

บทที่ 2

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของมหาวิทยาลัย ก็คือ การเริ่มต้นหรือการก่อตั้งของมหาวิทยาลัยนั้น มหาวิทยาลัยเกิดขึ้นโดยตัวของมันเองไม่ใช่รัฐก่อตั้ง แต่เกิดจากการรวมตัวของนักวิชาการ (Scholar)¹ ต่อมาศาสนจักรได้เข้ากำหนดทิศทาง สร้างรูปแบบและจุดมุ่งหมายเพื่อรับใช้พระเจ้า ในยุคกลางหรือยุคมืด (Dark Ages) มหาวิทยาลัยจึงมีลักษณะแยกตัวออกจากสังคม ต่อมาเมื่อสังคมมีการขยายตัวเติบโตขึ้น ผู้นำศาสนาเริ่มเห็นความจำเป็นที่จะต้องป้องกันและรักษาระเบียบของสังคม (Social Order) การศึกษาจึงเปลี่ยนโฉมจากการศึกษาเพื่อเป็นพระมาเป็นการศึกษาเพื่อฝึกทักษะทางศาสนาและทางโลก ซึ่งได้แก่ ศิลปะและดนตรี โดยมีศูนย์กลางการเรียนที่โบสถ์ (Cathedral School)² ต่อมาในยุคเรเนอซองส์ (Renaissance) รัฐเห็นความสำคัญของมหาวิทยาลัยมากขึ้น โดยรัฐได้เข้าไปให้การสนับสนุนการศึกษาในระดับอุดมศึกษา จึงมีการพัฒนาไปอีกระดับหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เกิดพัฒนาการที่สำคัญ 2 ด้าน³ คือ

- 1) มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยประจำชาติต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว
- 2) มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งรวมของการสร้างจิตสำนึกของความเป็นพลเมือง

(Civic Self-Consciousness)

จากศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมา การศึกษาในระดับอุดมศึกษาได้แยกตัวออกจากโบสถ์ และเปลี่ยนรูปแบบเป็นวิทยาลัย (College) ต่อจากนั้นระบบมหาวิทยาลัย (University) ได้รับการก่อตั้งขึ้นในช่วงศตวรรษนี้ และการแยกตัวออกมาจากโบสถ์ของมหาวิทยาลัยเป็นผลให้มหาวิทยาลัยได้รับการสนับสนุนโดยรัฐ และมีรูปแบบเดียวกับรัฐบาลกลาง (Federal

¹ เกษม สุวรรณกุล, "อุดมศึกษาไทยในทศวรรษหน้า," วารสารวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 11 (มกราคม-มิถุนายน 2530): 2.

² โกวิท งามสันต์, "บทบาทของมหาวิทยาลัยในสังคมไทย: มองจากประวัติศาสตร์เปรียบเทียบ," วารสารวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 11 (มกราคม-มิถุนายน 2530): 15.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

Structure)⁴ การจัดการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 เป็นต้นมาจึงอยู่ในความช่วยเหลือด้านการเงินจากรัฐ แต่เนื่องจากวิวัฒนาการของการก่อตั้งมหาวิทยาลัยมิได้เกิดขึ้นจากรัฐ ผลของการก่อตั้งมหาวิทยาลัยในภาวะดังกล่าว จึงก่อให้เกิดหลักการที่สำคัญของมหาวิทยาลัย 2 ประการ คือ ความเอนเอออิสระขององค์กร (University Autonomy) และเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom)⁵ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศทางยุโรปและสหรัฐอเมริกา จึงไม่เป็นระบบราชการและถูกควบคุมจากรัฐในระดับที่ต่ำ ส่วนมหาวิทยาลัยในประเทศไทยนั้นได้ก่อตั้งขึ้นจากดำริของรัฐเพื่อสนองความต้องการและนโยบายของรัฐ กล่าวคือในช่วงระยะเวลาที่มีการปรับปรุงการบริหารบ้านเมืองของสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น ต้องการบุคคลที่มีความรู้สมัยใหม่มารับราชการดำเนินการบริหารบ้านเมือง ดังนั้นเมื่อรัฐก่อตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นเป็นแห่งแรกเมื่อ พ.ศ. 2459 ขึ้นจึงกำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานราชการ (เว้นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในระยะแรก)⁶ มหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งขึ้นในเวลาต่อมาต่างก็มีสถานะเป็นส่วนราชการทั้งสิ้น ต่อมาในช่วงระยะ 74 ปี มีการทบทวนถึงปรัชญาลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยอยู่เป็นระยะ ๆ ประกอบกับในสองทศวรรษที่ผ่านมาสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความต้องการให้มหาวิทยาลัยเข้าไปมีบทบาทในการชี้นำสังคม เข้าไปร่วมแก้ปัญหาและวินิจฉัยสังคมมากยิ่งขึ้น ดังนั้นในกลางปี พ.ศ. 2533 รัฐจึงเห็นความจำเป็นที่ต้องมีมหาวิทยาลัยที่มีได้มีฐานะเป็นส่วนราชการ จึงได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานหรือองค์การมหาชนอิสระที่มีได้มีสถานะเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี ข้อพิจารณาต่อไปนี้คือการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งในยุโรป อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย

⁴ โกวิทซ์ กังสตันท์, "บทบาทของมหาวิทยาลัยในสังคมไทย: มองจากประวัติศาสตร์เปรียบเทียบ," วารสารวิจัยจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 11 (มกราคม-มิถุนายน 2530): 34.

⁵ อุดล วิเชียรเจริญ, คำอภิปรายเกี่ยวกับหลักการและความมุ่งหมายของมหาวิทยาลัย ณ ห้องประชุมคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 1-5 มิถุนายน 2507, หน้า 302.

⁶ เกษม สุวรรณกุล, "ทิศทางของมหาวิทยาลัยไทย," เอกสารทางวิชาการ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531, หน้า 1-8.

2.1 มหาวิทยาลัยของรัฐภายใต้การควบคุมกำกับ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยในนานาประเทศ ทั้งในภาคพื้นยุโรป อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เป็นไปในลักษณะการกำกับหรือการให้ความสนับสนุน โดยรัฐจะให้เงินอุดหนุน (Grant) เป็นระยะเวลา เช่น 3-5 ปีหรือปีต่อปี แล้วแต่ความเหมาะสมของในแต่ละประเทศ แต่ลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งที่มหาวิทยาลัยทั่ว ๆ ไปมีเหมือนกัน คือ มีความเป็นอิสระ (Autonomy) สามารถดำเนินกิจการภายในได้อย่างอิสระ ทั้งในด้านการเงิน ทรัพย์สิน และการบริหารงานบุคคล ดังจะได้พิจารณามหาวิทยาลัยในยุโรป อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา

2.1.1 มหาวิทยาลัยในยุโรปบางประเทศ

นับตั้งแต่ได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยของรัฐขึ้นในยุโรปในศตวรรษที่ 8 คือมหาวิทยาลัยโบโลญา มหาวิทยาลัยปารีส การบริหารมหาวิทยาลัยโบโลญาขึ้นอยู่กับนักศึกษา กล่าวคือ นักศึกษาปกครองและเลือกผู้บริหารเอง ส่วนมหาวิทยาลัยปารีสนั้นการบริหารขึ้นอยู่กับคณาจารย์ มหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นระยะหลังยึดถือเอามหาวิทยาลัยปารีสเป็นแบบฉบับ ส่วนที่เลียนแบบมหาวิทยาลัยโบโลญญาก็มีอยู่แต่มหาวิทยาลัยในสก๊อตแลนด์เท่านั้น โดยนักศึกษาเลือกตั้งอธิการบดี (Lord Rector) ของมหาวิทยาลัยเอง⁷ มหาวิทยาลัยเหล่านี้อยู่ในความควบคุมของศาลสำนักกรแทน มหาวิทยาลัยปารีสเริ่มต้นจากโรงเรียนวัดวิหารนอร์ทเซอดัม (Notre Dame)⁸ รัฐมิได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย ต่อมาความคิดเรื่องการจัดตั้งมหาวิทยาลัยได้แพร่หลายเข้าไปในประเทศอังกฤษ จึงเกิดมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ดใน ค.ศ. 1167 มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ใน ค.ศ. 1177 โดยจัดตั้งขึ้นตามแนวทางของมหาวิทยาลัยปารีสเช่นเดียวกัน แต่มหาวิทยาลัยทั้งสองนี้ได้พัฒนาตนเองให้มีลักษณะแตกต่างออกไปจากเดิม คือ ได้แบ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเรียนการสอนออกเป็นวิทยาลัยแทนที่จะเป็นคณะวิชา มหาวิทยาลัยในสมัยกลางต่างก็มีจุดกำเนิดมาจากวัด โดยมีบาทหลวงเป็นผู้สอนและปกครอง จุดประสงค์เพื่อสอนศาสนาและผลิตบาทหลวงออกไปสู่สังคมชาวบ้าน⁹ ในยุคต่อมาประมาณปลายศตวรรษที่ 16 เมื่อสังคมมีความเจริญ

⁷ อดัมส์ ศรีโสภากา, การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย. (กรุงเทพมหานคร: คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร, 2522), หน้า 17.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

ชั้น การเรียนในระดับมหาวิทยาลัยเพื่อออกไปประกอบอาชีพด้านการแพทย์ ด้านอุตสาหกรรม
 แวดวงทางวิชาการมีความซับซ้อนขึ้น¹⁰ มหาวิทยาลัยเป็นอิสระจากศาสนจักรมาขึ้นอยู่กับรัฐ หรือ
 จากรัฐมาขึ้นอยู่กับองค์กรท้องถิ่น แต่มหาวิทยาลัยยังคงมีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการภายใน
 มหาวิทยาลัยของรัฐในทวีปยุโรปจึงเป็นหน่วยงานอิสระที่มีได้มีสถานะเป็นส่วนราชการ เช่นใน
 ประเทศฝรั่งเศส มหาวิทยาลัยมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์การมหาชนประเภทหนึ่งที่รัฐให้
 เงินสนับสนุน ในประเทศอิตาลี มหาวิทยาลัยก็มีความเป็นอิสระจากรัฐ แม้มหาวิทยาลัยทั้งหมด
 อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการศึกษา โดยรัฐมนตรีมีหน้าที่ประสานงานระหว่างรัฐ
 และมหาวิทยาลัย ในการควบคุมการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยนั้น จะมีองค์กรพิเศษใน
 กระทรวงศึกษาธิการ ที่เรียกว่า Superior Council of Public Instruction
 องค์กรนี้ทำหน้าที่วางนโยบายในด้านการเรียนการสอน และเป็นตัวแทนของมหาวิทยาลัยใน
 กระทรวงศึกษาธิการ คณะกรรมการอีกชุดหนึ่งทำงานร่วมกับรัฐในการร่วมกันแก้ปัญหาเกี่ยวกับรัฐ
 คณะกรรมการนี้เรียกชื่อว่า Conference of Italian University Rectors¹¹ การศึกษา
 ในระดับมหาวิทยาลัยในประเทศอิตาลี ได้รับงบประมาณส่วนใหญ่จากรัฐผ่านกระทรวงศึกษาธิการ
 เป็นเงินเดือน การก่อสร้าง การบำรุงรักษารวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ ส่วนเงินรายได้ได้มาจากการ
 บำรุงการศึกษา การลงทุนและการบริจาค สำหรับในเยอรมันนั้นมหาวิทยาลัยในทั้งหมดเป็นของรัฐ
 (Lander) มหาวิทยาลัยของเยอรมันในแต่ละรัฐได้รับเงินทุนส่วนใหญ่จากรัฐและสหพันธรัฐ
 จะให้การช่วยเหลือประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณทั้งหมด การก่อตั้งมหาวิทยาลัยจะ
 ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐ การบริหารงานภายในมหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระเป็นอย่างมาก
 รัฐจะควบคุมเฉพาะด้านงบประมาณ หน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมมหาวิทยาลัยคือ กระทรวง
 ศึกษาธิการ ซึ่งอาจเข้าไปควบคุมด้านนโยบาย ในด้านความร่วมมือและประสานงานระหว่างรัฐ
 กับมหาวิทยาลัยนั้นมีการบัญญัติรับรองไว้เป็นกฎหมาย 4 ประการด้วยกันคือ 1) ด้านการเรียน
 การสอน 2) การเปลี่ยนแปลงหรือการปิดภาควิชารวมทั้งสถาบันวิจัย 3) การวางแผนทาง

¹⁰ Marjorie Reeves, The European University from Medieval Times.
 Tavistock Publications, London, 1969, pp.87-88.

¹¹ The International Encyclopedia of Higher Education, Volume 5
 G-I (Sanfrancisco, Washington, London, Jossey-Bass Publishers, 1978),
 pp.2344-2345.

การศึกษา 4) กระบวนการเลือกตั้งในมหาวิทยาลัย¹² มหาวิทยาลัยในฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Vest) ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย (Secretary of State for Universities) ในฝรั่งเศสอธิการบดี (Chancellors) จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลโดยตรง ปฏิบัติงานในด้านวิชาการและเป็นผู้ประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐมนตรีทบวงในฝรั่งเศสมีสภาเพื่อการศึกษาและวิจัยแห่งชาติ (National Council for Higher Education and Research) สภาเพื่อการศึกษาและวิจัยแห่งชาติมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีทบวงในด้านการช่วยเหลือทางการเงินและการบริหารตามกฎหมายปี 1968 มหาวิทยาลัยมีอิสระในการบริหารงาน¹³ คือ มหาวิทยาลัยเป็นองค์การมหาชนประเภทหนึ่ง มีส่วนราชการและมีใช้รัฐวิสาหกิจ

2.1.2 มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษ

การศึกษาขั้นอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร ได้เริ่มอย่างจริงจังเมื่อราวศตวรรษที่ 13 และ 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ดและเคมบริดจ์ตามลำดับ ถัดจากนั้นอีกประมาณสองร้อยปีได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นอีก คือ มหาวิทยาลัยเซนต์แอนดริว กลาสโกว์ อาเบอร์ดีน และเอดินเบออร์ก ในปี ค.ศ. 1836 การอุดมศึกษาในอังกฤษได้ก้าวหน้าไปอีกซึ่งเป็นครั้งสำคัญ กล่าวคือได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยลอนดอนขึ้น ในปี ค.ศ. 1975 มีมหาวิทยาลัยทั้งหมด 44 แห่ง¹⁴ มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษมีอิสระในการดำเนินงาน และได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาล ในด้านการบริหารกิจการภายในและการควบคุมนั้นผู้บริหารสูงสุดของ

¹²The International Encyclopedia of Higher Education, Volume 5 G-I (Sanfrancisco, Washington, London, Jossey-Bass Publishers, 1978), pp.1845.

¹³The International Encyclopedia of Higher Education, Volume 4 D-F (Sanfrancisco, Washington, London, Jossey-Bass Publishers, 1978), pp.1776.

¹⁴The International Encyclopedia of Higher Education, Volume 9 T-Z (Sanfrancisco, Washington, London, Jossey-Bass Publishers, 1978), pp.4199.

