

บทที่ 3

สถานะในทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย

เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ จึงแบ่งออกได้เป็นสองรูปแบบ กล่าวคือ ตามความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่จัดทำบริการ สาธารณะนั้น เป็นไปตามหลักรวมอำนาจ (Centralization) และหลักกระจายอำนาจ (Decentralization) ดังนั้น ถ้าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ เป็นไปตามหลักรวมอำนาจ สถานะทางกฎหมายขององค์กรจะเป็นในรูปแบบของราชการบริหาร ส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด ถ้าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ เป็นไปตามหลักกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งตามหลักนี้ยังแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ การกระจายอำนาจ ทางเขตแดน (Decentralization territoriale) ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และการปกครองในรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา และการกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization par service) ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนอิสระอื่น ๆ สำหรับสถานะทางกฎหมายของหน่วยงานของ รัฐที่สามารถจัดเป็นองค์การมหาชนอิสระของประเทศไทยเรา รัฐยังจัดเข้าอยู่ในประเภทของ รัฐวิสาหกิจ เช่น สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัย สำหรับมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ มหาวิทยาลัยเป็นองค์การมหาชนอิสระประเภทศิลปะและวัฒนธรรม แต่มหาวิทยาลัยในประเทศไทยยังคงกำหนดสถานะทางกฎหมายที่ไม่ชัดเจน คือ มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นราชการส่วนกลาง เช่นกรมทั่ว ๆ ไป ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ซึ่งเป็นเรื่องของการรวมอำนาจการ ปกครอง ตามหลักนี้ มหาวิทยาลัยจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของทบวงมหาวิทยาลัย แต่อีกรูปแบบหนึ่งมหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นองค์การอิสระ ซึ่งเป็นไปตามหลักกระจายอำนาจตาม กิจการตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง และในปัจจุบันรัฐได้จัดตั้งมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีสุรนารีขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มหาวิทยาลัย เทคโนโลยีสุรนารีมิได้มีสถานะเป็นส่วนราชการเหมือนมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ของรัฐ และมีได้ เป็นรัฐวิสาหกิจนอกจากมหาวิทยาลัยของรัฐแล้ว รัฐยังอนุญาตให้เอกชนจัดตั้งมหาวิทยาลัยหรือสภ ฐานะวิทยาลัย เอกชนขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยได้เช่นกัน มหาวิทยาลัยในประเทศไทยจึงมีสามสถานะ

คือในสถานะส่วนราชการ ในสถานะองค์การของเอกชน และในสถานะของที่มีใช้ทั้งส่วนราชการ และมีเป็นรัฐวิสาหกิจ ข้อพิจารณาต่อไปนี้จะพิจารณาถึงสถานะในทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย โดยศึกษาเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐในความดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย ดังนี้คือ

3.1 มหาวิทยาลัยในสถานะส่วนราชการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรก ที่มีกำเนิดมาด้วยพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และด้วยพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ยกฐานะโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2459 พร้อมทั้งโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมมหาวิทยาลัยขึ้นให้อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงธรรมการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกมีฐานะเทียบเท่ากองในสังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการ ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ต่อจากนั้นอีกสิบแปดปีต่อมา พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พุทธศักราช 2477 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคล อยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย ส่วนอาจารย์และข้าราชการของมหาวิทยาลัยให้อยู่ในสังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการ เช่นเดิม การที่ตราพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์ อันเป็นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยฉบับแรกขึ้นแม้จะมีจุดมุ่งหมายเพื่อผลิตบุคลากรเข้ารับราชการก็ตาม แต่เจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติก็มุ่งประสงค์ที่จะให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมของมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติให้จุฬาลงกรณ์อยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัย และให้มีการปรับองค์การภายในของมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ จากเดิมที่มีผู้บัญชาการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรมมหาวิทยาลัย¹ พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นใหม่กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจอิสระจัดกิจการบางอย่าง เช่น การปกครอง รักษาและใช้จ่ายเงินผลประโยชน์และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ตลอดจนเงินและทรัพย์สินซึ่งบุคคลอุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย² ซึ่งมีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีอยู่ในขณะนั้นคือ

¹จุฬาลงกรณ์, มหาวิทยาลัย, ประวัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2459-2509 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สมาคมนักคิดศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 32.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่³ ดังนี้คือ

1. วางระเบียบภายในมหาวิทยาลัย เช่น การรับสมัครเข้าเรียน วินัยและอัตราค่าธรรมเนียมนิยม
2. พิจารณาอนุมัติการปรับปรุงและแก้ไขรายละเอียดหลักสูตรวิชาของคณะต่าง ๆ
3. เลือกตั้งหรือถอดถอนคณบดีและหัวหน้าแผนกต่าง ๆ
4. ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวงธรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ในเรื่องเกี่ยวกับตำแหน่งศาสตราจารย์ อาจารย์และเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเงินเดือนในงบประมาณแผ่นดิน
5. วางระเบียบการแต่งตั้ง เลื่อนขึ้น ถอดถอนและควบคุมศาสตราจารย์ อาจารย์ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่ได้รับเงินเดือนจากรายได้ของมหาวิทยาลัย
6. วางระเบียบให้ปริญญาและอนุปริญญา
7. ทำงประมาณเงินประจำปีของมหาวิทยาลัย
8. รักษาและจัดการเงินและทรัพย์สินอย่างอื่นของมหาวิทยาลัย
9. พิจารณาและให้ความเห็นในปัญหาใด ๆ อันเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยหรือเรื่องการศึกษาซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงธรรมการหรืออธิการบดีเสนอขึ้น

เมื่อพิจารณาตามอำนาจของสภามหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอันเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ก่อตั้งมหาวิทยาลัยขึ้น มีความประสงค์ที่จะให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล คือสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวงธรรมการ วางระเบียบการแต่งตั้ง เลื่อนขึ้น ถอดถอนและควบคุมศาสตราจารย์ อาจารย์และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในด้านงบประมาณสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณเงินประจำปีของมหาวิทยาลัย รักษาและจัดการเงินและทรัพย์สินอย่างอื่นของมหาวิทยาลัย ซึ่งบุคคลอุทิศให้แก่มหาวิทยาลัย การกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคลไว้ในพระราชบัญญัติ แตกต่างจากสถานะนิติบุคคลของส่วนราชการอื่น ๆ ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 72 และมาตรา 73 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ดี หรือการกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจจัดการในเรื่องการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้ โดย

³จุฬาลงกรณ์, มหาวิทยาลัย, ประวัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2459-2509

ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังก็ดี หรือการกำหนดให้มีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์การสูงสุดของมหาวิทยาลัยก็ดี สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐต้องการให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ แต่เนื่องจากในระยะนั้นประเทศไทยยังไม่ได้มีแนวคิดในการจัดตั้งองค์การของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรก จึงจำเป็นต้องอยู่ในสังกัดกรมมหาวิทยาลัย และมีฐานะเป็นส่วนราชการอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เป็นมหาวิทยาลัยแห่งที่สองที่ได้ก่อตั้งขึ้น แนวความคิดที่ต้องการให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ ได้แสดงออกอย่างชัดเจนที่มหาวิทยาลัยแห่งนี้ กล่าวคือ การจัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง เมื่อปี พ.ศ. 2476 เกิดขึ้นเพราะ คณะราษฎรมีความพยายามที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจระบบการปกครองระบบประชาธิปไตย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ไว้ โดยชี้ให้เห็นว่า มหาวิทยาลัยมิได้มีสถานะเป็นส่วนราชการ แต่มีสถานะเป็นองค์การอิสระ กล่าวคือให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล⁴ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ⁵ ซึ่งในระยะเวลาที่จัดตั้งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์นั้น กฎหมายที่กำหนดโครงสร้างองค์การของรัฐคือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2476 มาตรา 12 ข้อ 5 กำหนดให้มีกรมมหาวิทยาลัยอยู่ในสังกัดกระทรวงธรรมการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองมีความอิสระทางด้านการเงิน คือเมื่อได้งบประมาณบางส่วนหนึ่ง และนำเงินงบประมาณที่ได้รับมาดำเนินธุรกิจธนาคารเพื่อเป็นทุนทรัพย์ในการดำเนินงานต่อไป มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองจึงเป็นองค์การอิสระ ไม่ขึ้นกับหน่วยราชการใด ๆ แต่ต่อมาภายหลังก็ได้เปลี่ยนฐานะเป็นส่วนราชการเช่นเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476 และให้ตราพระราชบัญญัติ

⁴ ฐานะนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีตั้งแต่ เริ่มก่อตั้งตามพระราชบัญญัติ เมื่อปี พ.ศ. 2476 แต่จุฬาลงกรณ์ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติ มีฐานะนิติบุคคล เมื่อ พ.ศ. 2477

⁵ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476 มาตรา 8.

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 ขึ้นให้บังคับแทน^๑ มหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นในระยะต่อมา เช่น มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยทั้งสามแห่งต่างก็มีฐานะเป็นส่วนราชการทั้งสิ้น แต่อยู่ภายใต้สังกัดตามลักษณะของหน่วยงานคือ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนมหาวิทยาลัยศิลปากรนั้น ในระยะเริ่มก่อตั้งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และได้ย้ายไปสังกัดกระทรวงวัฒนธรรมเมื่อปี พ.ศ. 2494 และย้ายไปขึ้นกับกระทรวงศึกษาธิการในปี พ.ศ. 2501 ในปี พ.ศ. 2496 เซอร์ชาร์ล ดาร์วิน ผู้แทนองค์การยูเนสโกได้มาสำรวจเรื่องมหาวิทยาลัยในประเทศไทย ได้เสนอรายงานว่า มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังมีลักษณะไม่สมกับเป็นมหาวิทยาลัยเว้นแต่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงมหาวิทยาลัยมากที่สุด การบริหารกิจการของ มหาวิทยาลัยควรจะรวมอยู่แห่งเดียว โดยรวมมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เป็นมหาวิทยาลัยกรุงเทพฯ แต่การที่จะรวมมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ทั้งหมดเข้าเป็นมหาวิทยาลัยเดียว อาจกระทบกระเทือนจิตใจ ผู้ที่ศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยนั้น ๆ รัฐบาลจึงเห็นสมควรดำเนินการโดยละมุนละม่อม จึงได้ตรา พระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ พ.ศ. 2499 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่บริหารกิจการบางอย่างของมหาวิทยาลัย

ในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลเห็นว่าการปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัยแห่งชาติ ไม่ได้ผลตามความมุ่งหมาย จึงได้ตราพระราชบัญญัติ สภากาการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ขึ้นใช้บังคับแทน สภากาการศึกษาแห่งชาติมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย คือ

