่งเสมียน ได้รับเงินเดือน 20-30 บาท ๗๘

มหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่เป็นข้าราชการภายหลังที่รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 แล้ว จึงได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือนเดียวกันทุกกระทรวง

ในระยะเริ่มต้นของการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจะมีอำนาจอยู่ในวงจำกัด เนื่องจากมหาวิทยาลัยแยกย้ายสังกัดอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงต่าง ๆ คือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงศึกษาธิการ
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตร
มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกรมมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข

มหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ

ตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัย คือ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่มหาวิทยาลัยสังกัด ยกเว้นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นได้ว่ามหาวิทยาลัยทั้งสองนี้มีลักษณะความมีอิสระทางการบริหารและวิชาการมาก เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยแต่เดิมนั้นไม่เป็นข้าราชการ จึงได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย

เมื่อเป็นเช่นนี้ สภามหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจที่สำคัญ ๆ สรุปได้ 5 ประการ คือ

1. การจัดวางระเบียบภายในมหาวิทยาลัย
2. การพิจารณาจัดวางหลักสูตร
3. การบริหารงานบุคคล
4. การจัดวางระเบียบการให้ปริญญาและอนุปริญญา



๗๘ "พระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ กระทรวงธรรมการ (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2477", ราชกิจจานุเบกษา 51 (26 สิงหาคม 2477) : 378-388.

5. การจัดทางงบประมาณของมหาวิทยาลัย

ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยเกือบทุกแห่งคล้ายคลึงกัน และมีอำนาจกว้างขวางมาก เกือบจะเรียกว่าอะไรที่กฎหมายไม่ได้ห้ามไว้โดยชัดแจ้ง สภามหาวิทยาลัยสามารถออกกฎข้อบังคับทำได้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความสัมพันธ์กับองค์กรภายนอกอยู่มาก ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้เกือบจะลอกเลียนแบบกัน คือ มี 13 ถึง 14 ข้อ ล่าสุดของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กำหนดไว้ 13 ข้อ⁷⁹

การกำหนดขอบเขต อำนาจหน้าที่สภามหาวิทยาลัยซึ่งมีกว้างขวาง ก็ไม่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยในต่างประเทศนัก โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดการบริหารภายในมหาวิทยาลัยในทุกเรื่องได้อย่างกว้างขวาง ทั้งทางบริหารด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานธุรการ โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยที่ถือกำเนิดจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐ เช่น สภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหาร และการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย 9 วิทยาเขต รัฐธรรมนูญของรัฐแคลิฟอร์เนียได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียไว้ดังนี้

"มหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เป็นหน่วยงานของส่วนรวม ดำเนินการบริหารโดยบริษัทมีชื่อว่า "สภาไรต์แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย" มีอำนาจเต็มสมบูรณ์ในการบริหาร และดำเนินงาน โดยมีเพียงเงื่อนไขว่า จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐสภา เท่าที่จำเป็น เพื่อประกันความมั่นคง เงินกองทุน และเพื่อให้เป็นไปตาม เงื่อนไขของ เงินกองทุนของมหาวิทยาลัย"⁸⁰

ส่วนสภามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนียแห่งรัฐ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย 19 วิทยาเขต อำนาจส่วนหนึ่งเป็นอำนาจรับโอนมาจากสภาการศึกษาและสำนักการศึกษา ความเป็นอิสระในการดำเนินงานจึงมีน้อยกว่ามหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย⁸¹

⁷⁹ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2531 มาตรา 18.

ราชกิจจานุเบกษา, 105 (8 ธันวาคม 2531) หน้า 9-10.

⁸⁰ ทองอินทร์ วงศ์โสธร. โครงสร้างและการบริหารมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยอเมริกัน : กรณีสถาบันของรัฐในรัฐแคลิฟอร์เนีย, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2532. หน้า 104.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 109.

7. อำนาจหน้าที่ของอธิการบดี คณบดี

การกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของอธิการบดี และคณบดี ซึ่งเป็นตำแหน่งทางด้านบริหารสูงสุดของมหาวิทยาลัย และคณะวิชานั้น จำเป็นจะต้องกล่าวถึงระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดินฉบับต่าง ๆ ซึ่งออกภายหลังที่ประเทศได้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญปกครองประเทศแล้ว และหากนับก่อนหน้านี้นี้คือก่อน วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 อำนาจหน้าที่ของอธิการบดี คณบดี เป็นการใช้อำนาจการบริหารต่างพระเนตรพระกรรณในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวผู้เป็นองค์รัฐาธิปัตย์ของชาติ ดังนั้นการใช้อำนาจประการใดคงจะต้องอยู่ภายใต้พระบรมราชโองบายแห่งองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นมหาวิทยาลัยแห่งเดียวที่ถือกำเนิดก่อนวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เนื่องจากได้รับการสถาปนาเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2459 ระยะเวลาประมาณ 15 ปี ของการดำเนินการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ผู้มีความรู้ความสามารถดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภายหลังที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้โปรดเกล้าฯ สถาปนาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแล้ว พระองค์ได้ทรงพระกรุณาฯมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้มหาอำมาตย์ตรี พระยาอนุกิจวิสูตร เป็นผู้บัญชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย^{๘๒} บริหารงานตามที่ได้กล่าวแล้วในบทต้น ๆ ส่วนพระองค์ทรงดูแลใกล้ชิด การดำเนินการบริหารจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการเช่นนี้มาจนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง อำนาจการบังคับบัญชาจึงไปเป็นของอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ ผู้ใช้อำนาจแทนเสนาบดีกระทรวงธรรมการ^{๘๓}