มหาวิทยาลัยได้แก่ อธิการบดี¹⁵ แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว อธิการบดีปฏิบัติหน้าที่ในด้านงานพิธีเท่านั้น งานที่รับผิดชอบในการบริหารมหาวิทยาลัยเป็นหน้าที่ของรองอธิการบดี การบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยดำเนินการในรูปของสภาหรือคณะกรรมการ มหาวิทยาลัยของรัฐได้รับเงินสนับสนุนส่วนใหญ่จากรัฐผ่านคณะกรรมการจัดสรรเงินทุนสำหรับมหาวิทยาลัย มีชื่อเรียกว่า The University Grants Committee (UGC) กล่าวคือระบบการศึกษาในประเทศอังกฤษ (รวมเวลส์) อยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติการศึกษาหลายฉบับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการศึกษาปี ค.ศ. 1944 ซึ่งระบุว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในทุก ๆ ท้องถิ่นของประเทศ จากพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการจัดตั้งกระทรวงศึกษาและวิทยาศาสตร์ที่มีรัฐมนตรีศึกษาเป็นคนที่รับผิดชอบ ทั้งนี้กระทรวงศึกษาและวิทยาศาสตร์ของอังกฤษมีหน้าที่ขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่มหาวิทยาลัยทั่วประเทศโดยมอบให้ University Branch ติดต่อกับ University Grants Committee เป็นผู้แจกจ่ายให้มหาวิทยาลัยต่อไป ทั้งนี้ University Branch จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการจัดสรรเงินสำหรับมหาวิทยาลัย (UGC) ทราบความต้องการของประเทศ เพื่อมหาวิทยาลัยจะได้ดำเนินการสนองความต้องการได้อย่างถูกต้อง หน้าที่สำคัญของ University Branch ก็คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินและพัฒนามหาวิทยาลัย

แต่เดิมรัฐบาลอังกฤษไม่เข้าแทรกแซงหรือควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย ต่อมาเมื่อมหาวิทยาลัยมีความจำเป็นต้องพึ่งรัฐบาลในเรื่องเงินมากขึ้น ก็ได้พยายามระมัดระวังมิให้เกิดการแทรกแซงในนโยบายของมหาวิทยาลัย แต่การที่รัฐบาลมีอำนาจสิทธิขาดแต่ผู้เดียวในการกำหนดจำนวนเงินให้แก่มหาวิทยาลัย จึงเกิดปัญหายุ่งยากในการประสานงาน จึงได้จัดให้มี Joint Principles ได้แก่ Buffer Committee และ Block Grants ซึ่งมีหน้าที่แนะนำรัฐบาลเกี่ยวกับจำนวนรวมของเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยพร้อมรับนโยบายของรัฐบาล เพื่อนำไปปรึกษาหารือกับมหาวิทยาลัยในการวางแผนพัฒนามหาวิทยาลัย แล้วนำเงินที่รัฐมอบให้ไปแจกต่อมหาวิทยาลัยโดยถือ Principle of General Grant แทน Grant for Specific Purposes โดยเหตุนี้จึงได้ตั้ง UGC ขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ทำให้เกิด

¹⁵The International Encyclopedia of Higher Education, Volume 4 D-F (Sanfrancisco, Washington, London, Jossey-Bass Publishers, 1978), pp.1776.

เสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษมีประสิทธิภาพและเจริญก้าวหน้า

องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดสรรเงินทุนสำหรับมหาวิทยาลัย (UGC) นั้น รัฐมนตรีศึกษา เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการโดยได้ปรึกษาหารือกับ Secretary of State for Scotland คณะกรรมการประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาต่าง ๆ กัน คณะกรรมการจัดสรรเงินทุนสำหรับมหาวิทยาลัย (UGC) ได้รับแต่งตั้งคราวละ 5 ปี การดำเนินงานของ UGC ให้ระบอบอนุกรรมการและ Panel ให้คำแนะนำ โดยตั้งคณะกรรมการประจำทุกสาขาวิชา¹⁶

ในการจ่ายเงินให้มหาวิทยาลัย คณะกรรมการจัดสรรเงินทุนสำหรับมหาวิทยาลัย (UGC) ให้เงินเป็นก้อน (Block Grants) อาจจะเป็น 3 ปี หรือ 5 ปี ต่อครั้ง ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการก้าวท้าวเสรีภาพและการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย คณะกรรมการจัดสรรเงินทุนสำหรับมหาวิทยาลัย (UGC) ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐควบคุมการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยก็โดยวิธีการตรวจสอบรายงานประจำปี ตลอดจนการตรวจเยี่ยมมหาวิทยาลัย

2.1.3 มหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา

ในสมัยที่สหรัฐอเมริกายังเป็นอาณานิคมของอังกฤษอยู่นั้น มหาวิทยาลัยเกิดจากความริเริ่มของนิายต่าง ๆ ในศาสนาคริสต์ เช่น มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ริเริ่มโดยนิกายพิวริตัน มหาวิทยาลัยวิลเลียมและแมรีโดยนิกายแองกัริกกัน มหาวิทยาลัยเยลโดยนิกายคองเกรจชันนอล ดังนั้นการควบคุมดูแลจึงอยู่ความรับผิดชอบของนิกายศาสนานั้น ๆ แม้ว่าในบางกรณีมหาวิทยาลัยเหล่านี้ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็ตาม¹⁷ ในศตวรรษที่ 19 ได้มีมหาวิทยาลัยแบบใหม่ขึ้นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแบบฉบับของอเมริกันโดยเฉพาะ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยที่มลรัฐจัดตั้งขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยของมลรัฐ (State University) มหาวิทยาลัยของมลรัฐไม่อยู่ในอาณัติของนิกายศาสนาใด ๆ ทั้งสิ้น คือ มหาวิทยาลัยนอร์ทคาโรไลนา

¹⁶ "รายงานการไปดูงานในประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศสและโอกินาาของคณะดูงาน เรื่องการวางแผนและพัฒนามหาวิทยาลัย," รายงานการสัมมนามหาวิทยาลัยครั้งที่ 2 การบริหารงานมหาวิทยาลัย (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 165.

¹⁷ เทอด สุปรีชากร, "ความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา," รวมบทความเกี่ยวกับการอุดมศึกษา เอกสารอัดสำเนา, หน้า 60.

ลักษณะของมหาวิทยาลัยมลรัฐ มีดังนี้คือ¹⁸

1. ตั้งขึ้นโดยมลรัฐและได้รับเงินอุดหนุนจากมลรัฐนั้น ๆ โดยตรง
2. ไม่อยู่ในอาณัติของลัทธิภิกษุศาสนาใด ๆ
3. มลรัฐมีส่วนในการเลือกและแต่งตั้งกรรมการมหาวิทยาลัย
4. ไม่เก็บค่าเล่าเรียน

ในช่วงศตวรรษที่ 19 นั้นเองได้เกิดมหาวิทยาลัยขึ้นอีกแบบหนึ่ง เรียกว่า Land Grant College อันเนื่องมาจากรัฐสภาได้อนุมัติกฎหมาย Morrill Act ในปี ค.ศ. 1862 ในสมัยของประธานาธิบดีลินคอล์น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มลรัฐต่าง ๆ จัดตั้งมหาวิทยาลัยของมลรัฐขึ้น เพื่อเปิดสอนวิชาการต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับวิชาเกษตรกรรมและกลศาสตร์¹⁹ โดยกฎหมายฉบับนี้รัฐบาลกลางได้มอบที่ดินในแต่ละรัฐให้กับมหาวิทยาลัย และยกผลประโยชน์จากที่ดินดังกล่าวให้แก่มหาวิทยาลัยเพื่อเป็นเงินทุนค่าใช้จ่ายอีกด้วย มหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นโดย Morrill Act หรือ Land Grant Act นี้ รับนักศึกษาทั่วไปและมีการขยายสาขาวิชาที่สอนและปรับปรุงวิชาการ โดยเอาแบบอย่างมาจากประเทศอื่น ๆ มลรัฐที่มีมหาวิทยาลัยของมลรัฐอยู่ก่อนแล้ว ก็ได้ยกที่ดินที่ได้รับจัดสรรมาให้เป็นสมบัติของมหาวิทยาลัยนั้น ๆ ไป บางมลรัฐก็ยกที่ดินให้แก่มหาวิทยาลัยเอกชนที่มลรัฐนั้น ๆ อุดหนุนอยู่ก่อนแล้ว เช่น Massachusetts Institute of Technology แห่งมลรัฐแมสซาชูเซตส์ และมหาวิทยาลัยคอร์เนลแห่งมลรัฐนิวยอร์ก ส่วนมลรัฐอื่น ๆ ก็ได้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่อีกต่างหาก ดังจะเห็นได้จากการที่มลรัฐในสหรัฐส่วนมากมีมหาวิทยาลัยของมลรัฐถึงสองมหาวิทยาลัย เช่น มลรัฐมิชิแกนมีมหาวิทยาลัยมิชิแกนที่เมืองแอนด์แบคส์ และมหาวิทยาลัยมิชิแกนสเตทที่เมืองอีสแลนซิง²⁰

¹⁸ เทอด สุปรีชากร, "ความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา," รวมบทความเกี่ยวกับการอุดมศึกษา เอกสารอัดสำเนา, หน้า 61.

¹⁹ Dean E. McHenry, Institutions of Higher Education in the USA Some Recent Development. (Tavistock Publications, London First Published, 1963), pp.125.

²⁰ เทอด สุปรีชากร, "ความก้าวหน้าของมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา," รวมบทความเกี่ยวกับการอุดมศึกษา เอกสารอัดสำเนา, หน้า 62.

ในปี ค.ศ. 1876 ได้มีมหาวิทยาลัยอีกแบบหนึ่งแตกต่างจากที่มีมาแต่เดิมคือ มหาวิทยาลัยจอห์นส์ ฮอปกินส์ ได้มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนระบบมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาให้เป็นมหาวิทยาลัยที่สมบูรณ์แบบ ทั้งนี้เนื่องจากมหาวิทยาลัยที่ก่อตั้งมาก่อน มหาวิทยาลัยจอห์นส์ ฮอปกินส์ เช่น ฮาร์วาร์ด เบล โคลัมเบีย มหาวิทยาลัยเหล่านี้เริ่มตั้งเป็นวิทยาลัย (College) ก่อนแล้วเติบโตเป็นมหาวิทยาลัยในภายหลัง แต่มหาวิทยาลัยจอห์นส์ ฮอปกินส์ ตั้งเป็นมหาวิทยาลัยเลยที่เดียวตามแบบอย่างเยอรมัน²¹ ด้วยเหตุนี้มหาวิทยาลัยจอห์นส์ ฮอปกินส์ จึงเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกในสหรัฐอเมริกาที่ตั้งขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยเลยที่เดียว

มหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาได้ยึดแนวแบบอย่างการบริหารกิจการภายในของมหาวิทยาลัยนับตั้งแต่มีการวางโครงการปกครองตนเองมีคณะกรรมการผู้พิทักษ์หรือคณะกรรมการดูแลมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาได้รับอิสรภาพปราศจากการแทรกแซงของรัฐ คณาจารย์ในมหาวิทยาลัยไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการ การรับบุคคลเข้าเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ หรือของเอกชนเป็นหน้าที่ของมหาวิทยาลัยเอง และมหาวิทยาลัยเป็นผู้รับผิดชอบต่อการจ้างทั้งหมด²²

ในด้านการเงินและงบประมาณที่ได้รับจากรัฐนั้น งบประมาณได้รับการจัดสรรไว้เป็นพิเศษ มหาวิทยาลัยนำเงินที่จัดสรรมาใช้จ่ายได้ตามความเหมาะสม รัฐบาลมลรัฐควบคุมการใช้จ่ายโดยวิธีการตรวจสอบภายหลังว่าการใช้จ่ายถูกต้องหรือไม่ มหาวิทยาลัยสามารถบริหารงานของมหาวิทยาลัยได้อย่างอิสระ โดยมีรัฐบาลกลางให้ความช่วยเหลือในด้านการเงินจากงบประมาณแผ่นดินที่ได้จัดสรรไว้เป็นพิเศษ รัฐต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการช่วยเหลือมหาวิทยาลัยทางด้านการเงินทั้งในด้านที่เป็นงบค่าใช้จ่ายดำเนินการ งบค่าใช้จ่ายในการค้นคว้าวิจัย และ

²¹มหาวิทยาลัยเยอรมันมีแนวคิดที่เห็นว่า สถาบันการศึกษาชั้นสูงที่แท้จริงนั้น ควรจะเป็นโรงงานสำหรับการค้นคว้าวิจัยอย่างเสรีมากกว่าอย่างอื่นใดทั้งสิ้น เน้นหนักไปในด้านแสวงหาความจริงโดยปราศจากพันธะใด ๆ โดยการวิจัยข้อมูลนั้นได้นำไปสู่การพัฒนา ความคิดที่ว่ามหาวิทยาลัยที่แท้จริงจะต้องทรงไว้ซึ่งเสรีภาพในการเรียนการสอนภายในขอบเขตที่จำกัดไว้โดยชัดแจ้ง และการศึกษาในระดับสูงจะต้องก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ

²²The International Encyclopedia of Higher Education, Volume 9 T-Z (Sanfrancisco, Washington, London, Jossey-Bass Publishers, 1978), pp. 4238-4240.

เงินค่าสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในด้านการตรวจสอบของรัฐ รัฐจะตรวจสอบที่เรียกว่า Post Audit²³

ประเภทของคณะกรรมการ Board ต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่วางแผนควบคุมประสานงาน การศึกษามหาวิทยาลัย มี 3 ประเภทดังนี้คือ²⁴

1. Board ประจำมหาวิทยาลัย แตกต่างกันไปตามแต่ละมหาวิทยาลัย เช่น ในมหาวิทยาลัยที่มีอิสระเต็มที่ สมาชิกของ Board ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับสถานะนิติบัญญัติของมลรัฐ โดยการขอให้อนุมัติงบประมาณที่มหาวิทยาลัยขอจาก มลรัฐเท่านั้น ไม่มีหน้าที่ต้องขอความเห็นชอบในนโยบายจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยหรือ รายงานผลงานต่อสถานะนิติบัญญัติแต่อย่างใด

2. Board ประเภทซึ่งทำหน้าที่วางแผนและ/หรือประสานงานมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วทั้งมลรัฐ Board ประเภทนี้จำแนกออกได้เป็น 3 ชนิดใหญ่ ๆ คือ

ก. Single Co-ordinating Governing Board ตั้งขึ้นในมหาวิทยาลัย ที่ไม่มี Board ประจำมหาวิทยาลัยของตนเอง เป็นการตั้งขึ้นโดยกฎหมายหรือธรรมนูญของรัฐมี สมาชิก 10-15 คน ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการมลรัฐ โดยความเห็นชอบของ State Senate ทำหน้าที่ตัดสินความต้องการของมลรัฐในเรื่องการศึกษาของมหาวิทยาลัยว่าควรเป็นแนวใด โดยการพิจารณางบประมาณที่มหาวิทยาลัยขอมา เสร็จแล้วนำเข้าชี้แจงต่อผู้แทนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ให้มลรัฐอนุมัติตามจำนวนที่ขอมา ขณะเดียวกัน Board ต้องรับผิดชอบต่อมลรัฐในการดูแลให้ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามโครงการซึ่งสอดคล้องกับนโยบายที่ Board ได้วางไว้

ข. The Liaison Co-ordinating Board เป็น Board ซึ่งตั้งขึ้นโดย กฎหมายหรือธรรมนูญของมลรัฐเพื่อเป็นกั้นชั้นระหว่าง Board ประจำมหาวิทยาลัยต่าง ๆ กับ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวกับอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารของมลรัฐ สมาชิกของ Board มี

²³ Post Audit เป็นการตรวจสอบการใช้งบประมาณภายหลังจากที่ได้ใช้เงินงบประมาณ นั้นไปแล้ว

²⁴ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานสภาการศึกษาแห่งชาติ, รายงาน การสัมมนาวิทยาลัย ครั้งที่ 2 การบริหารงานมหาวิทยาลัย (พระนคร: โรงพิมพ์สมาคม สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 160-163.