1. ควบคุมและบริหารกิจการของมหาวิทยาลัย
2. พิจารณางบประมาณประจำปีของมหาวิทยาลัย
3. พิจารณาจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกล้มมหาวิทยาลัย
4. อนุมัติการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกล้มคณะ หรือแผนกวิชาในมหาวิทยาลัย
5. พิจารณาและให้ความเห็นชอบการวางหลักสูตรในมหาวิทยาลัย

^๑ มาตรา 4 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2495 กำหนดให้ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นทบวงการเมือง สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อได้จัดตั้งสภาการศึกษาแห่งชาติขึ้น รัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะให้มหาวิทยาลัย อยู่ในสังกัดเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและการกำหนดแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนาในด้านอื่น ๆ จึงได้มีการโอนมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง ซึ่งมีอยู่ในขณะนั้น ไปขึ้นอยู่ใน สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเมื่อมหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาคได้จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ ที่จะกระจายโอกาสทางการศึกษาไปยังภูมิภาคต่าง ๆ เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในภาคเหนือ มหาวิทยาลัยขอนแก่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่ภาคใต้ ก็ให้อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเช่นกัน

ในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการของประเทศ โดย กำหนดจำนวนกระทรวงและทบวง รวมทั้งจัดแบ่งกรม หรือสำนักงานในกระทรวงหรือทบวง เสียใหม่ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2515 ซึ่งตามข้อ 5 และ ข้อ 6 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ ดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา พร้อมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ได้กำหนดให้รัฐมนตรีทบวงควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ เช่น การกำหนดนโยบาย การจัดตั้งคณะภาควิชา การอนุมัติหลักสูตร ในขณะนั้นทบวงมหาวิทยาลัยมี มหาวิทยาลัยอยู่ในสังกัด 9 แห่ง และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ รวมทั้งหมด 10 แห่ง การเปลี่ยนให้มหาวิทยาลัยมาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ก็เพราะมีการยอมรับในระดับหนึ่งว่า มหาวิทยาลัยมีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ ของรัฐ กล่าวคือ ในช่วงระยะปี พ.ศ. 2507 จนถึง พ.ศ. 2515 มีการเสนอแนวคิด "มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล" เข้าสู่ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และเมื่อมีการปรับปรุงการจัดองค์กรเป็นกระทรวง ทบวง กรม จึงกำหนดให้มีทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้น ให้ทำหน้าที่ประสานแผน และดูแลเรื่องกฎเกณฑ์การบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย มีรัฐมนตรีรับผิดชอบด้านอุดมศึกษา⁷ แต่การที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 6 กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มิได้ทำให้มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลตามแนวคิดเดิม แต่มหาวิทยาลัยยังคง มีฐานะเป็นส่วนราชการ เมื่อมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นส่วนราชการแล้ว กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เช่น ระเบียบการงบประมาณ ระเบียบการคลัง หรือระเบียบบริหาร

⁷เกษม สุวรรณกุล, "ทิศทางของมหาวิทยาลัยไทย," เอกสารทางวิชาการ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531, หน้า 24-27.

ทั่ว ๆ ไป เช่น งานสารบรรณ ระเบียบพัสดุ ระเบียบการลา การเลื่อนขึ้นเงินเดือน มหาวิทยาลัยก็ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ หรือแม้แต่การจัดตั้งหน่วยงานทางวิชาการ ในมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะต้องเสนอต่อทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณา เมื่อผ่านความเห็นชอบ แล้วยังต้องขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการปฏิรูประเบียบบริหารราชการแผ่นดินอีกชั้นหนึ่ง

ปัจจุบันมหาวิทยาลัยของรัฐและองค์กรที่บริหารงานแบบมหาวิทยาลัย มีสถานะ เป็น ส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย มีดังนี้

- (1) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- (2) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- (3) มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- (4) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- (5) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (6) มหาวิทยาลัยนครสวรรค์
- (7) มหาวิทยาลัยบูรพา
- (8) มหาวิทยาลัยมหิดล
- (9) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- (10) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
- (11) มหาวิทยาลัยศิลปากร
- (12) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- (13) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- (14) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
- (15) สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้
- (16) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหาร
- (17) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- (18) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
- (19) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

มหาวิทยาลัยและสถาบันอุดมศึกษาที่รัฐจัดตั้งขึ้นทั้ง 19 แห่งที่กล่าวมานี้มีสถานะเป็น ส่วนราชการทั้งสิ้น กล่าวคือมีสถานะเป็นส่วนราชการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 นั้น กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้าเงินตราและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา นอกจากนี้ที่อยู่

ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ และให้แบ่งส่วนราชการของทบวงมหาวิทยาลัยออกเป็นสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดทบวงและมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ต่อมาได้ยกฐานะทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐให้มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง แยกออกจากสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังมีสถานะเป็นส่วนราชการ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายกำหนดโครงสร้างของส่วนราชการ (ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ข้อ 28 ทวิ) แล้ว จะพิจารณาได้ว่า มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นส่วนราชการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของทบวงมหาวิทยาลัย และเมื่อนำไปพิจารณากับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 19) มหาวิทยาลัยมีฐานะเทียบเท่ากรม เป็นการจัดการบริการสาธารณะในรูปแบบของราชการที่เรียกว่าระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง แม้ว่ามหาวิทยาลัยหลาย ๆ แห่งนั้นจะเปิดทำการในส่วนภูมิภาค เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น หรือมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

