

บทที่ 2

แนวคิดและการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้เขียนจะศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย ความหมาย แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย บทบาทและภาระหน้าที่ วิวัฒนาการ และการบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย ดังนี้

2.1 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยของรัฐ

มหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย มีแนวคิดเริ่มต้นด้วยการตั้งสำนักฝึกวิชาข้าราชการพลเรือน ในปี พ.ศ. 2442 และได้รับการยกฐานะเป็นโรงเรียนมหาดเล็กในปี พ.ศ. 2445 ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการสถาปนาขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2459 และให้ขึ้นกับกระทรวงธรรมการ มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาโดยเมื่อแรกตั้งมีตำแหน่งผู้บัญชาการ ต่อมาเปลี่ยนเป็นอธิการบดีเมื่อปี พ.ศ. 2478 สำหรับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองในปี พ.ศ. 2476 จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาให้กว้างขวางขึ้น โดยเฉพาะในการศึกษาวิชากฎหมายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จุดมุ่งหมายหลักของมหาวิทยาลัยคือเผยแพร่การศึกษาด้านการเมืองและการศึกษาประชาธิปไตย โดยการบริหารมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองมีอิสระไม่ขึ้นกับหน่วยราชการใด ๆ แต่ต่อมาภายหลังได้เปลี่ยนฐานะเป็นหน่วยราชการ เช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ในประเทศไทย¹ ตลอดเวลาที่ผ่านมามหาวิทยาลัยจึงอยู่ภายใต้การบริหารในระบบราชการ แต่บทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัยที่ถือหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) และหลักเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) ต่อมา มีแนวความคิดที่จะออกนอกระบบราชการและเปลี่ยนสถานภาพใหม่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

¹ เกษม สุวรรณกุล, ทิศทางมหาวิทยาลัยไทย, โครงการตำราและเอกสารวิชาการ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), น.4-5.

2.1.1 ความหมายของมหาวิทยาลัยของรัฐ

คำว่า “มหาวิทยาลัย” หรือ “University” มาจากรากศัพท์เดิมจากคำว่า Universal หรือ ความเป็นสากล² ในยุคกรีก Plato ตั้ง Academy และ Aristotle ตั้ง Lyceum เป็นสำนักความคิดทางปรัชญา และเกิดการถ่ายทอดและค้นคว้าเพิ่มเติมจนเป็นปรัชญาที่สอดคล้องกันหรือไม่คัดค้านกัน และรากฐานจากสมัยกลาง (Middle Ages) ในอิตาลี ในคริสต์ศตวรรษที่ 9 ที่มีจุดเริ่มต้นจากมหาวิทยาลัย Salerno ด้วยความเชื่อที่ว่าสำนักที่จะเป็นมหาวิทยาลัยนั้นแตกต่างจากความเป็นโรงเรียนธรรมดาอย่างมาก มหาวิทยาลัยจะต้องเป็นสำนักความคิดที่ถ่ายทอดความรู้หรือการสอนใน 3 วิชาพื้นฐานเป็นอย่างน้อย รวมเรียกรวิชาพื้นฐานว่า (Studium Generale) ได้แก่ความรู้ให้แก่ร่างกายดำรงอยู่คือ การรักษาร่างกาย ได้แก่ แพทย์ศาสตร์ ความรู้ให้อยู่ในสังคมได้คือการรักษาโรคในสังคมได้แก่ วิชากฎหมาย และความรู้ให้ดูแลรักษาตัวสำหรับโลกหน้าหรือเข้าสู่สรวงสวรรค์ได้แก่วิชาเทววิทยา (Theology) ในยุคกรีกถือว่าทั้งสามวิชาพื้นฐานนั้นเป็นความรู้สากล ด้วยเหตุผลว่าเป็นความรู้เกี่ยวข้องกับตัวมนุษย์และสังคมมนุษย์ ทั้งในโลกนี้และโลกหน้า Studium Generale จึงสื่อความหมายเป็นการศึกษากว้างหรือทั่วไป ซึ่งเป็นปรัชญาสากลหรือเป็น Universal และภาษาละตินเรียกว่า Universitas อันหมายถึงการรวมกัน กล่าวคือ การรวมกันระหว่างผู้รู้กับผู้เรียนหรือระหว่างผู้บริหารกับผู้อยากรู้ ในขณะที่ทั้งสองฝ่ายมีสถานภาพเป็นอิสระต่อกัน เรียกว่าเป็น Scholastic Guild หรืออีกนัยหนึ่งคือความเป็นอิสระทางวิชาการที่เรียกในปัจจุบันว่าเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom)³

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายคำว่า “มหาวิทยาลัย” หมายถึง สถาบันอุดมศึกษา ที่มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาในด้านวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงหลาย

² แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยพิจารณาได้จากตำราด้านนี้ เช่น James A.Perkins (ed), *Higher Education: From Autonomy to System*, (Washington D.C.: USIA, 1973). James A.Perkins, *University in Transition*, (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966). W.R.Nebbit (ed), *Higher Education: Demand and Response*, (San Francisco: Jossey Bass, 1970).

³ เทียนฉาย กิระนันท์, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับความเป็นเลิศทางวิชาการของอุดมศึกษา รายงานการประชุมวิชาการประจำปี 2545 เรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับเส้นทางสู่ World Class University?, ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย วันที่ 1-2 มิถุนายน 2545 ณ โรงแรมรอยัลคัลลิฟ บีช รีสอร์ท พัทยา จังหวัดชลบุรี, น. 11-12.

สาขา หรือหลายกลุ่มวิชา เพื่อให้ประกาศนียบัตร อนุปริญญา ปริญญา และประกาศนียบัตรบัณฑิตแก่ผู้สำเร็จการศึกษา รวมทั้งดำเนินการวิจัย

2.1.2 บทบาท และภารกิจของมหาวิทยาลัยของรัฐ

มหาวิทยาลัยเป็นแหล่งรวมวิทยาการขั้นสูง เพื่อสงวนรักษาความรู้และถ่ายทอดจากคนปัจจุบันสู่คนในอนาคตอย่างไม่สิ้นสุด โดยการสอนหรือถ่ายทอดโดยวิธีการอื่น ๆ รวมทั้งยังมีหน้าที่ขยายเพิ่มเติมความรู้ของโลกที่มีอยู่แล้วให้เพิ่มเติมเจริญขึ้นโดยการคิดพิจารณาและการวิจัย แต่โดยที่ความต้องการของแต่ละสังคมอาจจะแตกต่างกันไป ดังนั้น หน้าที่ บทบาท และรูปแบบการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยแต่ละประเทศจึงอาจไม่เหมือนกัน รวมทั้งในสังคมเดียวกัน ความต้องการก็อาจเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย บทบาท หน้าที่ รูปแบบ รวมทั้งการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยในสังคมตะวันตกจะเกี่ยวกับวิธีสอน (Dissemination of Knowledge) การขยายและเพิ่มเติมความรู้ (Advancement of Knowledge) ซึ่งถือว่าการวิจัยเป็นของสำคัญ ดังนั้น บทบาทภารกิจและการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย สรุปได้ดังนี้⁴

(1) การผลิตบัณฑิต ครอบคลุมเรื่องหลักสูตร การเรียน การสอน คุณภาพบัณฑิต คุณลักษณะของบัณฑิต เป็นต้น

(2) การวิจัย

(3) การบริการทางวิชาการแก่สังคม

(4) การทำนุบำรุงส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม

(5) การบริการและดำเนินการอื่น ๆ

กล่าวคือ การดำเนินงานตามพันธกิจของมหาวิทยาลัยจะประกอบด้วย การจัดการเรียนการสอน การวิจัย การบริการทางสังคม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม และการบริการอื่น ๆ

⁴ มะลิวัลย์ ยุติธรรม, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การศึกษาแนวทางการบริหารและการดำเนินงานของคณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เมื่อออกนอกระบบ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), น. 10

2.1.3 ลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยของรัฐ

การบริหารของมหาวิทยาลัย จะมีลักษณะเฉพาะโดยจะถือความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) และความเป็นอิสระหรือเสรีภาพในทางวิชาการ (Academic freedom) ที่ปราศจากการแทรกแซงของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ แม้ว่ารัฐจะเป็นผู้สนับสนุนในด้านการเงิน มหาวิทยาลัยเหล่านี้เชื่อว่าภายใต้ของบรรยากาศอิสระเท่านั้นที่จะทำให้เกิดความคิดเพิ่มเติมได้ การจำกัดเสรีภาพในความคิดจะไม่ทำให้เกิดของใหม่ ๆ ขึ้น ความเป็นอิสระนี้จึงเป็นที่ยอมรับโดยสังคมและเป็นที่ยอมรับของอาจารย์จนถือเป็นประเพณีหลักในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับรัฐ⁵ ด้วยเหตุดังกล่าว ลักษณะเฉพาะของมหาวิทยาลัยจึงต้องประกอบไปด้วยหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และหลักเสรีภาพทางวิชาการที่เป็นหลักสากล

2.1.3.1 หลักความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy)

หลักเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการดำเนินงาน หมายความว่า มหาวิทยาลัยจะต้องมี ความเป็นอิสระในการตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางและทางเลือกต่าง ๆ ในการบริหารงานภายใน และสามารถเลือกวิธีดำเนินงานได้อย่างเป็นเอกเทศ โดยปราศจากการแทรกแซงและควบคุมจากหน่วยงานภายนอก ระบอบการปกครองภายในมหาวิทยาลัยจะต้องมีลักษณะปกครองตนเอง (Self-Government) ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้สามารถประกอบหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด โดยไม่ต้อง ห่วงเกรงอำนาจหรืออิทธิพลจากภายนอก ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระ (Autonomy) นี้เกิดขึ้น เพราะการบริหารอุดมศึกษาในประเทศไทยนั้น เป็นไปในลักษณะที่มองมหาวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ มหาวิทยาลัยของรัฐแต่ละแห่งมีฐานะเป็นกรม คณะต่าง ๆ มีฐานะเป็นกอง ทั้งหมดเป็นหน่วยราชการที่ต้องปฏิบัติตามการภายในกรอบของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน คณาจารย์มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน การรับเข้า การปฏิบัติหน้าที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบ ราชการ การใช้จ่ายของมหาวิทยาลัยถูกควบคุมโดยกระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณ เมื่อสถานการณ์เป็นเช่นนี้ ความพยายามที่จะส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยมีความคล่องตัว ในการบริหารกิจการภายในก็ไม่บังเกิดผล และถึงแม้ว่าการบริหารจะมีความคล่องตัวกว่า

⁵ เกษม สุวรรณกุล, รายงานการสัมมนา เรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัย ในอนาคต เอกสารประกอบการสัมมนา มหาวิทยาลัยกับการพัฒนา กองแผนงาน สำนักปลัด ทบวงมหาวิทยาลัย, วันที่ 27-29 พฤษภาคม 2525, น. 85-86.

หน่วยราชการอื่น ๆ อยู่บ้าง แต่ก็ยังห่างไกลจากสภาพของความเป็นระบบอิสระที่จำเป็นสำหรับสถาบันวิชาการ⁶

ในประเทศเสรีประชาธิปไตย เช่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระ ในการดำเนินกิจการปกครองตนเองสูงมากทั้ง ๆ ที่เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ ความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการภายในของมหาวิทยาลัยโดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอก กล่าวคือ มหาวิทยาลัยวินิจฉัยและดำเนินการเรื่องภายในต่าง ๆ สิ้นสุดในระดับมหาวิทยาลัยเองให้มากที่สุด ความเป็นอิสระในการดำเนินงานที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การกำหนดและควบคุมมาตรฐานการศึกษา การคัดเลือกผู้เข้าศึกษา การบริหารบุคลากร และการบริหารการเงิน การให้ความเป็นอิสระในการดำเนินงานนี้ ไม่หมายความว่า เป็นการให้อิสระแก่มหาวิทยาลัย แต่เป็นการเพิ่มภาวะความรับผิดชอบ เพื่อให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินภารกิจได้เต็มที่ และสามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความจำเป็นที่รัฐจะต้องควบคุมเพื่อให้มหาวิทยาลัยสนองตอบความต้องการของประเทศชาตินั้น ควรเป็นไปในรูปของการจัดสรรทรัพยากร สนับสนุน และการกำหนดให้มีมาตรฐานร่วมบางอย่างเท่าที่จำเป็น ในระบบอิสระนี้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัยจะเป็นไปในลักษณะที่รัฐทำหน้าที่สนับสนุน (Support) และใช้การสนับสนุนทางการเงินเป็นมาตรการควบคุมส่วนมหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินงาน (Control and Operation) ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากสังคม โดยมีการจัดระบบบริหารภายในที่มีบุคคลหลายฝ่ายเข้าร่วมรับผิดชอบดำเนินงาน⁷

2.1.3.2 หลักเสรีภาพทางวิชาการ (Academic freedom)

หลักเสรีภาพทางวิชาการ มีนัยความหมายสองประการ กล่าวคือ ประการแรก หมายถึงเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกของมหาวิทยาลัย อันได้แก่ คณาจารย์ และนิสิตนักศึกษา ในการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการทั้งด้านการเรียนการสอนและการวิจัยค้นคว้า การเน้นหลักการด้านเสรีภาพทางวิชาการมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้คณาจารย์และนิสิตนักศึกษาสามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทและหน้าที่ที่พึงกระทำได้เต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการประกอบภารกิจด้านวิชาการ มากกว่าที่จะเป็นอิทธิพลอันปราศจากความรับผิดชอบ ประการที่สอง หมายถึง เสรีภาพทางวิชาการของสถาบันซึ่งเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยนั้น ๆ กับสังคม และกับหน่วยงานของรัฐบาล

⁶ มะลิวัลย์ ยุติธรรม, อ้างแล้ว เชงอรรถที่ 4, น. 19-20.