ประมาณ 7-18 คน ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าการมลรัฐ โดยความเห็นชอบของ State Senate ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาผู้ว่าการมลรัฐและ/หรือสำนักงานประมาณของมลรัฐ และ Board ประจํามหาวิทยาลัยต่าง ๆ วางแผน วางระบบการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นแนวทางให้เกิดความเจริญต่อการศึกษาระดับอุดมศึกษาของมลรัฐตลอดจน การศึกษาและประเมิณการของประมาณประจำปีของทุกมหาวิทยาลัย และเสนอแนะ ไปยัง สภามลรัฐเป็นแผนเดียวกันว่า แต่ละมหาวิทยาลัยควรจะได้รับเงินอุดหนุนในเรื่องใด เป็นจำนวนเท่าใด เป็นต้น

ค. Voluntary Co-ordination เป็นการประสานงานมหาวิทยาลัยที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือร่วมใจของมหาวิทยาลัยเอง โดยไม่มีกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญบังคับ เพื่อหาทางตกลงกันเองว่า มหาวิทยาลัยควรได้เงินงบประมาณเพียงใดในการของบประมาณ จาก State Legislature ก่อนการยื่นเสนอของประมาณของแต่ละมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ ยังร่วมมือกันศึกษาเรื่องที่เป็นปัญหาร่วมกัน เช่น ปัญหาการขยายตัวของนักเรียน นักศึกษา ความก้าวหน้าในสาขาวิชาต่าง ๆ โดยการวิจัยร่วมกัน เป็นต้น

3. Board ซึ่งทำหน้าที่วางแผนและ/หรือประสานงานมหาวิทยาลัยระหว่างมลรัฐ ในภาคเดียวกันของประเทศ เป็น Board ที่ทำหน้าที่ประสานงานมหาวิทยาลัยกับมลรัฐ ซึ่งเป็น การร่วมมือในรูป Compact หรือ Memorandum of Agreement ระหว่างมลรัฐต่าง ๆ ในภาคพื้นเดียวกันของประเทศ เช่น The Committee on Institutional Co-operation (CIC)., The Southern Regional Education Board (SREB)

SREB เป็นองค์การซึ่งตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการโดยการทำสัญญาร่วมกันระหว่าง มลรัฐทางภาคใต้ของสหรัฐ รวม 15 มลรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงการศึกษาระดับอุดมศึกษา ในบรรดามลรัฐสมาชิก โดยองค์การนี้ร่วมและประสานงานโดยตรงกับผู้ว่าการมลรัฐ Board of higher Education ประจํามลรัฐและกับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในมลรัฐสมาชิก

SREB ไม่มีอำนาจเหนือมลรัฐสมาชิกหรือสถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใด

2.2 มหาวิทยาลัยของรัฐภายใต้การบังคับบัญชา

การนิยามมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีลักษณะเป็นส่วนราชการนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะ นิยามเฉพาะมหาวิทยาลัยในประเทศไทยเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ที่ได้พิจารณามาตั้งแต่ต้น ปรากฏว่ามหาวิทยาลัยของรัฐมิได้มีสถานะเป็นส่วนราชการ การศึกษา ในหัวข้อนี้จึงศึกษาถึงมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทยที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ นับตั้งแต่

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ให้ยกฐานะโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2459 พร้อมทั้งโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมมหาวิทยาลัย ขึ้นอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงธรรมการ²⁵ มหาวิทยาลัยแห่งแรกของไทยมีฐานะเทียบเท่ากอง ในสังกัดกรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงมิได้มีสถานะเป็น องค์การมหาชน เช่นในประเทศฝรั่งเศส หรือมิได้มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของ มหาวิทยาลัยเช่นในประเทศอังกฤษ หรือสหรัฐอเมริกา มหาวิทยาลัยแห่งที่สองที่รัฐก่อตั้งขึ้น คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง โดยได้ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2476²⁶ โดยไดโอน คณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตลอดจนทรัพย์สินและงบประมาณของ คณะทั้งสองมาขึ้นต่อมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ในระยะเริ่มแรกที่ก่อตั้งนั้น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองมิได้มีสถานะเป็นส่วนราชการ แต่มีสถานะเป็นองค์การ มหาชนอิสระเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในประเทศฝรั่งเศส หรือกล่าวได้ว่ามหาวิทยาลัยมีความ เป็นอิสระ (Autonomy) เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ เมื่อเริ่มก่อตั้งสถานะของมหาวิทยาลัยเป็นอิสระจากระบบราชการ²⁷ ผู้ก่อตั้งมิได้จัด องค์การตามอย่างของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในขณะนั้นมีสถานะเป็นส่วนราชการสังกัด กรมมหาวิทยาลัย กระทรวงธรรมการมีผู้บัญชาการเป็นผู้บริหาร ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมือง พ.ศ. 2476 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองเป็นนิติบุคคล ผู้บริหารเรียกว่า ผู้ประศาสน์การ มหาวิทยาลัยอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะกรรมการ มหาวิทยาลัย ลักษณะอีกประการหนึ่งของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองได้แก่ เรื่อง รายได้ของมหาวิทยาลัย มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ระบุแหล่งเงินที่มหาวิทยาลัยได้รับจากรัฐบาลเป็นเงินอุดหนุน (Grants) อันแสดงสถานภาพอิสระ

²⁵ จุฬาลงกรณ์, มหาวิทยาลัย, ประวัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2459-2509

(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สมาคมนักเขียนแห่งประเทศไทย, 2510), หน้า 36-37.

²⁶ บุญเย็น วอทอง, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง สำนักวิจัย

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (เมษายน 2520), หน้า 39.

²⁷ ปฐม มณีโรจน์, "วิวัฒนาการและความเป็นอิสระของการจัดการอุดมศึกษาของ ไทย," ในที่ประชุมวิชาการเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารงานมหาวิทยาลัยไทย: อดีต ปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532, หน้า 15-16.

ของความ เป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยในระดับสูงแตกต่างจากส่วนราชการธรรมดาโดยทั่วไป แต่มีลักษณะทำนองเดียวกับองค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชนประเภทหนึ่ง แต่ต่อมาอีกประมาณ 19 ปีต่อมา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองได้เปลี่ยนฐานะเป็นส่วนราชการเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ที่รัฐได้ก่อตั้งขึ้นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2486²⁸ เช่น มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่รัฐบาลสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เล็งเห็นความสำคัญของการเกษตร จึงได้สนับสนุนให้รวมกิจการของวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ที่บางเขน เข้ากับโรงเรียนวนศาสตร์ที่จังหวัดแพร่ แล้วยกฐานะขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2486 และในระยะเวลาใกล้เคียงกับการก่อตั้งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์นั้น รัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ก่อตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นอีก 2 แห่ง คือ ได้ยกฐานะโรงเรียนศิลปากรขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยศิลปากร ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. 2486 ในเวลาเดียวกันก็ได้แยกคณะแพทยศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ออกมาตั้งเป็นมหาวิทยาลัยใหม่อีกแห่งหนึ่งในปี พ.ศ. 2486 โดยรัฐบาลได้เสนอพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ พ.ศ. 2486 มหาวิทยาลัยทั้งสามแห่งที่ก่อตั้งขึ้นต่างก็มีสถานะเป็นส่วนราชการ คือมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตรธิการ และมหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงวัฒนธรรม ดังนั้นจึงเห็นได้ว่านับตั้งแต่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ก่อตั้งขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของไทยจนกระทั่งได้มีการก่อตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นอีก 4 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ และมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตามลำดับมีเพียงมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เท่านั้นที่เริ่มต้นเป็นองค์การอิสระก่อนอีก 4 มหาวิทยาลัย มีฐานะเป็นส่วนราชการ แต่ถึงอย่างไรก็ตามต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2495 รัฐได้ตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495 กำหนดให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มีฐานะเป็นส่วนราชการ²⁹ เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ อีก 4 แห่ง และในช่วงเวลานั้นถึงแม้ว่า

²⁸ อ้นันต์ ศรีโสภาก, การวิเคราะห์จุดมุ่งหมายของมหาวิทยาลัยในประเทศไทย.

หน้า 46-49.

²⁹ มาตรา 4 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2495

มหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่ง จะเป็นของรัฐก็ตามแต่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งก็มีวิธีดำเนินงานแตกต่างกันออกไปตามแต่ต้นสังกัดจะกำหนด ทั้งนี้เนื่องจากมหาวิทยาลัยเหล่านี้มีสังกัดต่างกัันดังนี้คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์อยู่ในสังกัดกระทรวงเกษตร มหาวิทยาลัยศิลปากรอยู่ในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์อยู่ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เกิดเมื่อได้มีการปฏิวัติเมื่อปี พ.ศ. 2501 รัฐบาลได้ออคมหาวิทยาลัยทั้งห้าแห่งไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2506 ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่งนี้ เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นกรม³⁰ มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นในลำดับต่อมาเช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ต่างก็มีสถานะเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทั้งสิ้น

ส่วนราชการที่มีหน้าที่ควบคุมกิจการของมหาวิทยาลัย ได้แก่ สภาการศึกษาแห่งชาติที่ได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2502 เพื่อให้ทำหน้าที่ควบคุมกิจการของมหาวิทยาลัย แต่ต่อมามีแนวคิดเกี่ยวกับความต้องการแยกมหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ โดยมีนักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้จัดสัมมนาต่อเนื่องกัน 3 ครั้ง ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2507 ครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2510 และครั้งที่ 3 เมื่อปี พ.ศ. 2513³¹ ผลการสัมมนาทั้งสามครั้งได้ผลสรุปว่า มหาวิทยาลัยออกจากระบบราชการ มีฐานะที่ให้ชื่อว่า มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ดังนั้นต่อมาในปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้ปรับปรุงระเบียบบริหารราชการของประเทศ จึงได้กำหนดให้มีทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐอยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา³² และในเวลาต่อมาคณะปฏิวัติได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 320 ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐมีอำนาจควบคุมในด้านต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย 9 ประการด้วยกันดังนี้

³⁰ ก้าแห่ง พลังกุล, "การศึกษาขั้นมหาวิทยาลัย," บทความทางวิชาการรวมบทความเกี่ยวกับการอุดมศึกษา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า 7.

³¹ เกษม สุวรรณกุล, "ทิศทางของมหาวิทยาลัยไทย," เอกสารทางวิชาการ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2531, หน้า 17.

³² ข้อ 5 ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 25 กันยายน 2515.

1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษาในมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ

2) กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับหลักสูตรการศึกษาและแผนพัฒนามหาวิทยาลัย

3) เสนอแนะการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่มหาวิทยาลัย

4) กำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

5) ติดตามการประเมินผลการจัดการศึกษาและเป็นศูนย์ประสานด้านการจัดการศึกษาระหว่างมหาวิทยาลัย

6) พิจารณาเสนอการจัดตั้ง ยุบรวม ปรับปรุง และเลิกมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

7) พิจารณาอนุมัติการจัดตั้ง ยุบรวม และเลิกคณะภาควิชา หรือส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นในมหาวิทยาลัย และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

8) ส่งเสริมการวิจัยการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย เพื่อเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการศึกษาให้ก้าวหน้า

9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2520 มีการปฏิรูปของทบวงมหาวิทยาลัยใหม่ โดยแยกตัวพ้นออกมาจากสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นทบวงอิสระ และมีหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนด้วย และได้ตัดคำว่าของรัฐออกไป มีชื่อว่า ทบวงมหาวิทยาลัย หน้าที่หลักของทบวงมหาวิทยาลัย คือ เรื่องการกำหนดแผนการขยายตัวของมหาวิทยาลัย โดยทบวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้กำหนดแผน 5 ปี ของมหาวิทยาลัยให้สอดคล้องกับแผนของประเทศ

ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 และให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแทน และตามมาตรา 4 ของระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ได้กำหนดอำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ได้ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา ในระดับอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ

(2) กำหนดมาตรฐานและให้ความเห็นชอบหลักสูตรของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด และสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและวิทยาลัยเอกชน

(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) วินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด ที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ

(11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย

ดังนั้น หากพิจารณาจากอำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 โดยเฉพาะในมาตรา 4 เปรียบเทียบกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 320 ข้อ 2 แล้ว จะเห็นได้ว่า อำนาจของรัฐมนตรีในการควบคุมบังคับบัญชามหาวิทยาลัยได้อย่างกว้างขวางกว่าเดิมยิ่งขึ้น กล่าวคือตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้เพิ่มข้อความใน มาตรา 4 (4) และ (10) คือ มาตรา 4 (4) ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจ วางระเบียบปฏิบัติในกิจการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัยและสถาบันในสังกัด และใน (10) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจ วินิจฉัยสั่งการเพื่อยับยั้งหรือยุติการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย และสถาบันในสังกัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคง หรือความปลอดภัยของประเทศ

ดังนั้นการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ฉบับนี้ ยิ่งทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย เป็นไปในลักษณะของการควบคุมบังคับบัญชามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในมาตรา 4 (10) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยสามารถออกคำสั่งให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติ ยกเลิก คำสั่งของมหาวิทยาลัย หรือสั่งการให้มหาวิทยาลัยปฏิบัติภารกิจใด ๆ ก็ได้ ตามแต่รัฐมนตรีฯ จะเห็นสมควร ลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามลักษณะเช่นเดียวกับรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชากรมทั่ว ๆ ไปนั่นเอง ดังนั้นการที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยจะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับเช่นเดียวกับกรมทั่ว ๆ ไป ซึ่งจะได้พิจารณาหลักสากลทั่ว ๆ ไป ในการจัดองค์กรมหาวิทยาลัยกับการจัดทำบริการสาธารณะต่อไป

2.3 มหาวิทยาลัยกับการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ

การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น รัฐจะต้องจัดทำหรือดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐ ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวนี้จะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศ สำหรับแนวนโยบายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปี พ.ศ. 2521 ในหมวดที่ 5 ตั้งแต่มาตรา 53 ถึงมาตรา 73 ได้บัญญัติถึงแนวนโยบายในด้านต่าง ๆ ที่รัฐต้องจัดทำและโดยเฉพาะในมาตรา 60 ได้บัญญัติถึงแนวนโยบายในการจัดการศึกษาของรัฐได้ดังนี้

"รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพ ตามความเหมาะสมและความต้องการของประเทศ

การจัดระบบการศึกษอบรมเป็นหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

รัฐพึงช่วยเหลือผู้ยากไร้ให้ได้รับทุน และปัจจัยต่าง ๆ ในการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพ

การศึกษอบรมภาคบังคับในสถานศึกษาของรัฐ จะต้องจัดให้โดยไม่เก็บค่าเล่าเรียน การศึกษอบรมขั้นอุดมศึกษา รัฐพึงจัดให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ"

ตามแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องการจัดการศึกษาดังกล่าวจะถูกขยายความ และนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติ โดยกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละฉบับของรัฐบาล และตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 - 2534) ในส่วนของแผนพัฒนาการศึกษาได้กำหนดวัตถุประสงค์และนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการด้านอุดมศึกษา ดังนี้

