

อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่ 20 แห่ง มีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการ 19 แห่ง และมีสถานะทางกฎหมาย ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นองค์การมหาชน อีกระลอก 1 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี แม้ว่ามหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 19 แห่ง จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการก็ตาม แต่มหาวิทยาลัยมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจาก ส่วนราชการอื่น ๆ โดยเฉพาะการจัดองค์กรภายในของมหาวิทยาลัยก็มีลักษณะที่พิเศษแตกต่าง จากการจัดองค์กรภายในของส่วนราชการอำนาจของมหาวิทยาลัย ก็แตกต่างจากส่วนราชการ อื่น ๆ ด้วยเช่นกัน นับตั้งแต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยเป็นต้นมา พระองค์ทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีคณะกรรมการบริหารจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัยเพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการของมหาวิทยาลัย และนับต่อมาเมื่อมีการตราพระราช บัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2476 หรือพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐอื่น ๆ ที่จัด ตั้งขึ้นภายหลังก็ตาม พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทุกฉบับจะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ สภามหาวิทยาลัยให้ทำหน้าที่ในการบริหาร และการดำเนินการของมหาวิทยาลัยได้โดยอิสระ มหาวิทยาลัยจึงมีสภามหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดนโยบาย ออกกฎระเบียบ ทั้งด้านวิชาการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานธุรการ และมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารกิจการของ มหาวิทยาลัยภายใต้การควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย ดังนั้นระหว่างสภามหาวิทยาลัยและ อธิการบดีจึงมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันดังนี้ คือ

4.1 อำนาจของสภามหาวิทยาลัย

องค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินงานของมหาวิทยาลัยนั้น มีหลายระดับตั้งแต่คณะวิชา วิทยาลัย สถาบัน ศูนย์ สำนัก หรือสำนักงานอธิการบดี องค์กรเหล่านี้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ อธิการบดี และอธิการบดีอยู่ภายใต้การควบคุมของสภามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยจึงเป็น องค์กรสูงสุดทำหน้าที่ดำเนินการของมหาวิทยาลัย และการมีสภามหาวิทยาลัยก็เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่ามหาวิทยาลัยมีการดำเนินงานที่เป็นลักษณะเฉพาะแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ เมื่อ รัชกาลที่ 6 มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนเป็น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น กรรมการจัดการโรงเรียนข้าราชการพลเรือนที่มีมาแต่เดิมก็ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เป็นกรรมการที่ปรึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยด้วย และ

เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคล การดำเนินงานของมหาวิทยาลัยก็ให้อยู่ในความควบคุมของสภามหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วยกรรมการสามประเภท¹ คือ

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ อธิการบดี คณะบดี และหัวหน้าแผนกอิสระ

(2) กรรมการที่เลือกตั้งจากบรรดาศาสตราจารย์ หรืออาจารย์ซึ่งเป็นหัวหน้าแผนกวิชาของคณะต่าง ๆ คณะละหนึ่งหรือสองคน แล้วแต่สภามหาวิทยาลัยจะวินิจฉัย

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่เกินสองในสามของจำนวนกรรมการประเภทหนึ่ง และประเภทสอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นนายกสภาโดยตำแหน่ง และอธิการบดีเป็นอุปนายกโดยตำแหน่ง อำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 มาตรา 11 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

(1) วางระเบียบภายในมหาวิทยาลัย เช่น การรับผู้สมัครเข้าเรียน วินัย และอัตราค่าธรรมเนียม

(2) พิจารณาเพื่ออนุมัติการปรับปรุง และแก้ไขรายละเอียดหลักสูตรวิชาของคณะต่าง ๆ

(3) เลือกตั้งหรือถอดถอนคณะบดี และหัวหน้าแผนกต่าง ๆ

(4) ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวงธรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ในเมื่อเกี่ยวกับตำแหน่งศาสตราจารย์ อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเงินเดือนในงบประมาณแผ่นดิน

(5) วางระเบียบการแต่งตั้งเลื่อนขึ้นถอดถอนและควบคุมศาสตราจารย์ อาจารย์ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับเงินเดือนจากรายได้ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 7 (2)

(6) วางระเบียบให้ปริญญาและอนุปริญญา

(7) ทำงานประมาณเงินประจำปีของมหาวิทยาลัย

(8) รักษาและจัดการเงินและทรัพย์สินอย่างอื่นของมหาวิทยาลัย

¹จุฬาลงกรณ์, มหาวิทยาลัย, ประวัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2459-2509

(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สมาคมนักวิจัยแห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 41.

(9) พิจารณาและให้ความเห็นในปัญหาใด ๆ อันเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย หรือเรื่อง การศึกษา ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการหรืออธิการบดีเสนอขึ้นมา

ก่อนหน้าที่จะมีพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คือ เมื่อปี พ.ศ. 2476 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นต้น ตามพระราชบัญญัติ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 มาตรา 8 กำหนดให้มหาวิทยาลัย อยู่ในความควบคุมดูแลของกรมการ และมาตรา 11 ให้คณะกรรมการมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ ดังนี้คือ

- (1) ควบคุมและรักษาระเบียบการในมหาวิทยาลัย
- (2) จัดหาวิธีการอันจะยังการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้เจริญยิ่งขึ้น
- (3) จัดวางหลักสูตร ระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย
- (4) จัดตั้งงบประมาณของมหาวิทยาลัย

เนื่องจาก ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองมิได้กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ คณาจารย์ ของมหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการซึ่งแตกต่างจากเจ้าหน้าที่และคณาจารย์ ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่เป็นข้าราชการในสังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมหาวิทยาลัยจึงมีน้อยกว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คณะกรรมการ มหาวิทยาลัย (สภามหาวิทยาลัย) ไม่มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งผู้ประศาสน์การ (อธิการบดี) คณะกรรมการมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการวางกฎระเบียบในการบริหาร จัดวางหลักสูตรและ จัดทำงบประมาณ แต่เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 (ฉบับที่ 4)² ในมาตรา 4 กำหนดให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นทบวงการเมืองสังกัด กระทรวงศึกษาธิการ เจ้าหน้าที่ คณาจารย์ของมหาวิทยาลัย จึงเป็นข้าราชการไปโดยปริยาย และอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยขยายมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หรือ มหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นก่อนหน้านั้น เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2486 มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2485 ต่อมา เมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในส่วนภูมิภาค เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2507 มหาวิทยาลัยขอนแก่น ในปี พ.ศ. 2509 และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ในปี พ.ศ. 2511

²"พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2495,"

และเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในเวลาต่อ ๆ มาจนถึงปัจจุบัน อำนาจของสภามหาวิทยาลัย ก็เป็นไปในทำนองเดียวกัน หรือกล่าวได้ว่าปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยของรัฐที่มี สถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการทุกแห่งคล้ายคลึงกัน กล่าวคือสภามหาวิทยาลัยหลาย ๆ แห่ง ได้ใช้อำนาจของสภาอย่างกว้างขวางมาก และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยของรัฐทุก ๆ แห่งแล้ว สรุปอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยได้ดังนี้

1. วางนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานตามภารกิจของมหาวิทยาลัย ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติของแต่ละมหาวิทยาลัย
2. วางระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยด้านต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย
3. พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่ทบวงมหาวิทยาลัยกำหนด
4. อนุมัติให้ปริญญาบัตร ประกาศนียบัตร และอนุปริญญาบัตร
5. พิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้ง รวม และยุบเลิกหน่วยงานในมหาวิทยาลัย เช่น บัณฑิตวิทยาลัย คณะ ภาควิชา ศูนย์ สถาบัน สำนัก
6. พิจารณาการรับหรือการยกเลิกสถาบันสมทบ
7. พิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร และตำแหน่งทางวิชาการในมหาวิทยาลัย
8. พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณของมหาวิทยาลัยทั้งที่เป็น เงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย
9. หน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของมหาวิทยาลัย ที่มีได้ระบุให้เป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะ

สำหรับอำนาจของสภามหาวิทยาลัยในเรื่องต่าง ๆ ทั้ง 9 หัวข้อที่กล่าวมานั้น มีประเด็นที่คาบเกี่ยว และเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจที่จะกระทำได้หรือไม่ คือการจัดตั้งหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัย ซึ่งจะต้องพิจารณาจากหัวข้อที่ 2 เรื่อง การวางระเบียบ ข้อบังคับในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยด้านต่าง ๆ รวมทั้งเรื่องการเงิน และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย และหัวข้อที่ 5 เรื่องการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดตั้ง รวม และยุบเลิกหน่วยงานในมหาวิทยาลัย เช่น บัณฑิตวิทยาลัย คณะ ภาควิชา ศูนย์ สถาบัน สำนัก ดังนี้

4.1.1 อำนาจในการวางระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย

การวางระเบียบและข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยในแต่ละมหาวิทยาลัยนั้น แต่เดิมถือว่าเป็นการวางระเบียบข้อบังคับที่เป็นเรื่องแนวปฏิบัติที่บังคับใช้กับนิสิต ส่วนระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การบริหารงานบุคคลและทรัพย์สินนั้นยังคงใช้ระเบียบทั่ว ๆ ไปของส่วนราชการอื่น ๆ ต่อมาเนื่องจากความจำเป็นเพื่อความคล่องตัวในทางปฏิบัติประการหนึ่ง และลักษณะของหน่วยงานมีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ อีกประการหนึ่ง สภามหาวิทยาลัยจึงขยายขอบอำนาจออกไปวางระเบียบเกี่ยวกับการเงิน การบริหารงานบุคคลและทรัพย์สิน เช่น ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารเงินรายได้ พ.ศ. 2528 ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงานจัดการทรัพย์สิน พ.ศ. 2518 ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2516 หากจะพิจารณาโดยยึดเอากฎหมายกำหนดโครงสร้างหลักมานิจารณามหาวิทยาลัย จะต้องนำเอาระเบียบที่ส่วนราชการอื่น ๆ ถือปฏิบัติอยู่มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากสภาพความจำเป็นของกิจการสภามหาวิทยาลัย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกระเบียบและข้อบังคับขึ้นใหม่ เพื่อให้การบริหารมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างคล่องตัว เช่น เรื่องเงิน มหาวิทยาลัยมีเงินที่นอกเหนือจากเงินงบประมาณ เช่น เงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ รวมทั้งรายได้ที่เกิดจากการหาผลประโยชน์จากการใช้ที่ราชพัสดุ ระเบียบข้อบังคับเหล่านี้แตกต่างจากระเบียบของกระทรวงการคลัง กฎ ก.พ. และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นเรื่องของความจำเป็นในทางบริหาร แต่หากการออกระเบียบ ข้อบังคับ ขยายขอบเขตออกไปจนถึงกับมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่การจัดการศึกษา เช่นเดียวกับคณะหรือนักศึกษามหาวิทยาลัย เช่น ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ว่าด้วยสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531 การวางระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้ขยายขอบอำนาจออกไปเป็นการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับระเบียบและข้อบังคับ ซึ่งจะต้องพิจารณาว่าการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วางไว้อย่างไร

ดังนั้น ประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาในการจัดตั้งหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยกับกฎหมายที่ให้อำนาจการจัดตั้งหน่วยงาน ซึ่งตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้กำหนดในการจัดตั้งหน่วยงานของมหาวิทยาลัยไว้คล้ายคลึงกัน โดยให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัย แต่การดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานมิได้สำเร็จเสร็จสิ้นเฉพาะภายในมหาวิทยาลัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเท่านั้น เมื่อผ่านความ

เห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยแล้ว มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอเรื่องราวดังกล่าว ไปยัง
 ทบวงมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520
 ดังเช่นพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 มาตรา 17 (3) กำหนดไว้ว่า
 พิจารณาการจัดตั้ง รวม และยุบเลิก บัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย แผนกอิสระ สถาบัน ศูนย์
 หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นและภาควิชาตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514
 มาตรา 14 (5) เสนอการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกคณะ บัณฑิตวิทยาลัย สถาบัน สำนัก และ
 ภาควิชา มหาวิทยาลัยของรัฐอื่น ๆ ก็กำหนดอำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานไว้ในลักษณะเดียวกัน
 ฉะนั้น เมื่อมหาวิทยาลัยแห่งใดมีความประสงค์จะจัดตั้งหน่วยงาน หรือตามพระราช
 บัญญัติของมหาวิทยาลัยเรียกว่า ส่วนราชการ จะต้องจัดทำปริมาณงาน เหตุผลและความจำเป็น
 เสนอต่อสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบต่อไป หลังจากที่
 สภามหาวิทยาลัยให้ความเห็นชอบแล้ว จะต้องเสนอต่อรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัยให้พิจารณาทั้งนี้
 เป็นไปตามมาตรา 4 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย
 พ.ศ. 2520 เมื่อผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว กรณีที่ขอจัดตั้ง
 ส่วนราชการต่ำกว่าระดับกรมจะต้องเสนอต่อสำนักงาน ก.พ. พิจารณาเสนอความเห็นประกอบ
 การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งทั้งนี้มหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติตามหนังสือเวียนของ
 สำนักงาน ก.พ. ที่เวียนให้ส่วนราชการทุกแห่งถือปฏิบัติ และเมื่อผ่านความเห็นชอบของ
 คณะรัฐมนตรีแล้ว จึงจะดำเนินการเพื่อออกเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย หรือตราเป็นพระราช
 กฤษฎีกา ซึ่งแล้วแต่จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยในแต่ละแห่งไป เช่น ตาม
 มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การจัดตั้ง คณะ บัณฑิตวิทยาลัย
 แผนกอิสระ สถาบัน ศูนย์ และหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
 ส่วนการแบ่งส่วนราชการเป็นภาควิชา กอง สำนักงานเลขานุการ และแผนก ให้ทำเป็น
 ประกาศทบวง