เมื่อรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476 แล้ว กระทรวงธรรมการ ถือเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และมีกรมต่าง ๆ ขึ้นต่อกระทรวงหลายกรม และในบรรดาหลายกรมนี้ประกอบด้วยกรมมหาวิทยาลัยซึ่งรับผิดชอบดูแล

^{๘๒} "ประกาศตั้งอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย และตั้งผู้บัญชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย", ราชกิจจานุเบกษา 34 (15 เมษายน 2460) : 23.

^{๘๓} "พระราชบัญญัติเทียบตำแหน่งรัฐมนตรีกับตำแหน่งเสนาบดีแต่ก่อน พุทธศักราช 2475", ราชกิจจานุเบกษา 49 (25 ธันวาคม 2475) : 577-588.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นนิติบุคคล^{๘๔} มีอธิบดีกรมมหาวิทยาลัยเป็นผู้บังคับบัญชา แต่ตามความเป็นจริง กรมมหาวิทยาลัยมิได้มีบทบาทในการบริหารจุฬาลงกรณ์แต่ประการใด ต่างกับกรมอื่น ๆ เป็นเพียงส่วนราชการ เพื่อผ่านงานบางประเภทถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการ

หลัง พ.ศ. 2475 แล้ว รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ นับแต่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พุทธศักราช 2486 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พุทธศักราช 2486 และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พุทธศักราช 2486 และเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยใหม่ทุกครั้ง ก็จะมีการตราพระราชบัญญัติรองรับอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีและคณบดีทุกแห่ง

ในบรรดาพระราชบัญญัติทุกฉบับจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน สำหรับอำนาจหน้าที่ของอธิการบดี และคณบดีนั้น ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนและในแต่ละยุคแต่ละสมัย อำนาจหน้าที่จะแตกต่างกัน พอแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

7.1 อธิการบดี คณบดี ไม่เป็นข้าราชการ อธิการบดี คณบดีในระยะ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2502 บางมหาวิทยาลัยกำหนดให้อธิการบดี และคณบดีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารมหาวิทยาลัย แต่มิได้เป็นข้าราชการ มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย การดำเนินการด้านต่าง ๆ มีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลด้านนโยบายของสภามหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยแห่งแรกที่ทำเนียบการในลักษณะเช่นนี้ คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรก เช่นเดียวกันที่ถือกำเนิดขึ้นมาด้วยการมีความเป็นอิสระ มีเสรีภาพทางวิชาการมากที่สุดนับแต่ในบรรดามหาวิทยาลัยในประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องมาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่ต้องพึ่งพางบประมาณแผ่นดิน เป็นรายปีที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรให้

ตามที่ได้อธิบายแล้วในตอนต้นของบทนี้ ในเรื่องของรายได้และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย สรุปว่าเมื่อใดมหาวิทยาลัยต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาล ความเป็นอิสระ ความมีเสรีภาพด้านต่าง ๆ จะน้อยลง และหากเมื่อใดมหาวิทยาลัยพึ่งพาเงินรายได้จากรัฐน้อย มหาวิทยาลัยจะมีความเป็นอิสระ ความมีเสรีภาพจะมาก นั่นคือ รายได้จากรัฐเป็นภาคผนวกกับความมีเสรีภาพของมหาวิทยาลัย รูปแบบเช่นนี้มีใช้มีแต่เฉพาะมหาวิทยาลัยในประเทศไทยเท่านั้น มหาวิทยาลัยในประเทศไทยที่ถือว่ามีเสรีภาพมากที่สุดในโลก คือสหรัฐอเมริกา ก็มีสภาพเช่นนี้ ดังผล

^{๘๔}"พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2476", มาตรา 12. ราชกิจจานุเบกษา 50 (9 ธันวาคม 2476) : 754-755.