⁷ เกษม สุวรรณกุล, อ้างแล้ว เชงอรรถที่ 5, น. 86.

หลักเสรีภาพทางวิชาการ มีพื้นฐานสำคัญมาจาก 3 แหล่ง คือ⁸

1. ได้แนวความคิดมาจากปรัชญาสมัยกรีกที่เน้นเสรีภาพทางปัญญา (Intellectual Freedom) แนวความคิดนี้ได้สืบทอดกันมาในยุโรปและประเทศตะวันตกอื่น ๆ จนถึงปัจจุบัน
2. สืบเนื่องมาจากหลักการด้านความเป็นอิสระ ในการดำเนินงานของสถานศึกษาชั้นสูง ซึ่งเป็นประเพณีและแนวปฏิบัติของมหาวิทยาลัยในยุโรปและอเมริกา
3. สืบเนื่องมาจากหลักการที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ความเป็นมาของหลักเสรีภาพทางวิชาการ กล่าวคือในยุคเริ่มก่อตั้งซึ่งอยู่ในสมัยกลางและเริ่มที่ยุโรป มหาวิทยาลัยมีลักษณะเป็นชุมชนทางวิชาการอันเป็นที่รวมของนักวิชาการแขนงต่าง ๆ อยู่ภายใต้การอำนวยการขององค์การศาสนา คณาจารย์ส่วนใหญ่มักจะเป็นนักบวชของศาสนานั้น ๆ ความขัดแย้งเกี่ยวกับความเหมาะสมพอดีของการควบคุมองค์การศาสนาและเสรีภาพทางวิชาการของคณาจารย์ก็เป็นปัญหาสำคัญที่มีการดิ้นรนและเรียกร้องเพื่อแสวงหาความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการอย่างแท้จริง ความสมดุลระหว่างการควบคุมจากภายนอก ได้แก่ องค์การศาสนาและความเป็นอิสระ เสรีภาพทางวิชาการภายในมหาวิทยาลัยเป็นปัจจัยสำคัญที่จะยังความราบรื่นในการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัยในยุคหนึ่ง

ในคริสต์ศตวรรษที่ 18 และ 19 รัฐได้ก้าวเข้ามามีบทบาทในการจัดตั้งสถานศึกษาและสถาบันอุดมศึกษามากยิ่งขึ้น มหาวิทยาลัยในยุคนี้จึงเป็นของรัฐ หรือได้รับสนับสนุนโดยตรงจากรัฐ ถึงแม้จะยังมีมหาวิทยาลัยอีกส่วนหนึ่งอยู่ในสังกัดองค์การศาสนา หรือเป็นสถานศึกษาของเอกชนก็ตาม การที่รัฐเข้ามามีบทบาทในการจัดตั้งและสนับสนุนสถาบันอุดมศึกษาโดยตรง จึงมีการควบคุมดูแลให้มหาวิทยาลัยในสังกัดดำเนินภารกิจไปตามนโยบายทางด้านการเมืองและการปกครอง จึงเกิดปัญหาความสมดุลระหว่างการควบคุมจากภายนอก ความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการภายในมหาวิทยาลัย ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงต้องมีหลักประกันว่า อำนาจทางการเมืองจะไม่เข้าไปก้าวก้าวยการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย จนกระทั่งมหาวิทยาลัยกลายเป็น

⁸ วิจิตร ศรีสอาน, ความพยายามในการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัย รายงานการสัมมนาเรื่องรูปแบบที่เหมาะสมของมหาวิทยาลัยไทยในอนาคต, เอกสารประกอบการสัมมนาวิทยาลัยกับการพัฒนา กองแผนงาน สำนักปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, วันที่ 27-29 พฤษภาคม 2525, น. 92 และ Richard T. De George, Academic Freedom and Tenure: Ethical Issues, Ralph F. Fuchs, Academic Freedom – its Basic Philosophy, Function, and History, p. 136.

เครื่องมือทางการเมือง หรือขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และปราศจากเสรีภาพทางวิชาการ

ในประเทศเสรีนิยมที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รัฐบาลมักจะให้หลักประกันแก่มหาวิทยาลัยทั้งด้านความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการ นอกจากนี้ยังมีองค์กร หรือสมาคมวิชาชีพ ต่าง ๆ เช่น สมาคมอาจารย์มหาวิทยาลัย เป็นต้น ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์หลักในการส่งเสริมเสรีภาพในทางวิชาการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารของมหาวิทยาลัย จากรัฐบาล และจากผู้ให้การสนับสนุนเงินทุนแก่มหาวิทยาลัย โดยมีนโยบายและบทบาทในการคุ้มครองหรือเข้าแทรกแซง ในกรณีที่อาจารย์มหาวิทยาลัยถูกละเมิดเสรีภาพในทางวิชาการ และมีการประกาศหลักการว่าด้วยเสรีภาพในทางวิชาการไว้เป็นมาตรฐานกลางสำหรับถือปฏิบัติในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

หลักการเหล่านี้ก็เพื่อให้มหาวิทยาลัยเป็นชุมชนทางวิชาการอย่างแท้จริง สามารถสร้างสรรค์จรรโลงความก้าวหน้าทางวิชาการได้เต็มที่ โดยปราศจากการก้าวก่ายจากอำนาจภายนอก สามารถสร้างความสมดุลระหว่างความจำเป็นทั้งสองด้านได้ กล่าวคือ ความจำเป็นที่จะต้องให้มหาวิทยาลัยมีเสรีภาพทางวิชาการ และความจำเป็นในการที่มหาวิทยาลัยจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประเทศชาติ เพราะถ้ามุ่งสนองตอบแต่ความต้องการของประเทศชาติแต่เพียงอย่างเดียว ก็จะกลายเป็นแต่เพียงเครื่องมือของกลุ่มอำนาจทางการเมืองและการปกครองที่ปราศจากวิญญูณของการเป็นสถาบันวิชาการระดับนี้ และท้ายที่สุดจะไม่เกิดประโยชน์ที่สมบูรณ์แก่สังคมเช่นกัน โดยเสรีภาพทางวิชาการประกอบด้วย

2.1.3.2.1 เสรีภาพทางวิชาการของคณาจารย์

เสรีภาพทางวิชาการของคณาจารย์มุ่งที่จะส่งเสริมให้แต่ละคนทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามลักษณะงานของมหาวิทยาลัย รวมทั้งการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสำคัญ ๆ ของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการและเพื่อให้มหาวิทยาลัยใช้ความก้าวหน้าทางวิชาการตอบสนองความต้องการของสังคมได้เป็นอย่างดี

สำหรับหลักเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) คณาจารย์ย่อมมีสิทธิในเสรีภาพทางวิชาการ ดังต่อไปนี้⁹

⁹ Kenneth G. Ryder, Chapter 5 Faculty Rights and Responsibilities. In Handbook of College and University Administration General, p. 6-78. Edited by Asa S. Knowlew. McGraw-Hill Book Company, 1970.

(1) สิทธิของอาจารย์ผู้สอนที่จะศึกษาค้นคว้าและเสนอรายงานตามความจริงที่บุคคลผู้นั้นได้ศึกษาวิจัยและวิเคราะห์ขึ้นโดยใช้ความรู้ความสามารถในเชิงวิชาการของตน

(2) สิทธิในการจัดการเรียนการสอนในสาขาวิชาและตามความสามารถทางวิชาการโดยปราศจากความกลัวว่ามีการเข้าแทรกแซงโดยผู้บริหารหรือจากการกดดันของนักศึกษาหรือจากคณาจารย์ในคณะวิชา

(3) สิทธิในการแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต และการให้ข้อมูลในสาขาวิชาที่ตนมีความสามารถ โดยไม่ต้องเกรงกลัวว่าจะมีการต่อต้านถ้าหากว่าสิ่งที่แสดงออกมานั้นไม่เป็นที่ยอมรับของคณาจารย์ ผู้บริหาร หรือบุคคลที่สาม

(4) สิทธิในการแสดงออกซึ่งการเป็นผู้มีอิสระเสรีหากการแสดงออกนั้นไม่ขัดแย้งกับบทบาทและหน้าที่ในมหาวิทยาลัย หรือกับเงื่อนไขการแต่งตั้งให้ทำงานในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง

ภายใต้สิทธิและเสรีภาพประการนี้ คณาจารย์ต้องมีอิสระในการ

ก. เข้าร่วมกิจกรรมกับสถาบันการศึกษา สังคม และองค์การทางวิชาชีพอื่น ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย

ข. เข้าร่วมกิจกรรมทางศาสนาและทางการเมือง ตามความสนใจของตนเอง

ค. เข้าร่วมในกิจกรรมชุมชนอาสาหรือเป็นเจ้าหน้าที่ในการเลือกตั้งท้องถิ่น การเลือกตั้งระดับชาติ รวมทั้งการรับการเกณฑ์ทหาร

ง. พุด แสดงออกและเข้าร่วมในกิจกรรมที่เป็นประเด็นสาธารณะ ถึงแม้จะเป็นประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับความสามารถทางวิชาการในสาขาฯ ของบุคคลผู้นั้นก็ตาม

(5) สิทธิในการวิพากษ์วิจารณ์โครงการทางวิชาการ การบริหารงาน นโยบาย และกระบวนการในการบริหารจัดการต่าง ๆ ภายในสถาบัน รวมทั้งสิทธิให้คำแนะนำในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

(6) สิทธิในการแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องการแต่งตั้งผู้บริหาร หัวหน้าสาขา หัวหน้าภาควิชา ฯลฯ จำนวนผู้เข้าร่วมในการเลือกผู้บริหารจะแตกต่างกันในแต่ละสถาบัน แต่หลักเกณฑ์การได้มาต้องโปร่งใสต้องชัดเจนและคณาจารย์มีอิสระที่จะแสดงความคิดเห็นต่างๆ ได้

(7) สิทธิของสมาชิกในการติดต่อสื่อสารกับผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งสภาของมหาวิทยาลัยในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันโดยผ่านช่องทางที่เหมาะสม

(8) สิทธิในการต่อสู้ปกป้อง (Fight Amendment) ตนเองจากการถูกตรวจสอบโดยรัฐบาล โดยการปกป้องสิทธิของตนนี้จะต้องมีผลกระทบต่อการทำงานในคณะวิชา

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนเสรีภาพทางวิชาการ คณาจารย์มหาวิทยาลัยมีสิทธิได้รับการสนับสนุน ดังต่อไปนี้