ข้อที่จะต้องพิจารณาคือ ลำดับต่อไปก็คือ หน่วยงานประเภทใดบ้างที่มหาวิทยาลัย
 หรือสภามหาวิทยาลัย ไม่มีอำนาจจัดตั้งได้โดยลำพัง โดยจะต้องเสนอตามลำดับขั้น ไปยัง
 ทบวงมหาวิทยาลัยให้ดำเนินการต่อไป และหน่วยงานประเภทใดที่มหาวิทยาลัยสามารถจัดตั้ง

³ ก.พ., สำนักงาน, หนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0716/ว 8

ได้โดยลำพังตนเอง เนื่องจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยที่เก่าแก่ที่สุด และมี การจัดตั้งหน่วยราชการในที่มีความหลากหลาย ทั้งหน่วยงานที่เป็นส่วนราชการและหน่วยงานที่ ไม่เป็นส่วนราชการ ดังนั้น จึงเห็นสมควรนำเอากรณีของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมาพิจารณา และเมื่อได้ตรวจสอบจากการที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดตั้งคณะ บัณฑิตวิทยาลัย แผนกอิสระ สถาบันต่าง ๆ ในปัจจุบันปรากฏว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีหน่วยงานในสังกัดแบ่งออกเป็น สองประเภท คือ หน่วยงานที่สถานะเป็นส่วนราชการจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา และ หน่วยงานที่ไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการจัดตั้งขึ้นตามอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ดังนี้

(1) ส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา มี 31 หน่วยงาน ดังนี้

1. สำนักงานอธิการบดี
2. บัณฑิตวิทยาลัย
3. คณะครุศาสตร์
4. คณะทันตแพทยศาสตร์
5. คณะนิติศาสตร์
6. คณะนิเทศศาสตร์
7. คณะพยาบาลศาสตร์
8. คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี
9. คณะแพทยศาสตร์
10. คณะเภสัชศาสตร์
11. คณะรัฐศาสตร์
12. คณะวิทยาศาสตร์
13. คณะวิศวกรรมศาสตร์
14. คณะศิลปกรรมศาสตร์
15. คณะเศรษฐศาสตร์
16. คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
17. คณะสัตวแพทยศาสตร์
18. คณะอักษรศาสตร์
19. สถาบันบริการคอมพิวเตอร์
20. สถาบันประชากรศาสตร์
21. สถาบันภาษา

22. สถาบันวิจัยโลหะและวัสดุ
23. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์การแพทย์
24. สถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม
25. สถาบันวิจัยสังคม
26. สถาบันวิทยบริการ
27. สถาบันเทคโนโลยีชีวภาพและวิศวกรรมพันธุศาสตร์
28. สถาบันเอเชียศึกษา
29. ศูนย์เครื่องมือวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
30. สำนักทะเบียนและประมวลผล
31. วิทยาลัยปิโตรเลียมและปิโตรเคมี

(2) หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยสภามหาวิทยาลัย มีดังนี้

1. โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดตั้งขึ้นตามระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วย การบริการโรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2533 (ยกเลิกฉบับเดิม พ.ศ. 2521)
2. ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดตั้งขึ้นตามระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วย การบริหารงานศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531 (ยกเลิกฉบับเดิม พ.ศ. 2527)
3. สำนักงานจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย จัดตั้งขึ้นตามระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วย การจัดการทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2516 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2522
4. สถาบันนิติการบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดตั้งขึ้นตามระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วย สถาบันนิติการบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531 (ยกเลิกฉบับเดิม พ.ศ. 2525)

เมื่อนิจารณาจากหน่วยงานภายในที่สภามหาวิทยาลัย ได้จัดตั้งขึ้นเอง โดยมีได้ดำเนินการตามมาตรา 9 ที่กำหนดให้การจัดตั้งหน่วยงานจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาสภามหาวิทยาลัยและตามระเบียบต่าง ๆ ที่สภามหาวิทยาลัยออกมาใช้บังคับก่อให้เกิดหน่วยงานขึ้น ระเบียบดังกล่าวอ้างอำนาจในมาตรา 17 (2) (10) และ (13) แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 ข้อที่จะต้องนำมาพิจารณาคือ สภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กระทำไปนอกอำนาจของมหาวิทยาลัยหรือไม่เพียงใด

กรณีที่สามารถนำมาเทียบเคียงกันได้ก็คือ กรณีที่สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงตรา
 ข้อบังคับของมหาวิทยาลัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 14 (1) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
 รามคำแหง พ.ศ. 2514 นั้น เป็นการตราข้อบังคับขึ้นให้มีการจัดตั้งหน่วยงานภายในชั้นนั้น
 คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6 ได้วินิจฉัยว่า การที่สภามหาวิทยาลัย
 รามคำแหงตราข้อบังคับของมหาวิทยาลัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 14 (1) แห่งพระราช
 บัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514 นั้น ข้อบังคับที่ตราขึ้นดังกล่าวจะต้องอยู่ในขอบ
 วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยตามมาตรา 5⁴ ดังนั้น การที่สภามหาวิทยาลัยตราข้อบังคับของ
 โรงพิมพ์ให้มีการรับจ้างอันเป็นการประกอบธุรกิจ จึงเป็นการกระทำที่อยู่นอกขอบอำนาจของ
 มหาวิทยาลัยตามที่กฎหมายได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้⁵ การวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา
 (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6) นี้ให้เห็นว่า สภามหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจตราข้อบังคับที่อยู่
 นอกขอบวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย แม้ต่อมามหาวิทยาลัยรามคำแหงได้มีหนังสือขอให้
 คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาบททวนความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6 อีกครั้งหนึ่ง
 โดยมีเหตุผลว่า โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลประเภท
 หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาล หรือรัฐเป็นเจ้าของนี้ ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งถึงลักษณะ
 รูปแบบ และวิธีการจัดตั้ง ในกรณีโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงโดยสภามหาวิทยาลัย
 รามคำแหงได้ตราข้อบังคับว่าด้วยโรงพิมพ์ขึ้นมาขึ้น ก็เพราะมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติ
 มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514 ได้ให้อำนาจไว้ สภามหาวิทยาลัยย่อมมีอำนาจโดย
 ถูกต้องตามกฎหมายที่จะจัดตั้งหน่วยงานธุรกิจประเภทนี้ขึ้นมาได้ เมื่อเห็นความจำเป็นเพื่อให้
 โรงพิมพ์มีความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวทางการเงิน และการดำเนินการมากกว่าส่วนราชการ
 อันเป็นลักษณะของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้สภามหาวิทยาลัยได้ปฏิบัติตาม (พ.ศ. 2515) ได้อนุมัติให้
 โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้สิทธิพิเศษในการพิมพ์หนังสือของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

⁴ มาตรา 5 ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นมหาวิทยาลัยหนึ่งเรียกว่า มหาวิทยาลัย
 รามคำแหง... โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัย
 ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง และทะนุบำรุงวัฒนธรรม...

⁵ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย ศึกษาใน
 เชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2528), หน้า 116.