การศึกษาวิจัยของ รองศาสตราจารย์ ดร.ทองอินทร์ วงศ์โสธร ได้ทำการศึกษาถึงโครงสร้าง และการบริหารมหาวิทยาลัย และวิทยาลัยอเมริกัน : กรณีสถาบันของรัฐในรัฐแคลิฟอร์เนีย ในการจัดหางบประมาณไว้ความตอนหนึ่งว่า "...ยังได้รับรายได้จากรัฐมาก ก็ยิ่งถูกควบคุมมาก หากมีรายได้จากรัฐน้อย ก็ย่อมถูกควบคุมน้อย..."^{๘๕}

เมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อ พ.ศ. 2476 นั้น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้รับเงินรายได้จากรัฐน้อยมาก แต่ด้วยความสามารถของ ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัย (อธิการบดี) คนแรกของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ดำเนินการหารรายได้จากการลงทุนด้านต่าง ๆ เช่น ถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ ทำการค้าแร่ดีบุก จนสามารถมีผลกำไรจัดสร้างอาคาร ซ้อมที่ดินให้มหาวิทยาลัย ผู้ประศาสน์การ และคณาจารย์มีความ เป็นอิสระในการบริหารสูง สามารถบริหารได้ทั้งทางวิชาการและบริหารงานธุรการด้านต่าง ๆ ได้อย่างดี^{๘๖}

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัย ศิลปากร โดยทั่วไปมีสภาพคล้ายคลึงกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คือ รายของมหาวิทยาลัยได้นั้น รัฐเป็นผู้จัดจำหน่ายในลักษณะเงินอุดหนุน แต่ความมีอิสระน้อยกว่าของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพราะ ส่วนมากยังต้องอาศัยเงินของรัฐบาลอยู่

มหาวิทยาลัยศิลปากรนั้น เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยมิได้เป็นข้าราชการตาม พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน เจ้าหน้าที่ทุกคนอยู่ในฐานะเป็นลูกจ้างทั้งสิ้น อำนาจของ สภามหาวิทยาลัยจึงมีลักษณะคล้ายมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองในระยะต้น

7.2 อธิการบดี คณบดี เป็นข้าราชการ รูปแบบนี้แบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ

2.1 อธิการบดี ทำหน้าที่คล้ายปลัดทรวง หรือปลัดกระทรวง และคณบดี ทำหน้าที่คล้ายอธิบดี

2.2 อธิการบดี ทำหน้าที่เทียบได้กับอธิบดี และคณบดีทำหน้าที่ต่ำกว่าอธิบดี แต่สูงกว่าผู้อำนวยการกอง แต่ไม่เท่ารองอธิบดีในการบังคับบัญชา

^{๘๕} ทองอินทร์ วงศ์โสธร, โครงสร้างและการบริหารมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยอเมริกัน : กรณีสถาบันของรัฐในรัฐแคลิฟอร์เนีย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 311.

^{๘๖} "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476", มาตรา 18, 21. ราชกิจจานุเบกษา 50 (20 มีนาคม 2476) : 1012-1014.

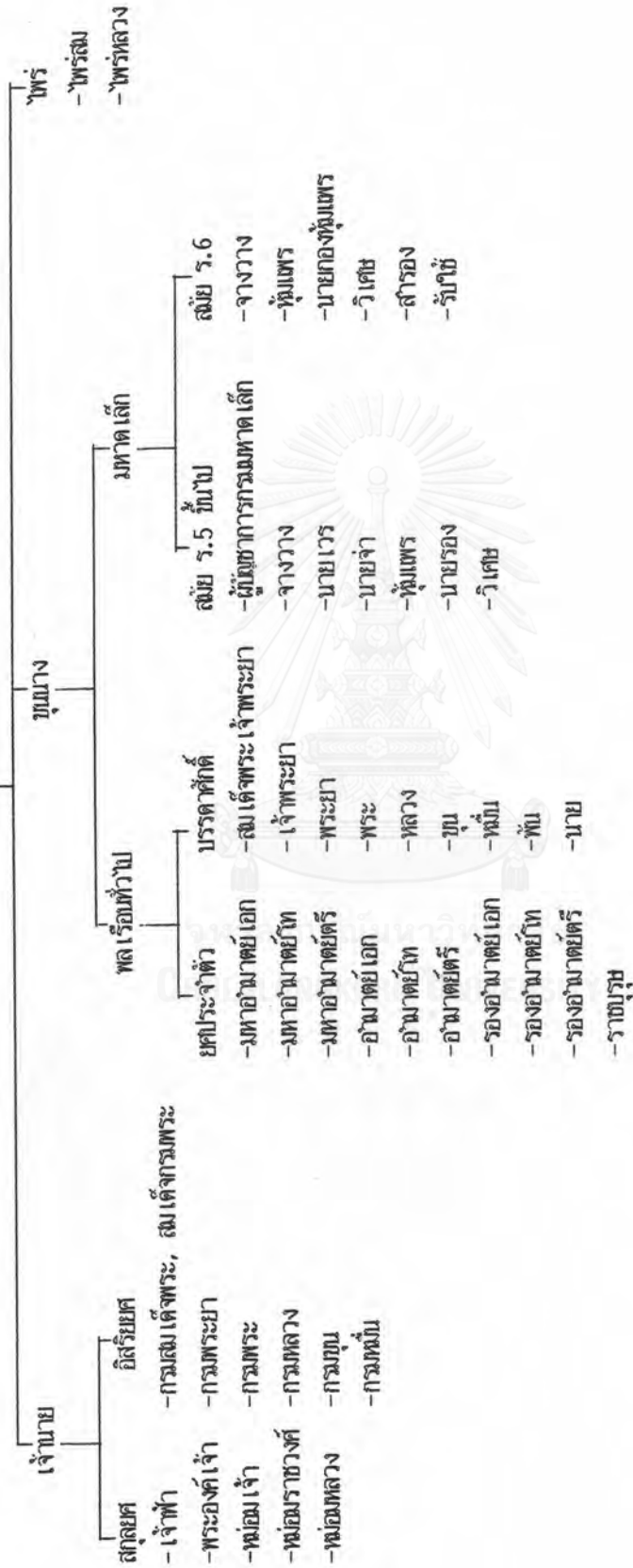
การเทียบอธิการบดี และคณบดีว่าเทียบได้กับตำแหน่งใดในทางการบริหารนั้น มีความลักลั่นและเป็นปัญหาเสมอมา แตกต่างกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ ในต่างประเทศ อาจารย์ เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งอธิการบดี คณบดี มิได้ดำรงฐานะเป็นข้าราชการ ทุกคนอยู่ในฐานะลูกจ้างของมหาวิทยาลัยตามสัญญาที่มหาวิทยาลัยมีต่อบุคคลผู้นั้นอย่างมีระบบ เป็น ราย ๆ ไปและมีความแตกต่างกันในแต่ละมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือของ เอกชน ปัญหาการจะต้องเทียบตำแหน่งอธิการบดี คณบดี เพื่อประโยชน์ในทางการบริหารทาง ราชการบางประการ จึงไม่เกิดปัญหาใด ๆ

สำหรับประเทศไทยนั้น การเริ่มตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัย แห่งแรกของประเทศนั้น เริ่มด้วยการเป็นมหาวิทยาลัยหลวงที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้า อยู่หัวทรงโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนาขึ้น ตั้งนั้นตำแหน่งต่าง ๆ ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนับแต่ ผู้บัญชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (อธิการบดีปัจจุบัน) เป็นข้าราชการบริหารในพระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น

สมัยก่อน พ.ศ. 2471 ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจะได้มี พระบรมราชโองการให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 นั้น ประเทศไทยมีโครงสร้างข้าราชการดังนี้

โครงสร้างของราชการ ก่อน พ.ศ. 2471*

รัฐมนตรีและองค์ประกอบยศ



* 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์ วัฒนาการของระบอบข้าราชการพลเรือน
สำนักงาน ก.พ. จัดพิมพ์. กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองการพิมพ์ 2526, หน้า 112.

ภายหลังที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ซึ่งถือได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกของประเทศไทย ได้ใช้ชั้นและยศแสดงฐานะของข้าราชการพลเรือน โดยได้กำหนดให้ข้าราชการแบ่งเป็น 2 ชั้น คือ ชั้นสัญญาบัตรและชั้นราชบุรุษ และให้มียศดังนี้

ชั้นสัญญาบัตร

มหาอำมาตย์เอก

มหาอำมาตย์โท

มหาอำมาตย์ตรี

อำมาตย์เอก

อำมาตย์โท

อำมาตย์ตรี

รองอำมาตย์เอก

รองอำมาตย์โท

รองอำมาตย์ตรี

ชั้นราชบุรุษ

ราชบุรุษ^{๘7}

ในปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน แบ่งออกเป็นระดับ นับแต่ระดับ 1 ถึงระดับ 11 ดังนี้

ปลัดกระทรวง	เทียบ ระดับ 11
อธิบดี	เทียบ ระดับ 10
รองอธิบดี	เทียบ ระดับ 9
หัวหน้าหน่วยงานระดับกอง	เทียบ ระดับ 6-7-8
หัวหน้าหน่วยงานระดับแผนก	เทียบ ระดับ 3-4-5

^{๘7} "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471", มาตรา 26.

ระดับผู้ปฏิบัติงาน

เทียบ ระดับ 1-2^{๘๘}

การกำหนดฐานันดร ยศ ตำแหน่ง ระดับ ของข้าราชการพลเรือน มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินของส่วนราชการ ไม่ว่าจะ เป็น เรื่อง การให้ คุุณาให้โทษ การบังคับบัญชา ตลอดจนถึงการอนุมัติการลาตามระเบียบการลาของข้าราชการ การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยนับ เป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งตลอดมาตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน และแยกออกเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2507^{๘๙} เมื่อ เป็น เช่นนี้ ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในมหาวิทยาลัยนับแต่อธิการบดี ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดก็ย่อมจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการทุกประการโดยมีอจปฏิเสหได้ไม่ว่าด้วยกรณีใด ๆ

ในเมื่ออธิการบดี คณบดี เป็นข้าราชการ ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือนจากรัฐ การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารย่อมถูกจำกัดด้วยกฎระเบียบของทางราชการ และเป็นไปตามพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัยกำหนด อำนาจหน้าที่ของอธิการบดี และคณบดีย่อมต้องผูกพันกับฐานะของมหาวิทยาลัย และในบางสมัยกฎหมายไม่ได้กำหนดฐานะของมหาวิทยาลัยไว้ชัดเจนว่าให้ มีฐานะ เป็นกรมอย่างปัจจุบัน เพียงแต่ได้กำหนดค้ำห้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2477 กำหนดค้ำให้อธิการบดีโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยค้ำแนะน้าของสภามหาวิทยาลัย ก่อน พ.ศ.2477 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการ อธิบดีกรมมหาวิทยาลัย เป็นผู้บัญชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยค้ำแห่งในบางระยะ ขณะเดียวกัน สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวงธรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ดังนั้นการดำเนินการบริหารงานราชการในทุกด้านจะสิ้นสุดอยู่ที่สภามหาวิทยาลัย โดยไม่ต้องนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการในขณะเดียวกัน กฎหมายกำหนดค้ำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการเป็น กรรมการและเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย^{๙๐} โดยค้ำแห่ง เมื่อ เป็น เช่นนี้ ทำให้อำนาจของ

^{๘๘}"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518", มาตรา 32.