1) การสนับสนุนด้านวิชาชีพ¹⁰

1. ได้รับสิทธิในการดูแลและแต่งตั้งในเรื่องต่อไปนี้ อย่างชัดเจน

- (1) สิทธิในการได้รับมอบหมายงานสอนหรืองานวิจัยตามที่คาดหวังไว้
- (2) สิทธิในการได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการพิเศษหรืองานบริหารพิเศษ
- (3) สิทธิในงานให้คำปรึกษา การแนะนำนักศึกษา และงานรับผิดชอบอื่นๆ
- (4) มีตารางการทำงานนับเป็นชั่วโมงในแต่ละวันและแต่ละสัปดาห์ที่กำหนดให้แต่ละคนปฏิบัติหรืออยู่ที่ทำงาน (physically present)
- (5) สิทธิในเงินเดือนประจำและวิธีการจะจ่ายเงิน
- (6) สิทธิในสวัสดิการอื่นๆ นอกเหนือจากเงินเดือนประจำ รวมทั้งสิทธิในการลาประเภทอื่นๆ และการกำหนดเงื่อนไขในการขอลา (Sabbatical) ซึ่งตามปกติผู้บริหารต้องอนุญาต
- (7) การพิจารณาในเรื่องข้อจำกัดในสิทธิของคณาจารย์ในการไปทำงานภายนอกมหาวิทยาลัย เช่น การให้คำปรึกษา การไปเป็นอาจารย์พิเศษในสถาบันอื่น หรือการทำธุรกิจส่วนตัว

2. สิทธิที่จะได้รับการจัดให้สอนตามความสามารถในวิชาชีพ และถ้ามีการมอบหมายให้สอนรายวิชาใหม่ผู้สอนมีสิทธิได้รับแจ้งเรื่องรายวิชาใหม่ล่วงหน้าในเวลาพอสมควรที่เพียงพอแก่การมีเวลาเตรียมการสอนแก่นักศึกษาอย่างเหมาะสม

2) การประเมินผลงานและการให้ความดีความชอบคณาจารย์¹¹

คณาจารย์มีสิทธิได้รับการประเมินผลงานและการให้ความดีความชอบตามหลักการต่อไปนี้

1. ได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะๆ ซึ่งประเมินโดยผู้บังคับบัญชาโดยตรง (immediate supervisor) หรือคณะกรรมการประเมินที่เหมาะสม และควรให้โอกาส

¹⁰ *Ibid.* p.6-77

¹¹ *Ibid.* p.6-77

อาจารย์ที่จะพัฒนาจุดอ่อนหรือจุดบกพร่องต่าง ๆ รวมทั้งมีสิทธิที่จะได้รับคำชี้แนะให้เห็นผลการประเมินที่แท้จริงเพื่อนำไปสู่การได้รับบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งผู้สอนถาวรต่อไป

2. สิทธิในการขอให้พิจารณาทบทวนเงินเดือนตามระยะเวลาซึ่งจะเป็นไปตามระยะเวลาการขึ้นเงินเดือนและตามแนวปฏิบัติของมหาวิทยาลัยโดยทั่วไป นอกจากนี้ อาจารย์มีสิทธิรับทราบก่อนมีการจ้างงานถึงข้อมูลแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเงินเดือนและรายละเอียดช่วงขั้น (Rang of Salary) ของเงินเดือนของตน

3. สิทธิในการได้รับการพิจารณาขึ้นเงินเดือนอย่างยุติธรรมและเสมอภาคเท่าเทียม โดยหลักเกณฑ์การขึ้นเงินเดือนต้องประกอบด้วยระดับ (rank) ประสบการณ์ และผลการประเมินการปฏิบัติงานที่มีข้อมูลนำเสนออย่างชัดเจน

4. สิทธิในการได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้น (Promotion) ที่สูงขึ้นโดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจน

5. สิทธิที่จะได้รับคำอธิบายการให้เหตุผลอย่างสมบูรณ์เพียงพอจากผู้บริหารหรือจากคณะกรรมการคณาจารย์ ถ้าสมาชิกของคณะวิชาผู้นั้นไม่ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนขั้น

6. สิทธิในการขอให้ผู้บริหารระดับสูงทบทวนและพิจารณาการเลื่อนขึ้นเงินเดือน ถ้าผู้นั้นรู้สึกว่าคุณไม่ได้รับความเป็นธรรม

3) การได้รับการบรรจุตำแหน่งอย่างถาวรและการวางหลักเกณฑ์การถูกไล่ออก¹²

1. อาจารย์มีสิทธิได้รับทราบข้อมูลอย่างชัดเจนจากผู้บริหารถึงการได้มาซึ่งสถานภาพการทำงานแบบถาวร ถ้าหากในการเข้าเป็นสมาชิกครั้งแรกของบุคคลนั้นยังไม่ได้บรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งถาวร

2. สิทธิในการขอเอกสารหลักฐานที่ระบุถึงจำนวนปีที่ทำงานในสถาบันอื่น ซึ่งมีผลในการได้รับการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งถาวร

3. สิทธิในการได้รับแจ้งล่วงหน้า ถ้าจะไม่มีตำแหน่งถาวรหรือจะไม่มีการแต่งตั้งตำแหน่งถาวร

4. สิทธิในการขอให้พิจารณาประเมินผลการทำงานเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งถาวรโดยคณะผู้พิจารณาซึ่งประกอบด้วยเพื่อนร่วมงานและผู้บริหารระดับสูง ทั้งต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนอย่างโปร่งใส และมีการประกาศให้ทราบอย่างเปิดเผยทั่วไป

5. สิทธิที่จะได้รับการแจ้งล่วงหน้าเรื่องการให้ออกจากงานหรือการไม่ต่อสัญญาจ้างงาน (ก่อนการพิจารณาตำแหน่งถาวร) ในกรณีนี้สมาคมอาจารย์มหาวิทยาลัยแห่ง

¹² *Ibid.* pp.6-77- 6-78.

สหรัฐอเมริกา (American Association of University Professors – AAUP) เสนอว่าควรมีการแจ้งล่วงหน้า 3 เดือน ถึง 1 ปี ขึ้นอยู่กับระยะเวลาของการทำงานของผู้นั้น

6. สิทธิของอาจารย์ที่จะได้รับการทบทวนในกรณีที่ถูกให้ออกจากงานโดยได้รับแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ทั้งนี้ การทบทวนต้องกระทำโดยคณะกรรมการบริหารที่สูงขึ้นไป และจะต้องได้รับการคุ้มครองในสิทธินั้น ๆ ตามขั้นตอนกระบวนการที่ชัดเจน

7. สิทธิของสมาชิกถาวร (Tenured) ที่ถูกให้ออกจากงานโดยเหตุผลใดก็ตาม ย่อมสามารถร้องขอให้มีการพิจารณาทบทวน โดยคณะกรรมการที่ประกอบด้วยเพื่อนร่วมงานและผู้บริหารระดับสูง รวมทั้งสภาบริหารของสถาบัน นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณาทบทวนใหม่นี้ต้องมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะปกป้องสิทธิของบุคคลนั้น ๆ ได้

8. สิทธิในการขอให้มีการพิจารณาที่ระบุถึงเงื่อนไขต่าง ๆ ในกรณีเกษียณอายุงาน รวมทั้งหลักเกณฑ์ค่าตอบแทน สวัสดิการอื่น ๆ และเงื่อนไขการจ้างงานแบบครึ่งเวลาหรือล่วงหน้า หรือบางเวลาหลังจากเกษียณอายุแล้ว

9. สิทธิขอให้มีการรับรองการจ้างงานขั้นต่ำในกรณีที่อาจารย์ได้รับอุบัติเหตุ หรือมีการเจ็บป่วยรุนแรงและต้องพักรักษาตัวเป็นเวลานาน

อย่างไรก็ตาม สิทธิในเสรีภาพทางวิชาการของอาจารย์ย่อมถูกถ่วงดุลด้วยความรับผิดชอบของคณาจารย์มหาวิทยาลัย (Faculty Responsibilities) ดังต่อไปนี้

1) ความรับผิดชอบต่อนักศึกษา¹³

คณาจารย์มีความรับผิดชอบต่อนักศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ความรับผิดชอบต่อการสอนอย่างตั้งใจและจริงจัง ต้องมีการวางแผนการสอนในแต่ละรายวิชา มีการเตรียมการสอน มีการสอนที่ตรงตามตารางบรรยาย แจ้งข้อกำหนดของรายวิชา การประเมินผลการศึกษาหรือการให้เกรดตามมาตรฐานที่สถาบันกำหนดไว้

2. ต้องระลึกลึกเสมอนักศึกษาย่อมมีสิทธิเสรีภาพในตนเอง คณาจารย์ต้องให้การยอมรับนักศึกษา และนักศึกษามีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ผู้สอนต้องมีความสนใจในคำถามที่ถามเกี่ยวกับปัญหาในวิชาและปัญหาส่วนตัวของนักศึกษา ต้องให้คำปรึกษา อาจารย์ต้องปฏิบัติต่อนักศึกษาทุกคนอย่างสุภาพ รักษาความลับส่วนตัวของนักศึกษา

3. ตระหนักว่าอาจารย์เป็นแม่แบบของนักศึกษา (model) และมีอิทธิพลมากในการสร้างนักศึกษา โดยอาจารย์จะต้องตั้งมาตรฐานในเรื่องต่อไปนี้

¹³ *Ibid.* p.6-79

ก. ความเชี่ยวชาญเป็นเลิศในเชิงวิชาการ

ข. มีความซื่อสัตย์ สุจริต ซื่อตรง

ค. มีจริยธรรมในวิชาชีพ

4. ต้องตระหนักว่าในขณะที่สอนต้องไม่นำให้นักศึกษาอภิปรายหรือสอนในเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับรายวิชาที่สอนหรือไม่อยู่ในขอบเขตของรายวิชาที่ต้องสอน

2) ความรับผิดชอบทางวิชาชีพ¹⁴

1. คณาจารย์มีความรับผิดชอบเป็นพิเศษที่ต้องพัฒนาตนเองด้านวิชาการด้วยการอ่านวารสาร สิ่งตีพิมพ์ทางวิชาการ การเข้าร่วมในสมาคมทางวิชาชีพ ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ หรือการเข้าร่วมประชุมทางวิชาการต่างๆ

2. รับผิดชอบในการพัฒนาการเรียนการสอนที่มีประสิทธิภาพ หาแนวทางใหม่ๆ ในการสอน การกระตุ้นความสนใจของนักศึกษา พร้อมทั้งพัฒนาทักษะการประเมินผลการเรียนของนักศึกษา

3. รับผิดชอบในการแสวงหาความรู้ที่สูงขึ้นด้วยการทำงานวิจัย การเขียนงานสร้างสรรค์ การวิเคราะห์ การนำเสนอผลงานการวิจัยในที่ประชุมทางวิชาชีพหรือวิชาการ

4. รับผิดชอบที่จะช่วยเหลือเพื่อนคณาจารย์ในคณะวิชาและในกิจกรรมของมหาวิทยาลัย ดังนี้

ก. ศึกษาหลักสูตรทั้งในระดับสาขาวิชาและระดับมหาวิทยาลัย

ข. ร่วมประชุมในทุกระดับของมหาวิทยาลัย เพื่อการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น และช่วยให้โปรแกรมการสอนในรายวิชาต่างๆ ของสถาบันมีการพัฒนามากขึ้น

ค. มีส่วนร่วมที่ยุติธรรมและเท่าเทียมในภาระที่ได้รับมอบหมาย เช่น ร่วมเป็นกรรมการหลักสูตร หรือกรรมการทางวิชาการอื่น ๆ และยังร่วมปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของสาขาวิชา เช่น การให้คำปรึกษาในการลงทะเบียน และการคุมสอบ เป็นต้น

5. รับผิดชอบในการสนับสนุนและส่งเสริมความแข็งแกร่งทางวิชาการและทางวิชาชีพของคณาจารย์ ดังนี้

ก. ช่วยในการคัดเลือกอาจารย์ สมาชิกใหม่ที่มีความสามารถ

ข. ให้คำแนะนำเรื่องการทำให้อาจารย์เลื่อนขั้นหรือการให้ตำแหน่งถาวรแก่ผู้บริหาร

¹⁴ *Ibid.* p.6-79

ค.ให้คำแนะนำในการย้ายพนักงาน (อาจารย์) ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีศีลธรรม และมีความประพฤติไม่เหมาะสม หรือที่ขาดคุณสมบัติของการเป็นคนซื่อสัตย์ ภายหลังจากการสอบสวนแล้วเสร็จ

6. รับผิดชอบในการแสดงออกถึงการเคารพในสิทธิของผู้อื่นในสังคมของมหาวิทยาลัยที่มีความเห็นที่แตกต่างกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้

3) ความรับผิดชอบต่อสถาบันมหาวิทยาลัย¹⁵

สถาบันมีสิทธิคาดหวังและดำเนินการเพื่อให้สมาชิกของสถาบันมีความรับผิดชอบต่อสถาบัน ดังนี้

1. ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถตามสัญญาและข้อตกลง พร้อมทั้งต้องแจ้งให้สถาบันทราบล่วงหน้าในกรณีที่จะลาออกหรือจะไปทำงานในสถาบันอื่น

2. ใช้งบประมาณที่ได้รับจากสถาบันในสาขาวิชาหรือในโครงการวิจัยอย่างรอบคอบระมัดระวัง ประหยัด

3. ต้องหลีกเลี่ยงการกระทำใดๆ โดยทางวิชาชีพและโดยส่วนตัวที่อาจจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจและชื่อเสียงของสถาบัน

4. ถ้าไม่ได้รับอนุญาต ให้หลีกเลี่ยงการใช้ทรัพยากร เครื่องมือ หรือแรงงานของมหาวิทยาลัย เพื่อผลประโยชน์ในโครงการวิจัยหรือโครงการให้คำปรึกษาของตนเอง

5. สนับสนุนกิจกรรมส่วนรวมของมหาวิทยาลัยโดยการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในฐานะผู้แทนของคณาจารย์ในที่ประชุม กิจกรรมต่าง ๆ เช่น การรับปริญญา กิจกรรมวันสำคัญต่างๆ

6. ยอมรับทำงานในคณะกรรมการต่างๆ และการบริการของมหาวิทยาลัย เช่น คณะกรรมการประจำสำนักวิชา คณะกรรมการวินัยนักศึกษา และการบริการด้านห้องสมุด และศูนย์คอมพิวเตอร์ เป็นต้น

7. ในการแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะ อาจารย์ต้องไม่กระทำในนามตัวแทนของสถาบัน แต่กระทำในนามของนักวิชาการหรือประชาชนอิสระคนหนึ่ง

2.1.3.2.2 เสรีภาพทางวิชาการของสถาบัน

หากพิจารณาในเชิงความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยกับสังคม และหน่วยงานของรัฐบาลจะพบว่า มหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ได้รับความสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยของรัฐ กล่าวคือมหาวิทยาลัยเหล่านี้ไม่สามารถดำเนินการได้เพียงอาศัยแค่เงินค่าบำรุงที่เก็บจากนิสิตนักศึกษาและรายได้อื่นนอกเหนือจากงบประมาณ

¹⁵ *ibid.* p.6-80

แผ่นดิน เมื่อเป็นเช่นนี้ความเป็นอิสระทางวิชาการจึงมักถูกจำกัดเพราะความไม่อิสระทางการเงิน ทำให้ต้องมีการควบคุมจากหน่วยงานภายนอกมากหรือน้อยตามแต่กรณี หากพิจารณาว่าเสรีภาพทางวิชาการเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัยแล้ว การให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการทั้ง ๆ ที่ยังต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ก็เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ตามแนวคิดนี้ถือว่าเสรีภาพทางวิชาการมิใช่อภิสิทธิ์ที่ได้ให้แก่มหาวิทยาลัย แต่เป็นการให้สิทธิและความรับผิดชอบแก่มหาวิทยาลัยเพื่อให้ทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ตามอุดมคติ เสรีภาพทางวิชาการระดับสถาบันในมหาวิทยาลัยที่เป็นระบบอิสระ และการบริหารแบบกระจายอำนาจ จึงมีองค์ประกอบที่สำคัญ และมีเนื้อหาครอบคลุม ดังนี้¹⁶

(1) เสรีภาพด้านการบริหารบุคลากร หมายถึง เสรีภาพในการจัดระบบบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมกับลักษณะงานของมหาวิทยาลัย เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การวางเกณฑ์มาตรฐานเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการและการรักษาวินัย เป็นต้น ในประเทศที่ให้มหาวิทยาลัยเป็นระบบอิสระ มหาวิทยาลัยก็จะมีการบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศจากระบบราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถดึงดูด นักวิชาการชั้นดีเข้าสู่ระบบและรักษาไว้ได้ โดยที่ระบบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยสามารถจะแข่งขันกับหน่วยงานของรัฐและธุรกิจเอกชนอื่น ๆ ได้

(2) เสรีภาพในการกำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษา เป็นเสรีภาพที่สัมพันธ์สืบเนื่องกับเสรีภาพประการแรก กล่าวคือ เมื่อสถาบันอุดมศึกษา มีบุคลากรเป็นนักวิชาการที่สามารถ เป็นแหล่งรวมผู้รู้ในวิทยาการแขนงต่าง ๆ ความจำเป็นที่จะต้องอาศัยหน่วยงานภายนอกเป็นผู้กำหนดหลักสูตร และมาตรฐานการศึกษาก็น่าจะยอมหมดไปตามสภาพความเป็นจริง หน่วยงานภายนอกก็ไม่น่าจะมีผู้ทรงคุณวุฒิเท่าเทียมกับมหาวิทยาลัยที่จะทำหน้าที่กำหนดหลักสูตรและมาตรฐานการศึกษาได้ดีเท่ากับนักวิชาการของมหาวิทยาลัยเอง เสรีภาพในการจัดหลักสูตรและการทดลองการสอนแบบต่าง ๆ เป็นหลักประกันประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย

(3) เสรีภาพด้านการรับนักศึกษา ซึ่งมหาวิทยาลัยจะต้องใช้เสรีภาพนี้อย่างมีความรับผิดชอบ โดยหลักปฏิบัติแล้วถือว่าการรับนักศึกษาเป็นความรับผิดชอบของมหาวิทยาลัย แต่ละแห่งที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสม โดยปกติจะถือความเสมอภาคและความเหมาะสมทางด้านวิชาการเป็นหลักในการกำหนดเกณฑ์การรับนักศึกษา ไม่ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะใช้หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกอย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการนั้นจะต้องให้ความเป็น

¹⁶ วิจิตร ศรีสัจจัน, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 8*, น. 92-103.

ธรรมแก่ผู้ประสงค์จะรับโอกาสทางการศึกษาระดับนี้อย่างเสมอกัน ในบางระบบอาจทำให้มีการสอบคัดเลือกกรม หรือมีหน่วยประสานงานกลางขึ้นดำเนินการรับสมัครและคัดเลือก แต่เสรีภาพในการรับนักศึกษาที่ยังคงอยู่ที่มหาวิทยาลัย หน่วยประสานงานกลางหรือการสอบคัดเลือกกรมจัดขึ้นเพื่อความสะดวกของผู้สมัครและเพื่อเป็นการประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพในการรับนักศึกษาของมหาวิทยาลัยแต่ประการใด

(4) เสรีภาพทางการสอนและการวิจัย เพราะมหาวิทยาลัยเป็นศูนย์กลางความคิดและวิทยาการ ความก้าวหน้าทางวิชาการจะเกิดไม่ได้ ถ้าหากปราศจากเสรีภาพในการสอนและการวิจัย เสรีภาพทางด้านนี้จึงครอบคลุมทั้งคณาจารย์ และนิสิตนักศึกษาในการแสวงหาความรู้และความจริง โดยปราศจากการก้าวก่ายและความคุมคามจากอำนาจภายนอก ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพด้านนี้มักจะอยู่ที่ความสมดุลระหว่างการสอนและการวิจัย มหาวิทยาลัยจะต้องพยายามรักษาคุณภาพระหว่างการสอนและการวิจัยให้ได้ ในบางสังคมมหาวิทยาลัยเน้นการวิจัยจนกระทั่งละเลยภารกิจทางด้านการสอน และในบางสังคมโดยเฉพาะประเทศไทยมหาวิทยาลัยมักจะเน้นความสำคัญทางด้านการสอน นกระทั่งละเลยภารกิจทางด้านการวิจัยค้นคว้า

(5) เสรีภาพในการกำหนดแนวทางการพัฒนาสถาบัน มหาวิทยาลัยจะต้องมีเสรีภาพในการกำหนดทิศทางแห่งความเจริญก้าวหน้าของสถาบัน แนวทางการพัฒนานี้แม้จะอยู่ในความรับผิดชอบและความริเริ่มของสถาบันก็ควรจะสามารถสนองความต้องการของสังคม และประเทศชาติโดยส่วนรวมด้วย การที่มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีเสรีภาพในการพัฒนาตนเองตามสภาพความพร้อมและความเป็นไปได้ของแต่ละแห่งนั้น ย่อมทำให้เกิดการแข่งขันที่จะก่อให้เกิดความดีเด่นทางวิชาการ หากปราศจากเสรีภาพด้านนี้แล้ว มหาวิทยาลัยก็จะตกอยู่ใต้อำนาจภายนอกที่จะพยายามให้มหาวิทยาลัยดำเนินภารกิจ และมีการพัฒนาการไปในทำนองเดียวกัน จนอาจทำให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ขาดความคิดริเริ่มและขาดความสำนึกในการแข่งขันที่จะพัฒนา มหาวิทยาลัยให้ทำหน้าที่ตามอุดมคติ

ในประเทศตะวันตกหลายประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ได้วางระบบการอุดมศึกษาโดยส่งเสริมให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของรัฐเป็นระบบบิโอสระมีสภามหาวิทยาลัย ซึ่งประกอบด้วยบุคคลภายนอกเป็นส่วนใหญ่ เป็นองค์การบริหารกิจการภายในสูงสุด ส่วนที่มหาวิทยาลัยยังเกี่ยวพันกับรัฐบาลอยู่ก็คือทางด้านการเงินเนื่องจากมหาวิทยาลัยของรัฐยังต้องรับความช่วยเหลือด้านการเงินจากรัฐ การประสานงานระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัยจึงมักจะกระทำในรูปที่มีหน่วยงานกลางระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย เช่น ในระบบอังกฤษจะมีคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัย (University Grant

Committee) ทำหน้าที่เป็นสื่อสารระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย โดยประมวลความต้องการของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ด้านการเงินแล้วเสนอต่อรัฐบาลกำหนดวงเงินอุดหนุนรัฐบาล คณะกรรมการจะทำหน้าที่จัดสรรเงินให้แก่มหาวิทยาลัยในลักษณะเป็นเงินก้อน (Block Grant) ทั้งนี้ เพื่อให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ มีอิสระในการใช้จ่ายเงิน เพื่อดำเนินภารกิจอย่างคล่องตัวโดยที่คณะกรรมการฯ จะไม่เข้ายุ่งเกี่ยวหรือก้าวก่ายการดำเนินภารกิจภายในของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งประการใด ส่วนในสหรัฐอเมริกาอำนาจการบริหารงานมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่อยู่ที่สภามหาวิทยาลัยของแต่ละแห่ง ซึ่งประกอบด้วยบุคคลภายนอกอาชีพต่าง ๆ มีลักษณะเป็น Lay Board จึงถือได้ว่าเป็นมหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของประชาชนโดยแท้จริง ความสนับสนุนทางการเงินส่วนใหญ่มาจากรัฐที่มหาวิทยาลัยนั้น ๆ ตั้งอยู่ และมักจะเป็นงบประมาณ 2 ปี ซึ่งมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนเป็นก้อนทำนอง Block Grant เช่นเดียวกับคณะกรรมการจัดสรรเงินอุดหนุนมหาวิทยาลัยในอังกฤษ สภามหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาจึงเป็นเสมือนกันชนระหว่างรัฐบาลกับมหาวิทยาลัย ถือได้ว่าในระบบเช่นนี้ มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน (Autonomy) และมีเสรีภาพทางวิชาการ (Academic Freedom) สูง

กล่าวโดยสรุป เสรีภาพทางวิชาการขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านการเมือง สังคม และวัฒนธรรมของประเทศต่าง ๆ ในระยะเริ่มต้นเสรีภาพทางวิชาการเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับการดำเนินการภารกิจด้านวิชาการของคณาจารย์และนักศึกษาในมหาวิทยาลัย ต่อมาได้ขยายขอบข่ายครอบคลุมถึงเสรีภาพด้านต่าง ๆ ทั้งส่วนบุคคลและสถาบัน แต่ก็ยังจำกัดอยู่ในกรอบของการดำเนินการภายในมหาวิทยาลัยเท่านั้น ในปัจจุบัน เสรีภาพทางวิชาการโดยเฉพาะในแง่เสรีภาพส่วนบุคคลมักจะรวมความถึงเสรีภาพในการแสดงออกทั้งในและนอกมหาวิทยาลัย และครอบคลุมถึงนิสิตนักศึกษาด้วย ในประเทศที่มีสมาคมวิชาชีพสำหรับอาจารย์มหาวิทยาลัย สมาคมดังกล่าวมักจะกำหนดขอบข่ายของสิทธิและเสรีภาพทางวิชาการของคณาจารย์ไว้อย่างกว้างขวาง และใช้เป็นแรงกระตุ้นสำคัญในวงกรมมหาวิทยาลัยที่จะให้มีการยอมรับหลักเสรีภาพทางวิชาการเหล่านี้