อนึ่ง ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะมีพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งเป็นกฎหมายพิเศษให้ความเป็นอิสระแก่มหาวิทยาลัยมากกว่ากระทรวงทบวงกรม และถ้าพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงถึงลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยแล้ว กิจการของมหาวิทยาลัยมีความแตกต่างจากการบริหารราชการของส่วนราชการอื่น ๆ แต่หากพิจารณาสถานะทางกฎหมายแล้ว ทั้งมหาวิทยาลัยและกระทรวงทบวงกรม ต่างก็เป็นองค์การบริหารราชการส่วนกลางเช่นเดียวกัน และนอกจากนี้ มหาวิทยาลัยก็ยังคงถูกควบคุมในลักษณะของการบังคับบัญชาจากทบวงมหาวิทยาลัย อีกชั้นหนึ่ง คือตามพระราชบัญญัติระเบียบ การปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำหนดนโยบาย วางระเบียบปฏิบัติในกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคล ซึ่งในมาตรา 4 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ
- (2) กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัย และสถาบันในสังกัดและสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและวิทยาลัยเอกชน
- (3) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (4) วางระเบียบปฏิบัติในกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (5) เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด

- (6) ติดตามประเมินผลการจัดการศึกษา และประสานการจัดการศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัดและวิทยาลัยเอกชน
- (7) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุง และเลิกมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (8) พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกคณะ ภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด
- (9) ส่งเสริมการวิจัยการศึกษาระดับอุดมศึกษา
- (10) วินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย และสถาบันในสังกัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ท้องบังคับ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ
- (11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย การประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการให้อำนาจทบวงมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจเหนือมหาวิทยาลัย ในลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชา มากกว่าการควบคุมกำกับ โดยเฉพาะในข้อ 10 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถวินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้ง หรือยุติการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ในกรณีที่มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นราชการบริหารส่วนกลางและพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 โดยเฉพาะ ข้อ 4 (10) ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีทบวงมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชามหาวิทยาลัย จึงมีข้อพิจารณาต่อไปถึงผลกระทบของการกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกรม และมีสถานะทางกฎหมายเป็นราชการส่วนกลางในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

3.1.1 ผลกระทบจากการกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเทียบเท่ากรม

จากที่ได้ศึกษากันมาในบทที่ 1 มหาวิทยาลัยมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกับส่วนราชการอื่น ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะในด้านความเป็นอิสระขององค์กร ที่มหาวิทยาลัยต้องมีความอิสระทั้งในด้านวิชาการ มีความอิสระในด้านการเงินและการงบประมาณ และมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล แต่ตามกฎหมายปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษานอกจากที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ และแบ่งส่วนราชการออกเป็น สำนักงานเลขานุการ

รัฐมนตรี สำนักงานปลัดทบวง และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดอำนาจรัฐมนตรีทบวงไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ต่อมาได้ยกฐานะทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐให้มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงอิสระแยกออกจากสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังคงเป็นส่วนราชการตามเดิม และขยายอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2520 ตามพระราชบัญญัติระเบียบปฏิวติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ครอบคลุมการดำเนินการและการกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของเอกชนด้วย และในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐนั้น รัฐได้ตราเป็นพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยให้มีอำนาจในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านนโยบาย การจัดตั้งหน่วยงานการรวมและการยุบเลิกหน่วยงานภายในของมหาวิทยาลัย มีอำนาจในด้านการบริหารงานบุคคล และมีอำนาจในด้านการจัดการด้านการเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ซึ่งถ้าพิจารณาอำนาจของสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับแล้ว มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระทั้งในด้านการจัดการทรัพย์สิน การเงิน การบริหารงานบุคคล แต่ในสภาพความเป็นจริงแม้มหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ดังเช่นจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

3.1.1.1 ผลกระทบด้านระเบียบปฏิบัติ

มหาวิทยาลัยมีฐานะเทียบเท่ากรมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 และอยู่ในสายการบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 มหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ การให้รัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชามหาวิทยาลัยได้โดยตรง จะส่งผลให้การเมืองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย ซึ่งหากในช่วงยุคสมัยใดที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีความเข้าใจถึงปรัชญา ลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัย ปัญหาที่มักการเมืองจะเข้าไปก้าวก่ายกิจการภายในของมหาวิทยาลัยจะไม่มี แต่หากยุคใดที่รัฐมนตรีขาดความรู้ความเข้าใจในปรัชญาและลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัย โดยเข้าใจว่ามหาวิทยาลัยก็คือกรม ๆ หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยอาจสั่งปลดอธิการบดี หรือกรณีที่หน่วยงานใดจะยืมตัวอาจารย์ไปปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้บริหารระดับกองขึ้นไปในมหาวิทยาลัย จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก่อนทุกครั้ง^๑ ซึ่งการกำหนดวิธีปฏิบัติดังกล่าวเป็นเหตุให้เห็นว่า รัฐมนตรีทบวงมหาวิทยาลัยในบางยุคบางสมัยยังคงเห็นว่า

^๑ หนังสือเวียนทบวงมหาวิทยาลัย ที่ ทม 0202/ว 337 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2531.