วัตถุประสงค์

"เพื่อพัฒนาการอุดมศึกษาโดยมุ่งให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินการผลิตบัณฑิต วิจัย บริการทางวิชาการแก่สังคม และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ" จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการศึกษาสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทุก ๆ ฉบับ

นโยบาย

1. ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ มีคุณธรรมและจรรยาบรรณที่พึงประสงค์ สามารถปรับตัวให้เข้ากับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม และให้มีความสามารถในการสร้างงานและประกอบอาชีพอิสระได้
 2. ส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชน จัดการเรียนการสอนในระดับบัณฑิตศึกษา และที่เหมาะสมกับความต้องการด้านพัฒนาวิชาการของประเทศตามความพร้อมของสถาบัน โดยเน้นคุณภาพมากกว่าปริมาณ
 3. ให้ความสำคัญในการผลิตบัณฑิตในสาขาที่มีความสำคัญต่อการดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของประเทศและการพัฒนาวิชาการ
 4. ปรับปรุงหลักสูตรให้มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องทันแก่การเปลี่ยนแปลงและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ตลอดจนให้มีความสมดุลระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติ
 5. ปรับปรุงคุณภาพอาจารย์และบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะเน้นประสิทธิภาพการสอนและการวิจัยของอาจารย์ และเพิ่มสัดส่วนวุฒิของอาจารย์ สนับสนุนให้มีบุคลากรอย่างเพียงพอ ตลอดจนให้มีโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงานทัดเทียมกัน
 6. ส่งเสริมการแต่งตั้งข้าราชการไทย การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยและการปรับปรุงระบบสารสนเทศ และห้องสมุดของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการจัดการศึกษาและการวิจัยอย่างเพียงพอ
 7. ปรับปรุงระบบบริหารของสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับปรุงโครงสร้างการได้มาซึ่งผู้บริหารระดับต่าง ๆ และการปรับปรุงกฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนาการอุดมศึกษา
 8. เร่งรัดให้มีการจัดทำแผนหลักระยะยาว เพื่อการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ โดยคำนึงถึงกำลังทรัพยากรและความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดจนทางมีส่วนร่วมของท้องถิ่น
- การดำเนินการของรัฐในส่วนของการศึกษาระดับอุดมศึกษา หรือระดับมหาวิทยาลัย ตั้งแต่ระดับแนวนโยบายแห่งรัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษา

ระดับอุดมศึกษาขึ้น จัดเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ³³ นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2507 - 2509) เป็นต้นมาขึ้น เน้นไปทางด้านผลิตนักศึกษาในอาชีพแขนงต่าง ๆ ให้เพียงพอต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และมีนโยบายขยายการศึกษาระดับอุดมศึกษาไปยังส่วนภูมิภาคต่าง ๆ โดยจัดตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคต่าง ๆ ขึ้น แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับต่อ ๆ มา ก็ต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเช่นกัน³⁴ และสำหรับแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาฉบับที่ 6 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2530 - 2534) นั้น ทบวงมหาวิทยาลัยเป็นผู้กำหนดภารกิจหลักให้กับของมหาวิทยาลัย เช่นภารกิจทางด้านการผลิตบัณฑิต การวิจัย การบริการวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมอย่างต่อเนื่องกับการดำเนินงานในแผนพัฒนาการศึกษาระดับที่ 5 และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดนโยบายไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาฯ ว่าให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่อยู่ในกำกับสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างอิสระ มีความคล่องตัวในการบริหารและมีเสรีภาพทางวิชาการมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า ตราบใดที่มหาวิทยาลัยของรัฐยังคงมีสถานะทางกฎหมายเป็นส่วนราชการ การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ความเป็นอิสระ ความคล่องตัวในการบริหารยังไม่อาจเป็นจริงได้

ตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 60 ที่กำหนดให้รัฐจัดการศึกษาขั้นอุดมศึกษา โดยให้สถานศึกษาดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ ในแผนพัฒนาการศึกษา แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นเอกสารกำหนดแนวทางการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ที่รัฐจะต้องนำไป

³³ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534), (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529), หน้า 1.

³⁴ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534), (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2529), หน้า 18.

ดำเนินการ ตลอดจนแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของทบวงมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้มหาวิทยาลัยดำเนินการตามโครงการในแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา กิจกรรมทุกระดับ ตั้งแต่แนวนโยบายแห่งรัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของ ทบวงมหาวิทยาลัยจึงถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการหรือจัดทำ และรัฐจัดการศึกษาในระดับนี้ในรูปแบบของมหาวิทยาลัย ดังนั้น การจัดการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษาส่วนใหญ่รัฐจัดอยู่ในรูปแบบของมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจึงเป็นรูปแบบของการจัดทำบริการสาธารณะประเภทหนึ่งซึ่งรัฐต้องจัดทำ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน

2.3.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

คำว่า "บริการสาธารณะ" สามารถจะพิจารณาได้สองนัย กล่าวคือ ตามนัยของทฤษฎีกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส และตามนัยที่เป็นจริงตามหลักกฎหมายปกครองไทย เหตุที่หยิบยกเอาทฤษฎีกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสมาพิจารณา ก็ด้วยเหตุที่ประเทศฝรั่งเศสได้มีการพัฒนากฎหมายปกครองไปเป็นอย่างมาก และรูปแบบการปกครองมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย

2.3.1.1 ความหมายตามทฤษฎีกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส

เนื่องจากการพัฒนากฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศส เป็นไปอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18³⁵ ประเทศฝรั่งเศสได้จัดระบบศาลเป็นระบบศาลคู่กล่าวคือถ้าเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายเอกชนให้ชั้นศาลยุติธรรม ถ้าเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนให้ชั้นศาลปกครอง ประเทศฝรั่งเศสจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดขอบเขตของศาลปกครองให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ใช้สิทธิทางศาลทราบว่า ตนจะนำคดีขึ้นฟ้องร้องในศาลใด ในชั้นต้นนั้น ศาลปกครองจะเกี่ยวข้องเฉพาะในคดีที่มีการกระทำที่ใช้อำนาจมหาชนเท่านั้น การกำหนดดังกล่าวทำให้ศาลปกครองมีอำนาจจำกัดมาก ฝรั่งเศสจึงได้ขยายขอบอำนาจของศาลปกครองออกไปโดยให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีที่รัฐต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน เช่นตามทฤษฎีรัฐลูกหนี้ (L'Etat De'biteur)³⁶ ที่ห้ามศาลยุติธรรมพิจารณาคดีที่รัฐ (ยกเว้นองค์การ

³⁵ โทคิน พลกุล, "ปัญหาขั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2: คดีปกครองในฝรั่งเศส,"

เอกสารคำบรรยายวิชา น.741 (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 99.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

ปกครองท้องถิ่น) ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงิน และนับตั้งแต่ช่วงกลางศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา ฝรั่งเศสมีการพัฒนาองค์กรของทางฝ่ายปกครองที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก เช่น การศึกษา การประชาสัมพันธ์ การจัดจำหน่ายเชื้อเพลิงและกระแสไฟฟ้าให้กับประชาชน กิจกรรมเหล่านี้รัฐจัดทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งเป็นกิจกรรมที่แตกต่างจากการดำเนินการของรัฐในอดีตที่จัดทำเฉพาะด้าน เช่น การป้องกันการรุกรานจากรัฐอื่น การรักษาความสงบภายในและการทะเลาะวิวาท กิจกรรมที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้ รัฐมีความมุ่งหมายเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม การดำเนินการจึงต้องยึดถือหลักการขั้นมูลฐาน 3 ประการ คือ หลักการว่าด้วยความต่อเนื่อง หลักการว่าด้วยการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ และหลักการว่าด้วยอำนาจพิเศษ (ความเหนือกว่า) เกินกว่าเอกชนทั่วไป³⁷ กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ (Service Public) อำนาจของศาลปกครองฝรั่งเศสจึงขยายออกไปอีก กล่าวคือขยายไปถึงกิจการที่เป็นบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง เช่น กิจการไปรษณีย์ การไฟฟ้า การรถไฟ อันเป็นกิจการในทางเทคนิคและทางเศรษฐกิจก็ตาม และเป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ ก็มีการตราออกมาเป็นกฎหมายตามหลักกฎหมายมหาชน รวมทั้งมีการบริหารในลักษณะผูกขาดและใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ความหมายและขอบเขตของบริการสาธารณะจึงมีความแตกต่างจากองค์กร หรือสถาบันของเอกชนอย่างชัดเจน นั่นคือ ถ้ากิจการใดเป็นบริการสาธารณะ เมื่อเกิดกรณีพิพาทจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ต่อมาเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ในปี ค.ศ. 1914 - 1918 รัฐมีความจำเป็นต้องเข้าไปดำเนินกิจกรรมในทางเศรษฐกิจมากขึ้น เช่น การจัดหาเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นสำหรับประชาชน และแม้ต่อมาภายหลังที่สงครามยุติแล้วก็ตามก็ยังเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจที่รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจกรรมที่สำคัญ ๆ ที่เอกชนไม่อาจทำได้ เช่น การรถไฟ รวมทั้งรัฐได้เข้ามาแทรกแซงกิจกรรมทั้งในด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม การจัดตั้งองค์กรเหล่านี้รัฐพยายามจัดระเบียบวิธีการดำเนินงานให้เหมือนกับเอกชนมากที่สุด เพื่อให้เกิดความคล่องตัว กิจกรรมเหล่านี้รัฐ (ฝรั่งเศส) ได้แยกเป็นประเภทบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า ออกจากบริการสาธารณะที่มีมาแต่เดิม (ที่เรียกว่าบริการสาธารณะทางปกครอง) กล่าวคือ ถ้าเป็นบริการสาธารณะทางปกครองเมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้นก็อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และ

³⁷ อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, คำสอนวิชากฎหมายปกครองเปรียบเทียบและพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 34-35.

ถ้าเป็นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า เมื่อเกิดกรณีพิพาทขึ้นอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม นักกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสได้มีการเสนอทฤษฎีบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อต้องการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลปกครองกับศาลยุติธรรม การค้นหาความหมายคำว่า บริการสาธารณะ ก็เพื่อค้นหาว่ากิจกรรมใดที่เป็นบริการสาธารณะทางปกครอง นอกจากนี้ ฝรั่งเศสยังได้แยกประเภทบริการสาธารณะตามหลักประเภทหนึ่งคือ บริการสาธารณะทางสังคม ศาสตราจารย์ Andre de Laubadere ให้คำนิยาม บริการสาธารณะทางสังคมไว้ว่า หมายถึง "บริการสาธารณะที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการทางสังคมแก่ผู้รับบริการ กล่าวคือ เป็นการให้ หลักประกันแก่กลุ่มประชาชนที่อยู่ในฐานะเสี่ยงเปรียบต่อความเสี่ยงต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากสภาพทางสังคมของเขาเหล่านั้น"³⁸ บริการสาธารณะทางสังคมยังแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกคือ บริการสาธารณะทางสังคมสหคณาณบคจกรรมเอกชน เพื่อมกรณพินพาทเกิดขึ้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ส่วนประเภทที่สองคือ บริการสาธารณะทางสังคมที่เกี่ยวพันกับกฎหมายเอกชน (มีการจัดการบริหารแบบเอกชน) อยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลยุติธรรม

ดังนั้น การให้ความหมายคำว่าบริการสาธารณะตามกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสจึงมีอาจให้คำนิยามได้อย่างชัดเจน แม้ปัจจุบันสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐหรือศาลสูงสุดแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ยังเป็นองค์กรสูงสุดที่จะวินิจฉัยว่ากิจกรรมใดของฝ่ายปกครองเป็นบริการสาธารณะหรือไม่

2.3.1.2 ความหมายตามกฎหมายปกครองของไทย

ตามหลักของกฎหมายปกครองไทย ถือว่ากฎหมายปกครองเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนที่วางระเบียบบังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองของรัฐ และการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งวางหลักความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน³⁹

³⁸ โกลิน ฟลกุล, "ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2: คดีปกครองในฝรั่งเศส," เอกสารคำบรรยายวิชา น.741, หน้า 131.

³⁹ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 2.

จากคำนิยามข้างต้นจึงพิจารณาได้ว่า กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการวางระเบียบในเรื่องบริการสาธารณะ และวิธีจัดทำบริการสาธารณะ ความหมายของคำว่า บริการสาธารณะในประเทศไทยแตกต่างจากกรณีของประเทศฝรั่งเศส กรณีของฝรั่งเศสการค้นหาคำความหมายของคำบริการสาธารณะ ก็เพื่อสะดวกในการนำคดีขึ้นสู่ศาล แต่ในกรณีของประเทศไทยมีความหมายเพื่อแยกว่ากิจการใด เป็นกิจการที่รัฐจัดทำหรือรัฐมีอำนาจครอบงำหรือไม่เท่ากัน

ท่านศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำนิยามของบริการสาธารณะไว้ดังนี้⁴⁰ "บริการสาธารณะ หมายความว่า กิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน" มีข้อที่น่าสังเกตว่า การให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่าบริการสาธารณะตามหลักกฎหมายปกครองของไทย ไม่มีความยุ่งยาก หรือ ไม่มีลักษณะพลวัตตามความหมายที่มีการถกเถียงกันในฝรั่งเศส⁴¹ จากคำนิยามข้างต้นได้มีการแยกลักษณะสำคัญของคำว่าบริการสาธารณะออกได้ 5 ประการ⁴² คือ

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจ หรือในความควบคุมของฝ่ายปกครอง
2. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์ ในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
3. การจัดระเบียบ และวิธีการจัดทำบริการสาธารณะย่อมจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอ โดยบทกฎหมาย
4. บริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการอยู่เป็นนิจและโดยสม่ำเสมอ ไม่มีการหยุดชะงัก
5. เอกชนย่อมได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน

⁴⁰ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 79.

⁴¹ โทคิน พลกุล, "ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2: คดีปกครองในฝรั่งเศส," เอกสารคำบรรยายวิชา น.741, หน้า 101-108.

⁴² ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 81-85.