การจัดระบบบริหารงานบุคคลให้มีสถานภาพถาวร (Tenure) ในแง่หนึ่งก็ถือเป็นหลักประกันในเสรีภาพทางวิชาการส่วนบุคคลของคณาจารย์เช่นกัน เพราะในการจ้างบุคลากรด้านวิชาการนั้นจะมีช่วงเวลาปฏิบัติงานชั่วคราวต่อสัญญาเป็นรายปีอยู่ระยะหนึ่งเพื่อทดสอบการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อประเมินผลพอใจแล้วก็จะให้สถานภาพถาวร ซึ่งเป็นการจ้างถาวรที่จะสิ้นสุดการจ้างเมื่อเกษียณอายุหรือเมื่อลาออก ในแง่นี้การเลิกจ้างเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างชั่วคราวโดยไม่มีเหตุผลหรือเป็นเหตุผลประการอื่นที่ไม่ใช่เรื่องการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะอาจารย์

จึงไม่อาจกระทำได้ และการเลิกจ้างในระยะหลังจากได้สถานภาพถาวรแล้วกระทำได้ยากเช่นกัน เว้นเสียแต่ผู้ขึ้นกระทำผิดกฎหมายหรือผิดวินัยอย่างร้ายแรง คณาจารย์ได้สถานภาพถาวรจึงอยู่ในฐานะที่จะมีเสรีภาพทางวิชาการเต็มที่ อย่างไรก็ตามข้อควรคำนึงเกี่ยวกับเสรีภาพทางวิชาการก็คือ ไม่ว่าเสรีภาพทางวิชาการจะมีขอบเขตกว้างขวางแค่ไหน ผู้ใช้เสรีภาพทางวิชาการก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้เสรีภาพนั้น ๆ ในกรอบของกฎหมายและจริยธรรมวิชาชีพ เมื่อเสรีภาพทางวิชาการเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับความก้าวหน้าทางวิชาการ เสรีภาพหลักจึงควรอยู่กับการสอนและการวิจัยค้นคว้าเป็นสำคัญ

2.1.4 วิวัฒนาการของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

การก่อตั้งมหาวิทยาลัยในประเทศไทยครั้งแรก เริ่มต้นจากการก่อตั้งสำนักฝึกวิชาข้าราชการพลเรือน ในปี พ.ศ. 2442 และได้รับการยกฐานะเป็นโรงเรียนมหาดเล็กในปี พ.ศ. 2445 โดยผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนี้มุ่งที่จะเข้าทำงานในกระทรวงมหาดไทย ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการประกาศตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้การสอนในวิชาต่าง ๆ เพื่อที่จะไปรับราชการในกระทรวงอื่น ๆ นอกจากกระทรวงมหาดไทย ในปี พ.ศ. 2457 ได้มีพระบรมราชโองการสถาปนาโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2459 โดยแบ่งเป็น 4 คณะ คือ คณะแพทยศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์และวิทยาศาสตร์ โดยทรงพระราชดำริเห็นสมควรจะขยายการศึกษาในโรงเรียนนี้ให้กว้างขวางขึ้น และสถานะของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยนี้ให้ขึ้นกับกระทรวงธรรมการ มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชา ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นอธิการบดีเมื่อปี พ.ศ. 2478 สำหรับในปี พ.ศ. 2476 ได้จัดตั้งมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองขึ้นโดยมหาวิทยาลัยมีอิสระไม่ขึ้นกับหน่วยราชการใด ๆ แต่ต่อมาภายหลังได้เปลี่ยนฐานะเป็นหน่วยราชการ เหมือนมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ก่อตั้งขึ้นภายหลัง ดังนั้นระบบบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ การเงิน การคลังและการพัสดุ จะมีการควบคุมและกำกับดูแลดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องยึดถือกฎเกณฑ์ระเบียบต่าง ๆ โดยเคร่งครัด ซึ่งพบว่าหลายกรณีขัดกับลักษณะการบริหารงานของมหาวิทยาลัย หรือ สถาบันอุดมศึกษาที่ต้องการความยืดหยุ่น ความคล่องตัว และความฉับไวในการดำเนินการเพื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงที่จะ

สนองตอบความก้าวหน้าทางวิชาการซึ่งถือเป็นบทบาทหน้าที่ของมหาวิทยาลัยได้¹⁷ รวมทั้งการบริหารงานดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นอิสระในการดำเนินการ และเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย

ต่อมา ได้เกิดแนวคิดที่จะนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ตั้งแต่ พ.ศ. 2507 โดยผู้บริหารและคณาจารย์มหาวิทยาลัยได้ยื่นหลักการต่อจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่ได้รับความเห็นชอบเพียงแต่ได้มีการจัดตั้ง “ทบวงมหาวิทยาลัย” ขึ้น เพื่อดูแลมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ส่งผลให้มหาวิทยาลัยย้ายไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยแทนสำนักนายกรัฐมนตรี และยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบของราชการเช่นเดิม ดังนั้น จึงมีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะนำมหาวิทยาลัยออกนอกระบบราชการ ในปี พ.ศ. 2520 มีการปรับฐานะของทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐใหม่เป็นทบวงอิสระแยกออกจากสำนักนายกรัฐมนตรี เรียกว่า ทบวงมหาวิทยาลัย มีหน้าที่ความรับผิดชอบกำกับดูแลมหาวิทยาลัยของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพิ่มอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัยมากขึ้น สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลที่ให้มีองค์กรกลางจัดเงินอุดหนุนแก่มหาวิทยาลัย

ในปี พ.ศ. 2533 รัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี จังหวัดนครราชสีมา และในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ขึ้นในจังหวัด นครศรีธรรมราช และมีมหาวิทยาลัยของรัฐหนึ่งแห่ง คือสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี เตรียมออกนอกระบบราชการ และออกนอกระบบราชการได้สำเร็จในปี พ.ศ. 2541 เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2541 โดยเปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ซึ่งถือเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐแห่งแรกที่ปรับฐานะเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐออกนอกระบบราชการ และมีการบริหารงานโดยเฉพาะการบริหารการเงินเป็นสองระบบ คือ ระบบราชการ และระบบที่มีใช้ราชการ โดยใช้อำนาจของ

¹⁷ จรรยา คัดธนะเงิน, “สถาบันราชภัฏกับการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของ รัฐ ศึกษากรณี สถาบันราชภัฏจันทรเกษม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543) อ้างถึงใน อุทุมพร จามรมาน และสุบิน ยุระวัช , “รายงานการสังเคราะห์ เอกสาร เรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับสัมฤทธิ์ผลการศึกษาไทยตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ,” 2545, น. 1.

สภามหาวิทยาลัยมีการจ้างบุคลากรที่มีใบข้าราชการ บุคลากรที่เป็นข้าราชการมีรายได้เพิ่มขึ้นได้จากโครงการบริการทางวิชาการพิเศษต่าง ๆ¹⁸

ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2541 นโยบายมหาวิทยาลัยออกนอกระบบได้เป็นข้อตกลงที่ผูกพันสัญญาการกู้ยืมเงินกับ IMF โดยจุดมุ่งหมายของรัฐบาลเพื่อลดงบประมาณในส่วนราชการที่สามารถเลี้ยงตนเองและบริหารงบประมาณเองได้ และเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงไว้ ทบวงมหาวิทยาลัยจึงได้กำหนดเป็นนโยบายที่จะส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐปรับเปลี่ยนเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ และกำหนดแนวทางและขั้นตอน ตลอดจนเป้าหมายในการปรับเปลี่ยน โดยทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดสถานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีใบส่วนราชการไว้คือ

1. เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ
2. เป็นนิติบุคคลอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย รวมทั้งกำหนดแนวทางให้กระจายอำนาจในการบริหารให้สถาบัน โดยมีสภาสถาบันเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในด้านการอุดหนุนจากรัฐให้มีการพัฒนาระบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นแบบอุดหนุนทั่วไป (Block Grant) โดยใช้ค่าใช้จ่ายต่อหน่วย (Unit Cost) และภารกิจอื่น ๆ เป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณและกำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการได้มาซึ่งผู้บริหารและกรรมการสภาสถาบันขึ้น

ก่อนปี พ.ศ. 2542 ประเทศไทยมีมหาวิทยาลัยในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยทั้งสิ้น 74 แห่ง แยกเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ 24 แห่ง มหาวิทยาลัยเอกชน 50 แห่ง และมหาวิทยาลัยของรัฐยังจำแนกเป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ 20 แห่ง และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 4 แห่ง โดย 2 แห่งเป็นมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับตั้งแต่เริ่มต้น คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีและมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และมีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีและมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงเปลี่ยนสภาพจากการเป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบต่อแผนปฏิบัติการของทบวงมหาวิทยาลัยในการปรับเปลี่ยนให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับรัฐบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ซึ่งมีสาระสำคัญได้แก่ มหาวิทยาลัย/สถาบันของรัฐดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จนถึงเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล จำนวน 20 แห่ง ภายในปี พ.ศ. 2542-2545 ภายใต้เงื่อนไขที่ทบวงมหาวิทยาลัยขอให้รัฐบาลสนับสนุนการดำเนินการ

¹⁸ รายงานการประชุมทางวิชาการประจำปี 2545 เรื่อง มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: เส้นทางสู่ World Class University? ที่ประชุมอธิการบดีแห่งประเทศไทย วันที่ 1-2 มิถุนายน 2545 ณ โรงแรมรอยัลคิลฟี รีสอร์ท พัทยา จังหวัดชลบุรี, น. 68 -69.

ให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ 3 ประการคือ (1) การสนับสนุนด้านงบประมาณ (2) การสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และ (3) การสร้างความเข้าใจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้การพิจารณาพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาลเป็นไปอย่างราบรื่นและเสร็จทันภายในกำหนด และจากนั้นได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติปี พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2545 มาตรา 36 ระบุว่า “ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคลและอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทาง ตามมาตรา 21 และให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหารและการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการและอยู่ภายใต้กำกับดูแลของสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ “

ในปัจจุบันประเทศไทย มีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ 13 แห่ง ที่มีได้ขึ้นอยู่กักระบบราชการ หรือไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา คือ

1. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533)
2. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535)
3. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ์ราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540) อยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ
4. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย พ.ศ. 2540) อยู่ในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ
5. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง (พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541)
6. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (เดิมอยู่ในระบบราชการ และออกนอกระบบในปี พ.ศ. 2541)
7. มหาวิทยาลัยมหิดล (ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550)
8. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ (ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อ 26 ธันวาคม 2550)
9. มหาวิทยาลัยบูรพา (ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2551)

10. มหาวิทยาลัยทักษิณ (ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. 2551 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551)
11. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2551 เป็นต้นไป)
12. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2551 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2551)
13. สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

2.2 การบริหารงานของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทย

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในประเทศไทยประกอบด้วย มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ และมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากการเป็นส่วนราชการมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยบูรพา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นต้น โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จะได้อธิบาย ดังนี้

2.2.1 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการมาสู่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีลักษณะคล้ายคลึงกัน ดังนี้

โครงสร้างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบด้วย สภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรสูงสุดของมหาวิทยาลัย สภาวิชาการหรือสภาคณาจารย์ และการแบ่งส่วนงานภายในมหาวิทยาลัยตามภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัย อาทิ

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุรนารี พ.ศ. 2533 มาตรา 6 มหาวิทยาลัยอาจแบ่งส่วนงานดังนี้ (1) สำนักงานอธิการบดี (2) สำนักวิชาการ (3) สถาบัน (4) ศูนย์มหาวิทยาลัยอาจให้มีหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักวิชา สถาบัน หรือ ศูนย์เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 5 เป็นส่วนงานในมหาวิทยาลัยได้อีก สำนักงานอธิการบดีอาจแบ่งส่วนงานเป็นกอง หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากอง สำนักวิชา หรือหน่วยงานที่เรียกชื่อ

อย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชา อาจแบ่งส่วนงานเป็นสำนักงานบริหาร สาขาวิชา สถานวิจัย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสาขาวิชา หรือสถานวิจัย สถาบัน ศูนย์ และหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มีฐานะเทียบเท่าสถาบัน หรือศูนย์ อาจแบ่งส่วนงานเป็นสำนักงานบริหาร ฝ่าย หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าฝ่าย กอง สำนักงานบริหาร ฝ่าย และหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากองหรือฝ่าย อาจแบ่งส่วนงานเป็นแผนก หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าแผนก

อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย มีดังนี้

มาตรา 5 ให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษ ส่งเสริม วิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการ

มาตรา 8 ภายใต้วัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 มหาวิทยาลัยจะรับสถาบันการศึกษา ชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยก็ได้ และมีอำนาจให้ปริญญา อนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรชั้นใดชั้นหนึ่งแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันสมทบนั้นได้

การรับเข้าสมทบหรือยกเลิกการสมทบซึ่งสถาบันการศึกษาชั้นสูง หรือสถาบันวิจัย ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และทำเป็นประกาศมหาวิทยาลัยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา การควบคุมสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยที่เข้าสมทบในมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

มาตรา 10 มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 5 และอำนาจหน้าที่ เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ซื้อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือทรัพย์สินต่าง ๆ และจำหน่าย สั่งหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุดหนุนหรืออุทิศให้ ในกรณีซื้อและจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเกินกว่าวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

(2) รับค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน และค่าบริการในการให้บริการภายใต้ อำนาจและหน้าที่ของมหาวิทยาลัย รวมทั้งทำความตกลงและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับ ค่าตอบแทน และค่าบริการนั้น

(3) ร่วมมือกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชนในกิจการที่เกี่ยวกับการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม การเปลี่ยนแปลง การถ่ายทอดและพัฒนา เทคโนโลยี และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

(4) กู้ยืมเงิน ให้กู้ยืมเงิน โดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือลงทุน ทั้งนี้ เพื่อการศึกษา การวิจัย และการบริการทางวิชาการของมหาวิทยาลัย การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน หรือการลงทุน ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าวงเงินที่รัฐมนตรีกำหนดต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีก่อน

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550 มาตรา 10 มหาวิทยาลัยอาจแบ่ง ส่วนงาน ดังนี้ (1) สำนักงานสภามหาวิทยาลัย (2) สำนักงานอธิการบดี (3) วิทยาเขต (4) คณะ

มหาวิทยาลัยอาจให้มีส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ใน มาตรา 7 เป็นส่วนงานในมหาวิทยาลัยได้

สำนักงานอธิการบดี มีหน้าที่จัดการงานบริหารทั่วไปของมหาวิทยาลัย หรือตามที่ สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย

คณะ มีหน้าที่จัดการศึกษาระดับปริญญาบัณฑิต และบัณฑิตศึกษา ทำการวิจัย นำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ และให้บริการทางวิชาการ

สำนักงานสภามหาวิทยาลัย สำนักงานอธิการบดี วิทยาเขต คณะ และส่วนงาน ที่เรียกชื่ออย่างอื่น อาจแบ่งส่วนงานเป็นหน่วยงานภายในของส่วนงานนั้นได้

อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย มี ดังนี้

มาตรา 7 มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้า โปรดกระหม่อม พระราชทานพระนามของสมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรม ราชชนกให้เป็นนามของมหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์ในการสร้าง พัฒนา ประมวล และการ ประยุกต์องค์ความรู้ทั้งมวลและดำเนินการให้มีการเรียนรู้ในองค์ความรู้ดังกล่าว รวมตลอดทั้ง เผยแพร่ความรู้ ส่งเสริม ป้อนกันและรักษาสุขภาพอนามัย ทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และการกีฬา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมเป็นสวนรวม

มาตรา 8 เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 มหาวิทยาลัยมีภาระหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ทำการวิจัย รวมตลอดทั้งส่งเสริม และสนับสนุนให้ทำการวิจัย เพื่อสร้างหรือ พัฒนาองค์ความรู้โดยกระทำอย่างต่อเนื่อง และนำความรู้นั้นไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ และสังคมและก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาวิทยาลัย

(2) ผลิตบัณฑิตให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ โดยมุ่งเน้นให้บัณฑิตมีความรู้ ความสามารถในวิชาชีพ มีคุณธรรม จริยธรรม มีความสำนึกต่อสังคม และมีความใฝ่รู้และเรียนรู้ด้วยตนเอง

- (3) ส่งเสริม ประยุกต์ และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง
- (4) ให้บริการทางการแพทย์ การพยาบาล การสาธารณสุข และการบริการทางวิชาการและวิชาชีพ ให้เป็นที่ยอมรับในประเทศ และในระดับนานาชาติ
- (5) ทำการวิจัยและพัฒนาเพื่อปรับปรุงกระบวนการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง
- (6) สนับสนุนและส่งเสริมให้บุคลากรของสถาบันอื่น เข้าร่วมในการสร้างและพัฒนาองค์ความรู้และเข้ารับการถ่ายทอดองค์ความรู้
- (7) ร่วมมือกับสถาบันอื่นทั้งในและต่างประเทศ เพื่อดำเนินการตาม 1 ถึง 6
- (8) ส่งเสริมและทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม รวมทั้งบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลยั่งยืน

มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ใน มาตรา 7 รวมถึง ซื้อ ขาย สร้าง จัดหา โอน รับโอน ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน หรือ ทำนิติกรรมใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่กิจการของมหาวิทยาลัย ฯลฯ ตามมาตรา 15

พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 9 มหาวิทยาลัยอาจ แบ่งส่วนงาน ดังนี้ (1) สำนักงานสภามหาวิทยาลัย (2) สำนักงานมหาวิทยาลัย (3) คณะ (4) สำนักวิชา (5) วิทยาลัย (6) สถาบัน

มหาวิทยาลัยอาจให้มีส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ สำนักวิชา วิทยาลัย หรือสถาบัน เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในมาตรา 7 เป็นส่วนงานในมหาวิทยาลัย

การจัดตั้ง การรวม หรือการยุบเลิกส่วนงานตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ให้ทำเป็น ประกาศมหาวิทยาลัยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนงานตามวรรคสาม อาจแบ่งส่วนหน่วยงานภายในของส่วนงานได้ตามข้อบังคับ ของมหาวิทยาลัย

ประกาศของมหาวิทยาลัยตามวรรคสาม ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งและการรวมส่วน งาน ต้องระบุถึงภาระหน้าที่ของส่วนงานนั้น ๆ ให้ชัดเจน

อำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

มาตรา 7 ให้มหาวิทยาลัยเป็นสถานศึกษาทางวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร ทรงประดิษฐานขึ้น เพื่อเป็นอนุสาวรีย์สมพระเกียรติแห่งพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้า มีวัตถุประสงค์ที่จะบุกเบิกแสวงหาและเป็นคลังความรู้ ให้การศึกษา ส่งเสริม

ประยุกต์และพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง สร้างบัณฑิต วิจัย เป็นแหล่งรวมสติ ปัญญา และ บริการทางวิชาการแก่สังคม รวมทั้ง สืบสานทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

มหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่กระทำการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตาม มาตรา 7 อำนาจเช่นว่านี้ รวมถึง ชื่อ สร้าง จัดหา โอน รับโอน เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ถ้อยกรรมสิทธิ์ ฯลฯ ตามมาตรา 13

2.2.2 ประเภทและอำนาจหน้าที่ของบุคลากร

หากมหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐตั้งแต่แรกจัดตั้งนั้น บุคลากรไม่มี สถานะเป็นข้าราชการ แต่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย แต่กรณีที่มีมหาวิทยาลัยของรัฐที่มี สถานะเป็นส่วนราชการเมื่อเปลี่ยนสถานะมาสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประเภทของ บุคลากรในมหาวิทยาลัยจึงมีทั้งผู้ที่มีสถานะเป็นข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานในมหาวิทยาลัย และ ผู้ที่มีสถานะเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยใช้คำว่า “ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย” หมายความว่า พนักงานมหาวิทยาลัย ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งสังกัด มหาวิทยาลัย พนักงานราชการ ลูกจ้างมหาวิทยาลัย หรือ พนักงานซึ่งจ้างจากเงินรายได้ของ มหาวิทยาลัยและพนักงานซึ่งจ้างโดยเงินอุดหนุนจากองค์การภายนอกมหาวิทยาลัย

ประเภทและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อธิบายได้ดังนี้

2.2.2.1 ประเภทและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีสถานะเป็นส่วนราชการตั้งแต่แรกแล้วเปลี่ยนสภาพ ภายหลังนั้น บุคลากรมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วย ข้าราชการ พนักงาน และ ลูกจ้าง ดังนี้

1) ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยมีกฎหมายแม่บทในการบริหารงานบุคคล คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ได้กำหนดเกี่ยวกับ อัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น การเลื่อนลำดับ การเลื่อนชั้น การโอน การสอบสวน การรักษาวินัย การออกจากราชการของข้าราชการและลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย¹⁹ รวมทั้งยังกำหนดไว้ในกฎหมายและกฎหมายอื่น อาทิ

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507

- พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538
 - พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย มาตรา 5 กำหนดให้มีกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ ให้ความเห็นแก่รัฐมนตรี และตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย
 - กฎทบวงฉบับต่าง ๆ ออกตามความในพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะกฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2519 ข้อ 3 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เรียกชื่อย่อว่า ก.ม. และในข้อ 7 ของกฎกระทรวงดังกล่าว ได้กำหนดให้มีอนุกรรมการสามัญประจำทบวงมหาวิทยาลัย เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งก็คือ การจัดการและการบริหารงานบุคคลทุกสาย (ก, ข, ค.)
 - กฎทบวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2515) ข้อ 11 ได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยออกเป็นสามสาย คือ
 - สาย ก. ประกอบด้วย (1) ศาสตราจารย์ (2) รองศาสตราจารย์ (3) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ (4) อาจารย์ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่สอน วิจัย และให้บริการทางวิชาการ
 - สาย ข. ประกอบด้วย (1) บรรณารักษ์ (2) โสวัตศนศึกษา (3) แพทย์ (4) พยาบาล (5) วิจัย และ (6) ตำแหน่งในสายงานวิชาการอื่นที่กฎหมายกำหนด ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ให้บริการทางวิชาการ
 - สาย ค. ประกอบด้วย (1) อธิการบดี (2) รองอธิการบดี (3) คณบดี (4) ผู้อำนวยการศูนย์ สถาบันหรือสำนัก (5) หัวหน้าแผนกอิสระ (6) รองคณบดี (7) รองผู้อำนวยการศูนย์ สถาบัน หรือสำนัก (8) หัวหน้าภาควิชาหรือหัวหน้าแผนกวิชา (9) ผู้อำนวยการกอง (10) เลขานุการคณะ (11) หัวหน้ากอง (12) หัวหน้าแผนก (13) ตำแหน่งอื่นที่กฎหมายกำหนด ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับงานบริหาร และธุรการ
- 2) พนักงานในมหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปรับลดจำนวนข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และเพื่อเตรียมบุคลากรในการรองรับการเปลี่ยนสถานจากมหาวิทยาลัยในส่วนราชการเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐซึ่งมีสถานะเป็นองค์การมหาชน เนื่องจากมหาวิทยาลัยต้องการความเป็นอิสระทางด้านวิชาการและการวิจัยโดยปราศจากการแทรกแซงจากภาครัฐ ซึ่งเมื่อมหาวิทยาลัยเปลี่ยนสถานภาพจากส่วนราชการเป็นองค์การมหาชนแล้ว บุคลากรของมหาวิทยาลัยจะต้องเปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการมาเป็นพนักงานของรัฐ

ซึ่งปฏิบัติตามสัญญาจ้างโดยจะต้องผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ เพื่อจะได้รับ การต่อสัญญาจ้าง²⁰

3) ลูกจ้างของส่วนราชการ หมายถึงบุคคลประเภทหนึ่งซึ่งปฏิบัติงานอยู่ใน ส่วนราชการเช่นเดียวกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ แต่ไม่ได้เป็นข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการนี้ ปฏิบัติงานที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากข้าราชการ เช่น งานที่ใช้แรงงาน งานที่ใช้ฝีมือหรือ ความชำนาญที่ไม่ต้องใช้บุคคลที่มีคุณวุฒิหรือความรู้เช่นเดียวกับข้าราชการ งานที่ใช้บุคคลที่ไม่มี คุณสมบัติที่จะบรรจุให้เป็นข้าราชการได้ หรืองานชั่วคราว เป็นต้น ลูกจ้างของส่วนราชการได้รับ ค่าตอบแทนคือค่าจ้างหรือค่าตอบแทนอื่น ๆ จากเงินงบประมาณของส่วนราชการนั้น แต่ไม่รวม พนักงานรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างซึ่งส่วนราชการจ้างโดยเงินซึ่งมีงบประมาณของส่วนราชการ²¹

ลูกจ้างของส่วนราชการนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. ลูกจ้างประจำ หมายถึง ลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่องมีกำหนดเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การ รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยลูกจ้างประจำแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ลูกจ้างประจำที่ปฏิบัติงานที่มีลักษณะเหมือนข้าราชการ จัดอยู่ในหมวด ลูกจ้างประจำที่มีชื่อและลักษณะงานเข้าช้อนกับข้าราชการ เช่น พนักงานพัสดุ พนักงานธุรการ เป็นต้น

(2) ลูกจ้างประจำประเภทที่ปฏิบัติงานที่มีลักษณะแตกต่างไปจากข้าราชการ และลูกจ้างที่ต้องใช้เทคนิคขั้นสูงหรือต้องใช้ความชำนาญพิเศษ ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 หมวด คือ หมวดแรงงาน หมวดกึ่งฝีมือ หมวดฝีมือ และหมวดฝีมือพิเศษ เช่น นักการภารโรง ลูกมือช่าง พนักงานขับรถ ช่างตีเหรียญกษาปณ์ เป็นต้น

2. ลูกจ้างชั่วคราว หมายถึง ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็น ครั้งคราวเฉพาะงาน

²⁰ หิรัญ อัครวงษ์เกษม, “เจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 71.

²¹ ศักรินทร์ สุวรรณโรจน์, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 13 : การบริหารงานบุคคลของลูกจ้างส่วนราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2532), น. 873.

โดยหลักแล้ว ลูกจ้างที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นั้น หมายรวมทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว แต่ไม่ได้หมายความว่า เมื่อเป็นลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐแล้วจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเสมอไป ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับว่า ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับหน่วยงานของรัฐเป็นไปในลักษณะใด หากความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับหน่วยงานของรัฐเป็นไปในลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์แล้ว ลูกจ้างในลักษณะดังกล่าว ย่อมมิถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้มีความแตกต่างไปจากลูกจ้างที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ²²

2.2.2.2 ประเภทและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรมหาวิทยาลัยที่เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

บุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบด้วย พนักงานมหาวิทยาลัย และผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจให้ความหมายคล้ายคลึงกัน ดังนี้

ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย หมายความว่า พนักงานมหาวิทยาลัย ข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการซึ่งสังกัดมหาวิทยาลัย พนักงานซึ่งจ้างจากเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยและพนักงานซึ่งจ้างโดยเงินอุดหนุนจากองค์กรภายนอกมหาวิทยาลัย²³ โดยพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัยอำนาจและหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึงออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย²⁴

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี เป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ประกอบด้วยบุคลากร 2 ประเภทคือ 1. สายวิชาการ (Academic) ได้แก่ อาจารย์ และนักวิจัย 2. สายปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไป (Non – Academic) อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีได้ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2546 ข้อ 17 ตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างของมหาวิทยาลัยมี 3 ประเภท คือ

(ก) ตำแหน่งวิชาการได้แก่

- (1) ตำแหน่งคณาจารย์ประจำมหาวิทยาลัย
- (2) ตำแหน่งนักวิจัย

²² หิรัญ อัครวงศ์เกษม, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 20, น. 73-74.

²³ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. 2550

²⁴ อาทิจ พงษ์ราชบัณฑิตมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ.2550 มาตรา 24(3) , พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 มาตรา 24 (3)

- (3) ตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการกำหนด
- (ข) ตำแหน่งปฏิบัติการวิชาชีพและบริหารทั่วไป ได้แก่
- (1) ตำแหน่งปฏิบัติการวิชาชีพ
 - (2) ตำแหน่งธุรการ
 - (3) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก หรือตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนัก สถาบัน หรือศูนย์
 - (4) ตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการกำหนด
- (ค) ตำแหน่งบริหารวิชาการ ได้แก่
- (1) อธิการบดี
 - (2) รองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์ หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนัก สถาบัน หรือศูนย์
 - (3) ผู้ช่วยอธิการบดี รองคณบดี รองผู้อำนวยการสถาบัน รองผู้อำนวยการศูนย์ หรือรองหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักวิชา สถาบัน หรือศูนย์
 - (4) หัวหน้าสาขา หัวหน้าสถานวิจัย หรือ หัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสาขาวิชา หรือสถานวิจัย
 - (5) ตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เปลี่ยนสถานะมาสู่การเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ มีข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2551 กำหนดประเภทและอำนาจหน้าที่ของบุคลากร ดังนี้

ข้อ 13. พนักงานมหาวิทยาลัยแบ่งออกได้เป็นสองประเภทดังนี้

- (1) พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ
- (2) พนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการ

ข้อ 26. พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการมีตำแหน่งดังนี้

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

ข้อ 28. การปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการมีสองลักษณะ ดังนี้

(1) คณาจารย์ประจำซึ่งปฏิบัติงานเต็มเวลา ที่มีภาระงานตามเกณฑ์ภาระงานขั้นต่ำที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

(2) คณาจารย์ประจำซึ่งปฏิบัติงานบางเวลา ที่มีภาระงานน้อยกว่าเกณฑ์ภาระงานขั้นต่ำที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด

ข้อ 35. พนักงานมหาวิทยาลัยสายวิชาการ มีภาระงานประกอบด้วย งานสอน งานวิจัย งานพัฒนานิสิต งานบริการวิชาการ และงานบริหาร ทั้งนี้ ตามเกณฑ์ภาระงานขั้นต่ำที่คณะกรรมการ นโยบายกำหนด

เกณฑ์ภาระงานขั้นต่ำตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบห้าภาระงานต่อสัปดาห์ โดยภาระงานหนึ่งมีระยะเวลาหนึ่งชั่วโมง

ภาระงานและเวลาปฏิบัติงานของคณาจารย์ประจำซึ่งปฏิบัติงานบางเวลา ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารส่วนงานกำหนด

ข้อ 36. พนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการแบ่งออกเป็นสี่กลุ่มตำแหน่งงาน ดังนี้

- (1) กลุ่มงานวิจัย
- (2) กลุ่มบริหารจัดการ
- (3) กลุ่มปฏิบัติการและวิชาชีพ
- (4) กลุ่มบริการ

ข้อ 37 พนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการกลุ่มงานวิจัยมีตำแหน่งดังนี้

- (1) นักวิจัย
- (2) นักวิจัยผู้ช่วย

นักวิจัยตาม (1) ต้องมีคุณวุฒิระดับปริญญาเอกขึ้นไป

ข้อ 38. พนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการกลุ่มบริหารจัดการมีตำแหน่งดังนี้

- (1) ผู้อำนวยการสำนักงานสภามหาวิทยาลัย
- (2) ผู้อำนวยการสำนักงานมหาวิทยาลัย
- (3) ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าส่วนงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมิใช่ส่วนงานทางวิชาการ
- (4) ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าสำนักภายในสำนักงานมหาวิทยาลัย
- (5) ผู้อำนวยการหรือหัวหน้าสำนักภายในสำนักงานมหาวิทยาลัย
- (6) เลขานุการคณะ สำนักวิชา วิทยาลัย สถาบัน
- (7) หัวหน้าฝ่าย หรือหัวหน้างาน

(8) ตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

ข้อ 39. พนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการกลุ่มปฏิบัติการและวิชาชีพ มีตำแหน่งดังนี้

- (1) เจ้าหน้าที่สำนักงาน
- (2) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์
- (3) เจ้าหน้าที่บริการการศึกษา
- (4) เจ้าหน้าที่บริการสารสนเทศ
- (5) เจ้าหน้าที่วิชาชีพ
- (6) เจ้าหน้าที่บริการวิทยาศาสตร์
- (7) เจ้าหน้าที่บริการงานแพทย์
- (8) เจ้าหน้าที่บริการงานช่าง
- (9) ตำแหน่งวิชาชีพเฉพาะ
- (10) ตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

ข้อ 40. ตำแหน่งพนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการกลุ่มบริการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

ข้อ 41. พนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการกลุ่มงานวิจัย และกลุ่มปฏิบัติการและวิชาชีพ อาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับดังต่อไปนี้ได้

- (1) เชี่ยวชาญพิเศษ
- (2) เชี่ยวชาญ
- (3) ชำนาญการ

การแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัยให้ดำรงตำแหน่งในระดับต่าง ๆ ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการนั้น

ข้อ 46. พนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการมีภาระงานดังต่อไปนี้

- (1) กลุ่มงานวิจัย มีภาระงานประกอบด้วย งานวิจัยหรือผลงานทางวิชาการ ในลักษณะอื่น งานบริการวิชาการ งานบริหาร และงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย
- (2) กลุ่มบริหารจัดการ มีภาระงานประกอบด้วย งานตามมาตรฐานกำหนด ตำแหน่ง งานบริการวิชาการ และงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย
- (3) กลุ่มปฏิบัติการและวิชาชีพ มีภาระงานประกอบด้วย งานตามมาตรฐาน กำหนดตำแหน่ง งานบริการวิชาการ และงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

(4) กลุ่มบริการ มีภาระงานประกอบด้วย งานตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมาย

เกณฑ์ภาระงานขั้นต่ำของแต่ละกลุ่มตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการ นโยบายกำหนด โดยต้องกำหนดเป็นภาระงานที่ชัดเจนในเชิงผลผลิตและ ผลลัพธ์ และต้องไม่น้อยกว่าสี่สิบภาระงานต่อสัปดาห์ และให้คณะกรรมการบริหารส่วนงาน ประกาศกำหนดเวลาปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับตำแหน่งงานหรือหน้าที่ที่ระบุไว้ในรายละเอียด การมอบหมายงานหรือสัญญาปฏิบัติงาน

ผู้บังคับบัญชาของพนักงานมหาวิทยาลัยสายปฏิบัติการอาจกำหนดภาระงานที่ ชัดเจนในเชิงผลผลิตและผลลัพธ์เป็นการเฉพาะรายได้

2.2.3 สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ บุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับ ของรัฐและความสัมพันธ์กับรัฐ

เนื่องจากมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคลากรจึงเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ความสัมพันธ์กับรัฐอาจพิจารณาจากสถานะภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของ รัฐและบุคลากร ดังนี้

2.2.3.1 สถานภาพและความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับรัฐ

สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ อาจพิจารณาได้จากลักษณะทาง กฎหมายปกครองในระดับพระราชบัญญัติ ที่ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองเพื่อดำเนินกิจการในการสนองความ ต้องการส่วนรวมของประชาชนอันเป็นประโยชน์สาธารณะ และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง ฝ่ายปกครองกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองซึ่งเป็นความสัมพันธ์แบบไม่เท่าเทียมกัน โดยที่ ฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าประชาชน

ฝ่ายปกครอง หมายถึง องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจมหาชน จากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติ เพื่อจัดทำบริการ สาธารณะให้บรรลุผลเป็นรูปธรรมโดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และเพื่อสนองความ ต้องการส่วนรวมในรูปแบบของงานประจำ ซึ่งฝ่ายปกครองจะมีเอกสิทธิ์บางประการและสามารถ ริเริ่มดำเนินงานได้เองโดยไม่ต้องมีผู้ร้องขอ แต่การดำเนินงานนั้นจะต้องผูกพันอยู่กับกฎหมายที่ใช้ อำนาจ

มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจัดเป็นหน่วยงานทางปกครองประเภทองค์การมหาชน ซึ่งเป็นองค์การกระจายอำนาจทางปกครองในทางกิจการเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ แต่มีลักษณะที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงที่รับผิดชอบ ในขณะที่มหาวิทยาลัยของรัฐที่ยังไม่ได้ถอนนอกระบบราชการมีฐานะเป็นฝ่ายปกครองประเภทส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษา พ.ศ. 2546 มาตรา 40