ซึ่งเท่ากับเป็นการรับรู้และยอมรับให้รับจ้างนิม้งงานภายนอกโดยมติคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้วินิจฉัยว่า เมื่อมหาวิทยาลัยรามคำแหงซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514 มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่มิได้มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจ เพื่อแสวงหากำไร และทั้งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอื่นใด หรือมติคณะรัฐมนตรีให้อำนาจมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นในหน่วยราชการของตนแล้ว แม้ว่าสภามหาวิทยาลัยจะได้ตราข้อบังคับจัดตั้งโรงพิมพ์โดยให้อำนาจดำเนินกิจการ ในอันที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ใช้กับส่วนราชการทั่ว ๆ ไป เพื่อความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ และแม้ว่าสภามหาวิทยาลัยได้ขอมติให้โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงรับนิม้งงานของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นใดก็ตาม ก็ไม่ทำให้โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของไปได้ กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่า สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงไม่อาจตราข้อบังคับที่นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

จากการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยว่า มหาวิทยาลัยรามคำแหงมิได้มีฐานะเป็นวิสาหกิจ โดยมีเหตุผลว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยใช้อำนาจนอกเขตที่พระราชบัญญัติจัดตั้งได้ระบุอำนาจเอาไว้ กรณีเช่นนี้ เป็นเรื่องของการจัดตั้งหน่วยงานที่ผิดขั้นตอนของกฎหมาย หรือเป็นเรื่องของการไม่มีอำนาจจัดตั้งหน่วยงาน ซึ่งหากพิจารณามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานพิเศษที่แตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ โดยทั่วไป สภามหาวิทยาลัยรามคำแหงย่อมสามารถจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นได้ แต่จะเข้าข่ายเป็นหน่วยงานประเภทใดก็จะต้องมาพิจารณาอีกขั้นตอนหนึ่ง แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ก็เป็นเรื่องที่หน่วยงานที่ควบคุมกำกับจะต้องพิจารณาการกระทำของหัวหน้าหน่วยงานนั้นตามความเหมาะสมแต่จากเหตุผลของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยว่า การจัดตั้งโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงขึ้นโดยสภามหาวิทยาลัยอาศัยอำนาจของสภามหาวิทยาลัยนั้น เป็นการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และเมื่อจัดตั้งไม่ถูกต้องแล้ว โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงนั้นก็ไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ และกลับมีความเห็นว่า โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีฐานะเป็นส่วนราชการในสังกัดมหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า หากโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมีฐานะเป็นส่วนราชการแล้ว โรงพิมพ์ดังกล่าวจะมีฐานะเทียบเท่าคณะ สถาบัน สำนัก หรือมีฐานะเทียบเท่าภาควิชา สำนักงานเลขานุการ กอง ซึ่งตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ.

2514 ัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่เมื่อโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา 7 โรงพิมพ์ก็ยังไม่ได้มีการรับรองโดยกฎหมายให้เป็นส่วนราชการ นอกจากโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงแล้ว มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็ได้จัดตั้งหน่วยงานในลักษณะเช่นเดียวกับโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงขึ้นอีกมาก เช่น ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดังนั้น หากนำเอากรณีทีคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาถึงสถานะของโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหงมาเป็นบรรทัดฐานในการจัดตั้งหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัยแล้วก็จะพบว่าในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยอีกมากที่ได้จัดตั้งขึ้นเช่นเดียวกับโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง เช่น โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คือจัดตั้งขึ้นโดยสภามหาวิทยาลัย โดยมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ จึงไม่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ (ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา) และไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการจัดตั้งส่วนราชการ คือไม่ได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือหากเป็นหน่วยงานภายในคณะ สถาบัน สำนัก ก็ไม่ได้จัดทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย และเมื่อนำเอาเหตุผลของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่ามหาวิทยาลัยรามคำแหงที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2514 มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่มีได้มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร การยกเอาวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยมาเป็นเครื่องตัดสินชี้ขาดฐานะขององค์กรนั้น เป็นหลักในกฎหมายเอกชนใช้บังคับเฉพาะกับนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะบรรดานิติบุคคลในกฎหมายเอกชนเป็นสถาบันที่เอกชนกำหนดให้มีขึ้นเพื่อการบางอย่างโดยเฉพาะ จึงต้องมีวัตถุประสงค์ระบุไว้ว่าต้องการให้ทำอะไร ห้ามมิให้ดำเนินการนอกวัตถุประสงค์ และการวางหลักให้ผู้จัดการรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวก็ต้องการรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกในแต่ละนิติบุคคลนั้น ๆ การจำกัดขอบอำนาจในการจัดการของผู้จัดการ ก็เป็นผลเสียเนื่องมาจากความสัมพันธ์กันระหว่างเอกชนโดยตรง เมื่อสมาชิกของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้กำหนดวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลไว้ประการใด นิติบุคคล (ตามกฎหมายเอกชน) นั้น ๆ ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ภายในขอบวัตถุประสงค์นั้น ๆ แต่ในกรณีของกระทรวง ทบวง กรมหรือมหาวิทยาลัย

^๑ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์แสนต์, "ส่วนราชการทำการค้าได้หรือไม่," วารสารกฎหมาย (กันยายน-ธันวาคม, 2521): 51-55.

ของรัฐนั้น กระทบการไปในฐานะของอำนาจรัฐ รัฐมีอำนาจกระทบการอย่างไร กระทบวง
ทรวง กรม หรือมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอำนาจเช่นนั้น การตีความว่ามหาวิทยาลัยมีวัตถุประสงค์
จำกัด โดยตีความจากที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยจึงเป็นเหตุตีความที่นำเอา
นิติบุคคลในกฎหมายมหาชนให้อยู่ในกรอบของมาตรา 69⁷ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ซึ่งกรณีนี้อาจนำไปใช้กับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนที่มีประเภทลักษณะแห่งเดียวกันเท่านั้น เช่น
รัฐวิสาหกิจจะดำเนินกิจการนอกวัตถุประสงค์ไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองการดำเนินงานของรัฐ
และกำหนดความรับผิดชอบส่วนตัวของผู้จัดการ หากหัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจนั้นไปกระทบการ
นอกขอบวัตถุประสงค์เข้า ส่วนการกำหนดวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์การของรัฐนั้น
มิได้เป็นกรอบทั่ว ๆ ไป หากหน่วยงานหรือกิจการใดที่มหาวิทยาลัยจัดตั้งนั้น วัตถุประสงค์
ที่สำคัญก็เพื่อสนองวัตถุประสงค์หลักของมหาวิทยาลัย เช่น การจัดตั้งศูนย์หนังสือ หรือตั้งโรงพิมพ์
ขึ้นภายในมหาวิทยาลัย ก็เป็นบริการประเภทหนึ่งที่จะอำนวยความสะดวกให้กับงานด้านการเรียน
การสอน การส่งเสริมทางวิชาการนั่นเอง