ราชกิจจานุเบกษา 92 (6 กุมภาพันธ์ 2518) : 22-26.

^{๘๙}"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507",

ราชกิจจานุเบกษา 81 (21 มกราคม 2507) : 11-13.

^{๙๐}"พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2477", มาตรา 8 (ก) และมาตรา

9. ราชกิจจานุเบกษา 52 (21 เมษายน 2478) : 85-86.

อธิการบดีน่าจะเทียบเคียงได้กับปลัดทบวง ในขณะที่เดียวกัน ยังกำหนดให้คณบดีเป็นประธานคณะกรรมการประจำทุกคณะ และให้คณะกรรมการประจำคณะทำหน้าที่ อ.ก.พ. กรม⁹¹ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2476 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีตำแหน่งรองอธิการบดีโดยตราไว้ในพระราชบัญญัติเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2486⁹² และในสมัยอำนาจเดิมของสภามหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง และคณะกรรมการประจำคณะทำหน้าที่ อ.ก.พ. กรม ได้หายไป มิได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2486 และกลับมาทำหน้าที่เป็น อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. กรม เช่นเดิม เมื่อ พ.ศ. 2497⁹³ และอำนาจดังกล่าวได้หมดไปเมื่อ พ.ศ. 2522⁹⁴

สำหรับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นับแต่เริ่มจัดตั้งนั้น อธิการบดี คณบดี มีอิสระ เพราะมิได้เป็นข้าราชการ จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2495 จึงได้กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นนายกสภามหาวิทยาลัยโดยตำแหน่ง⁹⁵ อธิการบดีน่าจะเทียบได้กับปลัดทบวงหรือปลัดกระทรวง สำหรับอำนาจของคณบดีมิได้กำหนดไว้ในขณะนั้น

ปี พ.ศ. 2500 รัฐบาลได้กำหนดฐานะให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นทบวงการเมือง สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ⁹⁶ และกำหนดให้เลขาธิการ คณบดีและมีหัวหน้าแผนกอิสระมีอำนาจบังคับบัญชาเช่นเดียวกับอธิบดี พร้อมกำหนดให้สำนักเลขาธิการและคณะต่าง ๆ มี

⁹¹"พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2477", มาตรา 20 และมาตรา 21. ราชกิจจานุเบกษา 52 (21 เมษายน 2478) : 90-91.

⁹²"พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2486", มาตรา 18. ราชกิจจานุเบกษา 60 (2 กุมภาพันธ์ 2486) : 205.

⁹³"พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2497", มาตรา 12, 22. ราชกิจจานุเบกษา 71 (9 มีนาคม 2497) : 476-477, 482-483.

⁹⁴"พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522", ราชกิจจานุเบกษา 96 (20 เมษายน 2522) : 1-24.

⁹⁵"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495", มาตรา 51. ราชกิจจานุเบกษา 69 (18 มีนาคม 2495) : 417-418.

⁹⁶"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2500", มาตรา 3. ราชกิจจานุเบกษา 74 (12 ธันวาคม 2500) : 2.

ฐานอย่างเดียวกับกรม^{๑๗} จากการตรากฎหมายฉบับนี้ ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า อธิการบดีมีอำนาจหน้าที่เทียบได้เท่ากับปลัดทบวง และคณบดีมีอำนาจหน้าที่เทียบได้เท่ากับอธิบดี

ส่วนจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นส่วนราชการสังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการ โดยอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย เป็นผู้บัญชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยตำแหน่งในบางสมัย จนกระทั่ง พ.ศ. 2477 ภายหลังจากที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีพระราชบัญญัติรองรับเรียบร้อยแล้ว ในระยะต้น สภาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะแต่งตั้งอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย เป็นอธิการบดีจุฬาลงกรณ์ด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง

การที่กรมมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยงานดูแลจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นับแต่ตั้งกรมมหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2460 มีหน้าที่ผ่านงานดังที่กล่าวมาแล้ว แต่หากการเทียบส่วนราชการเมื่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไม่มีฐานะเทียบเท่ากรม แต่เป็นส่วนราชการสังกัดกรมมหาวิทยาลัย หากจะเทียบก็อาจจะอยู่ในลักษณะ เป็นกองในกรมมหาวิทยาลัย ลักษณะ เช่นนี้มีมิใช่เป็นปรากฏการณ์เฉพาะจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เท่านั้น ในการจัดตั้งวิทยาลัยวิชาการศึกษาเมื่อ พ.ศ. 2497 และต่อมาวิวัฒนาการ เป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒนั้น ก็มีลักษณะ เช่นเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือ สังกัดกรมการฝึกหัดครู กระทรวงศึกษาธิการ และก็มีได้กำหนดว่าเทียบเท่ากองหรือไม่ประการใด เพราะมีความเป็นอิสระ เป็นนิติบุคคล^{๑๘} เช่นเดียวกับจุฬาฯ ผิดกันที่อธิบดีกรมการฝึกหัดครูมิได้ เป็นอธิการวิทยาลัยวิชาการศึกษา จึงมีลักษณะนิติบุคคลซ้อนนิติบุคคล สภาพเช่นนี้ดำรงมาจนถึง พ.ศ. 2517 เมื่อวิทยาลัยวิชาการศึกษาได้รับการยกฐานะ เป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จึงมีสภาพ เป็นนิติบุคคล มีฐานะ เป็นกรมในทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ^{๑๙}

สำหรับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ สถาบันที่มีลักษณะภารกิจหน้าที่เหมือนมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยแล้วจะกำหนดให้มีสภาพ เป็นนิติบุคคล มีฐานะ เป็นกรมด้วยกันทั้งสิ้น เมื่อสถาบันอุดมศึกษา มีฐานะ เป็นกรม อธิการบดีจะกำหนดให้มีอำนาจเท่าอธิบดี แต่การเป็นอธิบดีนั้นมิได้มีสภาพเป็น

^{๑๗} "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.", 2500 มาตรา 4.

ราชกิจจานุเบกษา 74 (12 ธันวาคม 2500) : 3.

^{๑๘} "พระราชบัญญัติวิทยาลัยวิชาการศึกษา พ.ศ. 2497", มาตรา 6. ราชกิจจานุเบกษา 71 (28 กันยายน 2497) : 1331.

^{๑๙} "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2517", มาตรา 4. ราชกิจจานุเบกษา 91 (28 มิถุนายน 2517) : 2.

อธิบดี เช่นเดียวกับกรมอื่น ๆ ในสังกัดกระทรวง ทบวงกรมอื่น ๆ เพราะอธิการบดีมีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 2, 3, หรือ 4 ปี ตามแต่พระราชบัญญัติกำหนด และมาจากการแต่งตั้งของสภามหาวิทยาลัย และการกำหนดระดับของอธิการบดีได้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 อธิการบดีกำหนดคุณสมบัติทางการศึกษา และระยะเวลา ประสบการณ์ในการเป็นอาจารย์เท่านั้น มิได้กำหนดระดับของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง นั่นคือ การพิจารณาแต่งตั้งอธิการบดีเพื่อวัตถุประสงค์ทางวิชาการ ดังนั้นผู้ดำรงตำแหน่งอาจเป็นข้าราชการระดับ 7-8-9-10 หรือ 11 ก็สามารถดำรงตำแหน่งอธิการบดีได้ และเมื่อดำรงตำแหน่งอธิการบดีแล้ว จะใช้อำนาจในการบริหารประจักษ์ตั้งอธิบดี สามารถบริหาร ปกครองข้าราชการในมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งอะไร ระดับใด ได้ทั้งสิ้น ที่กล่าวเป็นเรื่องพิเศษที่แตกต่างกับการเป็นข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ในประเทศไทย สภาพเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการมีอิสระในทางวิชาการ มีเสรีภาพในการบริหารอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นจะเรียกได้ว่าทั่วโลกมิได้เป็นเช่นนี้ นับเป็นความคล่องตัวในการบริหารมหาวิทยาลัยที่สำคัญประการหนึ่ง

การมีฐานะ เป็นอธิบดีของอธิการบดีนั้น เพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชาและเพื่อประโยชน์ในการใช้อำนาจบางอย่างเท่านั้น มิได้มีอำนาจสมบูรณ์ เช่นเดียวกับอธิบดีของกรมในกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในมหาวิทยาลัย เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้เป็น 3 สาย คือ

ก. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ ได้แก่

- (1) ศาสตราจารย์
- (2) รองศาสตราจารย์
- (3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์
- (4) อาจารย์

ข. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งในสายงาน

ต่าง ๆ ดังนี้

- (1) บรรณารักษ์
- (2) โสภศาสตร์ศึกษา
- (3) แพทย์
- (4) พยาบาล
- (5) วิจัย

(6) ตำแหน่งในสำนักงานวิชาการอื่นที่กฎหมายกำหนด

ค. ตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหารธุรการ ได้แก่

- (1) อธิการบดี
- (2) รองอธิการบดี
- (3) คณบดี
- (4) ผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือ สำนัก
- (5) หัวหน้าแผนกอิสระ
- (6) รองคณบดี
- (7) รองผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก
- (8) หัวหน้าภาควิชา หรือหัวหน้าแผนกวิชา
- (9) ผู้อำนวยการกอง
- (10) เลขานุการคณะ
- (11) หัวหน้ากอง
- (12) หัวหน้าแผนก
- (13) ตำแหน่งอื่นที่กฎหมายกำหนด^{๑๑}

การเข้าสู่ตำแหน่งในสายงานต่าง ๆ นั้นกำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งแตกต่างกับข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ และมีวิธีการ มีระเบียบค่อนข้างรัดกุม และบางตำแหน่งเป็นการเฉพาะตัว ดังนั้นอธิการบดี ในฐานะอธิบดีจะใช้อำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยที่ตนปกครอง บังคับบัญชา เช่นเดียวกับกรมอื่น ๆ ไม่ได้

8. การให้ปริญญาในสาขาวิชาต่าง ๆ

มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดการอุดมศึกษาเพื่อจัดการเรียนการสอนไปแล้ว จึงมีอำนาจให้ปริญญาได้ ในต่างประเทศอำนาจนี้จะปรากฏในหนังสืออนุญาตจัดตั้งหรือที่เรียกว่า Charter และถ้าเป็นการจัดตั้งโดยกฎหมายก็จะระบุไว้ในกฎหมาย ในประเทศไทยกฎหมายมหาวิทยาลัยก็จะระบุไว้อย่างเดียวกันว่ามหาวิทยาลัยมีอำนาจให้ปริญญาในสาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ซึ่งอาจให้ได้จนถึงปริญญาโท ปริญญาเอก โดยเรียก

^{๑๑}"กฎทบทวน ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519)", ข้อ 11. ราชกิจจานุเบกษา

ปริญญาดรีว่า	บัณฑิต	ใช้อักษรย่อว่า บ. (กำกับสาขาวิชา)
ปริญญานิเทศศาสตร์	มหาบัณฑิต	ใช้อักษรย่อว่า ม. (กำกับสาขาวิชา)
ปริญญาดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์	ดุษฎีบัณฑิต	ใช้อักษรย่อว่า ด. (กำกับสาขาวิชา)

ส่วนแต่ละสาขาวิชาจะมีชื่อปริญญาชั้นใดชื่อเต็มและอักษรย่ออย่างไรให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา นอกจากนั้นมหาวิทยาลัยยังมีอำนาจให้ปริญญาเกิตติมศักดิ์ ประกาศนียบัตร อนุปริญญา อำนาจเหล่านี้ต้องกำหนดไว้ชัดเจนในกฎหมาย แต่รายละเอียดอาจไปกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา หรือข้อบังคับของมหาวิทยาลัยก็ได้ ซึ่งนับว่าเป็นอำนาจพิเศษของหน่วยราชการที่มีสถานะดังกล่าว หน่วยราชการอื่นที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ในทำนองเดียวกัน จะให้ปริญญาในลักษณะเช่นนี้ไม่ได้ และโดยที่มหาวิทยาลัยมีอำนาจ เช่นที่ว่านี้เอง เพื่อมีให้ปริญญาเป็นเรื่องของนามธรรม มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจึงมีอำนาจตามกฎหมายเพิ่มขึ้นอีกในการที่จะกำหนดครุวิทยฐานะ เครื่องหมายวิทยฐานะ เพื่อเป็นเครื่องหมายสำหรับผู้ที่ได้รับปริญญาหรือวุฒิต่าง ๆ อันจะเป็นเหตุให้ผู้ที่ใช้ครุย ุขิม เครื่องหมาย เครื่องแบบ เครื่องแต่งกายที่มหาวิทยาลัยกำหนด โดยไม่มีสิทธิที่จะใช้หรือแสดงด้วยประการใด ๆ ว่าตนเองมีปริญญาหรือวุฒิใด ๆ โดยที่ตนเองไม่มีสิทธิหรือกระทำให้คนอื่น เชื่อว่าตนเองมีสิทธิต้องรับโทษทางอาญา

อันที่จริงแล้วอำนาจในการให้ปริญญาในสถาบันต่าง ๆ เป็นเหตุผลสำคัญประการหนึ่งที่ ทำให้การจัดตั้งมหาวิทยาลัยต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือมีกฎหมายรองรับ เพราะปริญญาเป็นเครื่องรองรับวุฒิและนำไปใช้อ้างอิงในที่ต่าง ๆ รวมทั้งก่อให้เกิดศักดิ์และสิทธิจนถึงเป็นแนวปฏิบัติหรือจารีตตลอดมาในบางกรณีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการก่อกำเนิดมหาวิทยาลัย อาจไม่มีพระราชบัญญัติรองรับโดยตรง แต่เมื่อมาตั้งประเด็นปริญญาจำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติรองรับดังกรณีการออกพระราชบัญญัติรับรองปริญญาวิทยาลัยครู มหาวิทยาลัยสงฆ์ โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า โรงเรียนนายเรือ โรงเรียนนายเรืออากาศ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ หรือแม้แต่สถาบันอุดมศึกษาเอกชน

การกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจพิเศษในการให้ปริญญาได้นั้น มีมาตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระบรมราชโองการให้สถาปนาโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ด้วยมีประกาศระเบียบการโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2457^{๑๑}

^{๑๑} "ประกาศระเบียบการโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว", ราชกิจจานุเบกษา 32 (17 ตุลาคม 2458) : 321-322.

สำเร็จการศึกษาเป็นบัณฑิตในแผนกที่สำเร็จ และ เมื่อภายหลังที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัย วิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 เป็นฉบับแรก ก็ได้กำหนดค้ำห่มมหาวิทยาลัย มีอำนาจในการให้ปริญญาไว้จนพระราชบัญญัติฉบับ เป็นการรับรองปริญญาของผู้สำเร็จการศึกษาใน ระดับต่าง ๆ ในทางกฎหมายเป็นครั้งแรก¹⁰⁰ โดยระบุชื่อปริญญาที่จะได้รับไว้เป็นการชัดเจน ส่วนมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหรือรับรองฐานะภายหลัง คือพระราชบัญญัติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 ก็ได้กำหนดค้ำห่มมหาวิทยาลัยให้สามารถ ประสาทปริญญาได้¹⁰¹ พร้อมทั้งรับรองปริญญาที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้ให้ไปก่อนการตรา พระราชบัญญัตินี้ ให้ถือ เป็นปริญญาตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย¹⁰² นับจากนั้นมาจนถึงปัจจุบัน การ ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้กำหนดค้ำห่มมหาวิทยาลัยทุกแห่ง ทั้งที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และในสังกัดอื่นตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 1 ทุกสถาบันมีอำนาจพิเศษในการประสาทปริญญาได้จนถึง ปัจจุบัน ซึ่งต่างกับสถานศึกษาอื่น ๆ ที่เปิดสอนระดับต่ำกว่าปริญญาตรี และไม่มีพระราชบัญญัติ รองรับให้อำนาจพิเศษนี้ไว้

การบัญญัติให้อำนาจมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการประสาทปริญญาจึง เป็นประ เພ็ขของ ประเทศไทยมาตลอดแต่ต้น จนถึงปัจจุบัน

9. ตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีผู้บริหารประกอบด้วยอธิการบดี และคณบดีเป็นหลัก แต่ใน บางแห่งกำหนดค้ำห่มรองอธิการบดีหรืออาจให้มีผู้ช่วยอธิการบดีด้วยก็ได้ ซึ่งถ้าเป็น เช่นนี้ก็จำเป็น ต้องเทียบตำแหน่งให้ เห็นชัด เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ เช่นให้ถือว่าอธิการบดีเป็นอธิบดี รองอธิการบดีเป็นรองอธิบดีตามกฎหมาย ส่วนคณบดีนั้นอาจมีตำแหน่งที่เทียบ เทาอย่างอื่นหรือเรียก ชื่ออย่างอื่น เช่น ประธานสาขาวิชา ผู้อำนวยการสำนัก สถาบัน ศูนย์ เป็นต้น การแต่งตั้งบุคคล เหล่านี้ย่อม เป็นอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ส่วนจะต้องแต่งตั้งจากผู้มีคุณสมบัติอย่างไรก็ให้ เป็นไป

¹⁰⁰"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476", มาตรา 25, ราชกิจจานุเบกษา 50 (20 มีนาคม 2476) : 1015-1016.

¹⁰¹"พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477", มาตรา 28, 29 ราชกิจจานุเบกษา 52 (21 เมษายน 2478) : 94.

¹⁰²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 31, หน้า 9.

ตามกฎหมาย เช่นต้องแต่งตั้งจากคณาจารย์ประจำเท่านั้น หรือแต่งตั้งจากผู้คุณสมบัติอย่างใดก็ทำให้
เป็นไปตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามในบางมหาวิทยาลัยที่มีภาระกิจการให้บริการแก่สังคม เช่น
มีโรงเรียนสาธิตอยู่ในสังกัด และจำเป็นต้องมีตำแหน่งรับผิดชอบเป็นพิเศษก็อาจจะบุตำแหน่ง
ดังกล่าวไว้ในกฎหมายก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2530 มาตรา 34
กำหนดให้มีผู้อำนวยการโรงพยาบาลซึ่งคณบดี เจ้าสังกัด เป็นผู้เสนอแต่งตั้งต่อสภามหาวิทยาลัย และ
ให้ผู้อำนวยการโรงพยาบาล เป็นรองคณบดีโดยตำแหน่ง ซึ่งผลดีจากการนี้คือถ้าไม่ระบุไว้เช่นนี้
การบริหารโรงพยาบาลอาจมีลักษณะ เพียงภาควิชาหรือสังกัดอยู่ในภาควิชา หรือ อาจเป็นหน่วย
ธุรการหนึ่งในคณะแต่เมื่อบัญญัติไว้ดังกล่าวแล้ว ผู้อำนวยการโรงพยาบาลก็จะขึ้นตรงต่อคณบดี และ
มีส่วนรับรู้กิจการในคณะ เช่นเดียวกับรองคณบดีคนอื่น ๆ นอกจากนี้ตามกฎหมายดังกล่าวตามมาตรา
27 คณะเจ้าสังกัดอาจไม่มีรองคณบดีอื่น ๆ ก็ได้ แต่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลต้องเป็นรองคณบดี
คนหนึ่งอยู่ด้วยเสมอ นับเป็นความแปลกแหวกแนวไปจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ใน
ปัจจุบัน