จากคำนิยามและลักษณะของบริการสาธารณะตามหลักกฎหมายปกครองไทย ไม่ได้ชี้ให้เห็นว่าวิธีการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง กับกรณีที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนจัดทำ มีความแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งถ้าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำฝ่ายปกครองจะต้องใช้วิธีการตามกฎหมายมหาชน ที่เรียกว่า อำนาจมหาชน หรืออำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง⁴³ ดังนั้น คำนิยามและลักษณะบริการสาธารณะตามกฎหมายปกครองไทยก็เพื่อจะแบ่งแยกให้เห็นว่า กิจกรรมใดที่รัฐต้องจัดทำ และถ้ารัฐจะมอบหมายให้เอกชนจัดทำรัฐจะต้องเข้าไปควบคุม หรือรัฐให้สัมปทานกับเอกชนไปจัดทำ และในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้นผูกพันอยู่กับหลักกฎหมายปกครองทั้งในแง่รูปแบบและวิธีการควบคุมไว้หลายระดับด้วยกัน

2.3.2 หลักกฎหมายปกครองกับการจัดทำบริการสาธารณะ

ในการดำเนินการกิจการต่าง ๆ ที่เป็นไปเพื่อสาธารณะประโยชน์นั้น รัฐหรือฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบ และบริการสาธารณะเป็นรูปแบบหนึ่งของการดำเนินการกิจการของฝ่ายปกครอง ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น รัฐยังกำหนดรูปแบบและวิธีการเข้าไปดำเนินการควบคุม ดูแลองค์กรและเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองแตกต่างกัน การดำเนินการ การควบคุมดูแล ดังกล่าวก็คือ หลักกฎหมายปกครอง และเนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว หลักเกณฑ์โดยสากลแล้ว หลักกฎหมายปกครองที่ใช้กับรัฐเดี่ยวมี 2 หลัก คือ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) และหลักกระจายอำนาจ (Decentralization) ซึ่งในความหมายของกฎหมายปกครองไทยคือ หลักการจัดระเบียบบริหารราชการมีดังนี้คือ

2.3.2.1 หลักการรวมอำนาจการปกครอง

หลักการรวมอำนาจเป็นวิธีการดำเนินการ การควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁴³ อำนาจมหาชนมีลักษณะสำคัญ ๆ 3 ประการ คือ

1. สามารถใช้อำนาจบางอย่างที่เอกชนไม่มีสิทธิที่จะใช้ เช่น การออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียว
2. สามารถดำเนินการบังคับให้ เห็นไปตามคำสั่งได้เอง โดยไม่ต้องขออำนาจจากศาล
3. ทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครองได้รับความคุ้มครองพิเศษกว่าของเอกชน

ที่เรียกว่า วิธีจัดระเบียบบริหารราชการ หรือการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น ในรัฐเดี่ยว มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งส่วนใหญ่จะรวมอำนาจไว้ในเมืองที่เป็นเมืองหลวงของรัฐนั้น ๆ และถึงแม้ในท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ฝ่ายปกครองส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐออกไปประจำยังท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในรัฐ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการใด ๆ จะต้องเสนอรายงานไปยังส่วนกลางให้เป็นผู้วินิจฉัยสั่งการทั้งหมด แต่การรวมอำนาจในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน จึงมีการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการในบางเรื่องที่มีใช่เป็นเรื่องนโยบายไปให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ส่งไปประจำในท้องถิ่นเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการแทน หลักการรวมอำนาจจึงสามารถทำได้ 2 ลักษณะ คือการรวมอำนาจในส่วนกลางและการแบ่งอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น

(1) การรวมอำนาจในส่วนกลาง

ในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐต้องจัดทำ หรือเรียกว่าเป็นบริการสาธารณะทางปกครอง⁴⁴

บริการสาธารณะทางปกครองสำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น รัฐได้จัดโครงสร้างเป็น กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พุทธศักราช 2515 กล่าวคือ ในข้อ 3 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ตามหลักการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางตาม (1) นั้น มีลักษณะที่สำคัญ คือ

- องค์การและเจ้าหน้าที่ในด้านป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในขึ้นตรงต่อส่วนกลาง

- ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การต่าง ๆ เป็นไปในลักษณะบังคับบัญชา

⁴⁴ บริการสาธารณะทางปกครองนั้น มีลักษณะเฉพาะคือ มีการใช้อำนาจมหาชน การบรรจุแต่งตั้ง การให้ออก อยู่ภายใต้กฎหมาย และทรัพย์สินขององค์การมีสิทธิพิเศษกว่าทรัพย์สินของเอกชนทั่วไป

หน่วยงานที่เหนือกว่า สามารถแก้ไข เปลี่ยนแปลง ยกเลิก การดำเนินการของหน่วยงานที่ต่ำกว่า
 การปกครองในลักษณะนี้ เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การรวมศูนย์อำนาจการ
 ปกครอง⁴⁵ (Concentration)

(2) การแบ่งอำนาจให้ส่วนท้องถิ่น

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ประกอบกับพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น
 พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กล่าวคือ ตามข้อ 47 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 นั้น
 กำหนดให้จัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกเป็นจังหวัดและอำเภอ ส่วนหน่วยงานที่มี
 ฐานะรองลงมาได้แก่ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านนั้น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ข้อ 63
 บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยปกครองท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ.
 2457 องค์การที่ทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญในส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดและอำเภอ
 ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลางไปปฏิบัติ โดยให้มีอำนาจ
 บริหารบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางและมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้งข้าราชการของส่วนกลาง
 ตามที่หัวหน้าหน่วยงานในส่วนกลางจะมอบหมาย⁴⁶ เมื่อพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
 บริหารราชการแผ่นดินแล้วจะเห็นได้ว่า ในส่วนของการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
 เป็นการนำเอาหลักการปกครองในลักษณะแบ่งอำนาจ หรือการกระจายการรวมศูนย์อำนาจ⁴⁷
 อันเป็นการโอนอำนาจการตัดสินใจในระดับหนึ่ง ไปให้กับองค์กรของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะ
 แต่เจ้าหน้าที่ระดับสูงยังคงได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางอยู่เช่นเดิม

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย จังหวัดและอำเภอ ซึ่งตาม
 กฎหมายกำหนดให้จังหวัดเป็นนิติบุคคล ส่วนอำเภอเป็นหน่วยงานที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่เป็น
 หน่วยงานปกครองหรือองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะรองลงไปจากจังหวัด ลักษณะการจัดทำ
 บริการสาธารณะที่จัดเป็นราชการส่วนภูมิภาคตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 เป็นการจัดทำที่
 ยังมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจการปกครองไว้ในส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในฐานะ

⁴⁵ โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ," เอกสารประกอบ
 การสัมมนาเรื่องหลักกฎหมายปกครอง มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2528, หน้า 1.

⁴⁶ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 53.

⁴⁷ โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ," เอกสารประกอบ
 การสัมมนาเรื่องหลักกฎหมายปกครอง มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2528, หน้า 5.

ตัวแทนของส่วนกลางโดยให้มีอำนาจปกครองบังคับบัญชา เฉพาะข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาค เท่านั้น⁴⁸ หน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่จัดตั้งขึ้นในส่วนภูมิภาค เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกระทรวง กรมในส่วนกลาง สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเอกเทศการแบ่งอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคในปัจจุบันนั้น ส่วนกลางยังคงหวงอำนาจไว้ ทั้ง ๆ ที่ในสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะของการแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค จึงควรมีการมอบอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งการให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2.3.2.2 หลักการกระจายอำนาจ

การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่เรียกว่า เป็นหลักการรวมอำนาจนั้น โดยทั่ว ๆ ไป รัฐเดี่ยวจะใช้กับการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง ส่วนหลักการกระจายอำนาจนั้น รัฐจะใช้วิธีการกระจายอำนาจทั้งในรูปแบบของการกระจายอำนาจทางปกครอง และการกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือบริการ ท่านศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายของการกระจายอำนาจไว้ว่า "การกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีคามอิสระพอสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมอบอำนาจหน้าที่บางอย่างในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์การแห่งราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือองค์การนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมเท่านั้น"⁴⁹ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.โกศล พลกุล ให้ความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจนั้น เป็นเรื่องที่รัฐได้ออนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปให้แก่บุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชน เพื่อดำเนินการหรือจัดทำกิจกรรมบางอย่าง โดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการดังกล่าว⁵⁰

⁵⁰โกศล พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง 6 (สิงหาคม 2530): 287.

⁴⁸ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ข้อ 53 (7).

⁴⁹ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 129.

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานที่จัดทำบริการสาธารณะในลักษณะของการกระจายอำนาจมีองค์การที่จัดทำแยกได้เป็นสองรูปแบบ คือ ถ้าส่วนกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น โดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางเขตแดน แต่ถ้าเป็นกรณีที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้องค์การใดองค์การหนึ่งให้จัดทำบริการสาธารณะในกิจการใดกิจการหนึ่ง โดยไม่ได้ยึดถือเขตแดนเป็นเครื่องกำหนดอำนาจหน้าที่ แต่อาจจัดทำได้ทั่วทั้งประเทศหรือเฉพาะในเขตใดเขตหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การนั้น ๆ องค์การในลักษณะนี้ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือบริการ

ดังนั้นเมื่อพิจารณาองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบขององค์การกระจายอำนาจจึงแยกออกเป็น 2 รูปแบบ คือ องค์การกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางเขตแดน และองค์การกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือบริการ

(1) องค์การกระจายอำนาจทางปกครองหรือทางเขตแดน

การจัดทำบริการสาธารณะในลักษณะขององค์การกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) นั้น เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ โดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการจัดการควบคุมของรัฐหรือส่วนกลางเป็นไปในลักษณะของการควบคุมกำกับ หัวหน้าองค์กร ผู้บริหารองค์กรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น ในบางประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศฝรั่งเศส การกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครอง หรือรัฐได้โอนอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองไปให้นิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชน^{๕๑} นิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส นอกจากรัฐแล้วมีอีก 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ องค์การปกครองท้องถิ่น (Collectivités Territoriales) และองค์การมหาชน (Etablissements Publics) สำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นหรือองค์การปกครองทางเขตแดน อันเป็นองค์การกระจายอำนาจทางปกครองนั้น แบ่งออกเป็น คอมมูน (Communes) จังหวัด (de'partements) จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล (Territoires d' outre mer) สถานะขององค์การกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือ

^{๕๑} สุภาพ สุจิตตพงศ์, "การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 27.

องค์การปกครองทางพื้นที่ มีลักษณะดังนี้คือ

- (1) มีองค์การบริหาร (นิติบัญญัติและบริหาร) ที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตพื้นที่
- (2) มีความเป็นอิสระ (ซึ่งที่สำคัญ คือ ความเป็นอิสระในทางการคลังและการบริหาร)
- (3) อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ

สำหรับประเทศไทยพิจารณาเทียบเคียงกับคอมมูนจังหวัดของฝรั่งเศสแล้วเทียบได้กับเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาลส่วนกรุง เทพมหานครและเมืองพัทยา นั่นถือว่าเป็นองค์การปกครองทางเขตแดนแบบพิเศษ ดังนั้น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาลกรุง เทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางเขตแดน ข้อสังเกตสำหรับประเทศไทยก็คือ กรณีของจังหวัดอำเภอ เป็นองค์กรของส่วนกลางในรูปแบบขององค์การรวมอำนาจการปกครองที่รับมอบอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลาง

(2) องค์กรกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือบริการ

รัฐสมัยใหม่ที่มีภารกิจหรือบริการสาธารณะที่จะต้องจัดทำเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งแต่เดิมนั้น รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของส่วนราชการ แต่เมื่อรัฐมีหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม วัฒนธรรม และการส่งเสริมสวัสดิภาพให้กับประชาชน การดำเนินกิจการในรูปแบบขององค์กรราชการ ซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ยุ่งยาก มีการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน แต่ในเวลาเดียวกันภารกิจของฝ่ายปกครองที่เพิ่มมากขึ้น ต้องการความคล่องตัวในการบริหาร นั่นคือต้องการมีความเป็นอิสระ (autonomy) ในระดับหนึ่งองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นให้มีความแตกต่างไปจากส่วนราชการนั้น โดยปกติจะเป็นองค์กรที่มีภารกิจเฉพาะหรือเรียกว่า เป็น เรื่องประโยชน์พิเศษ หรือมีวัตถุประสงค์พิเศษ การจัดทำบริการสาธารณะก็เป็น ไปในรูปแบบพิเศษแตกต่างจากส่วนราชการที่มีมาแต่เดิม การควบคุมดูแลระหว่างรัฐกับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้ จึงต้องแตกต่างไปจากที่รัฐควบคุมส่วนราชการ กล่าวคือ เป็น ไปในลักษณะที่เรียกว่าการกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค (de'centralisation par service ou technique) การกระจายอำนาจทางบริการ

⁵² โกลิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 281.

เป็นการมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้องค์การมหาชน (e'tablissements publics) จัดทำ⁵³ การกิจเฉพาะหรือประโยชน์พิเศษที่รัฐเข้าไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ในปัจจุบันนี้มีหลายประเภทด้วยกัน เช่น โทรศัทพ์ โรงพยาบาล รถไฟ ไฟฟ้า มหาวิทยาลัย กิจการเหล่านี้เป็นกิจการเฉพาะที่มีลักษณะแตกต่างจากการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของราชการ การพิจารณาถึงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยวนั้น ถ้ารัฐมิได้จัดทำในรูปแบบของราชการแล้ว รัฐจะจัดทำในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ หรือ องค์การมหาชนอื่น ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงนำเอาการจัดตั้งองค์การมหาชนในฝรั่งเศสมาพิจารณา เฉพาะเพียง 2 รูปแบบ ทั้งนี้ในฝรั่งเศสมีองค์การมหาชนที่มีความหลากหลายมาก คือรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนอื่นที่ไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ ประเทศฝรั่งเศสมีการพัฒนาองค์การมหาชนไปอย่างมาก กล่าวคือรัฐจะจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทใดขั้นต้นก็ย่อมแล้วแต่ความเหมาะสมหรือความจำเป็น องค์การมหาชนอาจจะจัดตั้งขึ้นอย่างถาวรหรือชั่วคราว เพื่อกิจการใดกิจการหนึ่งแล้วยุบเลิกเมื่อ กิจการนั้นสิ้นสุดลงก็ได้⁵⁴ เช่น ฝรั่งเศสได้จัดตั้งองค์การมหาชนเป็นองค์กรรับผิดชอบในการไป ร่วมงานแสดงสินค้า (Exposition) ระดับโลกที่จัดขึ้นในประเทศต่าง ๆ (แคนาดา เบลเยียม ญี่ปุ่น ฯลฯ) แทนที่จะให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนอื่น ๆ หรือเอกชนไปร่วม โดยรัฐเป็นผู้ประสานงาน ฝรั่งเศสก็ตั้งนิติบุคคลมหาชนในรูปขององค์การมหาชนขึ้นเพื่อเป็น องค์การบริหารและประสานงานในเรื่องนั้น ๆ แทนทุก ๆ องค์กรที่เกี่ยวข้อง องค์การมหาชน ที่ฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้นมีหลายประเภทแล้วแต่ความมุ่งหมายที่จัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ ขึ้น เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และด้านการศึกษาปกครอง ลักษณะที่สำคัญ ๆ ขององค์การมหาชน มีดังต่อไปนี้คือ

1) มีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนนอกเหนือจากรัฐ และนอกเหนือจาก องค์กรปกครองท้องถิ่น เหตุที่รัฐจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นในระยะแรก ๆ โดยให้มีฐานะเป็น นิติบุคคลก็เพื่อจะ ได้รับบริจาคทรัพย์สินได้โดยตรง และเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินการบริการ

⁵³ โกลิน ฟลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 304.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 310.