มหาวิทยาลัยคือกรม ในสังกัดทบวงนั่นเอง และอีกประการหนึ่งการที่มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นส่วนราชการในระดับกรม ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เช่น ระเบียบการลาไปศึกษาต่อยังต่างประเทศ ของอาจารย์มหาวิทยาลัยต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงาน ก.พ. และกรมวิเทศสหการ อัตราเงินเดือนเป็นไปตามบัญชีข้าราชการทั่ว ๆ ไป⁹ ตลอดจนระเบียบบริหารทั่ว ๆ ไปที่สำนักงานนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กระทรวงการคลัง ออกใช้บังคับกับส่วนราชการทั่ว ๆ ไป มหาวิทยาลัยก็ต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเช่นเดียวกัน

3.1.1.2 ผลกระทบด้านการเงินและการงบประมาณ

ในลักษณะที่มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการที่การดำเนินงานต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก ส่วนรายได้อื่น ๆ เช่น เงินบำรุงการศึกษา เงินรายได้ ก็มีเพียงจำนวนน้อย ดังนั้นเมื่อมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นกรม การของงบประมาณมาใช้จ่ายในมหาวิทยาลัยจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอย่างเช่นส่วนราชการอื่น ๆ นับตั้งแต่การของงบประมาณซึ่งขั้นตอนในการของงบประมาณของส่วนราชการโดยทั่วไปจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป ดังนั้น อธิการบดีในฐานะหัวหน้าส่วนราชการจะต้องดำเนินการจัดทำและบริหารงบประมาณแผ่นดิน¹⁰ โดยต้องดำเนินการจัดทำงบประมาณการใช้เงินงบประมาณของมหาวิทยาลัย ในการดำเนินการดังกล่าวมีรายละเอียดเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น เช่น

สำนักงานงบประมาณ คือ สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่กลั่นกรองงบประมาณแผ่นดินของทุก ๆ ส่วนราชการด้วยกระบวนการที่ละเอียด โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ ในการนี้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณและเจ้าหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมอบหมายมีอำนาจหน้าที่เข้าตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยได้¹¹

⁹ รายละเอียดอ่านได้จาก อุกฤษ เลาหวิเชียร ระบบเงินเดือนของอาจารย์มหาวิทยาลัยไทย ปัญหาและข้อเสนอแนะ การบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย, อุกฤษ เลาหวิเชียร, วรเดช จันทศร, บรรณาธิการ โครงการส่งเสริมเอกสารทางวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

¹⁰ "พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502," ราชกิจจานุเบกษา 76 (27 ตุลาคม 2502): 456.

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

สำนักงานรัฐมนตรี ในการจัดซื้อ จัดจ้างวัสดุ ครุภัณฑ์ การก่อสร้างตึก อาคารของมหาวิทยาลัยทุกประเภทจะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 หากการดำเนินการใด ๆ ที่นอกเหนือหรือผิดไปจากระเบียบสำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ได้กำหนดไว้ มหาวิทยาลัยจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัสดุ¹² ก่อน และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงจะดำเนินการได้ ซึ่งการหาหรือขอความเห็นชอบจะต้องใช้ระยะเวลาานาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับความรีบด่วนและจำเป็นของมหาวิทยาลัย

กระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการ หรือกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน¹³ หากพิจารณาถึงรายได้ของมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน และในสถานะที่มหาวิทยาลัยมีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรม การควบคุมการใช้จ่ายเงินของมหาวิทยาลัยก็ได้รับการปฏิบัติจากกรมบัญชีกลางเช่นเดียวกับกรมทั่ว ๆ ไป ซึ่งในส่วนนี้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังมีหน้าที่โดยตรงในการตรวจ จ่าย การใช้เงินงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้ โครงการ แผนงานทุกชนิดของมหาวิทยาลัยที่ได้จากเงินงบประมาณแผ่นดินจะต้องผ่านการตรวจสอบของกรมบัญชีกลางก่อนที่จะนำไปดำเนินการได้ หรืออาจจะกล่าวได้ว่าเงินทุกบาททุกสตางค์ที่มหาวิทยาลัยใช้จ่ายใช้สอยจะต้องผ่านการตรวจสอบจากกรมบัญชีกลางทั้งสิ้น ก่อนที่จะอนุมัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจ่ายเงินได้¹⁴

3.1.1.3 ผลกระทบด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

ตามที่กล่าวมาในบทที่ 2 ในส่วนที่ว่าด้วยหลักกฎหมายปกครองนั้น การปกครองของประเทศไทยยึดถือหลักการปกครองแบบรวมอำนาจ โดยแบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวงกรม และให้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นถ้าองค์กร

¹² ข้อ 4 และข้อ 8 ตี (3) ระเบียบสำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521.

¹³ "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216," ราชกิจจานุเบกษา 89

(29 กันยายน 2515): 6.

¹⁴ สุรินทร์ จีรวัดิชย์, วิวัฒนาการกฎหมายมหาวิทยาลัย (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 166.