4.1.2 อำนาจในการจัดตั้ง การรวมและยุบเลิกส่วนราชการในมหาวิทยาลัย

ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยของรัฐ (ที่มีฐานะเป็นส่วนราชการ) ได้กำหนดอำนาจ
ในการจัดตั้ง การรวมและยุบเลิกบัณฑิตวิทยาลัย คณะ วิทยาลัย แผนกอิสระ สถาบัน ศูนย์ หน่วย
งานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และภาควิชา แต่อำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานข้างต้นมิได้สำเร็จในระดับ
มหาวิทยาลัย กล่าวคือจะต้องเสนอให้รัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาให้ความเห็นชอบและ
จะต้องเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการแผ่นดินพิจารณาถึงความเหมาะสม เมื่อ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกสองระดับเห็นชอบแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด
จะต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาต่อไป
จึงจะเสร็จสิ้นขั้นตอนในการจัดตั้งหน่วยงาน

เป็นที่น่าสังเกตว่าตามมาตรา 17 (3) ของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนั้น
การจัดตั้ง คณะ สถาบัน สำนัก ศูนย์ ให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้ว ยังรวมถึงการจัดตั้ง
หน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นก็ให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วย กล่าวคือ ตามมาตรา 9 แห่ง

⁷ มาตรา 69 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า

"นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ต้องตามบทบัญญัติทั้งปวงแห่งกฎหมาย ภายใน
ขอบวัตถุประสงค์ของตนดังที่กำหนดไว้ในข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง"

พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า "การจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิก วิทยาลัย คณะ วิทยาลัย แผนกอิสระ สถาบัน ศูนย์ และหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา..." ซึ่งในทางปฏิบัติที่ตามมา การจัดตั้งคณะ สถาบัน ศูนย์ สำนัก เมื่อมหาวิทยาลัยจะจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวขึ้น มหาวิทยาลัยก็จะดำเนินการไปตามขั้นตอนและวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้ เช่น การจัดตั้งวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา^๑ แต่ในกรณีที่สภามหาวิทยาลัยของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดตั้งสถาบันบัณฑิตธุรกิจ ศศินทร์ (จีบี) ขึ้น ให้เป็นหน่วยงานภายในที่มีหน้าที่จัดการเรียนการสอน ผู้ที่ศึกษาสำเร็จหลักสูตรของหน่วยงานนี้ได้รับปริญญาบัตรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย การจัดองค์การภายในของจีบีมีลักษณะใกล้เคียงกับคณะวิชาต่าง ๆ แต่มีความเป็นอิสระมากกว่าทั้งในด้านการเงิน การงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล^๒

หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หลักของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนการกำหนดของวัตถุประสงค์ให้การศึกษา และส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ อันเป็นกรอบวัตถุประสงค์ทั่วไปของมหาวิทยาลัย มิได้มีไว้เพื่อจำกัดอำนาจหน้าที่ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแต่เป็นการมีไว้เพื่อเป็นการแบ่งแยกหน้าที่เช่นเดียวกับที่กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216) ระบุอำนาจหน้าที่ว่ากรมใดมีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องใด หากการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนนั้น ๆ บกพร่อง ก็เอาผิดกับกรมนั้น ส่วนการก้าวท้าวกันก็เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารแก้ไขกันเอง จะเห็นว่ากฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม^๓ มิได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของทุกกรมไว้แน่นอน บางกรมก็เขียนไว้ในกฎหมายเฉพาะ เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ และมหาวิทยาลัย เป็นต้น เช่นนี้แล้วมีต้องตีความกันหรือว่า กรมที่ไม่ได้

^๑พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งบัณฑิตวิทยาลัยในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522, ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ 96 (13 กันยายน 2522): 1-4.

^๒จุฬาลงกรณ์, มหาวิทยาลัย, ระเบียบจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยสถาบันบัณฑิตบริหารธุรกิจ ศศินทร์ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531, ข้อ 14.

กำหนดวัตถุประสงค์เอาไว้ ก็ไม่สามารถดำเนินการอะไรได้เลย¹⁰ อนึ่ง ในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการจัดทำบริการสาธารณะนั้น อาจจะมีกรณีที่สามารถเกี่ยวกันได้ กรณีการจัดตั้งหน่วยงานภายในของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยรามคำแหงที่กล่าวมาข้างต้นนั้น หากเป็นที่ยอมรับว่าเป็นกิจการที่รัฐจะต้องจัดทำ ก็ย่อมถือว่าการจัดตั้งหน่วยงานนั้น ๆ ขึ้นมา เป็นเรื่องที่ชอบด้วยเหตุผลและความจำเป็นและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ปัญหาการนำเอาเหตุผลของการจำกัดวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล มาใช้ยับยั้งนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนไม่ได้ กิจการใดก็ตามหากเป็นวัตถุประสงค์ของรัฐ นิติบุคคลในมหาชนหรือองค์การมหาชนย่อมสามารถดำเนินการได้ ดังนั้น มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์การมหาชนของรัฐ ย่อมสามารถที่จะจัดตั้งหน่วยงานใด ๆ ก็ตาม ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการส่งเสริมการศึกษา ส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ส่งเสริมการทำกรวิจัย ส่งเสริมการให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และส่งเสริมการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม แต่เนื่องจากการจัดตั้งหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งขึ้นในมหาวิทยาลัยก็จะต้องมีผลกระทบบึงงบประมาณ บุคลากร และทรัพย์สิน จึงต้องคำนึงถึงที่มาของงบประมาณที่จะจัดตั้ง ดังนั้น ถ้าการจัดตั้งหน่วยใด ๆ ขึ้นโดยมิได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน บุคลากรของหน่วยงานมิได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินเดือนแล้ว มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็ชอบที่จะจัดตั้งหน่วยงานภายในนั้นได้ ทั้งนี้จะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับว่า สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดตั้งหน่วยงานภายในที่มีได้อาศัยเงินงบประมาณแผ่นดิน มีอำนาจในการกำหนดระเบียบการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้น ๆ หรือมีอำนาจอื่นใดที่เป็นการดำเนินการของหน่วยงานที่ สภามหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้จะต้องกำหนดให้ชัดเจนถึงสถานะของหน่วยงาน สถานภาพของบุคลากร แต่ถ้าการจัดตั้งหน่วยงานใดเมื่อจะดำเนินการต่อไปภายหน้าจะต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินมาดำเนินการ บุคลากรของหน่วยงานได้รับเงินจากเงินงบประมาณแผ่นดิน การจัดซื้อทรัพย์สิน วัสดุ ครุภัณฑ์ ต้องอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดิน ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของการจัดตั้งในลักษณะของการจัดตั้งภาควิชา หรือคณะ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพราะส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่นสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลังหรือทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นหน่วยงานควบคุมกำกับ ยังจำเป็นต้องตรวจสอบและพิจารณาถึงความเหมาะสมและเป็นไปได้อยู่ เช่นเดิม

¹⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์แสนต์, "ส่วนราชการทำการค้าได้หรือไม่," วารสารกฎหมาย (กันยายน-ธันวาคม, 2521): 50-51.