สาธารณชนได้ด้วยตนเอง^{๕๕} ตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1958) นั้น บัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจกำหนดประเภทและเงื่อนไขต่าง ๆ ในการจัดตั้งองค์การมหาชนไว้เท่านั้น โดยให้ตราเป็นรัฐบัญญัติ ส่วนการจัดตั้งองค์การมหาชนไม่จำเป็นต้องตราเป็นรัฐบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองก็อาจจัดตั้งองค์การมหาชนต่าง ๆ ขึ้นตามความเหมาะสมตามแต่ละประเภทได้ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐบัญญัติที่รัฐสภาได้กำหนดประเภทและเงื่อนไขไว้แล้ว ดังนั้น องค์การมหาชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจึงอาจจัดตั้งโดยรัฐบาล โดยเดปาร์เตเมนต์ (ระดับจังหวัด) ด้วยความเห็นชอบของสภาจังหวัด หรือโดยคอมมูน (ระดับอำเภอ) ด้วยความเห็นชอบของสภาคอมมูน การกำหนดให้องค์การมหาชนมีสถานะเป็นนิติบุคคลทำให้องค์การมหาชนมีความเป็นอิสระจากส่วนราชการ ทั้งนี้เพราะในฝรั่งเศสจะมีแต่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ จังหวัด (departments) และ คอมมูน (communes) เท่านั้น เป็นนิติบุคคล กระทรวง ทบวง กรม ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น เพื่อให้องค์การมหาชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐหรือองค์กรส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชนจึงมีความเป็นอิสระสามารถมีองค์การบริหารงานเป็นของตนเอง มีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง และทำให้องค์การมหาชนนั้น ๆ มีอำนาจพิเศษบางประการ เช่น การกระทำหรือนิติกรรมขององค์การมหาชนเป็นการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองประเภทหนึ่ง สามารถออกกฎเกณฑ์ทั่วไป เพื่อให้บังคับกับบุคลากรขององค์กรและผู้ให้บริการขององค์การมหาชนได้ มีอำนาจเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ บุคลากรขององค์กรเป็นบุคลากรทางกฎหมายมหาชนหรือเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ งานโยธาต่าง ๆ เป็นงานโยธาสาธารณะ ทรัพย์สินขององค์กรไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่งรวมทั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ มีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องและถูกฟ้องศาลได้

2) วัตถุประสงค์พิเศษในการจัดตั้ง

วัตถุประสงค์พิเศษในการจัดตั้งองค์การมหาชนก็เพื่อไว้รับรอง หรือคุ้มครองสิทธิขององค์การมหาชนนั้น ๆ โดยจะกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง และในขณะเดียวกันเมื่อองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นนี้มีวัตถุประสงค์เป็นที่แน่ชัด และเป็นที่ยอมรับจากสาธารณชนทั่วไปแล้วหน่วยงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะของรัฐ องค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ หรือองค์การมหาชนอื่น ๆ จะสอดแทรกเข้ามายุ่งเกี่ยวในกิจการที่องค์การมหาชนนั้น ๆ มิได้ เมื่อรัฐตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาองค์กรทั้ง

^{๕๕} อังเดร เจ เดอ ล็อง, "ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส," แปลโดย ช่างูทัย แสงศักดิ์ วารสารกฎหมายปกครอง 2 (กันยายน 2525): 738.

ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ใด ๆ ขึ้นมาแล้ว รัฐก็ไม่มีจัดตั้งองค์การอื่น ๆ ขึ้นมาทำหน้าที่เดียวกับมันซ้ำซ้อนอีก ในประเทศฝรั่งเศสนี้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งอย่างหลากหลาย เช่นองค์การมหาชนที่มีวัตถุประสงค์ทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม องค์การมหาชนทางด้านวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม⁵⁶ (établissements a caractere scientifique et culturel) ในกรณีของประเทศไทย เช่น รัฐจัดตั้งธนาคารแห่งประเทศไทยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล⁵⁷ มีวัตถุประสงค์พิเศษกล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเช่นเดียวกับธนาคารกลางของประเทศอื่น ๆ คือมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดระบบการเงิน การดำเนินนโยบายการเงิน และการรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ ได้แก่ (1) ออกและพิมพ์ธนบัตร (2) เป็นนายธนาคารของรัฐบาล (3) เป็นนายธนาคารของธนาคารพาณิชย์ (4) ควบคุมปริมาณเงินและเครดิต และ (5) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังให้จัดการที่สาธารณะ ควบคุมดูแลอัตราแลกเปลี่ยน จัดการด้านเงินสำรองระหว่างประเทศ กำกับและควบคุม ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนการเป็นตัวแทนของรัฐบาลในการติดต่อกับองค์การทางการเงินระหว่างประเทศ⁵⁸

ดังนั้น เมื่อรัฐมอบหน้าที่ดังกล่าวนี้ให้กับธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว รัฐไม่ควรมอบหน้าที่อันเป็นวัตถุประสงค์พิเศษของธนาคารแห่งประเทศไทยไปให้หน่วยงานอื่น เช่น ธนาคารกรุงไทย หรือหน่วยงานอื่นใด และในขณะเดียวกันธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่อาจดำเนินกิจการนอกขอบวัตถุประสงค์ของธนาคารกลาง เช่นการดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ ย่อมไม่อาจทำได้เช่นกัน นอกจากนี้วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนยังมีไว้เพื่อที่จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานขององค์การนั้น และในขณะเดียวกันก็ป้องกันมิให้องค์การอื่นดำเนินกิจกรรมล่วงล้ำเข้ามาในขอบเขตวัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนประเภทนั้น ๆ ดังนั้น วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชนที่รัฐจัดตั้งขึ้นจึงต้องชัดเจน ซึ่งถ้าการดำเนินกิจการทั่ว ๆ ไปแล้ว กิจการ

⁵⁶ อังเดร เจ เดอ ล็อง, "ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส," แปลโดย ชาญชัย แสวงศักดิ์ วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 745.

⁵⁷ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485, มาตรา 6.

⁵⁸ บรรณศาสตร์, มหาวิทยาลัย, เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ ครั้งที่ 10 ประจำปีการศึกษา 2523 เรื่องความมั่นคงของสถาบันการเงิน, หน้า 1-4 ถึง 1-5.

นั้น ๆ รัฐย่อมสามารถดำเนินการได้อยู่แล้วโดยไม่ต้องจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาใหม่

3) อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

การจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากรัฐ ในกรณีของประเทศฝรั่งเศส หรือแยกจากส่วนราชการในกรณีของประเทศไทยนั้น ก็เพื่อให้การบริหารกิจการองค์การมหาชนอิสระมีความอ่อนตัวมากกว่าระบบราชการของรัฐ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือองค์กรปกครองท้องถิ่นกับองค์การมหาชน มิใช่เป็นความสัมพันธ์ในทางควบคุมบังคับบัญชา (Contre'le hierarchique) แต่เป็นไปในลักษณะของการควบคุมกำกับ (Contre'le detatelle) หรือการกำกับดูแล กล่าวคือในขณะที่อำนาจควบคุมบังคับบัญชานั้นเกิดขึ้นจากความจำเป็นในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของฝ่ายปกครอง หรือส่วนราชการที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาสามารถออกคำสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามที่กำหนด สามารถลงโทษทางวินัยเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิด หรือบกพร่องต่อหน้าที่ รวมทั้งผู้บังคับบัญชามีอำนาจเหนือการกระทำต่าง ๆ ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำไป โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะตัดสินใจฝ่ายเดียวในการสั่งการ แก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา จึงเห็นได้ว่าอำนาจบังคับบัญชาไม่สอดคล้องกับความเป็นอิสระ แต่องค์การมหาชนนั้น รัฐจัดตั้งมาให้มีความเป็นอิสระ มีสภาพเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์พิเศษในการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ดังนั้น องค์การมหาชนย่อมต้องมีความเป็นอิสระ สามารถที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ ได้ แต่ความเป็นอิสระขององค์การมหาชนมิได้หมายถึงความเป็นอิสระที่ปราศจากการควบคุมใด ๆ แต่เป็นความอิสระที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล แต่การกำกับดูแลองค์การมหาชนนั้นย่อมมีความแตกต่างกันตามความจำเป็นขององค์การมหาชนแต่ละประเภท ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

(1) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำกับดูแลทางปกครองเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง หรือทางเขตแดนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ดำเนินงานปกครองโดยทั่วไป โดยที่รัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจการปฏิบัติงานประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับเฉพาะกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเมิดต่อกฎหมาย แต่ทั้งนี้รัฐในฐานะผู้กำกับดูแลมีอำนาจที่จะยกเลิกเพิกถอนการกระทำที่อยู่นอกอำนาจเช่นนั้นได้ แต่ถ้าการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกต้องตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายแล้ว รัฐไม่อาจจะเข้าไปดำเนินการใด ๆ โดยอ้างอำนาจกำกับดูแลได้เลย ความเป็นอิสระที่ให้แก่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ก็เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย และแตกต่างไปจากกิจการทั่วไปของส่วนกลาง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกำกับดูแลในเชิงการเมือง ที่รัฐยินยอมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีการปกครองตนเอง และในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องเคารพกรอบกติกาทางกฎหมาย ตลอดจนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดขอบเขตเอาไว้

(2) การกำกับดูแลองค์กรมหาชนอื่น ๆ

องค์กรมหาชนอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล หรือองค์กรมหาชนอื่นที่มีรัฐวิสาหกิจก็ตาม องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรทางมหาชนที่แยกจากระบบบริหารราชการส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรเหล่านี้ขึ้นโดยตราเป็นกฎหมายเฉพาะให้มีความเป็นอิสระในระดับหนึ่ง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐ หรือองค์กรที่รัฐมอบหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล แตกต่างไปจากราชการ มีความเป็นอิสระทางการเงินและในทางบริหารพอสมควร และจัดตั้งขึ้นโดยมีความมุ่งหมายพิเศษ ดำเนินกิจการเฉพาะด้านสำหรับการควบคุมกำกับที่รัฐหรือฝ่ายปกครองปฏิบัติต่อองค์กรมหาชนนั้น มีระดับความเข้มงวดหรือให้มีความยืดหยุ่นเพียงใด ย่อมแล้วแต่ลักษณะและความมุ่งหมายในการดำเนินกิจการขององค์กรมหาชนนั้น ๆ เช่น กรณีของรัฐวิสาหกิจ เป็นการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ⁵⁰ (tutelle économique) ซึ่งมีหลักทั่วไปอยู่ว่า การตัดสินใจที่สำคัญ ๆ ของรัฐวิสาหกิจต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแลก่อนเสมอ เช่นการตัดสินใจที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการขึ้นราคาสินค้าหรือบริการของรัฐวิสาหกิจ แต่การตัดสินใจที่เป็นเรื่องของงานประจำ ขึ้นอยู่กับผู้บริหารรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจนั้นต้องการการตัดสินใจที่รวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์ และอำนาจในการกำกับดูแลต่อผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจ รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องทรงไว้ซึ่งอำนาจอย่างกว้างขวางในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ เพราะความเป็นอิสระของรัฐวิสาหกิจมาจากเหตุผลในทางเทคนิค ที่ต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงานทางด้านเศรษฐกิจของรัฐเท่านั้น ส่วนการควบคุมกำกับขององค์กรมหาชนอื่น ๆ ที่มีรัฐวิสาหกิจอาจมีระดับของความเข้มงวดแตกต่างกันออกไป ตามลักษณะขององค์กรมหาชนนั้น ๆ เช่นกรณีมหาวิทยาลัยที่มี

⁵⁰ สุพพล ลิขิต ไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล,"

ลักษณะของการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ วิธีการดำเนินงาน และขอบอำนาจแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจ รัฐยอมให้ความเป็นอิสระในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการเงิน การบริหารงานบุคคลและทรัพย์สิน ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและผู้บริหารของมหาวิทยาลัยนั้น เนื่องจากผู้บริหารของ มหาวิทยาลัยในประเทศไทยมิได้มาจากการแต่งตั้งจากรัฐโดยตรง แต่อาจมาจาก (1) การลงคะแนนเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงแล้วเสนอชื่อต่อสภามหาวิทยาลัย (2) จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาคำเนินการเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสม (3) แต่งตั้งโดยตรงจากสภามหาวิทยาลัย วิธีที่นิยมใช้กันในมหาวิทยาลัยทั่วไปในปัจจุบันคือ ให้มีคณะกรรมการสรรหาคำเนินการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมจากรายชื่อที่ข้าราชการซึ่งมีสิทธิ์เสนอชื่อได้นำเสนอมาซึ่งมีขั้นตอน คือตั้งคณะกรรมการสรรหาผู้บริหาร คณะกรรมการดำเนินการสรรหาเสนอชื่อผู้ที่ได้รับการสรรหาต่อสภามหาวิทยาลัย^{๑๐} ซึ่งเป็นวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารโดยประชากรในมหาวิทยาลัย หรือสภามหาวิทยาลัยอันเป็นองค์กรสูงสุด ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับ (ทบวงมหาวิทยาลัย) กับผู้บริหารของมหาวิทยาลัยมีลักษณะคล้ายคลึงกับการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือรัฐไม่มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ผู้บริหารของมหาวิทยาลัย การเข้าสู่ตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ของผู้บริหารมหาวิทยาลัยอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ๆ

2.3.3 รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน (Public Enterprise)

รัฐวิสาหกิจ หรือในประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า Enterprise publique และ นักกฎหมายมหาชนของไทยบางท่านให้ความหมายว่า วิสาหกิจมหาชน^{๑๑} แต่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังคงใช้คำว่า รัฐวิสาหกิจ ตามความเข้าใจที่ใช้อยู่ในประเทศไทย สำหรับการพิจารณาความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรพิจารณาจากแนวความคิดของฝรั่งเศส มาเทียบเคียงกับกรณีประเทศไทย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ประเทศไทยและฝรั่งเศสต่างก็เป็นรัฐเดี่ยว มีรูปแบบการปกครองคล้ายคลึงกัน

แนวความคิดของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศสนั้น การพิจารณาความหมายของคำว่ารัฐวิสาหกิจ จะต้องพิจารณาจากตัวบทกฎหมายและคำนิยามของศาลประกอบกันดังนี้

^{๑๐} รวมคำแห่ง, มหาวิทยาลัย, เอกสารการสัมมนาเชิงวิชาการเรื่องระบบการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยรามคำแหง ณ สภาอาจารย์ 5-6 กุมภาพันธ์ 2530, หน้า 10-11.

^{๑๑} สุรพล ลิขิตไกรพจน์, "หลักเกณฑ์ในการจำแนกวิสาหกิจมหาชนศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส," วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์ 18 (กันยายน 2531): 72.

(1) นิจาวมาจากตัวบทกฎหมาย

ตามมาตรา 1 แห่งรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 1970 เกี่ยวกับการปฏิรูประบบการผลิตดินเป็นและวัตถุระเบิด^{๑๒} บัญญัติว่า "รัฐมอบอำนาจในการดำเนินกิจการบางอย่างให้แก่รัฐวิสาหกิจได้" และในมาตรา 3 ของรัฐบัญญัติฉบับนี้ระบุว่ารัฐสามารถมอบหมายกิจการเหล่านี้ให้แก่ "บริษัทแห่งชาติ" (Societe nationale) ซึ่งรัฐถือหุ้นใหญ่ ดั้งนั้นกฎหมายถือว่าห้างหุ้นส่วนบริษัทที่รัฐถือหุ้นอยู่เป็นส่วนใหญ่ เป็นรัฐวิสาหกิจ จากกฎหมายดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า กิจการที่เงินทุนส่วนใหญ่ เป็นของรัฐ และรัฐให้ความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการในระดับหนึ่ง กิจการนั้นเป็นรัฐวิสาหกิจ

ตามรัฐบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน ลงวันที่ 22 มิถุนายน ค.ศ. 1976 บัญญัติว่า "ให้ศาลบัญชีตรวจสอบบัญชีและการบริหารของรัฐวิสาหกิจ" และระบุประเภทของรัฐวิสาหกิจที่ศาลบัญชีจะต้องตรวจสอบหรืออาจจะตรวจสอบไว้ในมาตรา 6 ทวิ ในรัฐบัญญัติฉบับเดียวกันนี้ มาตรา 6 ทวิ ได้กำหนดลักษณะของรัฐวิสาหกิจของฝรั่งเศส คือ

- องค์การมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมวิสาหกิจแห่งชาติ (entrepises nationales) ห้างหุ้นส่วนบริษัทแห่งชาติ (Societes nationales) บริษัทร่วมทุนระหว่างภาคมหาชนกับภาคเอกชนหรือบริษัท จำกัด ที่รัฐถือหุ้นอยู่เป็นส่วนใหญ่

- องค์การมหาชน ไม่ว่าจะมีส่วนทางกฎหมายอย่างไรก็ตาม ซึ่งดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม

จากบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 6 ทวิ ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจเพิ่มเติมจากเดิมที่กำหนดว่า ห้างหุ้นส่วนบริษัทที่รัฐถือหุ้นอยู่เป็นส่วนใหญ่ เป็นรัฐวิสาหกิจ มาตรา 6 ทวิ ยังถือว่ารัฐวิสาหกิจหมายความรวมถึงบรรดาห้างหุ้นส่วนบริษัทในรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนทั้งหมดเป็นผู้ถือหุ้นอยู่ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม โดยแยกกันหรือรวมกันเป็นจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่ง

^{๑๒} อังเดร เจ เดอ ล็อง, "ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส," แปลโดย ชาญชัย แสวงศักดิ์ วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 740.

(2) พิจารณาจากคำพิพากษา

สภาแห่งรัฐ (สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ) หรือศาลปกครอง (Le conseil d'Etat) ได้วินิจฉัยความหมายของคำว่า รัฐวิสาหกิจไว้ในคดี 2 คดี ดังนี้^{๑๓}

ในคดีแรกที่บริษัท Air Inter ซึ่งเป็นบริษัทการบินภายในประเทศฝรั่งเศส ขอให้สภาแห่งรัฐเพิกถอนกฤษฎีกาที่นำรัฐกำหนดลงวันที่ 17 สิงหาคม 1976 เกี่ยวกับการแบ่งปัน ผลกำไรของรัฐวิสาหกิจให้แก่ลูกจ้างไปใช้บังคับกับบริษัท สภาแห่งรัฐได้กล่าวในคำพิพากษาว่า "ในเมื่อไม่มีคำนิยามทั่ว ๆ ไปของคำว่า รัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะมีผลผูกพันรัฐบาลได้ รัฐบาลย่อมสามารถกำหนดให้ห้างหุ้นส่วน บริษัทซึ่งรัฐหรือนิติบุคคลอื่น ๆ โดยแยกหรือรวมกันถือหุ้นอยู่เป็น ฝ่ายข้างมาก และสาขาของวิสาหกิจและห้างหุ้นส่วนบริษัทเหล่านั้น" ซึ่งรวมถึงบริษัท Air Inter ด้วยนั้น จึงอยู่ในจำนวนรัฐวิสาหกิจได้

ในคดีที่สอง สภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษาทำนองเดียวกัน กล่าวคือ กฤษฎีกา ลงวันที่ 7 กรกฎาคม .ศ. 1976 อนุญาตให้โอนสินทรัพย์ของวิสาหกิจการเดินคว้าวีจียและ กิจกรรมเกี่ยวกับน้ำมัน องค์การมหาชน E.R.A.P. ให้กับบริษัทที่ภาคมหาชน (รัฐ) ถือหุ้นอยู่ เป็นส่วนใหญ่ โดยไม่ถือว่าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในรัฐวิสาหกิจไปให้เอกชน

ความหมายของคำพิพากษาทั้งสองนี้ชัดเจน คือไม่เพียงแต่วิสาหกิจที่ทุนทั้งหมดเป็นของ รัฐหรือนิติบุคคล ในกฎหมายมหาชนเท่านั้นเท่านั้นที่เป็นรัฐวิสาหกิจแต่รวมถึงวิสาหกิจที่มีนิติบุคคลตาม กฎหมายมหาชนถือหุ้นอยู่ฝ่ายข้างมาก ไม่ว่าวิสาหกิจนั้นจะขึ้นอยู่กับนิติบุคคลมหาชนโดยตรงหรือ ขึ้นอยู่กับสาขาหรือสาขาของสาขา

จากการพิจารณาตามกฎหมายและแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐจึงจำแนกรัฐวิสาหกิจ ออกได้เป็น 2 ส่วน^{๑๔} คือ หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหา (Critere materiel) และหลักเกณฑ์ ในทางรูปแบบ (critere organigve)

^{๑๓} อังเดร เจ เดอ ล็อง, "ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส," แปลโดย ช่างูชัย แสงศักดิ์ วารสารกฎหมายปกครอง 1 (กันยายน 2525): 749.

^{๑๔} สุรพล ลีนิตไกรพจน์, "หลักเกณฑ์ในการจำแนกวิสาหกิจมหาชนศึกษาเปรียบเทียบ ในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส," วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์. 18 (กันยายน 2531):

ส่วนที่ 1 หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหา (critere mate'riel)

การที่องค์กรใดจะถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจได้นั้น ตามแนวคิดทางทฤษฎี (ของ นักกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาสามประการดังนี้คือ

(1) จะต้องดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (activite' industrielle et commerciale) ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นเหตุผลพื้นฐานที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ขึ้น เพราะถ้าเป็นกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะทางปกครองทั่วไปแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะ จัดตั้งรัฐวิสาหกิจ สำหรับกรณีรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยหลักเกณฑ์ในเรื่องประกอบกิจการทาง ด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมเป็นที่ยอมรับกันว่า รัฐวิสาหกิจนั้นในความหมายทั่ว ๆ ไป จะต้องดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

(2) องค์กรที่จะเป็นรัฐวิสาหกิจได้นั้นจะต้องทำการค้า กล่าวคือ จะต้องมีการ จำหน่ายสินค้าหรือบริการ โดยมีค่าตอบแทนตามความเป็นจริง โดยผู้ใช้บริการจะต้องจ่าย ค่าตอบแทนในการได้ประโยชน์จากสินค้าหรือบริการขององค์กรนั้น ๆ ตามความเป็นจริง หรือ โทลัเคียงความเป็นจริง

แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจได้รับการยกเว้นในบางกรณี ถ้าเกิดความจำเป็นเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ และในกรณีเช่นนี้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้เงินอุดหนุนสำหรับต้นทุนที่ขาด หายไปจากภาวะความจำเป็นนั้น ๆ แต่ภาวะที่รัฐกำหนดให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ รับผิดชอบต่อ ไม้มากเกิน ไปจนทำลายสถานะการเป็นรัฐวิสาหกิจของกิจการนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะรัฐวิสาหกิจ ทั้งหลายจะดำรงฐานะความเป็นรัฐวิสาหกิจอยู่ได้ต่างหากจากรัฐหรือหน่วยงานของรัฐนี้ ใน ประเทศฝรั่งเศส ในทางวิชาการถือว่าเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของรัฐวิสาหกิจ เพราะการจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจนั้น วัตถุประสงค์ประการแรกคือความเป็นอิสระ คล่องตัวในการดำเนินงาน หาก องค์กรที่จัดตั้งขึ้นนั้น มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ย่อมขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เช่นกรณีของบริษัท อุตสาหกรรมยาสูบและไม้ขีด (S.E.I.T.A.) ของฝรั่งเศส แม้ว่าจะมีหลักเกณฑ์ในทางเนื้อหา กล่าวคือดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ดำเนินกิจกรรมในด้านการค้าและอยู่ ได้ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะ แต่องค์กรดังกล่าวนี้ เป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงยังไม่ใช้รัฐวิสาหกิจในสายตาของกฎหมาย ฝรั่งเศสจนกระทั่งปี ค.ศ. 1959 เมื่อบริษัทได้รับการจัดตั้งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็น เอกเทศ จึงได้รับการยอมรับว่าบริษัท อุตสาหกรรมยาสูบและไม้ขีด (S.E.I.T.A.) เป็นรัฐวิสาหกิจ (Enterppise publique) สำหรับกรณีของประเทศไทยได้มีการกำหนดอย่างเคร่งครัด กล่าวคือระบบกฎหมายของไทยที่ยอมรับทั้งองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งต่างก็เป็นรัฐวิสาหกิจ

ตามคำนิยามของกฎหมายไทย รัฐวิสาหกิจของไทยที่มีอยู่ทั้งหมด 61 องค์การ มีบางองค์การไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ โรงงานกระดาษ โรงงานไฟ เป็นต้น ก็โดยรายได้จากการผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายหรือโดยการให้บริการเพื่อสินค้าตอบแทนเป็นหลัก มิใช่ดำรงอยู่โดยอาศัยงบประมาณแผ่นดินหรือเงินช่วยเหลือจากรัฐ เช่นองค์การจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองทั่ว ๆ ไป

หลักเกณฑ์ในเรื่องการต้องจำหน่ายสินค้าด้วยหรือบริการ โดยมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมนี้ เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในกฎหมายฝรั่งเศสสำหรับการได้รับฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ (Entreprise publique) สำหรับกรณีรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยหลักเกณฑ์ในเรื่องการที่จะต้องมีการจำหน่ายสินค้าหรือบริการโดยมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมนี้ มิได้เป็นที่ยอมรับ ในสภาพความจริงรัฐวิสาหกิจหลายแห่งดำเนินการอยู่ด้วยเงินงบประมาณ หรือเงินอุดหนุนจากรัฐอย่างสมบูรณ์

(3) รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการอยู่ภายใต้ขอบเขตของประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจจะต้องดำเนินการไปภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้กำหนดไว้ตลอดจนต้องดำเนินการตามนโยบายในทางอุตสาหกรรมหรือนาณิชายกรรมตามข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะขององค์การที่กำกับดูแล (autorite de tutelle) ด้วย

ส่วนที่ 2 หลักเกณฑ์ในทางรูปแบบ (Crite're organique)

ในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบขององค์กรของรัฐวิสาหกิจนั้น สามารถจำแนกได้ 2 ประการ คือ

(1) การมีฐานะเป็นนิติบุคคล

หลักเกณฑ์ในการมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นเอกเทศ

(2) เงินทุนมากกว่ากึ่งหนึ่งขององค์กรต้องเป็นของรัฐ

หลักเกณฑ์ในเรื่องเงินทุนมากกว่ากึ่งหนึ่งขององค์กรต้องเป็นของรัฐนี้ มีผลที่ตามมาคือรัฐสามารถควบคุมเสี่ยงช้ำมากในคณะกรรมการบริหารได้ แนวคิดเรื่องการที่รัฐลงทุนมากกว่ากึ่งหนึ่ง เป็นที่ยอมรับตรงกันทั้งในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยซึ่งถือว่ารัฐวิสาหกิจนั้น เงินทุนทั้งหมดหรือมากกว่ากึ่งหนึ่งขององค์กรนั้นต้องเป็นของรัฐ หรือองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ

จากการศึกษาหลักเกณฑ์ในการจำแนกหลักเกณฑ์ทั้งในด้านเนื้อหาและหลักเกณฑ์ในด้านรูปแบบโดยเทียบเคียงจากทางด้านฝรั่งเศสแล้ว พิจารณาได้ว่า รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน คือองค์กรที่มีฐานะนิติบุคคล ซึ่งดำเนินการในทางอุตสาหกรรมและนาณิชายกรรมเพื่อผลิตสินค้าและบริการออกจำหน่าย และอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำชี้ขาดของรัฐหรือองค์การ

ปกครองท้องถิ่น ส่วนรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยสอดคล้องกับแนวคิดของประเทศฝรั่งเศสหรือไม่
ดังจะ ได้พิจารณาต่อไป

2.4 แนวความคิดรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

การพิจารณาสถานะรัฐวิสาหกิจตามแนวคิดของไทยนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าจะต้องพิจารณา
จากตัวบทกฎหมายประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะ
ใกล้เคียงกับศาลปกครองของฝรั่งเศส) เป็นแนวทางประกอบการพิจารณา เช่นเดียวกับการ
พิจารณารัฐวิสาหกิจของฝรั่งเศส ทั้งนี้เพื่อพิจารณาแบ่งแยกระหว่างองค์การที่เป็นรัฐวิสาหกิจ
และองค์การมหาชนอิสระ

(1) จากตัวบทกฎหมาย

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า
"รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งทุนทั้งสิ้น เป็นของ
กระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลหรือกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า
ร้อยละห้าสิบ หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าว
ข้างต้นมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาล หรือ
หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่
องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ"

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามคำนิยามของพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น องค์การที่จัดเข้า
เป็นรัฐวิสาหกิจจึงมี 6 ประเภท ดังนี้

- (1) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลมีทุนอยู่
ร้อยละร้อย (100%)
- (2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่
ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ (50%)
- (3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ตามข้อ (1)
และ/หรือข้อ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ (50%)

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ วรรคแรก บัญญัติว่า

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อส่งเสริมการค้า หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีไม่ใช่ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

ตามมาตรา 4 วรรค 6 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ บัญญัติว่า

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ"

จึงสามารถแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจได้ 7 ประเภท คือ

- ประเภทที่ 1) องค์การของรัฐบาล
- ประเภทที่ 2) กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น
- ประเภทที่ 3) หน่วยงานธุรกิจที่รัฐหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของ
- ประเภทที่ 4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ประเภทที่ 5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ประเภทที่ 6) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- ประเภทที่ 7) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ในประเภทที่ 1) และ/หรือ 2) และ/หรือ 3) และ/หรือ 4) และ/หรือ 5) และ/หรือ 6) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(2) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากการจำแนกประเภทของรัฐวิสาหกิจออกเป็น 7 ประเภทนั้น ตั้งแต่ประเภทที่ 3 ถึงประเภทที่ 7 เป็นองค์การที่ดำเนินกิจการด้านธุรกิจ หรือหน่วยงานที่รัฐ ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นเจ้าของหรือมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ซึ่งเป็นที่ยอมรับและเข้าใจกันทั่วไปว่าเป็นกิจการที่ดำเนินการขายสินค้าหรือขายบริการ ส่วนกิจการประเภทที่ 1 องค์การของรัฐบาล และกิจการประเภทที่ 2 ซึ่งระบุว่าเป็นกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น ถ้าพิจารณาเฉพาะรูปแบบตามตัวบทกฎหมายเป็นหลัก โดยไม่ได้พิจารณาตามเนื้อหาขององค์การนั้น ๆ แล้ว กิจการบางประเภทมิได้ดำเนินการขายสินค้า หรือบริการอาจถูกจัดเข้าเป็นรัฐวิสาหกิจ เช่นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 2)^{๑๕}

^{๑๕} เฉลิมพล ศรีพงษ์, การบริหารรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร: กิ่งจันทร์การพิมพ์, 2528), หน้า 88.