หรือหน่วยงานใดมีสถานะเป็นส่วนราชการแล้วจะต้องถูกจัดเข้าเป็นส่วนราชการ เช่น กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง จังหวัด อำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นราชการส่วนท้องถิ่น¹⁵ มหาวิทยาลัยของรัฐทั้ง 19 แห่งที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยกเว้นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มีสถานะเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 28 ทวิ พ.ศ. 2533 และมหาวิทยาลัยมีฐานะเทียบเท่ากรม มหาวิทยาลัยจึงเป็นราชการบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกับกรมทั่ว ๆ ไป ที่เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งปรากฏว่ากรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรม มีสำนักงานอยู่ในเมืองหลวง หัวหน้าส่วนราชการของกรมคือ อธิบดี อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง ส่วนในสภาพความเป็นจริง มหาวิทยาลัยมีอยู่ทั้งในเมืองหลวงและส่วนภูมิภาค หากพิจารณาตามหลักระเบียบบริหารราชการแล้ว มหาวิทยาลัยขอนแก่นที่จังหวัดขอนแก่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่จังหวัดเชียงใหม่ หรือมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ที่จังหวัดสงขลา ก็เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ทั้ง ๆ ที่สภาพที่ตั้งมิได้เอื้ออำนวยให้เป็นราชการบริหารส่วนกลาง ดังนั้นเมื่อเป็นราชการบริหารส่วนกลางความสัมพันธ์ระบบราชการระหว่างมหาวิทยาลัยกับจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค จึงไม่อาจเป็นไปตามระบบบริหารราชการ ซึ่งโดยสถานะที่แท้จริงมหาวิทยาลัยมิได้เป็นราชการบริหารส่วนกลาง หรือหากมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ส่วนภูมิภาค มหาวิทยาลัยก็มีได้มีฐานะเป็นราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งมิได้มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น แต่มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐในรูปแบบพิเศษที่แตกต่างจากส่วนราชการทั่ว ๆ ไป หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะได้กล่าวถึงมหาวิทยาลัยในสถานะขององค์การอิสระในหัวข้อต่อไป

3.2 มหาวิทยาลัยในสถานะขององค์การอิสระ

จากที่กล่าวในข้อ 3.1 มหาวิทยาลัยที่มีอยู่ในประเทศไทยจะมีสถานะทางกฎหมายสองประการ คือ มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยเอกชนมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามที่กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 1.8 ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเอกชนนั้น เอกชนจะจัดตั้งเป็นมูลนิธิ หรือบริษัทจำกัดก็ได้

¹⁵ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 139-146.

นอกจากมหาวิทยาลัยจะมีสองสถานะดังกล่าวข้างต้นในช่วงระยะแรก ๆ ที่รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง พุทธศักราช 2476 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การมหาชนอิสระ กล่าวคือ ตามมาตรา 7 กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นนิติบุคคล ไม่ได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ โดยไม่สังกัดกระทรวงทบวงกรมใด ๆ แต่ต่อมารัฐได้เปลี่ยนฐานะของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จากองค์การมหาชนอิสระเป็นส่วนราชการ เช่นเดียวกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 ต่อจากนั้นเมื่อรัฐจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นในภายหลัง มหาวิทยาลัยที่ได้จัดตั้งขึ้นมีสถานะเป็นส่วนราชการทั้งหมด จนเมื่อปี พ.ศ. 2533 รัฐได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ 4 แห่ง คือ ได้มีการแยกกิจการของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒบางส่วนไปจัดตั้งเป็นมหาวิทยาลัยนเรศวร และมหาวิทยาลัยบูรพา กับได้ยกฐานะวิทยาลัยอุบลราชธานี มหาวิทยาลัยขอนแก่นขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี และจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีขึ้นพร้อมกับที่ได้ตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทั้ง 4 ฉบับ รัฐยังได้แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ในข้อ 28 ตี กำหนดให้มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งใหม่สามแห่งเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ยกเว้นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ที่ไม่ได้กำหนดลงให้เป็นส่วนราชการ สำหรับเหตุผลในการกำหนดรูปแบบโครงสร้างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ที่มีได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการเหมือนมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีมาแต่เดิม และที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่พร้อม ๆ กับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีนั้น คณะกรรมการจัดตั้งได้กำหนดว่าให้เป็นมหาวิทยาลัยที่จะเน้นประสิทธิภาพในการบริหาร เพื่อเป็นฐานรองรับการพัฒนาความเป็นเลิศทางวิชาการตามภารกิจของมหาวิทยาลัย เพื่อบรรลุหลักการจะต้องแก้ไขจุดอ่อนของโครงสร้างบริหารแบบประเพณีนิยมในมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่เป็นระบบราชการซึ่งให้ผลสัมฤทธิ์ต่ำ ดังนั้นระบบบริหารของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จึงควรกำหนดรูปแบบและแนวทางใหม่ที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า อันได้แก่ระบบบริหารที่เป็นอิสระจากระบบราชการ หรือการดำเนินการในระบบธุรกิจที่ไม่มุ่งหากำไร¹⁰ ดังนั้น ฐานะและรูปแบบของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จึงมีลักษณะดังนี้คือ

¹⁰ ทบวงมหาวิทยาลัย, เอกสารโครงการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, ทบวงมหาวิทยาลัย สำนักงานปลัดทบวง มีนาคม 2522, หน้า 4-5.

(1) เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ที่บริหารงานแบบธุรกิจ แต่ไม่มุ่งหาผลกำไร และยังสามารถสนองนโยบายของรัฐได้เต็มที่ โดยอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

(2) บุคลากรของมหาวิทยาลัยเป็นพนักงานของรัฐแต่ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน และมีระบบงานบุคคลที่คล่องตัว ไม่ผูกพันกับระเบียบราชการ

(3) ในระยะแรกที่เริ่มก่อตั้ง รัฐจะต้องให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรที่จำเป็น รวมทั้งให้ยืมตัวข้าราชการไปปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจนกว่ามหาวิทยาลัยจะมีความพร้อมในด้านบุคลากร

เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่รัฐตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 ขึ้นเป็นเอกเทศเช่นเดียวกับการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการ ส่วนการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีนั้น มหาวิทยาลัยมีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ เสร็จสิ้นภายในองค์กรของมหาวิทยาลัย คือมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ ดังนี้