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/ 2548 มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. 2535 มีวัตถุประสงค์เป็นการจัดการศึกษา ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับรัฐ หากพิจารณาจากหลักการจัดองค์การของรัฐ จะอยู่ภายใต้หลักการกระจายอำนาจปกครองทางงานบริการหรือเรียกว่าการกระจายอำนาจทางเทคนิค (Décentralisation par service ou technique) คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางอย่างให้แก่นิติบุคคลของรัฐที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ การกระจายอำนาจทางบริการนี้เป็นการ “มอบ” ให้องค์กรของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ มีทรัพย์สินของตนเองและมีผู้บริหารของตนเอง โดยนิติบุคคลกระจายอำนาจนี้จะต้องอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐเช่นกัน ในปัจจุบันได้แก่รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งสาระสำคัญของกระจายอำนาจทางบริการ มีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ 1. การมีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง 2. การอยู่ภายใต้กำกับดูแลของรัฐ 3. ความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่กับรัฐ

สถานการณ์และความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับรัฐ มีข้อสรุปดังนี้

1. สถานภาพของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นหน่วยงานของรัฐ เป็นนิติบุคคลไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

2. ความสัมพันธ์ระหว่างมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับรัฐ อยู่ในลักษณะของอำนาจการกำกับดูแล (tutelle) ตามลักษณะของหลักการกระจายอำนาจทางบริการโดยทั่วไป รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตาม

วัตถุประสงค์และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมหาวิทยาลัย เป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี

2.2.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐกับรัฐ

หากพิจารณาจากความสัมพันธ์ทางกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับรัฐนั้น โดยทั่วไปสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ความสัมพันธ์ทางกฎหมาย ความสัมพันธ์ประเภทนี้ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรมหาวิทยาลัยที่เป็นข้าราชการกับรัฐ (โดยมหาวิทยาลัย) จะเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ที่กำหนดขึ้นโดยอำนาจนิติบัญญัติอันเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ และมีผลบังคับแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นสถานะ การดำรงตำแหน่ง หรือการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น สถานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงอาจถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยบทกฎหมายโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับฐานะของตน แม้ว่าจะเป็นกฎหมายที่ออกมาภายหลังตนเข้าดำรงตำแหน่ง และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายก็ไม่อาจขอเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายของตนให้แตกต่างไปจากฐานะของเจ้าหน้าที่อื่นที่ดำรงตำแหน่งเหมือนกันได้ นอกจากนี้ การให้คุณหรือลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมเป็นไปตามกฎหมายกำหนดเช่นเดียวกัน ด้วยลักษณะดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างข้าราชการมหาวิทยาลัยและรัฐเป็นไปในลักษณะความสัมพันธ์ฝ่ายเดียวหรือแบบบังคับ คือรัฐได้กำหนดสถานะ ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยบทบัญญัติของกฎหมาย และไม่ต้องขอความยินยอมหรือความสมัครใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน

2) ความสัมพันธ์ทางสัญญา ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ใช้กับพนักงานหรือลูกจ้างของมหาวิทยาลัย ภายใต้หลักการทำสัญญาตามกฎหมายเอกชน โดยหลักความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ การกำหนดเงื่อนไขการจ้าง และกลไกการประเมิน การคัดเลือก การจ้างและเงื่อนไขการปฏิบัติงานและการประเมินผลการทำงานเป็นอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัย โดยสภามหาวิทยาลัยจะกำหนดกฎเกณฑ์และแนวปฏิบัติ โดยการจ้างงานของมหาวิทยาลัยอาจกำหนดหลักเกณฑ์การจ้างได้ตามความเหมาะสมของแต่ละมหาวิทยาลัย²⁵ เช่น

²⁵ กำชัย จงจักรพันธ์, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบวกหรือลบกับอุดมศึกษาไทย, (กรุงเทพมหานคร: ดอกหญ้ากรู๊ป, 2546), น. 23.

การกำหนดอายุสัญญา การทดลองงาน และการประเมินตำแหน่ง การประเมินผลงาน รวมทั้งการขอตำแหน่งทางวิชาการภายใต้กฎเกณฑ์ข้อบังคับของสภามหาวิทยาลัย²⁶ ลักษณะดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเป็นการกำหนดลักษณะสัญญาจ้างงาน หรือการกำหนดเงื่อนไขการจ้างซึ่งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นผู้กำหนดโดยตรงตามความเหมาะสมของมหาวิทยาลัย มีลักษณะสัญญาจ้างงานที่แตกต่างจากการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ โดยมีลักษณะการทำสัญญาจ้างงานคล้ายภาคเอกชน

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากหลักความมีเสรีภาพทางวิชาการของมหาวิทยาลัย การแบ่งประเภทของบุคลากรมหาวิทยาลัยอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ บุคลากรสายวิชาการ (Academic) เช่นอาจารย์และนักวิจัย และบุคลากรสายที่ไม่ใช่วิชาการ (Non-academic) เช่นบุคลากรสายสนับสนุนและผู้บริหารมหาวิทยาลัย ในแง่นี้ไม่ว่าบุคลากรของมหาวิทยาลัยจะมีความสัมพันธ์กับรัฐ (โดยผ่านมหาวิทยาลัย) ตามกฎหมายหรือตามสัญญาที่มีความใกล้เคียงกับสัญญาเอกชนก็ตาม หากเป็นบุคลากรสายวิชาการ หลักการที่สมควรนำมาคำนึงถึงในการจัดความสัมพันธ์กับรัฐคือแนวคิดการมีส่วนร่วมในอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารการศึกษาในมหาวิทยาลัย (The Concept of Shared Authority and Responsibility)²⁷

²⁶ อาทิ ข้อบังคับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2551 ข้อ 18. ให้อธิการบดีเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งพนักงานมหาวิทยาลัย และลงนามในสัญญาปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย โดยอธิการบดีอาจมอบอำนาจให้รองอธิการบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติแทนอธิการบดีได้

ข้อ 20 พนักงานมหาวิทยาลัย ต้องทดลองปฏิบัติงานเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 เดือน เว้นแต่ พนักงานมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติหน้าที่เดิมอยู่ก่อนแล้วตามสัญญาปฏิบัติงานฉบับก่อน ทั้งนี้ ในระยะเวลาทดลองปฏิบัติงาน มหาวิทยาลัยอาจพิจารณาการยกเลิกสัญญาทดลองปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม

สัญญาทดลองปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการบริหารกำหนด คณะกรรมการบริหารอาจมีมติยกเว้นการทดลองปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัยรายหนึ่งรายใดได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบมหาวิทยาลัย

ข้อ 29 การแต่งตั้งบุคคลให้ปฏิบัติงานเต็มเวลาในตำแหน่งอาจารย์ ให้ทำสัญญาปฏิบัติงานมีระยะเวลาสามปี

ตามความเห็นของ The American Association for Higher Education (AAHE) แนวคิดการมีส่วนร่วมในอำนาจและความรับผิดชอบเกิดจากลักษณะธรรมชาติของประชาคมในมหาวิทยาลัย (The Academic Community) และจารีตประเพณีทางวิชาการของมหาวิทยาลัย (The Academic Tradition) เอง

ความเป็นประชาคมมหาวิทยาลัย (The Academic Community) นั้น จากการศึกษาวิจัยโดย AAHE พบข้อเท็จจริงว่าประชาคมมหาวิทยาลัยนิยมที่จะทำงานบนความสัมพันธ์ฉันเพื่อนร่วมงานซึ่งมีการเจรจาต่อรองเรื่องต่างๆ มากกว่าในบรรยากาศแบบเผชิญหน้า และความพยายามใช้มาตรการเจรจาต่อรองนี้มักปรากฏเสมอแม้ในสถานการณ์ที่การเจรจาต่อรองแทบไม่อาจกระทำได้หรือในสถาบันที่มีการเผชิญหน้าอย่างศัตรูหรือปกครองโดยอำนาจนิยม ซึ่งหลายกรณีพบว่าประสบความสำเร็จเป็นที่ยอมรับได้ มีคำถามเกิดขึ้นว่าเหตุใดแนวทางการปฏิบัติต่อกันอย่างหุนหันและเพื่อนร่วมงานจึงเป็นที่ยอมรับมากกว่าการเป็นศัตรูและเผชิญหน้า ในแง่นี้มีผู้อธิบายว่าคำว่า “ประชาคม” แสดงให้เห็นและเข้าใจได้อย่างชัดเจนถึงธรรมชาติขององค์กรกลุ่มแบบมหาวิทยาลัย การดำเนินงานทั้งปวงของมหาวิทยาลัยไม่อาจสำเร็จลุล่วงหากปราศจากความร่วมมือร่วมใจของสมาชิกประชาคม ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างบุคคลที่มีความเป็นมนุษย์ที่มีเหตุมีผลเท่าเทียมใกล้เคียงกัน แม้จะไม่มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบหรือประสบการณ์เสมอกันก็ตาม

สำหรับจารีตประเพณีทางวิชาการ (The Academic Tradition) ถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดการมีส่วนร่วมในอำนาจและความรับผิดชอบร่วมกัน เพราะวิถีชีวิตของมหาวิทยาลัยนั้น คำว่า “เพื่อนอาจารย์” (colleague) มีความหมายเหมือนเส้นด้ายที่ควั่นเข้าด้วยกันเป็นเส้นเชือก นักวิชาการหลายคนชอบที่จะใช้คำ ๆ นี้ในเชิงยกย่องให้เกียรติผู้ร่วมวิชาชีพ ในฐานะ

เมื่อครบอายุสัญญาตามวรรคหนึ่ง หากผู้ดำรงตำแหน่งอาจารย์ยังไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้นให้ต่อสัญญาปฏิบัติงานได้ ไม่เกินสองครั้ง แต่แต่ละครั้งไม่เกินสองปี

เมื่อครบอายุสัญญาตามวรรคสอง หากอาจารย์ผู้นั้นยังไม่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการที่สูงขึ้น ให้คณะกรรมการบริหารส่วนงานเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการบริหาร เพื่อพิจารณาวินิจฉัยไม่ต่อหรือเลิกสัญญาปฏิบัติงาน ย้ายตำแหน่ง หรือดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการบริหารเห็นสมควร

²⁷ C. Addison Hickman, Faculty Role in Governance, in Handbook of College and University Administration General, pp 6-90s. Edited by Asa S. Knowlew. McGraw-Hill Book Company, 1970.

ที่เป็นวิชาชีพที่สมาชิกทุกคนจะได้แลกเปลี่ยนความคิด คุณค่าประสบการณ์และความรับผิดชอบร่วมกันอย่างสมบูรณ์

ความจริงแล้วสาเหตุที่รายงานการศึกษาของ AAHE ได้เลือกที่จะเสนอแนวความคิดนี้อาจมาจากความเชื่อที่ว่ารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรของมหาวิทยาลัยกับมหาวิทยาลัยของรัฐ (ไม่ว่ารูปแบบส่วนราชการหรือในกำกับดูแล) ภายใต้อำนาจการมีส่วนร่วมในอำนาจและความรับผิดชอบเป็นรูปแบบที่ดีที่สุดซึ่งจะทำให้สถาบันการศึกษาหรือมหาวิทยาลัยมีความแข็งแกร่งบนพื้นฐานการเป็นเพื่อนร่วมงานที่เสมอกันยิ่งกว่าบนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบศัตรู เพราะหากคณาจารย์และมหาวิทยาลัยสัมพันธ์กันบนพื้นฐานการเผชิญหน้าแบบศัตรู บรรยากาศชีวิตในมหาวิทยาลัยจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างสิ้นเชิง จากบรรยากาศที่เหมาะสมเอื้ออำนวยให้เกิดการค้นคว้าขบคิดแสวงหาความรู้ไปสู่ความตื่นเคียดการจับผิดและทำลายความรู้ความสามารถของบุคลากรโดยความสัมพันธ์แบบแบ่งเขาแบ่งเราในท้ายที่สุด

หลักการบริหารตามแนวความคิดดังกล่าวสมควรที่จะนำมาพิจารณาประกอบกับการศึกษาเรื่องการจัดตั้งสหภาพแรงงานในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวมทั้งอำนาจหน้าที่และมาตรการที่สหภาพแรงงานของบุคลากรสายวิชาการอาจนำมาใช้ได้ในการเจรจาต่อรองกับมหาวิทยาลัย