การจัดตั้งหน่วยงานที่ต้องอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดินก็ยังคงต้องดำเนินการตามที่ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปว 218 ข้อ 6 วรรค 3) ที่กำหนดถึงเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในมหาวิทยาลัยซึ่งจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกำหนดเอาไว้

4.2 อำนาจหน้าที่ของอธิการบดี

ในการบริหารมหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่บริหารในด้านการจัดวางระเบียบ การจัดวางหลักสูตร การบริหารงานบุคคล การจัดวางระเบียบการให้ปริญญา และการจัดทำงบประมาณแต่การที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ และบรรลุตามนโยบายนั้นจะต้องดำเนินนโยบายผ่านฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย และตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่าง ๆ กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบงานทั้งปวงของมหาวิทยาลัย¹¹

นับตั้งแต่รัชกาลที่ 6 โปรดเกล้าฯ ให้ประดิษฐานโรงเรียนข้าราชการพลเรือนฯ ขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อปี พ.ศ. 2459 นั้น ยังไม่มีตำแหน่งอธิการบดี แต่ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดในระยะที่เริ่มก่อตั้งเรียกว่า ผู้บัญชาการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้คือ¹²

1. จัดการปกครองและการศึกษาให้ดำเนินไปตามระเบียบที่ได้วางไว้ และสอดส่องดูแลการงานทั้งในทางธุรการและวิชาการ
2. ดูแลการใช้จ่ายเงินในงบประมาณให้เป็นไปถูกต้องตามระเบียบ และไม่ให้เกิดเปลืองเกินสมควร และจัดการผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย คือ ดำริหาหนทางทำผลประโยชน์และวินิจฉัยเรื่องการให้เข้าที่ตามสมควร
3. มีอำนาจสั่งการภายในมหาวิทยาลัยได้เด็ดขาด โดยอนุมัติของอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย หรือโดยระเบียบที่กรมมหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้แล้ว ถ้ามีเรื่องเกี่ยวกับการภายนอกมหาวิทยาลัยหรือเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระเบียบการปกครองหรือการศึกษา ต้องนำเรื่องนั้นขึ้นเสนออธิบดีกรมมหาวิทยาลัย
4. มีอำนาจเปลี่ยนคนในมหาวิทยาลัย ขึ้นกรรมการ คนงาน ที่รับเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำกว่า 30 บาทออกจากตำแหน่ง และหาคนเข้าใหม่ตามแต่จะเห็นสมควร

¹¹พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522, มาตรา 19.

¹²จุฬาลงกรณ์, มหาวิทยาลัย, ประวัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2459-2509 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 62.

ซึ่งในขั้นแรกนี้ ผู้บัญชาการสูงสุดเป็นข้าราชการประจำ อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย รวมทั้งการเข้าสู่ตำแหน่งก็โดยได้รับการแต่งตั้งจากอธิบดีกรมมหาวิทยาลัย อำนาจของผู้บัญชาการสูงสุดก็เป็นไปในลักษณะของอาจารย์ใหญ่ที่ควบคุมดูแลโรงเรียนมัธยมทั่ว ๆ ไป ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2477 ลักษณะการบังคับบัญชาอธิการบดีจากอธิบดีกรมมหาวิทยาลัยจึงผ่อนคลายลง กล่าวคือการเข้าสู่ตำแหน่งของอธิการบดีเป็นระบบเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในต่างประเทศยิ่งขึ้น คือ ตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย บัญญัติว่า "อธิการบดีมหาวิทยาลัยนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น โดยคำแนะนำของสภามหาวิทยาลัย..." อำนาจของอธิการบดีได้ขยายมากขึ้นให้สอดคล้องกับอำนาจของสภามหาวิทยาลัย คือ นอกจากจะทำหน้าที่ปกครองคน ควบคุมการจ่ายเงิน การสั่งการภายในมหาวิทยาลัย และมีอำนาจเปลี่ยนแปลงคนงานที่รับเงินเดือนในระดับต่ำออกได้ นอกจากนี้อธิการบดียังเป็นที่ปรึกษาให้แก่คณะดี ควบคุมการเงินและทรัพย์สินทั้งหมดของมหาวิทยาลัย รวมทั้งรักษาวินัยของข้าราชการด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2477 ดังนี้

- (1) ควบคุมดูแลการศึกษาในมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย
- (2) รับปรึกษาและให้ความเห็นแก่คณะดี
- (3) ควบคุมดูแลการเงิน การพัสดุ สถานที่ และทรัพย์สินอื่น ๆ ของมหาวิทยาลัย
- (4) รักษาวินัยของมหาวิทยาลัย

ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2486 อำนาจของอธิการบดียังคงเป็นไปเช่นเดิม และเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน จึงได้มีการขยายอำนาจของอธิการบดีให้ครอบคลุมการบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 ดังนี้

- (1) ควบคุมดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย ระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
- (2) ควบคุม การเงิน การพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ระเบียบ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
- (3) เป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั่วไป
- (4) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเสนอต่อ

สภามหาวิทยาลัย

(5) หน้าที่อื่นตามระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย หรือตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

อำนาจของอธิการบดีตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวข้างต้น ได้ขยายขอบเขตของอำนาจและหน้าที่เพิ่มมากขึ้นเช่นตาม (1) ในมาตรา 21 พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 ได้ขยายอำนาจของอธิการบดีจาก (1) มาตรา 17 พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ฉบับปี พ.ศ. 2477 คือ จากเดิมที่บัญญัติการควบคุมดูแลการศึกษาในมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย พระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันได้เพิ่มเรื่องของวัตถุประสงค์ นโยบายและระเบียบ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่ได้รับการขยายขึ้นเช่นกัน

ในมาตรา 21 (2) ของพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยฉบับปัจจุบันก็เช่นเดียวกัน คือได้ให้อำนาจอธิการบดีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ เช่น ตามมาตรา 21 (3) โดยให้อธิการบดีเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั่วไป ซึ่งเป็นภาระยอมรับว่าอธิการบดีเป็นหัวหน้าส่วนราชการ

ก่อนหน้านั้น เมื่อรัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476 ขึ้นนั้น ตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดอำนาจของผู้ประศาสน์การ¹³ การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ประศาสน์การได้มาโดยคำแนะนำของสภาผู้แทนราษฎร และเนื่องจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในระยะแรกก่อตั้งนั้น มิได้มีสถานะเป็นส่วนราชการ อำนาจผู้ประศาสน์การของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงมีอำนาจกว้างขวางกว่าอำนาจของอธิการบดีจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยโดยเฉพาะในด้านการกำหนดให้ผู้ประศาสน์การเป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทุกประเภท สามารถแต่งตั้งและถอดถอนพนักงานของมหาวิทยาลัยได้ ดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2476 ดังนี้

มาตรา 18 ผู้ประศาสน์การมหาวิทยาลัยมีหน้าที่ดังนี้

(1) ควบคุมดูแลการศึกษาในมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และข้อบังคับของคณะกรรมการมหาวิทยาลัย

¹³ตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476 กำหนดชื่อผู้บริหารมหาวิทยาลัยว่า ผู้ประศาสน์การ

- (2) รับปรึกษาให้ความเห็นแก่คณะดี
- (3) ควบคุมดูแลการเงินและการพัสดุของมหาวิทยาลัย
- (4) เป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทุกประเภท
- (5) รักษาวิสัยของมหาวิทยาลัย
- (6) แต่งตั้ง ถอดถอนพนักงานของมหาวิทยาลัยตามระเบียบ

เมื่อรัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 ตามมาตรา 4 บัญญัติให้มหาวิทยาลัยสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย ก็มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ อำนาจของอธิการบดี ก็ได้รับการปรับปรุงให้มีอำนาจเหมือนกับอธิการบดีมหาวิทยาลัยของรัฐอื่นที่จัดตั้งในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกัน เช่น มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร และเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509 จึงได้มีการเทียบตำแหน่งอธิการบดีให้ถือว่าเป็นอธิบดีไว้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อมีการแก้ไขพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทั้งสามแห่ง คือ พระราชบัญญัติเกษตรศาสตร์ และพระราชบัญญัติศิลปากร ในปี พ.ศ. 2511 และปรับปรุงมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ โดยจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ เรียกว่า "มหาวิทยาลัยมหิดล" ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2512 ได้มีการปรับปรุง อำนาจของอธิการบดีตามมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล บัญญัติตรงกันว่า "เพื่อประโยชน์ในการบังคับบัญชาให้ถือว่าอธิการบดีเป็นอธิบดี และรองอธิการบดีเป็นรองอธิบดี ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอื่น" การเทียบตำแหน่งอธิการบดีให้เท่ากับอธิบดี และรองอธิการบดีให้เท่ากับรองอธิบดี ของมหาวิทยาลัยทั้งสามแห่งในช่วงปี พ.ศ. 2511 และพ.ศ. 2512 นั้น เพื่อที่จะนำเอากฎหมายของข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะในส่วนว่าด้วยวินัยมาใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และให้อธิการบดีมีอำนาจเช่นเดียวกับอธิบดีตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยการเลียนแบบจากพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นมาในชั้นหลัง ๆ จนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแทบทุกแห่งต่างก็เทียบตำแหน่งของอธิการบดีให้มีอำนาจเช่นเดียวกับอธิบดี ยกเว้นพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2521 ไม่ได้บัญญัติไว้และแม้มิได้เทียบตำแหน่งอธิการบดีไว้เทียบเท่ากับอธิบดีก็ตาม แต่อธิการบดีของมหาวิทยาลัยทั้งสองแห่งก็สามารถบริหารกิจการของ

มหาวิทยาลัยไปได้อย่างราบรื่นเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งอื่น ๆ ที่ได้เทียบตำแหน่งของอธิการบดีเท่ากับอธิบดีไว้ การเทียบตำแหน่งดังกล่าวไว้กลับชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยก็คือราชการส่วนกลาง และมีฐานะเป็นกรม ๆ หนึ่งในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งนี้เพราะส่วนราชการที่เป็นกรม การปฏิบัติราชการจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดอำนาจของอธิบดีไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 32 วรรค 2 กำหนดไว้ดังนี้ "กรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม และจะให้มีรองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดี หรือมีทั้งรองอธิบดีและผู้ช่วยอธิบดี หรือมีทั้งรองอธิบดีและผู้ช่วยอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการแทนได้"¹⁴ แต่ในสภาพความเป็นจริงของลักษณะการบริหารมหาวิทยาลัยมีความแตกต่างจากการบริหารงานของส่วนราชการทั่ว ๆ ไป โดยที่มหาวิทยาลัยมีลักษณะพิเศษทั้งในด้านวัตถุประสงค์ การจัดองค์กรและการบริหารองค์กร และลักษณะงานของมหาวิทยาลัยมิใช่การบริหารแท้ ๆ แต่เป็นการให้บริการทางวิชาการควบคู่กันไปกับงานบริหาร การบังคับบัญชาของอธิการบดีไม่อาจใช้ความเด็ดขาด เช่นดังที่อธิบดีใช้ความเด็ดขาดควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการภายในกรม แต่เป็นการบังคับบัญชาในลักษณะของการนำในบรรดาผู้ที่เสมอกันเท่านั้น¹⁵ และเนื่องจากลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยในด้านการบริหารงาน เป็นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม (Participation Management) ที่การตัดสินใจสั่งการในทุกระดับผ่านการร่วมกันพิจารณาของคณะกรรมการ/ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ เช่น คณบดี ผู้อำนวยการหรืออธิการบดี นำเอามติจากคณะกรรมการประจำคณะ กรรมการสถาบัน สำนัก หรือกรรมการสภามหาวิทยาลัยไปปฏิบัติ ตำแหน่งของอธิการบดีจึงเป็นตำแหน่งที่จะนำเอานโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัยไปดำเนินการให้บรรลุตามที่ได้รับมอบหมายจากสภามหาวิทยาลัย หรือกล่าวได้ว่าอธิการบดีอยู่กึ่งกลางระหว่างสภามหาวิทยาลัยและผู้ได้บังคับบัญชา ตั้งแต่อาจารย์ในฐานะบุคลากรในสายงานหลักของมหาวิทยาลัย คือสายงานวิชาการ บุคลากรสายงานสนับสนุนวิชาการในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับสูงจนถึงลูกจ้างของมหาวิทยาลัย งานของอธิการบดีจึง

¹⁴ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 32.

¹⁵ ออมร รักษาสิทธิ์, "การจัดหน่วยงานในมหาวิทยาลัยตามหลักรัฐประศาสนศาสตร์," ใน การบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย, อุทัย เลาหวิเชียร, วรเดช จันทศร, บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร: หจก. สหบุรุษการพิมพ์, 2531), หน้า 61-90.

เป็นการดำเนินงานวิชาการ งานด้านบริหารและด้านการติดต่อกับนิสิตนักศึกษาในฐานะ
กลุ่มประชากรภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นลักษณะงานที่กว้างขวางต้องอาศัยความรู้และ
ประสบการณ์ที่กว้างไกล¹⁰ อำนาจของอธิการบดีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ โดยมีในลักษณะ
ที่เหมือนกันว่า "ให้มีอธิการบดีคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบงานทั้งปวงของ
มหาวิทยาลัยและให้มีอำนาจดังนี้

4.2.1 อำนาจหน้าที่อธิการบดีตามกฎหมาย

- (1) ควบคุมดูแลกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์
นโยบาย ระเบียบ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
- (2) ควบคุมการเงิน การพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของมหาวิทยาลัยให้เป็นไป
ตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ระเบียบ และข้อบังคับของมหาวิทยาลัย
- (3) เป็นผู้แทนของมหาวิทยาลัยในกิจการทั่วไป
- (4) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยเสนอต่อ
สภามหาวิทยาลัย
- (5) หน้าที่อื่น ตามระเบียบและข้อบังคับของมหาวิทยาลัยหรือตามที่สภามหาวิทยาลัย
มอบหมาย

จากอำนาจหน้าที่ของอธิการบดีที่กำหนดไว้ข้างต้น ตำแหน่งอธิการบดีมีความสำคัญต่อ
การบริหารงานมหาวิทยาลัยเป็นอย่างยิ่ง แตกต่างจากอธิบดีที่ทำหน้าที่บริหารกรมกองทั่ว ๆ ไป
กล่าวคือ อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
และกฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคล แต่อธิการบดีต้องบริหารงานตามระเบียบบริหารงาน
ราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลและตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของ
มหาวิทยาลัยแล้ว อธิการบดียังต้องมีหน้าที่ที่สำคัญ ๆ อีกสองประการคือ

4.2.2 อำนาจหน้าที่อธิการบดีในฐานะผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา

อธิการบดี ในฐานะผู้บริหารมหาวิทยาลัยในฐานะองค์การของส่วนราชการ
เช่นเดียวกับอธิบดีที่บริหารส่วนราชการที่เป็นกรมทั่ว ๆ ไปแล้ว อธิการบดียังมีหน้าที่ดังนี้

¹⁰ สุภาพ สุจริตพงศ์, การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมายการบริหารงาน
บุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร ศึกษาศาสตร์
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 71.

- 1) เป็นผู้บริหารสูงสุดในการจัดซื้อจัดแย้งในระหว่างผู้ได้บังคับบัญชา
- 2) ร่วมกับฝ่ายวิชาการเกี่ยวกับทิศทางการวิชาการของมหาวิทยาลัย
- 3) ระดมกำลังขอหาเงินและทรัพย์สินจากภาครัฐและเอกชน
- 4) เสริมสร้างสัมพันธภาพกับกลุ่มศิษย์เก่าและกลุ่มหรือองค์การอื่น ๆ
- 5) รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการด้านนักศึกษา

4.2.3 อำนาจหน้าที่อธิการบดีในฐานะผู้บริหารระบบของค์การ

เนื่องจากการจัดองค์การภายในของมหาวิทยาลัยมีความหลากหลายและเป็นภาระให้บริการทางวิชาการควบคู่ไปกับงานบริหารทั่วไป อธิการบดีในฐานะผู้บริหารองค์การจะต้องมีหน้าที่ 4 ประการ¹⁷ คือ

1) การวางแผน (Planing) การวางแผนในระดับมหาวิทยาลัย การวางแผนอย่างน้อยจะต้องมีการเตรียมแผนล่วงหน้า ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี และระยะเตรียมการอีกไม่น้อยกว่า 2 ปี

2) การจัดองค์การ (Organizing) เนื่องจากสภาพองค์การของมหาวิทยาลัยแตกต่างจากการจัดองค์การในกระทรวง ทบวง กรม การจัดองค์การสำหรับบุคลากรที่มีคุณวุฒิสูงก็ต้องมีลักษณะเฉพาะด้วย การบริหารในมหาวิทยาลัยเป็นการบริหารในรูปของคณะกรรมการ เช่น กรรมการประจำคณะ สถาบัน สำนัก ศูนย์ หรือกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น กรรมการพิจารณาผลงานวิจัย กรรมการพิจารณาผลงานวิชาการ ความเข้าใจในเรื่องของบุคลากรจึงมีความสำคัญควบคู่กันไปกับการจัดองค์การเช่นกัน

3) การนำ (Leading) การนำของอธิการบดีหมายความรวมถึงการชี้แนะ (directing) การกระตุ้น (mativating) หรือการผลักดันให้เกิดผล (actaviting) การนำของอธิการบดีเป็นการนำเพื่อให้สมาชิกของมหาวิทยาลัยได้ทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

4) การควบคุม (Controlling) อธิการบดีจะต้องเกี่ยวข้องกับคนหลายฝ่าย มหาวิทยาลัยเป็นสถานที่ประชุมของปัญญาชน บุคลากรของมหาวิทยาลัยทั้งคณาจารย์ข้าราชการ

¹⁷ ประกอบ คูปรรัตน์, ความเป็นผู้นำ เป้าหมาย และอำนาจในสถาบันอุดมศึกษา (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาอุดมศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 151-156.

และนิสิตนักศึกษาต่างเป็นผู้หรือผู้ที่ไม่รู้ การควบคุมจะควบคุมเหมือนกับที่อธิบดีควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการลูกจ้างในกรมไม่ได้ แต่เป็นการควบคุมเพื่อให้งานของแต่ละฝ่ายดำเนินไปสู่เป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย

จากที่ได้กล่าวมา ตำแหน่งอธิการบดีมีความสำคัญต่อกระบวนการบริหารงานในมหาวิทยาลัยเป็นอย่างมาก กล่าวคืออธิการบดีจะต้องบริหารงานมหาวิทยาลัยตามนโยบายของสภามหาวิทยาลัย โดยอยู่ภายในกรอบของกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และในเวลาเดียวกันอธิการบดีจะต้องทำหน้าที่ประสานให้หน่วยงานย่อยได้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่ได้กล่าวมาถึงอำนาจของอธิการบดีโดยเฉพาะพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ได้เทียบตำแหน่งของอธิการบดีไว้เทียบเท่าอธิการบดี รองอธิการบดีเทียบรองอธิบดี การเทียบตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นไว้ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมาในส่วนที่เกี่ยวกับตำแหน่งฝ่ายบริหารอื่น ๆ ที่รองลงไปจากรองอธิการบดี เช่น ตำแหน่งคณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการสำนัก รองคณบดี รองผู้อำนวยการสถาบัน รองผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าภาควิชา ตำแหน่งเหล่านี้จะเทียบอย่างไร คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ศูนย์ สำนัก มีอำนาจในการลงโทษทางวินัยตามระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และกฎ ก.พ. เท่ากับหัวหน้ากองหรือไม่ มีอำนาจอนุมัติการลาของข้าราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการลาเทียบเท่าตำแหน่งใด สิทธิในการเบิกค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าที่พัก ตามพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายเดินทางไปราชการ ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ตำแหน่งอธิการบดีมีอาจเทียบถึงตำแหน่งอธิบดี ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นลักษณะงานของอธิการบดีจะแตกต่างจากอธิบดี การเข้าสู่ตำแหน่งก็มีความแตกต่างกัน ตำแหน่งอื่น ๆ ที่รองลงไป เช่น คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน หรือสำนัก ก็ไม่อาจเทียบได้กับหัวหน้ากองหรือผู้อำนวยการกอง ซึ่งถ้าหากมีการเทียบคณบดีเทียบเท่าหัวหน้ากอง ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวพันถึงระเบียบ กฎหมายของทางราชการ เช่น อำนาจของคณบดีในการอนุมัติ สิทธิประโยชน์ ก็ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของคณะ สถาบัน หรือสำนัก ดังนั้น ถ้าเห็นความจำเป็นของการเทียบตำแหน่งอธิการบดีไว้เท่ากับอธิบดีแล้ว ก็สมควรจะต้องกำหนดให้ชัดเจนไปว่า การกำหนดอำนาจของอธิการบดีไว้เทียบเท่าอธิบดีนั้น เฉพาะสายบังคับบัญชาเท่านั้น ส่วนการดำเนินกิจการภายใน อำนาจของผู้บริหารภายในมหาวิทยาลัยสมควรที่จะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้ชัดเจน โดยกำหนดเป็นหลักเกณฑ์กลางที่สามารถใช้ร่วมกันทุกมหาวิทยาลัย