(1) อำนาจในการจัดตั้งหน่วยงาน การจัดตั้ง การรวม และการยุบเลิกหน่วยงาน
มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการได้โดยลำพัง เพียงแต่จัดทำเป็นข้อกำหนดของมหาวิทยาลัย (ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533) การออกข้อกำหนดอยู่ในอำนาจของสภามหาวิทยาลัย (ตามมาตรา 16 (2) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533) เมื่อนำเอาอำนาจส่วนนี้มาเปรียบเทียบกับมหาวิทยาลัยที่มีฐานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการนั้นถ้าประสงค์จะดำเนินการในเรื่องการจัดตั้งหน่วยงาน การรวม การยุบเลิกหน่วยงาน เมื่อสภามหาวิทยาลัยพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว มหาวิทยาลัยยังไม่อาจดำเนินการได้ แต่จะต้องเสนอต่อทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณา เมื่อผ่านการพิจารณาของทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว ทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (ตามมาตรา 4 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย)

(2) อำนาจในการจัดการทรัพย์สินโดยอิสระ

ตามมาตรา 10 (1) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีบัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการซื้อ จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถิ่นกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือทรัพย์สินต่าง ๆ และจำหน่ายสิ่งหาวิมทรัพย์สินหรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้ตกทอดหรืออุทิศให้

ในการซื้อและจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเกินกว่าวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนด ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

สำหรับมหาวิทยาลัยมีสถานะเป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยมีอำนาจเช่นที่ระบุไว้ในมาตรา 10 (2) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 แต่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติที่กำหนดเอาไว้ เช่น ในการซื้อ จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน มหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2531 ด้วย

การถือกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรือทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ มหาวิทยาลัยที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการนั้น มหาวิทยาลัยไม่อาจจะเข้าถือกรรมสิทธิ์ได้ แต่ถ้าหากมหาวิทยาลัยได้อสังหาริมทรัพย์มาโดยทางใดก็ตาม จะต้องให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ตามมาตรา 10 (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สามารถจัดการทรัพย์สินทั้งประเภทสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ได้โดยอิสระ ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ เพียงแต่ถูกจำกัดวงเงินในการซื้อและจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ให้อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรี และถ้าเกินวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบเท่านั้น

(3) อำนาจจัดการในเรื่องเงินและการเก็บรักษาเงินได้โดยอิสระ

การจัดการในเรื่องเงิน ของมหาวิทยาลัยที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการจะต้องดำเนินการขั้นตอน วิธีปฏิบัติเช่นเดียวกับส่วนราชการโดยทั่วไป นับตั้งแต่การจัดทำประมาณ เสนอต่อสำนักงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 การพิจารณางบประมาณประกอบไปด้วยหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานเช่น สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอาศัยข้อมูลเบื้องต้นจากการที่เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ของสำนักงบประมาณพิจารณาข้อมูลงบประมาณร่วมกับส่วนราชการ พร้อมกับสำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเสนอแนวนโยบายงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบแล้วก็จะกำหนดแนวนโยบายงบประมาณประจำปี สำนักงบประมาณจะรับนโยบายงบประมาณดังกล่าวมาพิจารณาเป็นแนวทางในการจัด

ทำงานประมาณประจำปีต่อไป¹⁷ ขั้นตอนที่มีปัญหาและยุ่งยากสำหรับมหาวิทยาลัยนั้น ในการพิจารณางบประมาณของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจะได้รับการพิจารณาจากสำนักงานประมาณ เช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ ที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ สำหรับกรณีการจัดทำงบประมาณของมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีสุรนารี - เมื่อมหาวิทยาลัยไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และไม่ต้องผ่านการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนของสำนักงานประมาณ แต่สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของมหาวิทยาลัยได้โดยอิสระ ในด้านการบริหารงบประมาณก็เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ จะต้องบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ โดยอยู่ในความควบคุมของสำนักงานประมาณในการขออนุมัติเงินเป็นงวด ๆ และเมื่อถึงกลางงวดเงินเรียบร้อยแล้ว มหาวิทยาลัยจะต้องถูกตรวจสอบและขออนุมัติ และตั้งฎีกาเบิกจ่ายต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังต่อไป มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีสามารถบริหารงบประมาณของตนเอง โดยสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจที่จะวางระเบียบและออกข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยได้โดยอิสระ

(4) อำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 กฎหมายดังกล่าวกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้สามระดับ คือ หนึ่ง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) สอง คณะอนุกรรมการวิสามัญต่าง ๆ (อ.ก.ม. วิสามัญ) และสาม คณะอนุกรรมการสามัญประจำมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย) ก.ม. ซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลกลาง ได้มอบอำนาจหน้าที่ในเรื่องการบริหารงานบุคคลแทบทั้งหมดให้กับ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย¹⁸ โดยไม่ต้องขออนุมัติ ก.ม. จากพื้นฐานของการจัดตั้งและการดำรงอยู่ขององค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) ได้แยกออกมาจาก

¹⁷ พันธุ์ สิมะเสถียร, การบัญชีรัฐบาล ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2526, หน้า 20-21.

¹⁸ อุกฤษ เลหาวิเชียร, "อำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยไทย," บทความใช้ประกอบการประชุมทางวิชาการ ประจำปี พ.ศ. 2532 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 21-22.

องค์การกลางบริหารงานบุคคลของรัฐ (ก.พ.) ซึ่งแสดงให้เห็นว่าลักษณะงานของมหาวิทยาลัยมีส่วนแตกต่างจากระบบงานราชการอื่น ๆ ของรัฐ และต้องการความเป็นอิสระ ฉะนั้นการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในมหาวิทยาลัยจึงมีปรัชญา และระเบียบปฏิบัติที่แตกต่างจากระเบียบปฏิบัติที่ใช้กับส่วนราชการอื่น¹⁹ แต่ในสถานะที่มหาวิทยาลัยมีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการ บุคลากรของมหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นข้าราชการ อาจารย์มหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบของทางราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่ว ๆ ไป ในส่วนของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยไม่มีสถานะเป็นส่วนราชการ พนักงานของมหาวิทยาลัยไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยได้อย่างอิสระ

อนึ่งแม้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจะมีความเป็นอิสระก็ตาม แต่มิได้หมายความว่ามีความเป็นอิสระอย่างเด็ดขาด แต่เป็นความอิสระขององค์กรของรัฐที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ หรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 บัญญัติว่า "รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับและควบคุมโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี"

ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีกับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเป็นไปในลักษณะของการควบคุมกำกับ (Contre'le de tutelle) กล่าวคือ การควบคุมกำกับนั้น องค์กรควบคุมกำกับไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การควบคุมปฏิบัติตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับ ย่อมมีความรับผิดชอบ (อำนาจหน้าที่) ตามกฎหมาย ดังนั้น องค์กรควบคุมกำกับฯ จึงเพียงแต่ควบคุมกำกับให้องค์กรภายใต้การควบคุมกำกับปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งกรณีเช่นนี้แตกต่างจากการควบคุมบังคับบัญชา (Contre'le hierarchique) ที่ผู้บังคับบัญชาใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในกระทรวง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติภารกิจใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม

¹⁹สุภาพ สุจริตพงศ์, "การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2529), หน้า 97-98.

ผู้บังคับบัญชาสามารถกลับ แก้ว ยกเลิก เบิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ
แต่วันแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น²⁰

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการ เพราะองค์
กรของรัฐที่มีสถานะเป็นส่วนราชการจะบัญญัติไว้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29
กันยายน 2515 และไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจ²¹ และตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว
ได้บัญญัติให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ และเมื่อพิจารณาเทียบเคียง
กับองค์การมหาชนอิสระของประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดว่า องค์การมหาชนอิสระก็คือ นิติบุคคลใน
ทางกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่งที่ทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือนิติบุคคลในทาง
กฎหมายมหาชนที่จัดทำกิจกรรมพิเศษ (บริการสาธารณะ) และขึ้นต่อองค์กรรับผิดชอบทางพื้นที่
(รัฐและองค์การปกครองท้องถิ่น) หรือในอีกด้านหนึ่ง "องค์การมหาชนอิสระก็คือ นิติบุคคลใน
ทางกฎหมายมหาชนนอกเหนือจากรัฐและองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นเอง"²²

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา
5 วรรค 2 บัญญัติให้มหาวิทยาลัยแห่งนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในกฎหมายมหาชนและตามมาตรา
5 วรรคสอง บัญญัติให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการ
และวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอด
และพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสมและทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การดำเนินกิจกรรมเพื่อให้บรรลุ
วัตถุประสงค์ดังกล่าว แตกต่างจากการจัดทำกิจกรรมในทางปกครองอื่น ๆ ของรัฐ ซึ่งถือได้ว่าเป็น
เป็นกิจกรรมพิเศษอันเป็นบริการสาธารณะประเภทหนึ่ง มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีจึงเป็น
องค์การมหาชนอิสระ แม้มหาวิทยาลัยอื่น ๆ ของรัฐทั้ง 19 แห่ง ที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ
จัดตั้ง พระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละแห่งที่ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการ
ส่วนกลาง ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย แต่มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นองค์กรที่มีลักษณะของการจัดตั้ง

²⁰ โทคิน พलगูล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ," เอกสารประกอบ
การสัมมนาเรื่องหลักกฎหมายปกครอง มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2528, หน้า 18.

²¹ ทบวงมหาวิทยาลัย, ระเบียบวาระการประชุมชี้แจงทางปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ
ประกันสังคม พ.ศ. 2533, หน้า 4.

²² สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ "องค์การมหาชนอิสระ,"
วารสารนิติศาสตร์ 19 (กันยายน 2532): 63.

วัตถุประสงค์ วิธีดำเนินการ และขอบอำนาจของมหาวิทยาลัยคล้ายคลึงกับองค์การมหาชน (e'tablissement public) ของฝรั่งเศส²³ และในทางปฏิบัติทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นองค์กรที่บังคับบัญชามหาวิทยาลัย ก็ตระหนักถึงลักษณะพิเศษของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างดี ในปัจจุบันสภามหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการก็ออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือจัดตั้งหน่วยงานภายในได้โดยอิสระ โดยที่ทบวงมหาวิทยาลัยมิได้เข้าไปตรวจสอบ หรือยับยั้งอำนาจของมหาวิทยาลัยแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของมหาวิทยาลัยที่มีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระ ก็ต้องพิจารณานำอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่มีสถานะของส่วนราชการในบทต่อไป เช่นกัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²³ สุรพล ลีนิตไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล,"
วารสารนิติศาสตร์ 19 (ธันวาคม 2532): 87.