ได้วินิจฉัยว่า กิจการของสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จัดตั้งขึ้นตาม
 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 16 มกราคม 2515 นั้น แม้จะเป็นกิจการของรัฐที่มี
 กฎหมายจัดตั้งขึ้น แต่โดยที่สถาบันฯ ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อส่งเสริมการสอน
 วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี โดยการส่งเสริมค้ำคว้าวิจัยหลักสูตร วิธีการสอน
 และการวัดผลการสอน ส่งเสริมการฝึกอบรมครูเกี่ยวกับการสอนตลอดจนส่งเสริมค้ำคว้าปรับปรุง
 อุปกรณ์เกี่ยวกับการสอนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพ และมีความ
 สัมพันธ์กันทุกระดับการศึกษา โดยได้รับการช่วยเหลือตามโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติของ
 องค์การศึกษาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ และนอกจากนี้ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่
 แสดงให้เห็นว่ากิจการของสถาบันฯ ดังกล่าวมักมีลักษณะเป็นธุรกิจ ดังนั้น สถาบันส่งเสริมการสอน
 วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับ
 กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งกรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้
 พิจารณาถึงเนื้อหาขององค์การเป็นหลัก แต่ต่อจากนั้นอีกห้าปีต่อมา สำนักงานประมาณได้มีหนังสือ
 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้พิจารณาแต่เพียงว่าสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์
 และเทคโนโลยีเป็นรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 หรือ
 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 หรือไม่เท่านั้น โดยกล่าวถึง
 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และ
 ต่อมาปรากฏว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8) ได้หยิบยกเอา
 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2497 ที่ได้ให้ความหมายของคำว่า "องค์การรัฐบาล
 ให้ความความรวมตลอดถึงองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย
 การท่าเรือแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยด้วย" ความหมายของ
 มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าองค์การของรัฐบาลคือองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
 และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8) ได้ยกเหตุผลว่า สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์

และเทคโนโลยีได้จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 42^{๑๑} ซึ่งมีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติ
 สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีวัตถุประสงค์ภายในขอบเขตตามที่
 กำหนดไว้ โดยได้รับความช่วยเหลือตามโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ขององค์การศึกษา
 วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามข้อ 3 แห่งประกาศของ
 คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 42 และมีรายได้ส่วนหนึ่งจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ ตามข้อ 6 แห่ง
 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8)
 จึงมีความเห็นว่า สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นองค์การของรัฐบาล
 และได้สรุปว่าสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นองค์การของรัฐบาล เมื่อ
 เป็นองค์การของรัฐบาลจึงเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 8) ได้วินิจฉัยต่อไปว่า
 สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 42
 ซึ่งตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ให้คำนิยามไว้ใน
 มาตรา 4 ว่า รัฐวิสาหกิจหมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือ
 กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น... คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการ
 ร่างกฎหมายคณะที่ 8) จึงมีความเห็นว่า สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

^{๑๑}ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 42

ที่ 2 ให้จัดตั้งสถาบันที่เรียกว่า "สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และ
 เทคโนโลยี" มีวัตถุประสงค์ดังนี้

- (1) ริเริ่มดำเนินการ และส่งเสริมการค้นคว้าและวิจัยหลักสูตรวิธีสอนและการ
 วัฒผลการสอน เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยีทุกระดับการศึกษา
- (2) ส่งเสริมและดำเนินการฝึกอบรมครู อาจารย์ นักเรียน นิสิต และนักศึกษา
 เกี่ยวกับการสอนวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี
- (3) ส่งเสริม และดำเนินการค้นคว้า ปรับปรุงและประดิษฐ์อุปกรณ์เกี่ยวกับการสอน
 วิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์และเทคโนโลยี
- (4) ส่งเสริม และดำเนินการค้นคว้า ปรับปรุง และจัดทำแบบเรียน แบบฝึกหัด
 หนังสืออุเทศ หนังสืออ่านประกอบและคู่มือครู เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และเทคโนโลยี

เป็นกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น จึงเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่า สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายทั้งสองฉบับคือ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 นั้น เป็นการวินิจฉัยตามรูปแบบของกฎหมายแต่ในเรื่องเดียวกันคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายกองที่ 2) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 การวินิจฉัยสถานะทางกฎหมายของสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าไม่เป็นรัฐวิสาหกิจในกฎหมายฉบับหนึ่ง และวินิจฉัยว่าเป็นรัฐวิสาหกิจในกฎหมายอีกสองฉบับนั้น ก็เพราะคำจำกัดความของคำว่า รัฐวิสาหกิจมิได้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และในระบบกฎหมายของไทยไม่เคยมีการให้คำนิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจอย่างเป็นทางการทั่วไปไว้ แต่คำนิยามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับเป็นไปในลักษณะจำแนกรายการ แทนที่จะกำหนดคำนิยามเป็นทางการทั่วไป หรือลักษณะนามธรรม^{๑๗} การที่จะกำหนดคำนิยามไว้เป็นการทั่วไปได้นั้น แสดงให้เห็นว่าหากหลักกฎหมายแนวคิดรวบยอด (concept) ขององค์การที่เป็นรัฐวิสาหกิจมีความแน่นอนและชัดเจนในตัวเองแล้ว ปัญหาการตีความรัฐวิสาหกิจที่ไม่ลงรอยกันของกฎหมายในแต่ละฉบับก็จะไม่เกิดขึ้น มีผู้ที่ได้ศึกษารัฐวิสาหกิจในกฎหมายไทย โดยศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และวิเคราะห์ข้อความคิด^{๑๘} ได้เสนอคำนิยามของรัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน) ไว้ว่า "รัฐวิสาหกิจ (วิสาหกิจมหาชน) หมายความว่า องค์การที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งดำเนินกิจกรรมในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม เพื่อผลิตสินค้าหรือให้บริการเพื่อขาย แลกเปลี่ยนกับราคา และอยู่ภายใต้อำนาจครอบงำที่ขาดของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น"

^{๑๗} อังเดร เจ เดอ ลีออง, "ความหมายของรัฐวิสาหกิจในฝรั่งเศส," แปลโดยชาญชัย แสวงศักดิ์ วารสารกฎหมายปกครอง, หน้า 23.

^{๑๘} จันจิรา เอี่ยมมยุรา, "วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย : ศึกษาเชิงประวัติศาสตร์และเชิงวิเคราะห์ข้อความคิด," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2528), หน้า 126.

มีนักวิชาการบางท่าน^{๑๑} มีความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้คำจำกัดความ (หรือคำนิยาม) ขององค์การที่ควรจะได้รับฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจสี่ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง จะต้องมีทุนทั้งหมดหรือทุนมากกว่ากึ่งหนึ่งเป็นของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในฐานะองค์กรของรัฐ

ประการที่สอง กิจกรรมที่องค์กรนั้นดำเนินการอยู่จะต้องมีสถานะเป็นอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม ซึ่งต่างไปจากกิจกรรมทางปกครอง ที่รัฐดำเนินการโดยผ่านส่วนราชการต่าง ๆ หลักเกณฑ์ในข้อนี้มุ่งพิจารณาทางด้านเนื้อหาของกิจกรรมที่องค์กรนั้นปฏิบัติอยู่ว่าขายสินค้าหรือบริการประเภทใด

ประการที่สาม กิจกรรมที่องค์กรนั้นดำเนินการอยู่จะต้องดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ กล่าวคือจะต้องมีค่าตอบแทนที่เหมาะสมจากการจำหน่ายสินค้า หรือบริการของตนจนเพียงพอที่จะดำรงอยู่ในเชิงพาณิชย์ได้

ประการที่สี่ จะต้องมีความเป็นอิสระแยกต่างหากไปจากองค์กรของรัฐโดยทั่วไป คือ มีความจำเป็นอย่างซึ่งจะต้องได้รับฐานะเป็น "นิติบุคคล" ต่างหากจากองค์กรผู้จัดตั้ง โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (Tutelle) ของส่วนราชการที่รับผิดชอบ โดยมีชื่ออยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir hiérarchique) ของส่วนราชการ

ดังนั้น ถ้าสามารถกำหนดคำจำกัดความหรือคำนิยามของคำว่ารัฐวิสาหกิจได้อย่างชัดเจนแน่นอนและเป็นการทั่วไปแล้ว องค์กรที่กฎหมายกำหนดตามรูปแบบ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ และโดยเนื้อหาแล้วมิได้ได้เป็นรัฐวิสาหกิจ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งในปัจจุบันองค์กรของรัฐในลักษณะเช่นเดียวกันนี้ ได้เกิดขึ้นอีกมากในรูปของศูนย์หรือสถาบันวิจัย ลักษณะขององค์กรที่มีไปส่วนราชการ และมีใช้รัฐวิสาหกิจนี้ในประเทศฝรั่งเศสจัดให้เป็นองค์การมหาชนอิสระ (établissement public) อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งจะได้พิจารณาองค์ประกอบขององค์การมหาชนอิสระต่อไป

^{๑๑} สุรพล สันติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไทย," วารสารนิติศาสตร์ 19 (มีนาคม 2532): 82-110.

2.5 องค์การมหาชนอิสระอื่น ๆ ที่มีไว้รัฐวิสาหกิจ

จากการพิจารณาหลักเกณฑ์ของรัฐวิสาหกิจมาแต่ต้นนั้น รัฐวิสาหกิจก็เป็นองค์การมหาชนประเภทหนึ่งที่เรียกว่า องค์การมหาชนทางอุตสาหกรรมและการค้า (Etablissement public industriel et commercial) ส่วนองค์การมหาชนที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นองค์การมหาชนอื่น ๆ ที่มีไว้รัฐวิสาหกิจหรือเรียกว่า องค์การมหาชนอิสระ (Etablissement public) หน้าที่หลักหรือองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญที่สุดขององค์การมหาชนอิสระ ก็คือ การจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือเมื่อกฎหมายที่จัดตั้งองค์การมหาชนอิสระนั้น กำหนดให้องค์การมหาชนอิสระ จัดทำบริการสาธารณะประเภทใดแล้วหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐจะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้นอีกไม่ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักที่ว่า "อำนาจเฉพาะเหนือกว่าอำนาจทั่วไป"⁷⁰ (speciala generalibus derogant) องค์การมหาชนอิสระจึงมีเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งเป็นองค์การอิสระ แยกจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจจากที่ได้กล่าวมาในหัวข้อ 2.3.2 ถึงลักษณะสำคัญขององค์การมหาชนว่ามี 3 ประการ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน มีวัตถุประสงค์พิเศษในการจัดตั้ง และประการที่สามอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์การมหาชนอิสระยังมีความแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจดังได้คือ

(1) ข้อแตกต่างของวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐเข้าไปดำเนินการก็ด้วยความประสงค์ที่จะเข้าไปแทรกแซงในทางเศรษฐกิจ หรือวิสาหกิจที่เอกชนไม่มีเงินทุนเพียงพอ รัฐจึงเข้าไปดำเนินการหรือเข้าไปร่วมทุนกับเอกชน แต่การจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระนั้นจะมีวัตถุประสงค์ที่มีความหลากหลายกว่า⁷¹ เช่น วัตถุประสงค์ในด้านวิชาการหรือศิลปะ รัฐจัดตั้งองค์การประเภทมหาวิทยาลัย วิทยาลัย ศูนย์ภาษา วัตถุประสงค์ในการรวมกลุ่มทางวิชาชีพ รัฐก็จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนอีกลักษณะหนึ่งเช่น สภาหอการค้า และอีกประการหนึ่ง การพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐจะต้องพิจารณาจากจำนวนการถือหุ้น และการคุมเสียงข้างมาก

⁷⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ "องค์การมหาชนอิสระ", "วารสารนิติศาสตร์. 19 (ธันวาคม 2532): 68.

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-63.

ในคณะกรรมการบริหาร จากที่ได้ศึกษามาข้างต้น องค์การที่จะถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจได้นั้น อย่างน้อยรัฐจะต้องมีเงินทุนกว่ากึ่งหนึ่ง หรือมีทุนของรัฐในองค์การนั้นรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ แต่องค์การมหาชนอิสระไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาในประเด็นนี้เลย แต่ทรัพย์สินทั้งหมดขององค์การมหาชนอิสระเป็นของรัฐเสมอ เอกชนไม่อาจเข้ามาร่วมเป็นเจ้าของหรือร่วมหุ้นได้เลย ทั้งนี้เพราะองค์การมหาชนอิสระมิได้ดำเนินกิจกรรมในทางการค้าหากำไร จึงไม่มีความจำเป็นที่จะให้เอกชนเข้ามาร่วมหุ้น สำหรับในประเทศไทยหน่วยงานที่กำหนดให้เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่มิได้ทำการค้าหรือขายบริการแต่อย่างใด เช่น สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์ สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย องค์การเหล่านี้รัฐยอมรับว่ามีอาจดำเนินงานในสถานะของส่วนราชการ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งก็มีได้เป็นไปในทางแทรกแซงเศรษฐกิจ แต่รัฐก็ยังคงให้องค์การที่กล่าวมาข้างต้นมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้ง ๆ ที่มีได้ดำเนินการในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมแต่อย่างใด

(2) ข้อแตกต่างในการจัดทำบริการสาธารณะ

ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจได้ดำเนินกิจกรรมในด้านอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม โดยมุ่งการค้าหากำไรก็ตาม แต่กิจการบางประเภทของรัฐวิสาหกิจก็มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือกล่าวได้ว่ารัฐวิสาหกิจอาจจะจัดทำบริการสาธารณะ หรือไม่ก็ได้ เช่น การรถไฟ องค์การขนส่งมวลชน การไฟฟ้า การประปา กิจการเหล่านี้เป็นบริการสาธารณะ แต่รัฐวิสาหกิจบางประเภท เช่น องค์การสุรา สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล โรงงานไฟฟ้ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มิได้จัดทำบริการสาธารณะ ส่วนองค์การมหาชนอิสระจัดทำบริการสาธารณะเสมอ ทั้งในด้านสังคม เช่น กองทุนเงินประกันสังคมแห่งชาติหรือด้านวัฒนธรรม ซึ่งมีองค์การมหาชนอิสระอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น โรงเรียนมัธยม มหาวิทยาลัยหรือสถาบันในระดับอุดมศึกษา และรวมไปถึงด้านการค้นคว้าวิจัย ตลอดจนราชบัณฑิตยสถาน เช่น บัณฑิตยสถานแห่งฝรั่งเศส⁷² (Acade'mic francaise)

กล่าวโดยสรุป องค์การมหาชนอิสระที่ได้มีการดำเนินการจัดตั้งในประเทศฝรั่งเศส นั้น มีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น เป็นกองทุน (caisse) สำนักงาน (office) องค์การ

⁷² โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส," วารสารกฎหมาย

(etablissement) ที่ทำการ (bureau) หรือองค์การ (organisme) แต่ถึงจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปก็ตาม องค์การมหาชนอิสระก็มีองค์ประกอบร่วมกันอยู่สามประการ คือ 1) องค์การมหาชนอิสระมีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนเสมอ 2) องค์การมหาชนอิสระจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งแตกต่างจากงานราชการทั่ว ๆ ไป ที่รัฐหรือองค์การส่วนท้องถิ่นจัดทำ และ 3) องค์การมหาชนอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ มิใช่การควบคุมบังคับบัญชาที่รัฐควบคุมส่วนราชการ

ดังนั้น ถ้าหากจะพิจารณาสถาบันของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของรัฐว่าหน่วยงานนั้นมีได้มีสถานะเป็นส่วนราชการ หรือมิได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานนั้นอาจมีสถานะเป็นองค์การมหาชนอิสระได้ เช่น กรณีการพิจารณาสถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัยสุรนารีว่ามีสถานะใด ซึ่งเห็นสมควรที่จะต้องพิจารณาสถานะทางกฎหมายมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันประกอบพร้อม ๆ กันไปด้วย ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 3

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย