

สถานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของมหาวิทยาลัย

นายวิช ไชย สนิพานิช

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2534

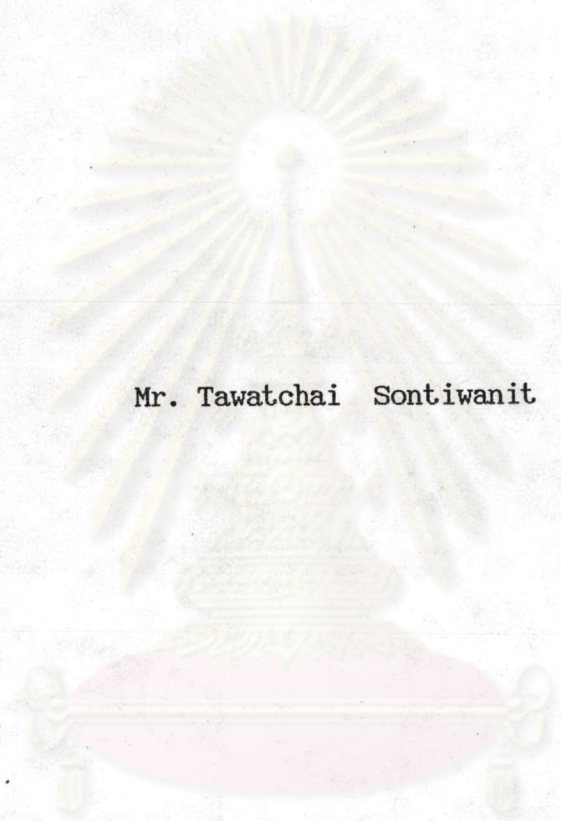
ISBN 974-579-030-3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

017358

110312666

THE LEGAL STATUS AND AUTHORITY OF THE UNIVERSITIES



Mr. Tawatchai Sontiwanit

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Departments of Laws


Graduate School

Chulalongkorn University

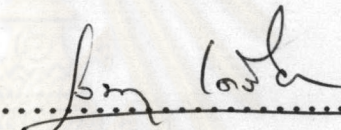
1991

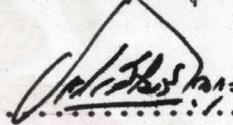
หัวข้อวิทยานิพนธ์ สถานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของมหาวิทยาลัย
โดย นายธวัช ไชย สันธิวณิช
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ไชวโกล

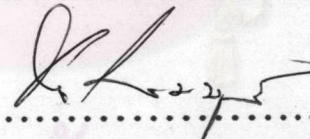
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับเป็น ส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

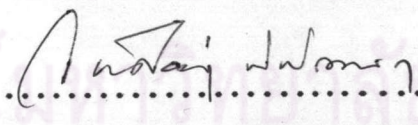
 คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรราชัย)

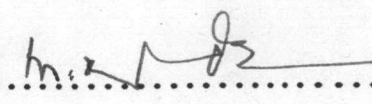
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

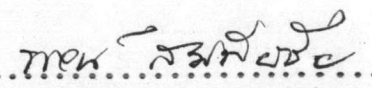
 ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม)

 อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ไชวโกล)

 กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์)

 กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

 กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประชาน วัฒนาวาณิชชัย)

 กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.พจน์ สะเพียรชัย)

วิช ไชย สนิทวิเศษ : สถานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของมหาวิทยาลัย (The Legal Status and Authority of The Universities) อ.ที่ปรึกษา :
รศ.ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, 148 หน้า. ISBN 974-579-030-3.

มหาวิทยาลัยมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีลักษณะของความเป็นชุมชนวิชาการ ลักษณะเฉพาะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของมหาวิทยาลัยคือความเป็นเลิศทางวิชาการ และการที่มหาวิทยาลัยจะเป็นเลิศทางวิชาการได้นั้นต้องมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและมีเสรีภาพทางวิชาการ ลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยตามที่กล่าวมานี้เอง จึงทำให้มหาวิทยาลัยมีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่น ๆ ทั้งในด้านการหน้าที่และการจัดองค์กรและวิธีดำเนินงาน โดยทั่วไปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยเป็นไปในลักษณะของการควบคุมกำกับมากกว่าการควบคุมบังคับบัญชา แต่ตามสภาพความเป็นจริงมหาวิทยาลัยของไทยมีสถานะเป็นส่วนราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบเช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป เป็นผลให้เกิดผลกระทบกับมหาวิทยาลัยสองประการ ประการแรกในสถานะของส่วนราชการทำให้มหาวิทยาลัยขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงานทั้งในด้านการบริหารการเงิน งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารงานวิชาการ ประการที่สองความจำเป็นทางภารกิจเป็นผลให้สภามหาวิทยาลัยต้องออกระเบียบภายในที่เป็นการบริหารงานบุคคล บริหารการเงิน และจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้น การออกระเบียบดังกล่าวบางเรื่องยังเป็นปัญหาว่าจะออกเกินอำนาจของสภามหาวิทยาลัยหรือไม่

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยควรกำหนดสถานะของมหาวิทยาลัยเป็น 2 ประเภท คือ มหาวิทยาลัยที่มีความพร้อมในด้านงบประมาณสามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระในรูปแบบขององค์การมหาชน ส่วนมหาวิทยาลัยที่ต้องพึ่งงบประมาณส่วนใหญ่จากรัฐยังคงมีสถานะเป็นส่วนราชการ และเห็นสมควรให้แก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่บังคับใช้กับมหาวิทยาลัยที่ยังเป็นส่วนราชการรวมทั้งแก้ไขให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจในการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยมากยิ่งขึ้น

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชานิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา2533.....

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

TAWATCHAI SONTIWANIT : THE LEGAL STATUS AND AUTHORITY OF THE
UNIVERSITIES THESIS ADVISOR : ASSO.PROF.PRASIT KOVILAIKOOL, 148 pp.
ISBN 974-579-030-3.

State universities possess unique characteristics which differentiate them from other government agencies. One such functions is that universities serve as institutions of higher learning, and as academic communities. More importantly, universities aim at academic excellence. In order to achieve such ultimate goal, it is deemed essential that universities have freedom in both the administration and their search for academic excellence. Therefore, the function, organization and administration of the universities should be uniquely different from other government bureaucracies. In essence, the roles of the state toward the institutions of higher learning should be more supervising than controlling. However, in the existing circumstances the universities in Thailand come under the same laws which govern other government agencies. As a result, the universities in Thailand are insurmountably bureaucratic. Furthermore, Thai universities face two more important problems. Firstly, the universities, under the current mandates, lack freedom in their administration, particularly in financial, budgetary, personnel and academic functions. Secondly, the universities, in their attempt to improve such situations, pass their own rules and regulations concerning the financial, budgetary, personnel administration. Some universities even set up internal units to cope with the increasing responsibilities. As a matter of fact, it is observed, the passing of the universities internal rules and regulations is beyond the perview of its own authorities.

In order to effectively facilitate the functions of the universities, it is suggested that the institutions of higher learning be categorized into 2 groups. Those universities with financial potentials could have more freedom and serve as public organizations while those relying on government budgets may continue to be state bureaucracies. In addition, governing laws as well as related rules and regulation should be amended in order to give higher institutions more freedom, particularly the second category. The board of trustees of the universities should be given more power and freedom to run their universities effectively.

ภาควิชา
สาขาวิชา
ปีการศึกษา 2533

ลายมือชื่อผู้พิมพ์
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือของท่านผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านดังนี้
ท่านศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์
ได้กรุณาให้คำแนะนำและแนวทางการวิเคราะห์ปัญหาและการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ท่านรองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โขวิไลกุล คณบดีคณะนิติศาสตร์ ท่านได้กรุณา
สละเวลารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำ ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ทำให้
วิทยานิพนธ์มีเนื้อหาสาระครบถ้วนยิ่งขึ้น

ท่านศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ประธาน วัฒนวานิชย์
ท่านศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล และท่านศาสตราจารย์ ดร. พจนันท์ สะเพียรชัย กรรมการ
สอบวิทยานิพนธ์

ท่านอาจารย์ ดร. สุรพล สีนิติไกรพจน์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นต่าง ๆ มาด้วยดีตลอด

ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งหลายที่ได้กล่าวนามมาข้างต้น และท่านที่ไม่
สามารถกล่าวนามได้ทั้งหมดไว้เป็นอย่างสูง ณ ที่นี้

นายวัชรไชย สนธิวนิช


ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทนำ	1
1 ความนำ	1
2 ความสำคัญของปัญหา	2
3 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา	4
4 วิธีการวิจัย	4
5 การเสนอเรื่อง	4
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 1 ลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัย	6
1.1 มหาวิทยาลัยในสถานะของสถาบันอุดมศึกษา	6
1.2 มหาวิทยาลัยในสถานะชุมชนวิชาการ	9
1.3 มหาวิทยาลัยกับความเป็นเลิศทางวิชาการ	13
1.4 มหาวิทยาลัยกับความเป็นอิสระขององค์กร	14
1.5 มหาวิทยาลัยกับเสรีภาพทางวิชาการ	23
1.6 มหาวิทยาลัยกับภารกิจ	25
1.7 มหาวิทยาลัยกับการจัดองค์กรภายใน	33
1.8 มหาวิทยาลัยในสถานะขององค์กรเอกชน	35
บทที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย	38
2.1 มหาวิทยาลัยของรัฐภายใต้การควบคุมกำกับ	40
2.1.1 มหาวิทยาลัยในยุโรปบางประเทศ	40
2.1.2 มหาวิทยาลัยในประเทศไทย	42
2.1.3 มหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกา	44
2.2 มหาวิทยาลัยของรัฐภายใต้การบังคับบัญชา	48
2.3 มหาวิทยาลัยกับการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ	54
2.3.1 ความหมายของบริการสาธารณะ	57

	หน้า
2.3.1.1	ความหมายตามทฤษฎีปกครองของฝรั่งเศส ... 57
2.3.1.2	ความหมายตามกฎหมายปกครองของไทย 59
2.3.2	หลักกฎหมายปกครองกับการจัดทำบริการสาธารณะ 61
2.3.2.1	หลักการรวมอำนาจการปกครอง 61
2.3.2.2	หลักการกระจายอำนาจ 64
2.3.3	รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชน 72
2.4	แนวความคิดรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย 77
2.5	องค์การมหาชนอิสระอื่น ๆ ที่มีรัฐวิสาหกิจ 84
บทที่ 3	สถานะในทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย 87
3.1	มหาวิทยาลัยในสถานะส่วนราชการ 88
3.1.1	ผลกระทบจากการกำหนดให้มหาวิทยาลัยมีฐานะเทียบเท่ากรม 95
3.1.1.1	ผลกระทบด้านระเบียบปฏิบัติ 96
3.1.1.2	ผลกระทบด้านการเงินและงบประมาณ 97
3.1.1.3	ผลกระทบด้านการบริหารราชการแผ่นดิน 98
3.2	มหาวิทยาลัยในสถานะองค์การอิสระ 99
บทที่ 4	อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย 107
4.1	อำนาจของสภามหาวิทยาลัย 107
4.1.1	อำนาจในการวางระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับ การเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย 111
4.1.2	อำนาจในการจัดตั้ง การรวมและยุบเลิกส่วนราชการ ในมหาวิทยาลัย 118
4.2	อำนาจหน้าที่ของอธิการบดี 121
4.2.1	อำนาจหน้าที่อธิการบดีตามกฎหมาย 126
4.2.2	อำนาจหน้าที่อธิการบดีในฐานะผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษา .. 126
4.2.3	อำนาจหน้าที่อธิการบดีในฐานะผู้บริหารระบบองค์การ 127
บทที่ 5	บทสรุปและเสนอแนะ 129
5.1	มหาวิทยาลัยมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากส่วนราชการทั่ว ๆ ไป 129
5.2	สถานะทางกฎหมายของมหาวิทยาลัย 130

	หน้า
5.2.1 มหาวิทยาลัยในสถานะขององค์การอิสระ	130
5.2.2 มหาวิทยาลัยในสถานะของส่วนราชการ	131
5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย	131
5.3.1 การควบคุมกำกับองค์การอิสระ	132
5.3.2 การควบคุมกำกับส่วนราชการ	132
5.4 อำนาจของสภามหาวิทยาลัย	136
บรรณานุกรม	138
ประวัติผู้เขียน	148



 ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย