

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของ
พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

ศศิภรณ์ คำวิเศษณ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2558

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของ
พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ
ศศิภรณ์ คำวิเศษณ์
คณะนิติศาสตร์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ดร.ปุ่น วิชชุไตรภพ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

รองศาสตราจารย์.....ประธานกรรมการ
(ดร.ภูมิ โชคเหมา)

ศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์.....กรรมการ
(ดร.ปุ่น วิชชุไตรภพ)

ศาสตราจารย์.....คณบดี
(ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ)

พฤศจิกายน 2558

บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ
ชื่อผู้เขียน	นางสาวศศิภรณ์ คำวิเศษณ์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2558

วิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ” ผู้เขียนได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับข้อความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐสิงคโปร์และไทย

จากการศึกษาพบว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการได้รับการคุ้มครองในเรื่องสิทธิประโยชน์ไม่เพียงพอ เนื่องจากการเกิดปัญหาเศรษฐกิจในไทย เมื่อปี พ.ศ. 2540 จึงทำให้รัฐบาลมีนโยบายลดจำนวนข้าราชการเพื่อลดงบประมาณรายจ่ายของประเทศและมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาจากเดิมที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการให้กลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพื่อให้การบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษาที่มีความเป็นอิสระจากส่วนราชการ อีกทั้ง สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเป็นของตนเอง ทำให้มีการบรรจุตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแทนที่อัตราว่างของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะเป็นไปตามข้อบังคับของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาและกิจการของสถาบันอุดมศึกษาไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน โดยในปัจจุบันมีบทบัญญัติกลาง คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 ได้กำหนดการคุ้มครองให้แก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ส่วนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเพียงคำนิยามและให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามที่ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาได้กำหนดไว้ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการได้รับสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ โดยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

สายวิชาการมีสิทธิประกันสังคมและในบางสถาบันอุดมศึกษาได้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเป็นการออมเงินไว้ในเวลาที่เกษียณอายุการทำงาน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่มีความผูกพันกับองค์กรเพราะไม่มีความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตจึงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนสายงานในการอุดมศึกษาของไทย ซึ่งเมื่อเทียบกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักรและสิงคโปร์ จะเห็นได้ว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของทั้งสามประเทศได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอและเท่าเทียมกัน ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่าปัญหาดังกล่าวควรได้รับการแก้ไขโดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของไทยหลังการเกษียณอายุการทำงาน

ทั้งนี้ ผลการศึกษาพบว่า การแก้ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการควรมีการกำหนดเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและมีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเพียงกองทุนเดียว โดยให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจากทุกสถาบันอุดมศึกษาเข้ามาเป็นสมาชิกของกองทุนดังกล่าวและกำหนดในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของตนทุกคนเข้ามาเป็นสมาชิก ซึ่งการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวให้นิรूपแบบของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมาใช้ อาจมีความแตกต่างจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อให้เกิดความเหมาะสม ดังนั้นหากมีการกำหนดเครื่องราชอิสริยาภรณ์และมีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตามที่ผู้เขียนได้เสนอไปจะส่งผลให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีแรงจูงใจในการทำงานและพัฒนาศักยภาพของตนเองตลอดเวลา ซึ่งเครื่องราชอิสริยาภรณ์และกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะก่อให้เกิดความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและไม่เกิดภาวะสมองไหลในการอุดมศึกษาของไทยเพราะพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตน แม้ว่าจะไม่เทียบเท่ากับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในระบบราชการก็ตาม

ABSTRACT

Title of Thesis	Legal Problem Concerning on the Privilege's Protection of the Institution Higher Education Staffs Particularly in Academic
Author	Miss Sasiporn Kamwiset
Degree	Master of Laws
Year	2015

This thesis entitled "Legal problem concerning on the privilege's protection of the institution higher education staffs particularly in academic" I researched ideas and theories about law, safeguard of staff privileges both in domestic and international of the institutions higher education such as France, United Kingdom, Singapore and Thailand.

According to the research, there is not enough protection of the institution higher education staffs particularly in academic due to economic crisis in 1997. Because of that, government needed to cut off some civil servants in order to decrease country expenditure. Another adjustment is to change from service control to government control. This can create separation from service. The institution higher education will have bill of establishment itself. As a result, many positions will be available for people in the institution higher education. Protection of staffs in the institution higher education especially in academic will follow by the institution higher education's rules and the institutions higher education are not bound by labor law because of the State Universities Civil Service Act B.E. 2547 (2004) and amended in 2008. It determines protection of the University Civil Servants. For staffs, the act had given definitions and protection privileges are followed by the institution higher education's rules. This caused a problem with getting privileges of the institution higher education staffs particularly in academic. Staffs have rights in Social Security and some institutions higher education provide staffs as the Provident Fund to use

after retirement. Because of this, staffs do not have relations to institution, because their jobs positions are not stable. The bigger problem is that change of career in Thai higher education. After having international consideration, the privilege's protection of the institution higher education staffs in academic in France, United Kingdom and Singapore are protected adequately and equitably. I strongly suggest that this problem need to solve abruptly for better life after retirement of the institution higher education staffs in academic in Thailand.

According to the study, the possible way to fix this problem is to make insignia and one pension fund which is the Institution Higher Education Pension Fund. Then, all staffs particularly in academic should be member of this fund. This process can be used by take the Government Pension Fund as a model. In conclusion, if insignia and this fund were created, staffs would likely to have more motivation in work, try to improve in their fields consistently, have stable position, good living and unchangeable of career in Thai higher education.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการ” ฉบับนี้ มีอาจสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีหากไม่ได้รับความช่วยเหลือและคำแนะนำของบุคคลต่างๆ

ประการแรก ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปุ่น วิชชุไตรภพ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ให้คำแนะนำและเสียสละเวลาอันมีค่าเพื่อให้ผลงานออกมาเป็นประโยชน์

ประการต่อมา ผู้เขียนขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้คำชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์และให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ ตลอดจนให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณอาจารย์คณะนิติศาสตร์ทุกท่านที่ได้มอบความรู้ทางด้านกฎหมายให้แก่ผู้เขียน ซึ่งทำให้ผู้เขียนได้นำความรู้เหล่านั้นมาใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบพระคุณนายธีรโชติ คำวิเศษณ์ บิดาและนางสุรางค์ คำวิเศษณ์ มารดาของผู้เขียนเป็นอย่างยิ่งที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้เขียนในทุกเรื่องมาโดยตลอด ขอขอบคุณน้องชาย ตลอดจนญาติ พี่น้องและเพื่อนๆ ของผู้เขียนที่คอยสนับสนุนและให้กำลังใจ

คุณค่าและประโยชน์จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอมอบแต่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดความรู้ ให้การช่วยเหลือในการศึกษาค้นคว้าและให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมา จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี อย่างไรก็ตามหากมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับคำแนะนำและขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้

ศศิกรณ์ คำวิเศษณ์

พฤษภาคม 2558

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(5)
กิตติกรรมประกาศ	(7)
สารบัญ	(8)
สารบัญตาราง	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	5
บทที่ 2 ข้อความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษาและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ	6
2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของรัฐในฐานะการบริการ สาธารณะ	7
2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ	7
2.1.2 การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา	12
2.2 การจัดองค์กรทางการอุดมศึกษาของรัฐในไทย	14
2.2.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรการอุดมศึกษาของรัฐในไทย	15
2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ	24
2.2.3 คุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา	42
2.3 สิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ	45
2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์	46

2.3.2	คำนิยามและประเภทของสิทธิประโยชน์	54
2.3.3	การกำหนดสิทธิประโยชน์และแนวความคิดกองทุนบำเหน็จบำนาญ	59
บทที่ 3	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของ	70
	พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในต่างประเทศและประเทศไทย	
3.1	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของ	71
	พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในต่างประเทศ	
3.1.1	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของ	71
	พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส	
3.1.2	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของ	80
	พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในสหราชอาณาจักร	
3.1.3	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของ	88
	พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในสาธารณรัฐสิงคโปร์	
3.2	มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของ	96
	พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในประเทศไทย	
3.2.1	พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	97
	พ.ศ. 2547	
3.2.2	กฎหมายแรงงาน	102
3.2.3	พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539	105
บทที่ 4	ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานใน	109
	สถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ	
4.1	ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา	109
	สายวิชาการ	
4.2	วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบัน	116
	อุดมศึกษาสายวิชาการ	
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	127
5.1	บทสรุป	127
5.2	ข้อเสนอแนะ	129
	บรรณานุกรม	139
	ประวัติผู้เขียน	145

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 จำนวนบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจำแนกตามประเภทของ บุคลากรและประเภทสถาบันอุดมศึกษา	115
5.1 เปรียบเทียบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุน บำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา	133

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทมากขึ้นในการปกครองตนเอง ทำให้เกิดการปฏิรูปบ้านเมืองซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวนี้ได้กระทบถึงการปฏิรูประบบข้าราชการและการศึกษาของประเทศ โดยการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการศึกษาของรัฐนั้นได้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งในช่วงแรกสถาบันอุดมศึกษาของไทยอยู่ภายใต้การบริหารงานของระบบราชการที่เป็นรูปแบบการบังคับบัญชาจากส่วนกลาง ทำให้ไม่มีความเป็นอิสระมากเพียงพอต่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเพราะต้องรอการสั่งการจากส่วนกลางก่อนจึงจะสามารถปฏิบัติภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาได้ ทำให้เกิดปัญหาแก่การอุดมศึกษาของไทยที่มีการบริหารงานที่ไม่คล่องตัวและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์สากลของการอุดมศึกษาที่ต้องการความเป็นอิสระและมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ จึงได้เกิดแนวความคิดที่ต้องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาจากเดิมที่สถาบันอุดมศึกษาอยู่ในส่วนราชการให้เปลี่ยนมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะก่อให้เกิดความคล่องตัวและเป็นอิสระต่อการบริหารงานภายในของสถาบันอุดมศึกษาโดยไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง ทำให้การแก้ไขปัญหของสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็วทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแต่ละแห่งจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเป็นของตนเองและมีสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนดแนวทางการบริหารงานทั้งการบริหารงานด้านบุคคล บริหารงานด้านวิชาการและการบริหารงานด้านงบประมาณ ทรัพย์สินและพัสดุ กฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐและรัฐเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายกลางให้สถาบันอุดมศึกษานำไปปฏิบัติและมีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น

อย่างไรก็ตามแนวความคิดดังกล่าวกลับไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร โดยมีเพียงการจัดตั้ง “ทบวงมหาวิทยาลัย” ขึ้นเพื่อดูแลสถาบันอุดมศึกษาแทน “สำนักนายกรัฐมนตรี” เท่านั้น จึงทำให้การบริหารงานยังคงขึ้นอยู่กับส่วนราชการเช่นเดิมไม่เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการต่างๆ

ต่อมาในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจของประเทศเมื่อปี พ.ศ. 2540 จึงได้มีนโยบายการนำสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการให้กลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐอย่างจริงจังมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลต้องการที่จะลดงบประมาณรายจ่ายในส่วนราชการลง รวมถึงความต้องการความคล่องตัวในเรื่องการบริหารงานในด้านต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา ทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถเปิดหลักสูตรการเรียนการสอนได้ตรงตามตลาดแรงงานมากยิ่งขึ้น และผลประโยชน์ตอบแทนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับเทียบเท่ากับการทำงานในองค์กรของเอกชน จากเหตุผลดังกล่าวนี้เองจึงทำให้ภาครัฐหยุดการบรรจุบุคลากรในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และเรียกตำแหน่งที่บรรจุเข้ามาใหม่นั้นว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” โดยอัตราเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ได้รับมีความแตกต่างจากของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเดิมโดยเฉพาะพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ ซึ่งเป็นการจูงใจให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเดิมเปลี่ยนสถานะของตนมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เป็นแรงขับเคลื่อนให้กับประเทศเข้ามาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการด้วยค่าตอบแทนที่สูงขึ้น ซึ่งการบรรจุเข้าทำงานในตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นจะเข้ามาโดยการทำเป็นสัญญาจ้างกับสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ และมีการประเมินการต่อสัญญาจ้างซึ่งแตกต่างจากของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่สามารถรับราชการไปจนกว่าจะเกษียณอายุราชการและไม่มีการประเมินการต่ออายุการทำงาน โดยสิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างมากเพราะทำให้การกำหนดสิทธิประโยชน์และผลตอบแทนที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะได้รับมีความแตกต่างกันออกไปตามแต่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะเป็นผู้กำหนด

จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว ทำให้ในสถาบันอุดมศึกษามีบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงเกิดความเหลื่อมล้ำและความแตกต่างกันในเรื่องสิทธิประโยชน์ที่บุคลากรทั้งสองประเภทจะได้รับ เนื่องจากหากเป็นบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเช่นข้าราชการคนหนึ่งซึ่งเป็นเกณฑ์มาตรฐานเดียวกันในการได้รับการคุ้มครอง แต่หากเป็นบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา การได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์จะเป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดซึ่งจะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาและแตกต่างกันออกไปในระหว่างสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ ด้วยกันเอง เนื่องจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการบางกลุ่มจะได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งจะได้รับค่าตอบแทนจากเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่แน่นอนในการได้รับค่าตอบแทน นอกจากนี้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการคงได้รับสิทธิประโยชน์

นอกเหนือจากที่สถาบันอุดมศึกษากำหนดให้เพียงการได้รับสิทธิตามประกันสังคมที่คุ้มครองการดูแลเฉพาะผู้ประกันตนไม่ได้คุ้มครองไปถึงบุคคลในครอบครัวของผู้ประกันตนและการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเป็นการออมเงินไว้ใช้ในเวลาเกษียณ ซึ่งการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวจะเกิดขึ้นในบางสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้นโดยจะมีการจัดตั้งกองทุนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีขนาดใหญ่และมีทรัพย์สินมากเพียงพอต่อการบริหารงาน การคุ้มครองสิทธิประโยชน์อันเกี่ยวกับสวัสดิการหลังการเกษียณอายุการทำงานถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการดำรงชีวิตของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ เพราะเมื่อหลังการเกษียณอายุการทำงานแล้วพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเหล่านั้นถือว่าเป็นเพียงบุคคลที่เคยเป็นแรงขับเคลื่อนให้แก่การอุดมศึกษาเท่านั้นแต่กลับไม่ได้รับการเหลียวแลเหมือนเช่นข้าราชการที่ยังได้รับบำเหน็จบำนาญจากรัฐหลังการเกษียณอายุราชการเพราะมีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่มั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ จึงส่งผลให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเหล่านี้ไม่มีความผูกพันต่อองค์กรและเกิดการเปลี่ยนสายงานที่เรียกว่าภาวะสมองไหลในสถาบันอุดมศึกษาของไทย แม้ว่าจะมีการกำหนดอัตราเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับให้สูงกว่าข้าราชการเพื่อเป็นการจูงใจในการทำงานก็ตาม แต่การกำหนดดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการได้รับความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ อันเนื่องมาจากไม่ได้รับการสนับสนุนและการส่งเสริมจากภาครัฐในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ควรได้รับ เพียงเพราะสถาบันอุดมศึกษาเมื่อได้รับงบประมาณจากภาครัฐไปแล้วสามารถทำการจัดสรรงบประมาณเหล่านั้นได้ด้วยตนเอง ซึ่งภาครัฐไม่ได้คำนึงถึงความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการแต่อย่างใดโดยเฉพาะหลังการเกษียณอายุการทำงาน

บทบัญญัติกลางในปัจจุบันที่ได้มีการบังคับใช้ในกรณีดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นเพียงบทบัญญัติที่คุ้มครองการทำงานและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ส่วนการกำหนดสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดโดยผ่านองค์การในสถาบันอุดมศึกษาที่เรียกว่า สภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่มีความเหลื่อมล้ำกันไป

ดังนั้นจึงสมควรที่จะมีการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการอันเกี่ยวกับการได้รับความคุ้มครองหลังการเกษียณอายุเพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดความมั่นคงและคลายความกังวลในการใช้ชีวิตของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

สายวิชาการ เพราะพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อคุณภาพของการศึกษาและกำลังสำคัญที่จะผลิตบัณฑิตออกสู่ตลาดแรงงานเพื่อไปพัฒนาประเทศ หากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่ได้รับการเหลียวแล จะทำให้การอุดมศึกษาของไทยไม่สามารถมุ่งไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษาและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายในปัจจุบันที่กำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่ต้องได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าระบบราชการ ซึ่งมีเพียงการให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการอยู่ในประกันสังคมนั้นถือว่าเป็นสิทธิประโยชน์ที่น้อยกว่าสิทธิประโยชน์ของภาครัฐที่ให้แก่ข้าราชการ เนื่องจากสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการได้รับจะคุ้มครองการดูแลรักษาครอบคลุมไปถึงครอบครัวของข้าราชการและมีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อเป็นหลักประกันหลังการเกษียณอายุราชการ ดังนั้นการกำหนดสิทธิประโยชน์ดังกล่าวที่ให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้นไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นสาเหตุให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่มีความผูกพันกับองค์กรและมีการเปลี่ยนสายงานขึ้น จึงสมควรมีการแก้ไขกฎหมายและจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนสถานะของสถาบันอุดมศึกษาจากเดิมที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการให้กลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการซึ่งในปัจจุบันถือว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้นไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ต่างๆ เท่าที่ควรและการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำราวิชาการ บทความ ตลอดจนถึงข้อมูลที่ได้จากอินเทอร์เน็ต ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ประกอบการศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงข้อความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการอุดมศึกษาและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ
4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

บทที่ 2

ข้อความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษาและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาอันเกี่ยวกับข้อความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ ซึ่งจะมีการกล่าวถึงตั้งแต่การจัดการอุดมศึกษาของรัฐนั้นเป็นการบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐจะต้องเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนทุกคนภายในรัฐของตนนั้นได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึงและมีความเสมอภาคไม่มีการแบ่งชนชั้นของประชาชนที่จะเข้ามามีสิทธิได้รับการศึกษา อีกทั้งการศึกษาดังกล่าวที่รัฐได้จัดทำขึ้นมานั้นจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและองค์ความรู้ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน เพื่อให้การศึกษามีความทันสมัยต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เมื่อรัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดการการอุดมศึกษาแล้วจึงต้องมีการศึกษาถึงการจัดองค์กรการศึกษาของรัฐซึ่งจะมุ่งเน้นการศึกษาไปที่การจัดองค์กรทางการศึกษาของไทย โดยจะมีการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการทางอุดมศึกษาของประเทศตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นช่วงระยะที่ทำให้เกิดสถาบันอุดมศึกษาในไทยอย่างจริงจัง โดยช่วงสมัยตั้งแต่สุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น การศึกษาของไทยไม่ได้มีแบบแผนเหมือนเช่นในปัจจุบัน ซึ่งจะมีการเรียนการสอนตามวัดเป็นส่วนใหญ่ โดยพระภิกษุสงฆ์จะเป็นผู้สอน ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่มีการปฏิรูปในด้านต่างๆ รวมถึงการที่พระองค์ทรงให้ความสำคัญกับการศึกษาเป็นอย่างมาก เนื่องจากในสมัยนั้นได้มีชาวต่างประเทศเข้ามาในไทยเป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดการเผยแพร่ความรู้ในสหวิทยาการด้านต่างๆ และศาสนา ประกอบกับการเสด็จประพาสไปยังต่างประเทศของพระองค์ จึงทำให้ทรงตระหนักว่าไทยนั้นมีการพัฒนาที่ล้าหลังต่างประเทศเป็นอย่างมาก การศึกษาจึงจำเป็นต้องเข้ามาช่วยในการพัฒนาประเทศ

เมื่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาไม่เป็นอิสระและไม่มีความคล่องตัว เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาของไทยนั้นอยู่ในส่วนราชการ จึงทำให้การบริหารงานมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและยุ่งยากไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ จึงได้เกิดแนวความคิดที่จะให้สถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการกลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เพื่อให้การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเกิดความคล่องตัว เป็นอิสระไม่ยึดโยงกับระบบราชการ แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีความเป็น

อิสระต่อการบริหารงานบุคคล บริหารงานด้านการเงิน งบประมาณและทรัพย์สิน และการบริหารงานด้านวิชาการ แต่ยังคงต้องได้รับการกำกับดูแลและตรวจสอบจากทางภาครัฐ เพื่อให้การบริหารงานดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายที่รัฐเป็นผู้กำหนดและเกิดความโปร่งใส ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจะเป็นหน่วยงานภาครัฐที่เข้ามาดูแลด้านอุดมศึกษา โดยในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะมีสภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดนโยบายของสถาบันอุดมศึกษาและอธิการบดีเป็นผู้บริหารนโยบายดังกล่าว อีกทั้งมีสภาคณาจารย์ในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งของสถาบันอุดมศึกษา

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการกลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ทำให้สถานะของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่เป็นข้าราชการมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ ถึงแม้ว่าจะมีมาตรการจูงใจให้บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นข้าราชการเปลี่ยนมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเพื่อต้องการลดงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการลง จึงได้กำหนดค่าตอบแทนที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะได้รับเพิ่มขึ้น 1.7 เท่าของอัตราเงินเดือนแรกบรรจุข้าราชการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่จะได้รับซึ่งมีความแตกต่างจากข้าราชการ และในแต่ละสถาบันอุดมศึกษามีการกำหนดเรื่องค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันออกไป จึงทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา

2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดการศึกษาของรัฐในฐานะการบริการสาธารณะ

การศึกษาในส่วนนี้จะเกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดของการจัดการศึกษาของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องเป็นผู้จัดทำให้กับประชาชนภายในรัฐของตน เนื่องจากการศึกษานั้นเป็นหนึ่งในหน้าที่พื้นฐานของรัฐที่จะต้องจัดทำขึ้นมา โดยการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมาทำหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในด้านการศึกษา

2.1.1 ทฤษฎีว่าด้วยการบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะนั้นถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการดำเนินการกิจของรัฐ เพื่อมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในรัฐ เนื่องจากการบริการสาธารณะเป็นภารกิจพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนของตนได้รับการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคและก่อให้เกิด

ความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่รัฐได้จัดทำขึ้นมา เพราะการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้ารับบริการของประชาชนแต่ละราย

2.1.1.1 คำนียามของการบริการสาธารณะ

การพิจารณาคำนียามของ “บริการสาธารณะ” อาจพิจารณาได้จากคำนิยามตามหลักกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและหลักกฎหมายปกครองของไทย¹ เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายปกครองของทั้งสองประเทศมีความใกล้เคียงกันอย่างมาก เพราะไทยได้นำแนวความคิดจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาเป็นแบบแผนในการวางหลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายปกครองของประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้ให้ความสำคัญกับการบริการสาธารณะซึ่งถือเป็นการดำเนินภารกิจที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งของรัฐด้วย

คำนียามของการบริการสาธารณะตามหลักกฎหมายปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเน้นการบริการสาธารณะเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง ได้แก่ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงการที่ฝ่ายปกครองได้มอบหมายให้องค์กรเอกชนจัดทำบริการสาธารณะด้วย ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรเอกชนจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง และการกระทำดังกล่าวที่ฝ่ายปกครองได้กระทำไปหรือมอบหมายให้องค์กรเอกชนกระทำไปนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน²

ในส่วนของไทย การให้คำนิยามเกี่ยวกับการบริการสาธารณะได้รับอิทธิพลมาจากศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน”³ ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวนี้เห็นได้ว่า การบริการสาธารณะนั้นเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะและการจัดทำบริการสาธารณะมี

¹ กฤษฎณา จันทรโอฬาร, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระบอบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 72.

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555), หน้า 336-338.

³ ประยูร กาญจนดุล, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 79.

วัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยการจัดทำดังกล่าวต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา เพื่อให้บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นมาตรงตามความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา และการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการตลอดเวลา หากหยุดชะงักลงเมื่อใดจะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย รวมทั้งต้องให้ประชาชนได้เข้าถึงบริการสาธารณะนั้นอย่างเท่าเทียมกัน เพราะการจัดทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อประชาชนทุกคน ไม่ใช่จัดทำขึ้นมาเพื่อคนหนึ่งคนใด หากเป็นเช่นนั้นแล้วจะไม่ถือว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากคำนิยามเกี่ยวกับการบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า การบริการสาธารณะนั้นเป็นการดำเนินการที่เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะต้องกระทำ ไม่ว่าฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ดำเนินการแทนหรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการก็ตาม โดยการกระทำดังกล่าวจะต้องมุ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

การจัดทำบริการสาธารณะจะต้องมีความสอดคล้องกันระหว่างงานที่จะทำและตัวบุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเกิดประสิทธิภาพมากที่สุดในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งกล่าวได้ว่าฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต้องมีความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานเพื่อให้งานที่ทำนั้นสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ หากได้กระทำนอกเหนือจากที่รับผิดชอบหรือไม่กระทำการตามที่ตนมีหน้าที่กระทำแล้ว จำเป็นที่จะต้องได้รับผลของความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่นอกเหนือความรับผิดชอบหรือละเว้นหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าว ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองต่อความต้องการประชาชน เพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น

ในปัจจุบันการจัดทำบริการสาธารณะโดยฝ่ายปกครองจัดทำเป็น 3 รูปแบบ⁴ คือ

1. ราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม รวมถึง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. รัฐวิสาหกิจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายให้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเอกชน แต่รัฐวิสาหกิจนั้นถือว่าเป็นองค์การของรัฐ
3. เอกชน การจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนจะได้รับมอบหมายจากฝ่ายปกครองให้เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะในรูปของสัญญาสัมปทาน ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครอง

⁴ มาลี ทองภูสวรรค์, “บริการสาธารณะ,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8-15, พิมพ์ครั้งที่ 29 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2545), หน้า 723.

2.1.1.2 ประเภทของการบริการสาธารณะ

การแบ่งประเภทของการบริการสาธารณะนั้น ในระยะเริ่มแรกเป็นช่วงที่การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ⁵ ต่อมาเมื่อเทคโนโลยีมีความเจริญก้าวหน้า ทำให้การติดต่อสื่อสารต่างๆ เป็นไปได้โดยง่าย ความต้องการของประชาชนในรัฐจึงมีมากขึ้นตามความเจริญดังกล่าว ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้ ทำให้ต้องมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะนั้น โดยการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครอง ดังนั้น บริการสาธารณะจึงแบ่งได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ บริการสาธารณะทางปกครอง และบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ซึ่งต่อมาได้มีการแบ่งประเภทของการบริการสาธารณะใหม่ๆ ขึ้น โดยเกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ⁶

1) บริการสาธารณะทางปกครอง

บริการสาธารณะทางปกครองนั้นเป็นการกระทำที่เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยแท้จริงที่จะจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการดูแลความปลอดภัยและความสงบสุขของประชาชนภายในรัฐ การจัดทำบริการสาธารณะทางปกครอง ประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทนใดๆ เพราะเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะที่จะจัดทำขึ้นมา ทำให้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ฝ่ายปกครองไม่สามารถมอบหมายให้เอกชนเข้ามาดำเนินการจัดทำแทนตนได้ ซึ่งได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ การป้องกันประเทศ และการคลัง เป็นต้น⁷

2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม มีลักษณะการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกับการดำเนินการของเอกชน แต่เป็นการดำเนินการของฝ่ายปกครองหรือการที่ฝ่ายปกครองมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะนั้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเน้นไปในทางด้านเศรษฐกิจที่คล้ายกับการดำเนินธุรกิจของเอกชน กล่าวคือ การผลิต การจำหน่ายและการให้บริการ ซึ่งบริการสาธารณะประเภทนี้นั้นการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และผู้ใช้บริการ

⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดิม*, หน้า 339.

⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 342.

⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย* (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554), หน้า 80.

จะต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้บริการดังกล่าวด้วย จึงทำให้การบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมมีความแตกต่างจากบริการสาธารณะทางปกครอง⁸

3) บริการสาธารณะอื่นๆ

บริการสาธารณะทางด้านอื่นๆ นั้นเกิดขึ้นมาตามวัตถุประสงค์ของการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลง ความต้องการของประชาชนไม่ใช่มีเพียงให้ตนเองได้รับความปลอดภัยจากภัยคุกคามต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองต้องจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองขึ้นหรือแม้กระทั่งการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่เน้นไปทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น จึงเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะด้านอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะทางการศึกษา การจัดทำบริการสาธารณะทางด้านกีฬา หรือการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้จะมีการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านอื่นๆ เกิดขึ้นมา แต่โดยหลักแล้วประเภทของการบริการสาธารณะคงแบ่งเป็น 2 ประเภทหลัก กล่าวคือ บริการสาธารณะทางปกครองและบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ที่เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองในการจัดทำหรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำ

2.1.1.3 หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำหรือฝ่ายปกครองได้มอบหมายให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะก็ตาม โดยทั่วไปแล้วจะประกอบไปด้วย 3 หลักเกณฑ์ กล่าวคือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งหากเป็นการจัดทำบริการสาธารณะแล้วต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยให้ประชาชนทุกคนได้เข้าถึงบริการสาธารณะนั้นอย่างเท่าเทียมกัน และบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องมีอยู่ตลอดเวลาและต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาด้วย

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

การจัดทำบริการสาธารณะนั้นไม่ได้จัดทำขึ้นมาเพื่อให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นการจัดทำขึ้นมาเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์กับทุกคน ดังนั้นการจัดทำบริการสาธารณะจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการด้วยความเสมอภาค ให้ทุกคนได้เข้าถึงบริการสาธารณะที่รัฐได้จัดทำขึ้นมานั้นอย่างเท่าเทียมกัน

⁸ เรืองเดียวกัน, หน้า 81-85.

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

การจัดทำบริการสาธารณะนั้นถือว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประชาชนภายในรัฐ เพราะความต้องการของประชาชนนั้นมีอยู่ตลอดเวลา⁹ ดังนั้นการจัดทำดังกล่าวจึงต้องมีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ไม่สามารถที่จะหยุดชะงักได้ ไม่เช่นนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายและเดือดร้อนแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก¹⁰ ซึ่งเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ต่อเนื่องนั้น ฝ่ายปกครองต้องเข้ามาจัดการดูแลเพื่อดำเนินการให้บริการสาธารณะดำเนินต่อไปอย่างไม่สะดุดหยุดลง

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

การบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นมานั้นจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเพื่อให้ตรงตามความต้องการของประชาชนที่เป็นผู้ใช้บริการสาธารณะเหล่านั้น เพราะเป้าหมายของการบริการสาธารณะจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในรัฐ

ดังนั้นการบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการไปโดยยึดถือหลักเกณฑ์พื้นฐาน 3 ประการดังกล่าวข้างต้น เพื่อก่อให้เกิดความมุ่งหมายสูงสุดของการจัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนภายในรัฐ

2.1.2 การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา

ในยุคปัจจุบันการศึกษาถือว่ามีสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากการศึกษาสามารถเข้ามาขจัดปัญหาต่างๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสังคม ปัญหาความยากจน ปัญหาครอบครัว เป็นต้น เมื่อประชาชนในรัฐที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศมีการศึกษา จะส่งผลให้ประเทศนั้นเกิดความเจริญก้าวหน้าและลดปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำในทุกชนชั้นของสังคม จึงทำให้รัฐเห็นความสำคัญในการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนของตน รัฐจึงได้จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นบริการสาธารณะประเภทอื่นๆ ที่เกิดขึ้นมาตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้ประชาชนได้รับความรู้เพื่อนำมาพัฒนาประเทศต่อไป ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะด้านศึกษานี้เป็นการจัดทำบริการสาธารณะของส่วนกลาง จะต้องมีการทรว ทบวง กรมและส่วนราชการต่างๆ เข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบายและดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวของการ

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538), หน้า 305.

¹⁰ มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 112-113.

บริหารงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากต้องยึดแนวการปฏิบัติงานของระบบราชการที่มีขั้นตอนมาก ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาที่ถือว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะประเภทอื่นๆ อันเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวไม่ได้เป็นการเฉพาะเจาะจงที่ฝ่ายปกครองเท่านั้น ต้องเป็นผู้จัดทำเหมือนเช่นการจัดทำบริการสาธารณะทางปกครองที่เน้นความสงบสุขเรียบร้อยของประชาชนภายในรัฐหรือเพียงเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเท่านั้น และไม่ได้เป็นบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมที่เน้นการจัดทำบริการสาธารณะไปทางด้านเศรษฐกิจ เช่นเดียวกับการประกอบธุรกิจของเอกชนที่การจัดทำบริการสาธารณะนั้นจะต้องมีความคล่องตัวมากกว่าบริการสาธารณะทางปกครอง

การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษานี้ รัฐจะจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนภายในรัฐ ซึ่งถือเป็นการศึกษาภาคบังคับที่ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับการศึกษา โดยการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษามีกำหนดไว้เป็นหลักในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอภาคกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิดังกล่าวและได้รับการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาที่ทัดเทียมกับบุคคลอื่นด้วย แม้ว่าจัดการศึกษานั้นจะเป็นการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ¹¹

ดังนั้นแล้วเมื่อพิจารณาจากหลักตามรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า การจัดทำบริการสาธารณะทางด้านศึกษา รัฐต้องจัดทำให้แก่ประชาชนของตนได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง แม้ว่ารูปแบบของการจัดการศึกษาจะเป็นรูปแบบใดก็ตามต้องได้รับการคุ้มครองและสนับสนุนจากรัฐเช่นเดียวกัน ซึ่งบริการสาธารณะดังกล่าวประชาชนไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญต่อการให้การศึกษากับประชาชนของตนเป็นอย่างมาก

หลักเกณฑ์ในการจัดการศึกษาของรัฐในฐานะที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ โดยทั่วไปแล้วรัฐจะใช้หลักเกณฑ์พื้นฐานที่เป็นการจัดทำบริการสาธารณะเหมือนกับการจัดทำบริการสาธารณะประเภทอื่นๆ กล่าวคือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้จะเข้ามาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเรื่องการจัดการศึกษาของรัฐที่จัดทำขึ้นให้แก่ประชาชนภายในรัฐนั้นๆ

¹¹ มาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

เมื่อการจัดการศึกษาเป็นสิ่งจำเป็นอย่างหนึ่งที่รัฐจะต้องจัดทำขึ้นมา รัฐจะต้องให้ประชาชนทุกคนภายในรัฐได้เข้ารับการศึกษิตามเกณฑ์ที่รัฐกำหนดไว้ ไม่ว่าประชาชนคนนั้นจะมีฐานะทางสังคมเช่นใดก็ตาม โดยรัฐต้องออกกฎหมายให้ประชาชนทุกคนได้เข้ารับการศึกษิตั้งพื้นฐานที่รัฐจัดทำขึ้นมาเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคกันในการได้รับการศึกษิตั้งพื้นฐาน ซึ่งตามหลักของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้ บุคคลทุกคนได้มีสิทธิเข้ารับการศึกษิตั้งพื้นฐานที่รัฐจัดทำไว้ เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวของรัฐเป็นการทำให้ประชาชนทุกคนในรัฐได้มีโอกาสในการเข้ารับการศึกษิตั้งพื้นฐานอย่างเสมอภาคกัน และการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษิตั้งกล่าว รัฐจะต้องจัดทำอย่างต่อเนื่องในการให้การศึกษาแก่ประชาชน โดยที่รัฐจะปฏิเสธการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษิตั้งแก่ประชาชนไม่ได้ เพราะการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวต้องเน้นความต่อเนื่อง จะหยุดชะงักลงไม่ได้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนในการได้รับการศึกษิตั้งตามเกณฑ์และส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศ เนื่องจากประชาชนในประเทศไม่มีองค์ความรู้มากพอที่จะนำสหวิทยาการทางด้านต่างๆ มาพัฒนาประเทศ อีกทั้งการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษิตั้งของรัฐต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา กล่าวคือ ในปัจจุบันนี้การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้การศึกษิตั้งเรียนรู้ต้องเปลี่ยนแปลงไปและสอดคล้องต่อสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อให้เท่าทันหรือก้าวไกลกว่าการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบัน ดังนั้นหลักสูตรการเรียนการสอนตลอดจนบุคลากรทางด้านการสอน จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมต่อการศึกษิตั้งในยุคปัจจุบัน

เพราะฉะนั้นการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษิตั้งของรัฐ รัฐต้องจัดทำให้ประชาชนทุกคนได้เข้าถึงการศึกษิตั้งอย่างเท่าเทียมกัน และการจัดการศึกษิตั้งนั้นต้องดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อการเรียนรู้ รวมถึงต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมและความต้องการในด้านการศึกษิตั้งของประชาชน

2.2 การจัดองค์กรทางการอุดมศึกษิตั้งของรัฐในไทย

การจัดองค์กรทางการอุดมศึกษิตั้งของรัฐในไทยในส่วนนี้จะเป็นการศึกษิตั้งเกี่ยวกับพัฒนาการทางการศึกษิตั้งตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนมาถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตยและสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย รวมถึงเจตนารมณ์ของการอุดมศึกษิตั้ง อีกทั้งศึกษิตั้งเกี่ยวกับแนวความคิดของสถาบันอุดมศึกษิตั้งในกำกับของรัฐ ซึ่งจะศึกษิตั้งถึงแนวความคิดและสภาพของสถาบันอุดมศึกษิตั้งในกำกับของรัฐ การบริหารงาน

การกำกับตรวจสอบสถาบันอุดมศึกษาและการจัดองค์กรการศึกษา รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับคุณภาพ การศึกษาระดับอุดมศึกษา

2.2.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรการอุดมศึกษาของรัฐในไทย

การจัดองค์กรการอุดมศึกษาของไทยในสมัยก่อนนั้นยังไม่มีจัดการที่เป็นแบบแผนเหมือน เช่นในปัจจุบัน ซึ่งได้มีการให้ความสำคัญกับการศึกษามากขึ้นมาตั้งแต่สมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่พระองค์ทรงตระหนักถึงภัยคุกคามจากการล่าอาณานิคมของประเทศต่างๆ ในยุโรป¹² เพื่อต้องการยึดครองประเทศที่ด้อยกว่าตนให้อยู่ภายใต้การปกครองดูแลของตน ซึ่งเป็นการแสดงถึงความยิ่งใหญ่ของประเทศล่าอาณานิคมในสมัยนั้นเป็นอย่างมาก จึงส่งผลให้มีการคบค้าสมาคมกับชาวต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในด้านการเจริญสัมพันธไมตรีทางการทูต การแลกเปลี่ยนความรู้ในสหวิทยาการด้านต่างๆ การจ้างชาวต่างประเทศให้เข้ามาปฏิบัติงาน รวมถึงในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีการส่งคนไทยไปเรียนต่ออย่างต่างประเทศ เพื่อที่จะได้นำความรู้ที่ได้จากการศึกษานั้นกลับมาพัฒนาประเทศของตน ถือได้ว่าเป็นการสร้าง ความทันสมัยเป็นอย่างมากในช่วงเวลานั้น และเมื่อหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ทำให้ การศึกษาของไทยเริ่มเป็นรูปร่างมากขึ้น มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเพื่อผลิตกำลังคนมาพัฒนา ประเทศ เมื่อรูปแบบการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาไม่เกิดความคล่องตัวต่อการบริหารงานของ สถาบันอุดมศึกษาที่ควรจะเป็น จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาให้กลายมาเป็น สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพื่อให้เกิดความอิสระต่อการบริหารงานภายใน โดยมีสภา สถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดทำหน้าที่ในการวางนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ภายใน สถาบันอุดมศึกษา โดยมีอธิการบดีเป็นผู้บริหารงานให้ไปเป็นตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ กำหนดและมีสภาคณาจารย์ที่เป็นส่วนสำคัญทางด้านวิชาการ

2.2.1.1 พัฒนาการทางอุดมศึกษา

พัฒนาการทางอุดมศึกษาจะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการศึกษาของไทย โดยแบ่งออกเป็น 3 ยุค กล่าวคือ การศึกษาในยุคแรกนั้นจะเป็นการศึกษาในสมัยสุโขทัยจนถึงสมัยสมัยรัตนโกสินทร์ ตอนต้น ที่การศึกษาส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นที่วัดและพระภิกษุสงฆ์จะเป็นผู้ทำการสอน ซึ่งเป็นการศึกษาที่ ไม่มีแบบแผนและไม่เสียค่าใช้จ่ายเหมือนในปัจจุบัน ยุคที่สองคือ การศึกษาที่เกิดขึ้นก่อนการ เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยโดยเป็นยุคที่ให้ความสำคัญต่อการศึกษา เนื่องจากการเข้ามาของชาวต่างประเทศและ

¹² สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, *รูปแบบและภารกิจอุดมศึกษา* (กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช, 2543), หน้า 109.

การเสด็จประพาสในต่างประเทศของพระมหากษัตริย์ไทย ทำให้เห็นความแตกต่างของการศึกษาของต่างประเทศและของไทยเป็นอย่างมาก และยุคสุดท้ายเป็นยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ที่มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ต้องการเข้ารับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาก่อนที่จะกลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในปัจจุบัน

1) การศึกษาในสมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น

การศึกษาของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การศึกษา还不是เป็นรูปธรรมเหมือนเช่นในปัจจุบัน ซึ่งการศึกษาหาความรู้ต่างๆ จะเกิดขึ้นที่วัดเป็นส่วนใหญ่ เพราะวัดเป็นศูนย์รวมของประชาชนทุกคน จึงเห็นได้ว่าการศึกษาในสมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ผู้ชายจะได้รับการศึกษาในองค์ความรู้ต่างๆ มากกว่าผู้หญิง โดยผู้หญิงจะต้องอยู่บ้านเพื่อศึกษาความรู้เกี่ยวกับการงานบ้านงานเรือนต่างๆ เท่านั้น จึงเป็นช่วงที่ผู้ชายและผู้หญิงไม่มีความเสมอภาคกันในทุกๆ ด้าน

การศึกษาในสมัยสุโขทัย ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นที่วัด เป็นการเรียนการสอนแบบไม่มีแบบแผน ซึ่งจะศึกษาเกี่ยวกับศาสนาพุทธ ทำให้ต้องมีการศึกษาภาษาบาลี ภาษาไทยและวิชาสามัญอื่นๆ โดยผู้ที่ทำการสอนจะเป็นพระภิกษุสงฆ์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในภาษาบาลีเป็นส่วนใหญ่ ส่วนเจ้านายและบุตรของข้าราชการจะไปศึกษาหาความรู้ที่สำนักราชบัณฑิต¹³

ต่อมาในปี พ.ศ. 1826 พ่อขุนรามคำแหงมหาราชทรงริเริ่มการประดิษฐ์ตัวอักษรไทยขึ้น ได้มีการเขียนหนังสือและเกิดวรรณคดีต่างๆ ขึ้น จึงทำให้ทราบถึงความเป็นอยู่และรูปแบบการเมืองการปกครองในสมัยสุโขทัยได้เป็นอย่างดี

การศึกษาในสมัยอยุธยา ส่วนใหญ่ยังคงไม่แตกต่างจากการศึกษาในสมัยสุโขทัยมากนัก กล่าวคือ การศึกษาจะเกิดขึ้นที่วัดเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากวัดเป็นศูนย์รวมของประชาชน อีกทั้งพระมหากษัตริย์ในสมัยอยุธยาก็ทรงเป็นแบบอย่างของพุทธศาสนิกชนที่ดีและทรงทำนุบำรุงพุทธศาสนาอยู่ตลอด ทำให้ศาสนาพุทธกลายเป็นศาสนาประจำชาติของไทย ยกเว้นเจ้านายและบุตรของข้าราชการที่จะทำการศึกษาที่สำนักราชบัณฑิต โดยการศึกษา ยังคงไม่มีแบบแผน เป็นเพียงการศึกษาศาสนาพุทธและศีลธรรมอันดีที่ประชาชนทุกคนพึงมีและพึงปฏิบัติ ซึ่งพระภิกษุสงฆ์จะเป็นผู้ทำการอบรมสั่งสอนเหมือนในสมัยสุโขทัย

ต่อมาในรัชสมัยของสมเด็จพระนารายณ์มหาราช ถือว่าเป็นยุคทองแห่งวรรณคดี เนื่องจากมีวรรณคดีและกาพย์กลอนต่างๆ เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เป็นการแสดงถึงความ

¹³ ดวงเดือน พิศาลบุตร, ประวัติการศึกษาไทย (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาสารัตถศึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.), หน้า 7.

เจริญของการศึกษาในไทย จนทำให้เกิดแบบเรียนภาษาไทยเล่มแรก คือ หนังสือจินตามณี เป็นการอธิบายถึงการแต่งโคลง ฉันท์ กาพย์ กลอน ซึ่งถือเป็นการศึกษาชั้นสูง หนังสือจินตามณีนี้อีกมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้ศึกษาภาษาไทยและเป็นแนวทางการศึกษาศาสนา เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีของวัฒนธรรมไทย

เมื่อชาวต่างประเทศได้เข้ามาทำการค้าขายติดต่อกับไทยมากขึ้น ทำให้เกิดการเรียนการสอนในองค์ความรู้ใหม่ๆ ที่ชาวต่างประเทศเข้ามาเผยแพร่ให้แก่ประชาชนชาวไทย ไม่ว่าจะเป็นศาสนา การสอนภาษาต่างประเทศและวิชาความรู้ที่จะนำไปประกอบอาชีพต่างๆ จึงทำให้ในสมัยอยุธยา มีตำราเรียนต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย อย่างไรก็ตามตำราเรียนที่มีค่าเหล่านั้นต้องถูกทำลายและสูญหายไปบางส่วน เพราะการเสียกรุงศรีอยุธยาให้แก่พม่า

การศึกษาในสมัยกรุงธนบุรี ยังคงไม่มีความแตกต่างจากการศึกษาในสมัยอยุธยา เนื่องจากเป็นช่วงที่ต้องมีการปรับปรุงและพัฒนาบ้านเมือง เพราะได้กอบกู้เอกราชและทำการประกาศอิสรภาพได้สำเร็จหลังจากที่เสียกรุงศรีอยุธยาให้แก่พม่าในครั้งนั้น ซึ่งการศึกษาส่วนใหญ่เป็นการศึกษาเกี่ยวกับศาสนาพุทธและพระภิกษุสงฆ์เป็นผู้ทำการสอน

การศึกษาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจนถึงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การศึกษาในยุคนี้ไม่มีความแตกต่างจากการศึกษาในสมัยอยุธยา กล่าวคือ วัดเป็นแหล่งรวมความรู้และวิทยาการต่างๆ โดยพระภิกษุสงฆ์เป็นผู้ทำการสอน และการศึกษาส่วนใหญ่จะเปิดโอกาสให้แก่ผู้ชาย โดยผู้หญิงจะได้รับการอบรมสั่งสอนอยู่ที่บ้าน ส่วนราชสำนักและสำนักกราชบัณฑิตเป็นที่ศึกษาของบุตรหลานข้าราชการ¹⁴ ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้มีการฟื้นฟูวรรณคดีต่างๆ เพื่อนำมาเป็นแบบแผนในการศึกษาเล่าเรียน แต่ยังคงมุ่งเน้นไปที่ศาสนาพุทธและศีลธรรม รวมทั้งในสมัยนั้นได้เกิดแบบเรียนต่างๆ ขึ้น ซึ่งในสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวและสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นช่วงที่ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศตะวันตกเป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศตะวันตกต้องการขยายอาณานิคมของตนเองจึงได้มีการล่าอาณานิคมในประเทศต่างๆ ขึ้น ทำให้ต้องมีการเร่งพัฒนาและปรับปรุงการศึกษาของไทย เพื่อให้ไทยไม่ตกเป็นเมืองขึ้นของประเทศตะวันตกเหมือนเช่นประเทศเพื่อนบ้าน จึงมีการศึกษาภาษาอังกฤษและจัดตั้งโรงพิมพ์ขึ้นเพื่อทำการพิมพ์แบบเรียนให้แก่ประชาชนได้ทำการศึกษา

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การศึกษาของไทยตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นถือได้ว่าเป็นช่วงเวลาที่ประชาชนไทยมีความใกล้ชิดกับศาสนาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะศาสนาพุทธที่เป็นศาสนาประจำชาติของไทย เนื่องจากพระมหากษัตริย์ทรงเป็นต้นแบบของพุทธศาสนิกชนที่ดีและทรงทำนุบำรุงศาสนาอย่างต่อเนื่อง ทำให้การเรียนการสอนวิชาความรู้

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

ต่างๆ จะอยู่ที่วัดเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากวัดเป็นศูนย์รวมจิตใจของประชาชนและเป็นที่พบปะของประชาชนในสมัยนั้น ดังนั้นพระภิกษุสงฆ์จึงมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการศึกษาของไทย เพราะพระภิกษุสงฆ์จะเป็นผู้ถ่ายทอดวิชาความรู้ต่างๆ ให้แก่ประชาชนทั้งหลาย โดยการศึกษาจะเน้นไปในทางการอบรมเกี่ยวกับศีลธรรม จรรยาบรรณ ศาสนา ขนบธรรมเนียม ประเพณี รวมถึงภาษา ไม่ว่าจะเป็นภาษาไทย ภาษาบาลี ภาษาสันสกฤต ภาษาขอม

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไทยได้มีการติดต่อค้าขาย เจริญสัมพันธไมตรีกับชาติตะวันตกมากขึ้น ทำให้มีการเรียนภาษาต่างประเทศอื่นๆ และเกิดการศึกษาในองค์ความรู้ใหม่ๆ ที่ชาติตะวันตกได้เข้ามาเผยแพร่ให้แก่ประชาชนในไทย ทำให้ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นเริ่มมีการปรับปรุงและส่งเสริมการศึกษามากขึ้น เนื่องจากได้รับอิทธิพลจากชาติตะวันตกที่ต้องการขยายอาณานิคมและความต้องการเป็นเอกราชของไทย และการศึกษาในสมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้หญิงเข้ารับการศึกษามากนัก อีกทั้งการเรียนการสอนในสมัยนั้นไม่ได้มีแบบแผนและเสียค่าใช้จ่ายเหมือนเช่นในปัจจุบัน

2) สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย

การพัฒนาการเกี่ยวกับอุดมศึกษาไทยซึ่งมีแนวความคิดที่ต้องการจัดการศึกษาอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นในช่วงที่มีการขยายอาณานิคมของประเทศตะวันตก ทำให้ชาติตะวันตกเข้ามาทำการติดต่อค้าขายและเจริญสัมพันธไมตรีทางด้านการทูตกับไทย ซึ่งเหตุดังกล่าวนี้เองที่ทำให้เกิดการถ่ายทอดความรู้และการเรียนรู้ต่างๆ มาสู่ประชาชนชาวไทย ไม่ว่าจะเป็นทางด้านการแพทย์ การพิมพ์ และการศึกษา เป็นต้น¹⁵ การเผยแพร่ความรู้ดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่มาจากพ่อค้าและหมอสอนศาสนา อีกทั้งแนวความคิดด้านการจัดการอุดมศึกษาของไทยมาจากการเสด็จประพาสต่างประเทศของพระมหากษัตริย์ไทย¹⁶ และการศึกษาขุนนางของข้าราชการไทย ถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนประการสำคัญที่ทำให้พระมหากษัตริย์ไทยทรงตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เสด็จประพาสต่างประเทศเป็นพระองค์แรก ทำให้พระองค์ทรงเห็นความแตกต่างในเรื่องความเจริญก้าวหน้าทางด้านต่างๆ อย่างมากมายของประเทศตะวันตกที่มีความเจริญและเป็นอารยประเทศมากกว่าไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะด้านการศึกษาถือว่าเป็นด้านที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าและเป็นอารยประเทศที่มีความเจริญได้ทัดเทียมเท่ากับประเทศในชาติตะวันตก กล่าวคือ หากประชาชนในไทยได้รับการศึกษาแล้วจะถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีองค์ความรู้สามารถนำความรู้เหล่านั้นไปใช้ในการประกอบอาชีพ รวมถึงใช้ในการพัฒนาประเทศ เพราะในสมัยนั้นต้องการให้ประชาชน

¹⁵ วิจิตร ศรีสอ้าน, **หลักการอุดมศึกษา** (กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช, 2518), หน้า 15.

¹⁶ ดวงเดือน พิศาลบุตร, **เรื่องเดิม**, หน้า 35.

ได้รับการศึกษาเพื่อที่จะได้เข้ามาเป็นข้าราชการเพื่อพัฒนาประเทศ ถือว่าเป็นจุดกำเนิดของการอุดมศึกษาในไทย จึงทำให้รัฐต้องพัฒนาการศึกษาตามแบบแผนของการศึกษาในประเทศตะวันตก ซึ่งการพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาในสมัยนั้นถือว่าเป็นรากฐานของสถาบันอุดมศึกษาในระยะเวลาดังกล่าว¹⁷

จากแนวความคิดดังกล่าว ทำให้เป็นแรงกระตุ้นในการพัฒนาการอุดมศึกษาของไทย จึงเกิดการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2459 โดยก่อนหน้าที่จะมีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกขึ้นนั้นได้มีสถาบันอุดมศึกษาด้านวิชาชีพพระดับต่ำกว่าปริญญาอยู่ด้วยกัน 5 สถาบัน¹⁸ กล่าวคือ

1. โรงเรียนฝึกหัดอาจารย์ของกระทรวงธรรมการ ทำหน้าที่ในการผลิตครู ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็นโรงเรียนฝึกหัดครู และได้รวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ซึ่งต่อมาได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2459
2. โรงเรียนราชแพทยาลัย เป็นการศึกษาทางด้านการแพทย์และต่อมาได้รวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2459
3. โรงเรียนมหาดเล็ก ซึ่งถือกำเนิดมาจากสำนักฝึกหัดวิชาข้าราชการพลเรือนและต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้โปรดเกล้าฯ เป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว หลังจากนั้นได้รวมเข้าเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2459
4. โรงเรียนปกครองของกระทรวงมหาดไทย เป็นโรงเรียนที่เกิดขึ้นมาเพื่อทำการอบรมบุคคลให้เป็นข้าราชการฝ่ายปกครอง
5. โรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม เป็นโรงเรียนที่เกี่ยวกับการศึกษาทางด้านกฎหมาย ต่อมาได้โอนไปสมทบกับคณะนิติศาสตร์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และโอนไปเป็นมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองตามลำดับ

เมื่อพิจารณาจะพบว่าสถาบันอุดมศึกษาทั้ง 5 แห่งนี้เกิดขึ้นมาตามความต้องการของสังคมในสมัยนั้นที่ต้องการผลิตคนที่มีความรู้เพื่อไปรับราชการก่อนที่จะได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษอย่างจริงจังจึงได้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของไทยขึ้นในปี พ.ศ. 2459 ที่มี การรวมสถาบันอุดมศึกษาทั้ง 5 แห่งแล้วสถาปนาเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จึงทำให้วัตถุประสงค์ของการศึกษานั้นไม่ใช่เพียงต้องการผลิตคนไปเป็นข้าราชการอีกต่อไป อย่างไรก็ตามการอุดมศึกษาใน

¹⁷ กฤษณา จันทโรหาร, *เรื่องเดิม*, หน้า 14.

¹⁸ วิจิตร ศรีสอาน, *เรื่องเดิม*, หน้า 19-21.

สมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นยังไม่เป็นไปตามแนวความคิดของการก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษาอย่างแท้จริง

3) สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย

ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งของไทย คือการเปลี่ยนจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้มุ่งเน้นความสำคัญไปที่การศึกษา เพราะการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองดังกล่าว ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจความหมายที่แท้จริงของประชาธิปไตย จึงต้องให้การศึกษาแก่ประชาชน เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจในรูปแบบของการเมืองและการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นนโยบายประการสำคัญในการก่อตั้งมหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมือง แม้ว่ามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองจะมาจากโรงเรียนกฎหมายของกระทรวงยุติธรรมก็ตามที่เน้นการเรียนการสอนไปในทางกฎหมายและการเมือง และต่อมาได้มีการเพิ่มการเรียนการสอนทางด้านสังคมศาสตร์เข้าไป¹⁹

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองถือเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกที่ได้จัดตั้งขึ้นตามระบอบประชาธิปไตยและต่อมาได้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ ขึ้นตามวัตถุประสงค์ของการเรียนการสอน กล่าวคือ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์เป็นการจัดตั้งขึ้นตามความต้องการของกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวกับด้านการแพทย์ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็นมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการเกษตรกรรมให้มีความก้าวหน้า และมหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรม

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ทำให้ต้องมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการเมืองและการปกครอง ทำให้เกิดแนวความคิดที่จะรวมสถาบันอุดมศึกษาทั้ง 5 แห่งดังกล่าวข้างต้นเข้าด้วยกัน เพื่อให้การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมมีความสัมพันธ์กับการจัดการศึกษา ให้กลายเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การเรียนการสอนเพียงอย่างเดียวแต่จะมุ่งเน้นไปที่การศึกษาค้นคว้าและการทำวิจัยด้วย ทำให้เกิดความแตกต่างจากการศึกษาในระดับโรงเรียน²⁰ เพื่อให้เกิดเป็นองค์ความรู้ใหม่ๆ นำมาพัฒนาประเทศรวมถึงพัฒนาด้านการสอนในสถาบันอุดมศึกษาด้วย อย่างไรก็ตามการรวมสถาบันอุดมศึกษาทั้ง 5 แห่งดังกล่าวเข้าด้วยกันจะเป็นเพียงเรื่องในอุดมคติ แต่ในสมัยของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติในสมัยนั้นได้มีนโยบายให้นำสถาบันอุดมศึกษาที่

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

สังกัดอยู่ในกระทรวงต่างๆ มาสังกัดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการกำหนดนโยบายกลางให้แก่ทุกสถาบันอุดมศึกษานำไปปฏิบัติเป็นแบบแผนเดียวกันและเพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างสอดคล้องต่อความต้องการในสมัยนั้น จึงทำให้การพัฒนาประเทศกับการศึกษามีความสัมพันธ์กันอย่างยิ่ง และมีการใช้ระบบสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นการบริหารจัดการภายในของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา แต่การบริหารงานของสภาสถาบันอุดมศึกษายังคงไม่มีความเป็นอิสระ เพราะสถาบันอุดมศึกษาต้องพึ่งงบประมาณจากภาครัฐในการบริหารงานภายใน ดังนั้นสถาบันอุดมศึกษาจึงเป็นแหล่งผลิตผู้มีความรู้ให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

เมื่อการศึกษาถือว่าเป็นเครื่องมือประการสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก จึงได้มีการขยายโอกาสทางการศึกษาออกไปสู่ภูมิภาค ทำให้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ขึ้น

เมื่อมีการขยายโอกาสทางการศึกษาออกไปสู่ภูมิภาค จึงทำให้เกิดแนวความคิดที่มุ่งเน้นการศึกษาที่สูงกว่าระดับปริญญาตรี เนื่องจากหากมีการศึกษาต่อในต่างประเทศจะทำให้เสียค่าใช้จ่ายสูงและการศึกษาต่อในต่างประเทศอาจไม่สัมพันธ์ต่อความต้องการของไทย จึงได้มีการก่อตั้งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (National Institute of Development Administration) ขึ้นในปี พ.ศ. 2509 โดยเน้นการเรียนการสอนและการทำวิจัยเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาวิชาการบริหารและการพัฒนา ทำการวิจัยส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง²¹

แม้ว่าจะมีการขยายโอกาสทางการศึกษาเพิ่มมากขึ้น แต่การขยายโอกาสดังกล่าวยังไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนที่ต้องการเข้ารับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เพราะต้องมีการสอบแข่งขันเพื่อเข้าศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา จึงได้เกิดแนวความคิดของสถาบันอุดมศึกษาเปิดขึ้นมา เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้มีโอกาสเข้ารับการศึกษาอย่างทั่วถึง กล่าวคือมหาวิทยาลัยรามคำแหง ในปี พ.ศ. 2514 อีกทั้งมีการจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าขึ้นในปีเดียวกันเพื่อขยายโอกาสทางการศึกษาด้านอาชีวศึกษาให้แก่ประชาชน

เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาตามความต้องการของการพัฒนาประเทศแล้ว ทำให้ในระยะเวลาต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยจากเดิมที่สถาบันอุดมศึกษาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาเป็นสังกัดในทบวงมหาวิทยาลัยเพื่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นศูนย์กลางทางด้านวิชาการและเพื่อให้สอดคล้องต่อการพัฒนาประเทศต่อไป

²¹ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2509

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในระยะหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการให้ความสำคัญต่อการจัดการศึกษาเป็นอย่างยิ่ง จึงได้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ขึ้นมาเป็นจำนวนมากเพื่อเปิดโอกาสทางการศึกษาให้แก่ประชาชน เนื่องจากในสมัยนั้นการศึกษาถือว่าเป็นสิ่งสำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2.2.1.2 เจตนารมณ์ของการอุดมศึกษา

เมื่อทำการศึกษาเกี่ยวกับพัฒนาการทางอุดมศึกษาของไทยในตอนต้น จะพบว่าการศึกษาของไทยในแต่ละยุคมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและความต้องการของสังคมในสมัยนั้นๆ โดยในสมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การศึกษาไม่มีแบบแผนใดๆ เป็นการศึกษาแบบนอกระบบที่ไม่ได้ทำการเรียนการสอนในโรงเรียน ซึ่งจะเป็นการเรียนกันที่วัดเป็นส่วนใหญ่ และพระภิกษุสงฆ์เป็นผู้ทำการสอน โดยเน้นการศึกษาเกี่ยวกับศาสนาพุทธและศีลธรรม อีกทั้งในสมัยดังกล่าวผู้ชายและผู้หญิงไม่มีความเท่าเทียมกัน จึงทำให้ผู้ชายได้รับการศึกษามากกว่าผู้หญิง ส่วนผู้หญิงนั้นจะได้รับการอบรมสั่งสอนเกี่ยวกับการบ้านการเรือนที่บ้าน ต่อมาในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อไทยมีการติดต่อกับชาวต่างประเทศมากขึ้นและการเสด็จประพาสต่างประเทศของพระมหากษัตริย์ไทย ทำให้เห็นความแตกต่างในด้านความเจริญต่างๆ ของทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการเมืองและการปกครอง รวมถึงการศึกษา เป็นต้น จึงทำให้ต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงการศึกษา โดยมีการจัดตั้งโรงเรียนต่างๆ ขึ้นเพื่อทำการสอนให้แก่ประชาชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตบุคลากรไปเป็นข้าราชการในการพัฒนาประเทศต่อไป จนทำให้เกิดสถาบันอุดมศึกษาแห่งแรกของไทย คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้นในปี พ.ศ. 2459 และในสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้เกิดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง และสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ เมื่อไทยได้ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนเริ่มได้รับความเท่าเทียมกันและให้ความสำคัญของการศึกษามากขึ้น จึงต้องมีการขยายโอกาสทางการศึกษาให้ประชาชนทุกคนได้เข้ารับการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยในช่วงนั้นสถาบันอุดมศึกษาของไทยจะเน้นไปที่การสอนเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชนในลักษณะวิชาชีพขั้นสูงเพียงอย่างเดียว เพื่อให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหล่านั้นไปเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ เหตุผลประการดังกล่าวนี้เองที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษาของไทยไม่เป็นไปตามหลักสากล กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาของไทยมุ่งเน้นการสอนเพียงอย่างเดียว ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การศึกษาค้นคว้าทำการวิจัยเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ๆ นำมาพัฒนาประเทศเหมือนเช่นสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ อีกทั้งการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษายังไม่มีความคล่องตัวและมีอิสระมากเท่าที่ควร

ดังนั้นจึงทำให้วัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายของอุดมศึกษานั้นเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยและความต้องการของสังคมในสมัยนั้นๆ ซึ่งวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษาที่มีลักษณะสากลมีดังนี้

1. มุ่งบุกเบิก แสวงหา บำรุงรักษา และถ่ายทอดความรู้เพื่อสร้างสรรค์จริยธรรม ความก้าวหน้า และความเป็นเลิศทางวิชาการ

2. ใช้ความรู้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยถือว่าสถาบันอุดมศึกษาเป็นแหล่งวิทยาการขั้นสูงที่เอื้ออำนวยประโยชน์ต่อความเจริญของมนุษยชาติ

3. ทำนุบำรุง ส่งเสริม ศิลปะ และวัฒนธรรม

แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาของไทยในระยะเริ่มแรกจะเน้นไปที่การเรียนการสอนเพียงอย่างเดียวก็ตาม ต่อมาเมื่อได้มีการติดต่อกับต่างประเทศมากขึ้น ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาที่เน้นไปทางการสอนได้เปลี่ยนแปลงไป โดยสถาบันอุดมศึกษานั้นจะต้องมีการทำการวิจัยเพื่อเป็นการพัฒนาองค์ความรู้และสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ อยู่ตลอดเวลา อีกทั้งสถาบันอุดมศึกษาคงมีหน้าที่ให้การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้ให้แก่สังคมและการทำงานบำรุงศิลปวัฒนธรรมเพื่อให้เกิดความหวงแหนและอนุรักษ์สืบสานศิลปวัฒนธรรมและประเพณีของไทยให้คงอยู่ต่อไป ดังนั้นหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาไทยจึงกำหนดไว้ 4 ประการ²² คือ

1. การถ่ายทอดความรู้ หมายถึง การสอนวิชาต่างๆ เพื่อพัฒนาสังคมให้มีความรู้และทักษะในวิชาการและวิชาชีพขั้นสูง

2. การแสวงหาความรู้ใหม่ หมายถึง การวิจัยและพัฒนาเพื่อค้นคว้าหาความรู้และเทคโนโลยีที่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตในสังคม

3. การช่วยเหลืออำนวยประโยชน์แก่สังคม หมายถึง การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การชี้นำสังคมและการวิพากษ์วิจารณ์

4. การส่งเสริมและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม หมายถึง การศึกษาเพื่อให้เข้าใจตนเอง เข้าใจภูมิปัญญาไทยอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรม เพื่อการอนุรักษ์ ส่งเสริมและทำนุบำรุงให้เจริญควบคู่กันไปกับสังคม

เพราะฉะนั้นจึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาของไทยไม่ได้เป็นเพียงสถาบันอุดมศึกษาที่เน้นแต่การสอนเท่านั้น แต่ยังคงเป็นสถาบันอุดมศึกษาตามหลักสากลของสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ การทำงานวิจัยเพื่อสร้างความรู้ใหม่ การบริการทางวิชาการแก่สังคมและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

²² วิจิตร ศรีสอ้าน, *เรื่องเดิม*, หน้า 10-11.

2.2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐนั้นเกิดขึ้นจากความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการภายในของสถาบันอุดมศึกษา จึงได้มีการเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาจากสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เพื่อทำให้เกิดความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้นในการบริหารงานภายใน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแต่ละแห่งจะเป็นผู้กำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา การบริหารงบประมาณและทรัพย์สินที่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะมีอำนาจมากขึ้นในการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพย์สินซึ่งทรัพย์สินเหล่านั้นอาจเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากภาครัฐหรือเกิดจากการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาที่มีผลกำไรในการบริหาร โดยทรัพย์สินเหล่านั้นจะตกเป็นของสถาบันอุดมศึกษา และการบริหารทางวิชาการที่จะทำให้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถกำหนดแนวทางการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการอนุมัติหรือยกเลิกหลักสูตรการเรียนการสอนให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ เพื่อให้การพัฒนาทางด้านการอุดมศึกษาของประเทศเกิดประสิทธิภาพมากที่สุดในการผลิตบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถออกสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศ เพราะฉะนั้นการศึกษาถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศในยุคที่เกิดการเปลี่ยนแปลงต่างๆ อย่างมาก

2.2.2.1 แนวความคิดและสถานภาพของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

ความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาจากเดิมที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการที่ไม่มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการกิจการของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามเจตนารมณ์สากลของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวและเป็นอิสระในการบริหารจัดการกิจการภายในของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ เองมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

เมื่อพิจารณาแนวความคิดของสถาบันอุดมศึกษาจากสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรแล้วจะเห็นได้ว่าระบบการอุดมศึกษาของทั้งสองประเทศนั้นจะไม่ขึ้นอยู่กับส่วนราชการ โดยจะให้รัฐเป็นเพียงผู้ที่ให้การสนับสนุน โดยมีอำนาจเพียงการควบคุมคุณภาพของการอุดมศึกษาเท่านั้น ส่วนการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เอง จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ซึ่งรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวจะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นอย่างมาก เพราะไม่ต้องยึดติดอยู่กับระบบราชการที่มีความล่าช้าและไม่คล่องตัวต่อการบริหารงานที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาเพื่อให้สอดคล้องต่อความต้องการในปัจจุบัน

การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรจะขึ้นอยู่กับองค์การสูงสุดในสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ สภาสถาบันอุดมศึกษา โดยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดภารกิจและวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา แต่งตั้งและให้การสนับสนุนการทำงานของอธิการบดี พิจารณาและตรวจสอบมาตรฐานของแผนการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น อีกทั้งมีสภาวิชาการที่เข้ามาทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของคณาจารย์ กำหนดหลักสูตร นโยบายการศึกษา การรับนักศึกษาและรวมถึงการวางหลักเกณฑ์ความเป็นเลิศทางวิชาการ

ส่วนการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐนั้นจะเป็นการบรรจุบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ไม่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการซึ่งจะมีการจ้างงานและได้รับการประเมินคุณภาพตามข้อบังคับที่สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนด และการบริหารงบประมาณและทรัพย์สินนั้นจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ โดยสถาบันอุดมศึกษานั้นต้องมีการจัดทำบัญชีและมีการตรวจสอบงบประมาณและทรัพย์สินด้วย อีกทั้งสถาบันอุดมศึกษาสามารถหารายได้จากแหล่งเงินได้อื่นๆ ได้อีก

เพราะฉะนั้น สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในต่างประเทศมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีการบริหารงานที่มีความเป็นอิสระ²³ โดยมีสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์การสูงสุดในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา

จากแนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในต่างประเทศ ทำให้เกิดแนวความคิดที่ต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาของไทยที่อยู่ในส่วนราชการมานานหลายปีกลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อบูรณาการความเป็นเลิศทางวิชาการและการดึงดูดคนดี คนมีสามารถให้เข้ามาในสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากแต่ก่อนนั้นสถาบันอุดมศึกษาของไทยในยุคแรกอยู่ภายใต้การสังกัดของกระทรวงธรรมการ โดยรัฐเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายและการบริหารงานเอง ซึ่งวัตถุประสงค์ของการศึกษาในช่วงนั้นเป็นไปเพื่อผลิตบุคคลให้เข้ามาทำงานในระบบราชการเท่านั้น หลังจากปี พ.ศ. 2475 ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ทำให้สถาบันอุดมศึกษาเริ่มมีความเป็นอิสระมากขึ้น เพราะมีการใช้ระบบสภาสถาบันอุดมศึกษาขึ้น อย่างไรก็ตามสถาบันอุดมศึกษายังคงต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐ จึงทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการตนเองได้

ต่อมาสถาบันอุดมศึกษาได้สังกัดอยู่ในแต่ละกระทรวงเพื่อให้เกิดการบริหารงานที่มุ่งผลิตบัณฑิตเฉพาะด้าน ทำให้ในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กันแต่มีความสัมพันธ์ในการ

²³ เอกวิทย์ มณีธร, มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: นอกระบบ เพื่อใคร? ทำไม? อย่างไร? (กรุงเทพมหานคร: ช่อระกา, 2551), หน้า 18.

บริหารงานกับกระทรวงที่เป็นเจ้าสังกัด กล่าวคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และมหาวิทยาลัยศิลปากร สังกัดกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ

เมื่อการอุดมศึกษาได้มีการขยายตัวมากยิ่งขึ้น ทำให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งหลายได้อยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี มีการเร่งผลิตบุคลากรให้ตรงต่อความต้องการของสังคมในสมัยนั้น จนมาถึงการพัฒนาการอุดมศึกษาที่อยู่ภายใต้ทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งปัจจุบันคือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา อย่างไรก็ตามการบริหารกิจการต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษายังคงเป็นเช่นเดิม ไม่เกิดความคล่องตัวตามแนวความคิดที่ต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นอิสระมากยิ่งขึ้นเพราะสถาบันอุดมศึกษายังคงอยู่ในส่วนราชการ โดยเมื่อรัฐได้มีการกำหนดนโยบายในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้ ส่วนราชการจะต้องนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ เนื่องจากว่าระบบราชการเป็นระบบที่มีความสัมพันธ์ของบุคคลภายในระบบราชการ ซึ่งประกอบไปด้วยตัวบุคคลและบทบาทต่างๆ เช่น ตำแหน่งของราชการของบุคคลนั้นและความมุ่งหมายในการทำงานของบุคคลนั้น จึงทำให้เกิดการแบ่งสายการทำงานตามความชำนาญเฉพาะด้านเพื่อทำให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วงไปได้²⁴

ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 ได้มีแนวความคิดให้เกิดความเสมอภาคทางการศึกษาในไทย และแก้ไขการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้เกิดความเป็นเลิศทางวิชาการและตรงตามเจตนารมณ์สากลของการเป็นสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งสามารถจัดการและบริหารงานภายในได้ด้วยตนเองโดยอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐเพราะการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาแต่ก่อนอยู่ในส่วนราชการ ทำให้การบริหารงานต้องรอการสั่งการจากส่วนราชการก่อน จึงเกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัวต่อการบริหารงานภายในของสถาบันอุดมศึกษาและไม่สอดคล้องต่อการเปลี่ยนแปลง อีกทั้ง หากสถาบันอุดมศึกษาไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานได้ด้วยตนเองแล้ว การอุดมศึกษาของไทยจะไม่สามารถมุ่งพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ เพื่อแข่งขันกับการอุดมศึกษาของต่างประเทศที่มีการพัฒนา เปลี่ยนแปลงและมีศักยภาพมากกว่าการอุดมศึกษาไทยจึงได้มีการสัมมนาเรื่องปัญหาและบทบาทของสถาบันอุดมศึกษาในไทยขึ้นที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมีการจัดสัมมนาอย่างต่อเนื่องถึงสามครั้งในปี พ.ศ. 2509 พ.ศ. 2510 และพ.ศ. 2513 ที่สวทศนิवास กล่าวคือ²⁵

²⁴ เอกวิทย์ มณีธร, ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนของไทย

(กรุงเทพมหานคร: เอ็ม. ที. เพลส, 2551), หน้า 20.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 21-22.

การสัมมนาในปี พ.ศ. 2509 ได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับรัฐบาลและมีแนวความคิดที่สถาบันอุดมศึกษาไม่ควรเป็นหน่วยราชการอีกต่อไป

การสัมมนาในปี พ.ศ. 2510 มีการเสนอรูปแบบการบริหารอุดมศึกษา โดยให้ใช้ชื่อว่า “มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล” และการในปี พ.ศ. 2513 ได้ร่างหลักการที่สำคัญของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล ประกอบไปด้วย

1. รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษากับรัฐบาล
2. ความมีอิสระของสถาบันอุดมศึกษาในการปกครองตนเอง เสรีภาพทางวิชาการ การมีส่วนร่วมของประชาชน
3. การบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นระบบราชการและให้ผลตอบแทนสูง
4. ความคล่องตัวในการบริหารการเงินของสถาบันอุดมศึกษา

อย่างไรก็ตามการนำสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการให้กลายเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะปฏิวัติในสมัยนั้น คือ สมัยที่จอมพลถนอม กิตติขจรเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ

ในปี พ.ศ. 2530 ทบวงมหาวิทยาลัยได้ริเริ่มจัดทำแผนอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2533 ถึง พ.ศ. 2547 โดยแผนประการสำคัญหนึ่งในนั้น คือ “รัฐบาลพึงให้การสนับสนุนการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาระดับปริญญาตรี โดยพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยที่มีอยู่แล้ว ให้มีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสามารถบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ โดยปรับเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยที่ไม่เป็นส่วนราชการ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่จะจัดตั้งใหม่ให้มีฐานะและรูปแบบเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตั้งแต่แรกตั้ง” จึงทำให้ในปี พ.ศ. 2533 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีขึ้น ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแห่งแรก และต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแห่งที่สอง รวมถึงการยกฐานะสถาบันการศึกษาของสงฆ์ขึ้นเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ กล่าวคือ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัยปรับเปลี่ยนในปี พ.ศ. 2540 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ปรับเปลี่ยนในปี พ.ศ. 2540

เมื่อไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ทำให้ส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ จึงต้องมีการปรับลดกำลังคนและงบประมาณของภาครัฐลง ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2541 ในสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบเงื่อนไขในการกู้ยืมเงินของธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) ซึ่งมีนโยบายที่สำคัญที่ต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐอย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการลดงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐ โดยให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากเดิมที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ

ของรัฐ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการตนเองให้เกิดความคล่องตัวมากขึ้น จึงทำให้มีการปรับเปลี่ยนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอยู่เดิมเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ คือ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีและการจัดตั้งมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง ซึ่งเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแห่งที่สาม และต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 36 ได้กำหนดว่า

ให้สถานศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาเป็นนิติบุคคล และอาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ยกเว้นสถานศึกษาเฉพาะทางตามมาตรา 21 ให้สถานศึกษาดังกล่าวดำเนินกิจการได้โดยอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการที่เป็นของตนเอง มีความคล่องตัว มีเสรีภาพทางวิชาการ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาสถานศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้น ๆ

จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับมีการจัดเสวนาในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนให้สถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมากยิ่งขึ้น

ในระยะเวลาต่อมาคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติให้จัดจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและรองรับการออกนอกระบบของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในปี พ.ศ. 2545²⁶ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ที่ได้วางกรอบให้ทบวงมหาวิทยาลัย (ในปัจจุบันคือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อทดแทนเท่ากับจำนวนอัตราข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เกษียณอายุในปีงบประมาณนั้นๆ จนกว่าสถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ปรับเปลี่ยนไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐภายในปี พ.ศ. 2545 ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างพนักงานทดแทนอัตราข้าราชการที่เกษียณอายุในแต่ละปีดังกล่าว ให้จัดสรรเพิ่มขึ้นจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของข้าราชการที่เกษียณอายุในแต่ละปีดังกล่าว ให้จัดสรรเพิ่มขึ้นจากอัตราเงินเดือนของข้าราชการในตำแหน่งที่เกษียณอายุในปีนั้นๆ กล่าวคือ เพิ่มขึ้น 1.7 เท่าจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุข้าราชการ สำหรับการจัดสรรงบประมาณทดแทนอัตรา

²⁶ ปิติเทพ อยู่ยืนยง, นโยบายองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสถานะของพนักงานมหาวิทยาลัยสายผู้สอน, คำนวณวันที่ 9 มกราคม 2558 จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1753>

ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สาย ก. และเพิ่มขึ้น 1.5 เท่าจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุ
ข้าราชการ สำหรับการจัดสรรงบประมาณทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสาย
ข.และสาย ค.²⁷

จากแนวความคิดเรื่องความต้องการในการลดรายจ่ายของส่วนราชการลงและความ
ต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาที่ยึดโยงกับส่วนราชการมาเป็นเวลานาน ที่มีการควบคุมและการดูแลที่
เคร่งครัดต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์และระเบียบของส่วนราชการ ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการในการ
บริหารจัดการการอุดมศึกษาที่ต้องมีความยืดหยุ่น คล่องตัวและสามารถปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็วใน
การตอบสนองต่อหลักการของการอุดมศึกษาที่ก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางวิชาการและการดึงดูด
บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เป็นคนดีให้เข้าสู่สถาบันอุดมศึกษา²⁸ หากสถาบันอุดมศึกษายังคงอยู่
ในส่วนราชการต่อไปจะไม่สามารถดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่จะเป็นแรงผลักดันในการ
ผลิตกำลังคนเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ซึ่งมีเหตุผลมาจากเรื่องค่าตอบแทนของบุคลากรใน
สถาบันอุดมศึกษาที่ไม่มีความเป็นธรรม เมื่อสถาบันอุดมศึกษาได้กลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาใน
กำกับของรัฐจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจากข้าราชการมา
เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ทำให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่บุคลากรควรได้รับมีการเปลี่ยนแปลง
ไปเป็นอย่างมาก

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงจากสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการมาเป็น
สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐนั้นทำให้การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาที่มีความเป็นอิสระมาก
ยิ่งขึ้น เนื่องจากมีการควบคุมจากรัฐน้อยลงมีเพียงการกำกับดูแลเท่านั้น โดยทางภาครัฐเป็นเพียงผู้
กำหนดนโยบายกลางให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐนำไปเป็นมาตรฐานในการบริหาร
จัดการ อีกทั้งรัฐจะทำหน้าที่เพียงตรวจสอบและติดตามการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ
ของรัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใส จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ
ของรัฐโดยมีสถานภาพเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะเป็นนิติ
บุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและได้รับการจัดสรร
งบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ²⁹ จึงทำให้การบริหารงานของ

²⁷ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2542 เรื่อง ผลการดำเนินการของคณะกรรมการ
กำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เกี่ยวกับอัตราที่ยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีรับรองตามที่รองนายกรัฐมนตรี

²⁸ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, **หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**,
พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สหાયบล็อกรและการพิมพ์, 2545), หน้า 1-4.

²⁹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 5.

สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระมากขึ้น โดยกฎหมายต่างๆ สถาบันอุดมศึกษาจะเป็นถูกกำหนดโดยสภาสถาบันอุดมศึกษาของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา

จากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว ทำให้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็นองค์กรในรูปแบบองค์กรมหาชน กล่าวคือ เป็นภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยไม่หวังผลกำไร ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในด้านการจัดการอุดมศึกษาจึงเป็นหนึ่งในภารกิจของการจัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น

ภารกิจขององค์การมหาชนได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กล่าวคือ กิจการอันเป็นอันเป็นบริการสาธารณะที่จัดตั้งองค์การมหาชน ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่น ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก

ระบบการบริหารขององค์การมหาชน³⁰

1. ระบบบริหารงาน

องค์การมหาชนจะมีระบบบริหารงานที่มีความเป็นอิสระ คล่องตัว ไม่ถูกครอบงำจากการบริหารราชการตามปกติ

2. ระบบบริหารการเงิน การบัญชีและงบประมาณ

ระบบดังกล่าวจะมีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระมากกว่าการบริหารงานในส่วนราชการ ซึ่งจะไม่ยึดติดกับกฎ ระเบียบของส่วนราชการ กล่าวคือ ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป จึงทำให้มีอำนาจในการวางระเบียบข้อบังคับการใช้จ่ายเงินขององค์กรได้เอง อีกทั้ง รายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องนำส่งเข้ากระทรวงการคลังและหาประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์กรได้

3. ระบบบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลจะมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวเป็นอย่างมากในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ซึ่งจะคำนึงถึงความสามารถ ประสิทธิภาพและผลงานตามระบบคุณธรรม จึงทำ

³⁰ อีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, “แนวทางการจัดตั้งและบริหารงานองค์การมหาชน,” ใน องค์การมหาชน: มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2542), หน้า 44-47.

ให้สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ที่บุคลากรขององค์การมหาชนแต่ละแห่งจะได้รับนั้นมีความแตกต่างกันไปตามแต่ที่องค์การมหาชนแต่ละแห่งจะกำหนด

4. ระบบการตรวจสอบและประเมินผลงาน

แม้ว่าการบริหารงานขององค์การมหาชนจะเป็นอิสระและมีความคล่องตัวเป็นอย่างมาก แต่ก็ต้องได้รับการตรวจสอบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน กล่าวคือ

- 1) ต้องมีการตรวจสอบภายในในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบให้กรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง
- 2) กำหนดให้มีผู้ปฏิบัติงานภายในที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบโดยเฉพาะ เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
- 3) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินขององค์การมหาชน
- 4) ให้องค์การมหาชนอยู่ภายใต้ระบบการประเมินผลตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ดังนั้น เมื่อสถาบันอุดมศึกษากลายเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ทำให้การบริหารงานต่างๆ ภายในสถาบันอุดมศึกษาเกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นอย่างเช่นการบริหารงานขององค์การมหาชน โดยที่มีสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรสูงสุดในสถาบันอุดมศึกษาทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งทำให้ถูกควบคุมจากทางภาครัฐลดน้อยลง และจะได้รับการตรวจสอบมาตรฐานการศึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา อาจกล่าวได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็นองค์การมหาชน เนื่องจาก เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มีลักษณะเป็นนิติบุคคล ไม่ได้มุ่งที่จะแสวงหาผลกำไร โดยดำเนินการกิจการของรัฐในด้านใดด้านหนึ่งในการบริการสาธารณะ เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและบุคลากรให้มากที่สุดและมีการบริหารงานที่มีความคล่องตัว³¹ โดยการบริหารงานขององค์การมหาชนมีลักษณะสำคัญ³² ดังนี้ กล่าวคือ มีความคล่องตัวในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ มีสายการบังคับบัญชาที่สั้นและมีการตัดสินใจที่รวดเร็ว ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐและมีอำนาจในการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ซึ่งส่งผลให้การบริหารงานมีความเป็นอิสระ โดยมีหลักประกันที่

³¹ เอกวิทย์ มณีธร, ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนของไทย, หน้า 248.

³² สุรพล นิติไกรพจน์, องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบและวิธีการบริหารงาน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายโรงพิมพ์กองกลาง สำนักงาน ก.พ., 2542), หน้า 8-11.

รัฐไม่เข้าแทรกแซง ก่อให้เกิดความยืดหยุ่นอย่างมากในการทำงาน สามารถปรับเปลี่ยนกับทำงานให้ทันต่อสถานการณ์ได้ทัน โดยรัฐจะเป็นเพียงผู้กำกับดูแลไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา

เมื่อนับถึงเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2558 ไทยมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแล้วจำนวนทั้งสิ้น 20 แห่ง กล่าวคือ

1. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
 2. มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
 3. มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
 4. มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
 5. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
 6. มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
 7. มหาวิทยาลัยมหิดล
 8. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
 9. มหาวิทยาลัยบูรพา
 10. มหาวิทยาลัยทักษิณ
 11. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 12. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 13. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
 14. มหาวิทยาลัยพะเยา
 15. มหาวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาเป็นมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช
- พ.ศ. 2556
16. สถาบันดนตรีกัลยาณีวัฒนา
 17. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
 18. มหาวิทยาลัยขอนแก่น
 19. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 20. มหาวิทยาลัยสวนดุสิต

2.2.2.2 การบริหารงานบุคคล วิชาการและงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการได้เปลี่ยนรูปแบบมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ทำให้การบริหารจัดการเรื่องต่างๆ ในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีอิสระมากขึ้นเมื่อเทียบกับแต่ก่อน ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงานบุคคล การบริหารงานทางวิชาการและการบริหารงบประมาณและทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานนั้นๆ

หลักการในการบริหารงานบุคคล ถือว่ามีการเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก เนื่องจากแต่เดิมที่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจะมีสถานะเป็นข้าราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษามาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จึงทำให้สถานะของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยซึ่งมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งไม่เป็นข้าราชการและไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา³³

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้คำนิยามว่า เจ้าหน้าที่ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคลหรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม³⁴

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้คำนิยามว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง³⁵

จากคำนิยามของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงกล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐโดยใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้นเมื่อพนักงานใน

³³ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

³⁴ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

³⁵ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเป็นหน่วยงานราชการที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในด้านการศึกษา จึงถือว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามดังกล่าว³⁶

ดังนั้นแล้วจะเห็นได้ว่า สถาบันอุดมศึกษาจะกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติเอง โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นองค์การสูงสุดในสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นผู้กำหนดระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะมีความแตกต่างกันในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา โดยจะมีความเป็นอิสระ คล่องตัวในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง ซึ่งจะคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และคุณธรรมประกอบกัน อีกทั้ง เงินเดือน การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ผลประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ จะเป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาของแต่ละสถาบันอุดมศึกษากำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าระบบราชการและมีการประเมินผลงานเป็นประจำ³⁷

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น การบริหารงานด้านวิชาการจึงเป็นไปตามหลักเสรีภาพทางวิชาการ โดยที่สภาสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นดำเนินการด้านวิชาการที่สอดคล้องกับนโยบายและมาตรฐานทางด้านวิชาการที่ภาครัฐเป็นผู้กำหนด ซึ่งเห็นได้ว่าอำนาจในการบริหารงานด้านวิชาการจะขึ้นอยู่กับสภาสถาบันอุดมศึกษา โดยจะเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุมัติและเปิดสอนหลักสูตรการเรียนการสอนต่างๆ ที่สอดคล้องกับมาตรฐานกลางที่กำหนดโดยภาครัฐ อีกทั้งสภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจในการจัดตั้ง ยุบ เลิก หน่วยงานต่างๆ ในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อทำให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด³⁸

ส่วนหลักการในด้านงบประมาณและทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาจะเป็นผู้ที่กำหนดและวางแผนเกี่ยวกับการจัดการด้านงบประมาณและทรัพย์สินด้วยตนเอง โดยจะได้รับการตรวจสอบจากภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการ กล่าวคือ รัฐจะจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่แต่ละสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเป็นการประกันคุณภาพการศึกษา ซึ่งเงินดังกล่าวที่รัฐจัดสรรให้นั้นถือว่าเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา โดยที่แต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะกำหนดวิธีการบริหารจัดการทางด้านงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินของตนเอง ซึ่งรายได้ที่สถาบันอุดมศึกษาได้นั้นไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ในกรณีที่รายได้ของสถาบันอุดมศึกษาไม่พอกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถหาเงินจากแหล่งรายได้อื่นได้

³⁶ สุริยา ปัญญจิตร, ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัยของรัฐ (การศึกษาอิสระ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551), หน้า 106.

³⁷ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 14-16.

³⁸ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 11.

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่สถาบันอุดมศึกษาเท่าที่จำเป็น และทรัพย์สินต่างๆ ที่ทางสถาบันอุดมศึกษาได้มานั้นให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาสามารถทำการใช้สอย จำหน่ายหรือแลกเปลี่ยนทรัพย์สินเหล่านั้นได้เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา อย่างไรก็ตามก็ตามสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ การเงินการบัญชี และทรัพย์สินของตนได้อย่างเต็มที่ แต่สถาบันอุดมศึกษานั้นยังคงต้องได้รับการตรวจสอบดูแลจากหน่วยงานของภาครัฐในการบริหารจัดการบัญชี คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การบริหารงานด้านนี้ของสถาบันอุดมศึกษาเกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้³⁹

2.2.2.3 การกำกับตรวจสอบของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ⁴⁰

การกำกับและตรวจสอบของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จะเป็นการกำกับตรวจสอบภายในสถาบันอุดมศึกษาและการกำกับตรวจสอบภายนอกสถาบันอุดมศึกษา

การกำกับตรวจสอบภายในสถาบันอุดมศึกษา เป็นหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา เป็นผู้ดำเนินการในการตรวจสอบการดำเนินการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษา

ส่วนการกำกับตรวจสอบภายนอกสถาบันอุดมศึกษา รัฐจะเป็นผู้ที่เข้ามาดำเนินการจัดการโดยผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะเข้ามากำกับตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาและสถาบันอุดมศึกษายังคงถูกกำกับด้วยนโยบายของรัฐ ซึ่งเป็นนโยบายกลางเพื่อให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานที่รัฐกำหนด เพื่อประกันคุณภาพทางการศึกษาตามมาตรฐานที่ต้องการ

ดังนั้นเมื่อสถาบันอุดมศึกษากลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ อำนาจในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ในการบริหารงาน จึงถือว่าอำนาจในการบริหารงานเกือบทั้งหมดอยู่ในการบริหารจัดการของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งจะกล่าวถึงอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาในส่วนถัดไป

2.2.2.4 การจัดองค์กรการศึกษา

องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สภาสถาบันอุดมศึกษา อธิการบดีและสภาคณาจารย์

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-10.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

1) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา⁴¹

การจัดการด้านการอุดมศึกษาของไทยนั้นเริ่มอย่างจริงจังตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ารับการศึกษานำความรู้ความสามารถนั้นไปเป็นกำลังสำคัญต่อระบบราชการของไทย ในสมัยนั้นได้มีโรงเรียนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโรงเรียนกฎหมาย โรงเรียนแพทย์และโรงเรียนข้าราชการ ซึ่งในระยะเวลาต่อมาได้ทำการรวมโรงเรียนเหล่านั้นเข้าด้วยกันเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและได้มีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ ตามมา กล่าวคือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ซึ่งปัจจุบันคือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ปัจจุบันคือ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยศิลปากร โดยสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดนี้ได้สังกัดกระทรวงต่างๆ เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลสมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการโอนสถาบันอุดมศึกษาไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากหากให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษายังคงแยกสังกัดตามกระทรวงต่างๆ จะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการปกครองและการบริหารจัดการที่จะไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันตามนโยบายของรัฐในสมัยนั้นที่ต้องการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ในปี พ.ศ. 2514 สมัยของจอมพล ถนอม กิตติขจร หัวหน้าคณะปฏิวัติ ได้มีการจัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ดำเนินการและกำกับการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษานอกจากที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงศึกษาธิการ โดยรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและแผนการจัดการศึกษา รวมทั้งอนุมัติการจัดตั้ง ยุบ รวมและเลิกสถาบันอุดมศึกษา

ในปี พ.ศ. 2520 ในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการเปลี่ยนชื่อจากทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐมาเป็นทบวงมหาวิทยาลัย มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ไม่อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จึงทำให้มีความเป็นอิสระมากขึ้น การบริหารงานจึงมีความคล่องตัว

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ในสมัยรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ทบวงมหาวิทยาลัยเปลี่ยนมาเป็นสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา มีสถานะเป็นนิติ

⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, ประวัติสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, ค้นวันที่ 10 มีนาคม 2558 จาก http://www.mua.go.th/know_ohec/images/history.pptx.pdf

บุคคลสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีคณะกรรมการการอุดมศึกษาทำหน้าที่ด้านการอุดมศึกษา เนื่องจากนโยบายปฏิรูประบบราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการให้ตอบสนองต่อความต้องการ จึงได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบบริหารราชการและระบบบริหารงานบุคคลของรัฐ

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา⁴² มีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ปัญหาและแนวทางการพัฒนาการอุดมศึกษา จัดทำแผนพัฒนาการอุดมศึกษาให้สอดคล้องตามความต้องการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ และพันธสัญญาที่เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างประเทศ พร้อมทั้งวิเคราะห์หลักเกณฑ์และแนวทางในการสนับสนุนทรัพยากร จัดตั้ง จัดสรรงบประมาณอุดหนุนสถาบันอุดมศึกษาและวิทยาลัยชุมชนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และเสนอแนะการจัดตั้ง ยุบ รวม ปรับปรุงและยกเลิกสถาบันอุดมศึกษาและวิทยาลัยชุมชน อีกทั้งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษายังมีหน้าที่ประสานและส่งเสริมการดำเนินงานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และศักยภาพนักศึกษา รวมทั้งผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาสในระบบอุดมศึกษาและการประสานงานส่งเสริม สนับสนุนการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่และเพื่อสนับสนุนการพัฒนาประเทศ รวมทั้งพัฒนาระบบและดำเนินการติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการจัดการอุดมศึกษา และรวบรวมข้อมูล จัดทำสารสนเทศด้านการอุดมศึกษาและดำเนินงานฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการอุดมศึกษาและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีคณะบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการอุดมศึกษา คือ คณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่พิจารณา เสนอนโยบาย แผนพัฒนา และมาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของสถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่งและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนะในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ และประกาศที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสำนักงาน อีกทั้งให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการหรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการมอบหมาย ตลอดทั้งให้มีอำนาจเสนอแนะและให้ความเห็นในการจัดสรรเงิน

⁴² สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, *อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ*, ค้นวันที่ 10 มีนาคม 2558 จาก http://www.mua.go.th/know_ohec/images/reponsibility.pdf

อุดหนุนทั่วไปให้แก่สถานศึกษาระดับปริญญา ทั้งที่เป็นสถานศึกษาในสังกัดและสถานศึกษาในกำกับแก่คณะรัฐมนตรี⁴³

2) สภาสถาบันอุดมศึกษา

สภาสถาบันอุดมศึกษาถือเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละสถาบันอุดมศึกษานั้นจะมีลักษณะการบริหารงานต่างๆ ที่มีความคล้ายคลึงกันหรือมีความเหมือนกัน โดยหลักแล้วสภาสถาบันอุดมศึกษาจะมีอำนาจในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ดังนี้⁴⁴

1. กำหนดนโยบายและแผนในการปฏิบัติการกิจของสถาบันอุดมศึกษาให้สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐกำหนด แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา รวมถึงความต้องการของสังคม

2. กำหนดระบบกำกับและติดตามการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

3. กำกับติดตามให้การดำเนินงานต่างๆ เป็นไปตามนโยบายและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

4. ออกระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารจัดการภายในของสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นระบบบริหารงานบุคคล การบริหารงานทางวิชาการ การบริหารงานด้านการเงินงบประมาณและทรัพย์สิน รวมทั้งการกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา และการออกระเบียบ ข้อบังคับอื่นๆ

จากพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาสถาบันอุดมศึกษาในทำนองเดียวกัน เนื่องจากมีภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาที่เหมือนกัน แต่จะแตกต่างกันเฉพาะรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้นซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา คือ สภาสถาบันอุดมศึกษานั้นจะประกอบไปด้วย นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยตำแหน่ง เช่น อธิการบดี ประธานสภาคณาจารย์ กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำ กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาซึ่งเลือกจากผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาที่มีใช้คณาจารย์ และกรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลภายนอกสถาบันอุดมศึกษา โดยสภาสถาบันอุดมศึกษานี้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันอุดมศึกษาแล้วโดยสรุป ดังนี้⁴⁵

⁴³ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

⁴⁴ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, *เรื่องเดิม*, หน้า 13-14.

⁴⁵ มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

1. กำหนดเป้าหมายและนโยบายของสถาบันอุดมศึกษา
2. ออกระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดและข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา
3. อนุมัติการให้ปริญญา ประกาศนียบัตรบัณฑิต อนุปริญญาและประกาศนียบัตร
4. อนุมัติการจัดตั้ง รวม หรือยุบเลิกส่วนงานของสถาบันอุดมศึกษาหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น
5. อนุมัติการรับเข้าสมทบ หรือยกเลิกการสมทบของสถาบันการศึกษาชั้นสูงและสถาบันวิจัย
6. อนุมัติการเปิดสอนหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษากำหนด
7. พิจารณาดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและพิจารณาถอดถอนอธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ
8. แต่งตั้งและถอดถอนรองอธิการบดี คณบดี ผู้อำนวยการสถาบัน ผู้อำนวยการศูนย์และหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และศาสตราจารย์เกียรติคุณ
9. ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล กำหนดตำแหน่งอัตรา เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่น การให้ได้รับเงินเดือน หรือค่าจ้าง การออกจากงาน ระเบียบวินัย การลงโทษ การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง
10. วางระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษา
11. อนุมัติงบประมาณรายจ่ายของสถาบันอุดมศึกษา
12. แต่งตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อทำการใดๆ ที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา
13. ปฏิบัติหน้าที่อื่นเกี่ยวกับกิจการของสถาบันอุดมศึกษาที่มีได้ระบุไว้ให้เป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ

เมื่อพิจารณาอำนาจและหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวแล้ว จะพบว่าสภาสถาบันอุดมศึกษานั้นมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการงานภายในของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามเป้าหมายและแนวทางที่รัฐเป็นผู้กำหนด รวมถึงการกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ เมื่อสถาบันอุดมศึกษากลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จึงทำให้อำนาจการกำหนดสิทธิประโยชน์เหล่านั้นกลายมาเป็นอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งทำให้เกิดความแตกต่างกันในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา

3) อธิการบดี⁴⁶

ในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะต้องมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถมากพอสมควรเป็นผู้บริหารของสถาบันอุดมศึกษา คือ อธิการบดี ซึ่งอำนาจและหน้าที่ของอธิการบดีในแต่ละสถาบันอุดมศึกษานั้นอาจมีความแตกต่างกันไปตามแต่แนวความคิดของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา

กฎหมายจัดตั้งของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาได้บัญญัติถึงตำแหน่งอธิการบดีไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ให้มีอธิการบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบงานบริหารของสถาบันอุดมศึกษา และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. บริหารกิจการของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบและข้อบังคับของทางราชการและของสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งนโยบายและวัตถุประสงค์ของสถาบันอุดมศึกษา
2. ควบคุมดูแลบุคลากร การเงิน การพัสดุ สถานที่และทรัพย์สินอื่นของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการและของสถาบันอุดมศึกษา
3. บรรจุ แต่งตั้ง ถอดถอนพนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งดำเนินการบริหารงานบุคคลตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา
4. จัดทำแผนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา และปฏิบัติตามนโยบายและแผนงาน รวมทั้งติดตามประเมินผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา
5. จัดหาทรัพยากรจากแหล่งต่างๆ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการกิจของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้บรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ
6. เป็นผู้แทนของสถาบันอุดมศึกษาในกิจการทั่วไป
7. เสนอแผนดำเนินงานและงบประมาณประจำปี ตลอดจนรายงานประจำปีเกี่ยวกับกิจการด้านต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษาต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามระเบียบและข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษา หรือตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษามอบหมาย

ดังนั้น ตำแหน่งอธิการบดีจึงเป็นตำแหน่งที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารงานที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดและเป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายหลักที่รัฐเป็นผู้กำหนด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาและสอดคล้องต่อการพัฒนาไปในแนวทางและรูปแบบเดียวกันของทุกสถาบันอุดมศึกษา

⁴⁶ มาตรา 21 และมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ. 2533

4) สภาคณาจารย์

แนวความคิดเรื่องสภาคณาจารย์ในไทยนั้นเกิดขึ้นโดยพระดำริของสมเด็จพระมหิตลาธิเบศรยติธรรมาภิบาล ดังที่ในต่างประเทศใช้ชื่อว่า Faculty Senate โดยได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2508 ซึ่งให้จัดตั้งเป็นสภาคณาจารย์ โดยผู้ที่จะเป็นสมาชิกของสภาคณาจารย์นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์เท่านั้น อย่างไรก็ตามสภาคณาจารย์ดังกล่าวก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากสภานั้นไม่ได้เป็นตัวแทนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการทั้งสถาบันอุดมศึกษา จนต่อมาได้เกิดสภาคณาจารย์ขึ้น เพื่อให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานทางด้านวิชาการและกิจกรรมต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษามากยิ่งขึ้น⁴⁷

ในปัจจุบันนี้แต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะมีสภาคณาจารย์ที่เป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งคณาจารย์จะเป็นสมาชิกของสภาคณาจารย์

สภาคณาจารย์นั้นจะมีอำนาจและหน้าที่⁴⁸ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแก่อธิการบดีในกิจการเพื่อประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษา โดยเฉพาะ

- (1.1) นโยบายและมาตรฐานทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา
- (1.2) กฎเกณฑ์เกี่ยวกับตำแหน่งทางวิชาการ
- (1.3) มาตรฐานทางจริยธรรม สวัสดิภาพและสวัสดิการ

ของอาจารย์

- (1.4) นโยบายและแผนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา

(2) จัดทำจรรยาบรรณของคณาจารย์เพื่อเสนอสภาสถาบันอุดมศึกษา และดูแลให้มีการปฏิบัติตามจรรยาบรรณดังกล่าว

(3) ประมวลและประเมินความก้าวหน้าทางวิชาการ และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนาทางวิชาการเสนอต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นประจำทุกปี

- (4) ดำเนินการใดๆ เพื่อรักษาและผดุงเกียรติของคณาจารย์
- (5) หน้าที่อื่นตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาหรืออธิการบดีมอบหมาย

⁴⁷ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สภาคณาจารย์, ประวัติสภาคณาจารย์, ค้นวันที่ 21 มีนาคม 2558 จาก <http://www.senate.chula.ac.th/history.php>

⁴⁸ มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551

ดังนั้นสภาคณาจารย์ถือว่าเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากคณาจารย์ทั้งหลายนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายต่างๆ อีกทั้งยังมีส่วนร่วมที่สำคัญต่อการวางนโยบายเกี่ยวกับงานทางด้านวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาอีกด้วย อย่างไรก็ตามสภาคณาจารย์เหล่านี้มีขึ้นเฉพาะในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา หากได้มีสภาคณาจารย์ที่เป็นองค์กรหลักที่ประกอบไปด้วยตัวแทนคณาจารย์ของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์กลางต่างๆ รวมถึงการมีอำนาจต่อรองของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นรูปแบบเดียวกันของทุกสถาบันอุดมศึกษา

เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาให้มาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะก่อให้เกิดการบริหารกิจการภายในของสถาบันอุดมศึกษาที่มีความคล่องตัวและมีความอิสระมากขึ้น โดยสถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ได้เอง ทำให้สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐยังคงต้องได้รับการกำกับตรวจสอบจากรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายด้านการศึกษาที่รัฐเป็นผู้กำหนด

2.2.3 คุณภาพการศึกษาระดับอุดมศึกษา

เมื่อมีการปรับเปลี่ยนสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ สิ่งหนึ่งที่เป็นผลจากการปรับเปลี่ยนรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวนั้น คือ การมีความอิสระและคล่องตัวต่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาให้ทันการต่อเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน นอกจากการบริหารงานที่เป็นอิสระแล้ว ยังคงต้องคำนึงถึงคุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษากล่าวคือ คุณภาพของการอุดมศึกษาจะดีได้นั้นต้องประกอบด้วยปัจจัยใดบ้างที่เข้ามาทำให้การอุดมศึกษามีการพัฒนาไปตามเจตนารมณ์ของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษา

คุณภาพการศึกษาในระดับอุดมศึกษาประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ หากใช้เพียงปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งไม่ กล่าวคือ การจะเป็นสถาบันอุดมศึกษาได้ต้องมีกลไกการทำงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ อย่างพร้อมเพียงกัน หากปัจจัยใดมีความเด่นกว่าปัจจัยอื่นๆ การอุดมศึกษาก็จะไม่สามารถพัฒนาเพื่อให้มีคุณภาพที่ดีได้ เพราะฉะนั้นปัจจัยที่ส่งผลให้การอุดมศึกษามีคุณภาพที่ดีได้นั้นจะต้องครอบคลุมทุกส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกัน

ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาประกอบด้วยปัจจัยดังต่อไปนี้⁴⁹

1. ปัจจัยด้านพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ เป็นตัวแปรสำคัญที่สุดหรือจะเรียกว่าหน่วยการทำงานทางวิชาการที่จำเป็นที่สุด ซึ่งหน้าที่ของบุคลากรทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษานั้นมีหน้าที่ตามภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา คือ การสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การปฏิบัติตามภารกิจหลัก 4 อย่างนี้ ทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการพัฒนาศักยภาพ เพิ่มพูนทักษะ และสร้างสมประสบการณ์ ส่งผลให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญทางวิชาการในสาขาของตนเพิ่มขึ้น โดยภายในสถาบันอุดมศึกษา มีระบบการกำหนดตำแหน่งวิชาการ (academic position) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาและเครื่องบ่งชี้ความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญทางวิชาการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

ปัจจัยดังกล่าวควรคำนึงถึงความสามารถด้านวิชาการ จำนวนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ การสรรหาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเพื่อที่จะได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานเป็นผู้ถ่ายทอดความรู้และเป็นผู้ทำวิจัย โดยต้องมีการพัฒนาในเรื่องวิธีการสอน กล่าวคือ การเอาผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง ให้ผู้เรียนมีส่วนร่วมในการเรียนการสอน เน้นการสอนในเชิงบูรณาการ รวมถึงการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและมีการพัฒนาพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการอยู่ตลอดเวลา นอกจากนี้ควรคำนึงถึงการสร้างความสมดุลระหว่างการวิจัยและการสอนให้มีความเหมาะสมด้วย

ดังนั้นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการถือว่าเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งของการกำหนดคุณภาพการอุดมศึกษาที่ดี

2. ปัจจัยด้านหลักสูตร

หลักสูตรที่ดีควรมีการปรับปรุงอยู่เสมอ โดยเน้นไปที่ความต้องการของผู้เรียนและการศึกษาแบบสหวิทยาการเพื่อนำไปบูรณาการใช้ต่อไปในอนาคตได้ ซึ่งจะทำให้ผู้เรียนมีความเข้าใจสังคมได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง หลักสูตรที่ดีจะต้องมีความยืดหยุ่นและเปิดโอกาสทางการศึกษา

⁴⁹ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, “รายงานการประชุมระดับโลกว่าการอุดมศึกษา อุดมศึกษาในศตวรรษที่ 21: วิสัยทัศน์และการปฏิบัติ (World Conference on Higher Education Higher Education in the Twenty-First Century: Vision and Action) 5-9 ตุลาคม พ.ศ. 2541 ณ สำนักงานใหญ่ยูเนสโก กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส,” ใน **ปฏิญญาโลกว่าด้วยการอุดมศึกษา สารและการดำเนินงาน** (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.), หน้า 104-111.

ให้แก่คนทุกเพศ ทุกวัย ทุกระดับอย่างเท่าเทียมกัน ต้องมีการเชื่อมโยงการเรียนการสอนในวิชาทั่วไปกับการเรียนการสอนในวิชาชีพและการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการเรียนการสอนด้วย

3. ปัจจัยด้านนักศึกษา

นักศึกษาจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุดมศึกษาในทุกๆ ส่วน กล่าวคือ การประเมินคุณภาพการศึกษา การตัดสินใจนโยบาย รวมถึงการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา โดยการเรียนรู้การสอนในสถาบันอุดมศึกษาควรทำให้นักศึกษามีความกล้าที่จะแสดงความคิดเห็น รวมทั้งการให้นักศึกษาได้ศึกษาหาความรู้อยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะทำให้อุดมศึกษามีคุณภาพที่ดีเพราะนักศึกษาจะเป็นผลผลิตของสถาบันอุดมศึกษาต่อไปเมื่อจบการศึกษา

4. ปัจจัยด้านโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ

1) การสร้างวัฒนธรรมองค์กร

ในปัจจุบันโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การสร้างวัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นส่วนที่สำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ จะต้องมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาได้อย่างคล่องตัว พร้อมทั้งมีความสม่ำเสมอ เนื่องจากแต่ก่อนนั้นสถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูง จึงทำให้การปรับเปลี่ยนเป็นไปได้ยาก

2) ระบบสารสนเทศ

ระบบสารสนเทศจะเข้ามาช่วยประยุกต์การทำงานต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงาน การเรียนการสอน รวมถึงการวิจัย โดยระบบสารสนเทศจะเข้ามาทำให้การบริหารงาน การเรียนการสอน การวิจัยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งเทคโนโลยีสารสนเทศเหล่านี้จะเข้ามาช่วยในเรื่องการทำงานของสถาบันอุดมศึกษาได้เป็นอย่างดี

3) การให้คำปรึกษาด้านการศึกษาและอาชีพ

การให้คำปรึกษาด้านการศึกษา สถาบันอุดมศึกษาควรเข้ามาบทบาทเป็นอย่างมากในการให้คำแนะนำ คำปรึกษาแก่นักศึกษา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องหลักสูตร การเรียนการสอน รวมถึงการเรียนการสอนเสริมให้แก่นักศึกษาที่ยังมีความรู้ไม่เพียงพอ

การให้คำปรึกษาด้านอาชีพ สถาบันอุดมศึกษาควรเน้นการให้คำปรึกษาในเรื่องดังกล่าว เนื่องจากจะเป็นการช่วยนักศึกษาให้หางานได้ตรงกับความรู้ความสามารถของตนเอง

4) ศูนย์ทรัพยากรการเรียนรู้

ควรมีการจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาทักษะและการสอนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ พร้อมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันด้วย

เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่าปัจจัยดังกล่าวข้างต้นนั้นมีส่วนที่จะทำให้เกิดคุณภาพของการอุดมศึกษาที่ดีได้ อย่างไรก็ตามปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนสำคัญ คือ ปัจจัยในด้านพนักงานในสถาบัน

อุดมศึกษาสายวิชาการ กล่าวคือ หากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่มีความมั่นคงในการทำงานและการใช้ชีวิตประจำวันมากเพียงพอจะส่งผลกระทบต่อสถาบันอุดมศึกษาและคุณภาพของการอุดมศึกษา เพราะจะทำให้เกิดการเปลี่ยนสายงานเกิดขึ้นและจะไม่มีบุคคลใดยากเข้ามาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการอีก ดังนั้นสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจึงเป็นส่วนสำคัญที่จะเข้ามาทำให้การดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้นมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น

2.3 สิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

เมื่อมีแนวความคิดที่ต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความเป็นอิสระและเกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นในการบริหารงานของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาจากเดิมที่เป็นสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการที่ต้องใช้ระบบของราชการมาดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัว มาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ทำให้สถาบันอุดมศึกษานั้นมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารงานต่างๆ จะขึ้นอยู่กับองค์การภายในสถาบันอุดมศึกษา ที่สามารถวางแผนนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติได้อย่างอิสระมากยิ่งขึ้นและตรงตามแนวความคิดตามหลักสากลของสถาบันอุดมศึกษา โดยภาครัฐจะมีหน้าที่ในการวางนโยบายกลางเพื่อให้แต่ละสถาบันอุดมศึกษานำไปเป็นนโยบายหลักในการบริหารงานภายในของสถาบันอุดมศึกษาและทำหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบการดำเนินงานของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้เกิดความโปร่งใส

จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เองที่ทำให้จากเดิมบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นข้าราชการได้เปลี่ยนสถานะมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคงเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ ที่ทำหน้าที่ในการสอนและวิจัย ซึ่งเป็นหน้าที่ตามภารกิจของอุดมศึกษาและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่เมื่อมีการเปลี่ยนมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ ทำให้สิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเหล่านี้จะได้นั้นมีความแตกต่างจากเดิมที่เป็นข้าราชการอยู่มาก โดยในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องการจัดสิทธิประโยชน์ ความหมายและประเภทของสิทธิประโยชน์ การได้รับสิทธิประโยชน์ที่กำหนดโดยทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งปัจจุบันคือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา รวมถึงแนวความคิดเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยศึกษาจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อจะทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตเหมือนเช่นการทำงานในระบบราชการ

2.3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้นถือว่าเป็นตัวแปรที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานด้านการอุดมศึกษาและเป็นกระบวนการหนึ่งของการสร้างบัณฑิตที่มีคุณภาพออกสู่สังคม เมื่อภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา คือ การสอน การวิจัย การบริการวิชาการและการทำนุบำรุง ศิลปวัฒนธรรม จึงทำให้หน้าที่ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้น มีหน้าที่ตามภารกิจหลักของสถาบันอุดมศึกษา โดยที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะต้องเป็นผู้ที่มีการ พัฒนาตัวเองอย่างต่อเนื่องเพื่อเพิ่มพูนทักษะและสั่งสมประสบการณ์ รับผิดชอบหน้าที่ มีวิสัยทัศน์ อีกทั้งต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในด้านวิชาการ ซึ่งหน้าที่ คือ พันธะหรือความผูกพันที่ทำให้ บุคคลตกอยู่ในสถานะที่ต้องกระทำการ งดเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อให้เป็นตามสิทธิของบุคคล อื่น⁵⁰

เมื่อการบริหารงานเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น สิ่งหนึ่งที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนมาเป็น สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ คือ การบริหารงานบุคคล เนื่องจากการแต่เดิมตำแหน่งพนักงานใน สถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีสถานะเป็นข้าราชการ โดยจะได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ มากมาย รวมถึงการได้บำเหน็จบำนาญ การปรับเปลี่ยนเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทำให้สถานะของ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งก่อให้เกิด ปัญหาอย่างมากในเรื่องสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาควรได้รับ โดยเฉพาะพนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ แม้ว่าจะมีการสนใจในเรื่องสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับไม่น้อยกว่าการมี สถานะเป็นข้าราชการก็ตาม ในส่วนนี้จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ เพื่อนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ ต่อไป

2.3.1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความต้องการ

ความต้องการของมนุษย์ถือได้ว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงชีวิต โดยมีปัจจัยสี่ เป็นพื้นฐาน อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและยารักษาโรค นั่นคือ ความต้องการทางด้าน ร่างกาย ที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์เป็นอย่างมาก โดยในปัจจุบันที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป ในทุกด้าน ทำให้ความต้องการของแต่ละบุคคลมีความแตกต่างกันออกไปไม่ใช่เพียงแค่ต้องการปัจจัยสี่ ที่เป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตเท่านั้น แต่ยังมีความต้องการในด้านอื่นๆ อีก ไม่ว่าจะเป็นความต้องการ ด้านความปลอดภัย ที่มนุษย์ต้องการมีความมั่นคงในหน้าที่การงานของตนเอง ความต้องการด้าน

⁵⁰ จันตรี สินศุภฤกษ์, “ความหมายและลักษณะของสิทธิ,” ใน **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย**, มานิต จุมปา, บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 141.

ความรักและความเป็นเจ้าของ คือ ความต้องการที่จะรู้จักคนอื่น การได้เข้าสังคม การได้มีส่วนร่วม และการได้มีคนรัก ความต้องการที่จะได้รับความยกย่อง ซึ่งเป็นการได้รับความยอมรับนับถือจากบุคคลอื่น พร้อมทั้งมีความภูมิใจในตัวเอง และสุดท้าย คือ ความต้องการที่จะเข้าใจตนเองซึ่งเป็นการพัฒนาตนเองให้อยู่ในระดับที่ตนเองทำได้⁵¹ ความต้องการเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นความจำเป็นต่อมนุษย์ในยุคปัจจุบันเป็นอย่างมาก

ความต้องการที่เป็นพื้นฐานของมนุษย์ในวัยทำงานนั้น โดยเฉพาะในเรื่องการใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างมีคุณค่าโดยไม่ถูกกีดกัน เอารอดเอาเปรียบจากรัฐหรือจากมนุษย์ด้วยกันเอง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ต้องได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุน ซึ่งสิ่งหนึ่งที่ทุกคนควรจะได้รับเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในการดำรงชีวิตประจำวันและความมั่นคงในการทำงาน คือ การจัดให้มีสวัสดิการแก่ทุกคน โดยสวัสดิการนี้จะยังเป็นพื้นฐานในการตอบสนองที่ทำให้การเรียกร้องในด้านความต้องการ ความมั่นคง ความปลอดภัย การได้รับความยกย่องและการเข้าใจตนเองได้อย่างสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

2.3.1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

ความหมายของสิทธิมนุษยชนได้มีการให้คำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ดังนี้

สิทธิมนุษยชน หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากความหมายของสิทธิมนุษยชนข้างต้น จึงสรุปได้ว่า สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิที่ได้มีการรับรองหรือมีการคุ้มครองไว้ในกฎหมายเพื่อแสดงถึงความเป็นมนุษย์ การมีสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคลและรวมถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ลักษณะของสิทธิมนุษยชน⁵²

ลักษณะของสิทธิมนุษยชนประกอบด้วย ดังต่อไปนี้

1. สิทธิพื้นฐานของมนุษย์ (Primary Right) กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาต้องมีความเท่าเทียมกัน ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ แม้ว่าจะมีความแตกต่างกันตามเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม สีผิว เพศ ภาษา แหล่งกำเนิด และความคิดเห็นต่างๆ เป็นต้น

⁵¹ ระพีพรรณ คำหอม, *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: จรัลสนิทวงศ์การพิมพ์, 2554), หน้า 26.

⁵² *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 84.

2. สิทธิส่วนบุคคล (Personal Right) คือ สิทธิที่แสดงออกซึ่งความเป็นส่วนตัวของแต่ละบุคคลโดยจะถูกละเมิดไม่ได้ เช่น สิทธิในการใช้ชีวิต สิทธิในการเลือกที่อยู่อาศัย สิทธิในการแสดงความคิดเห็น เป็นต้น

3. สิทธิพลเมือง (Civil Right) คือ สิทธิที่ประชาชนทุกคนพึงต้องมีในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ เช่น สิทธิเลือกตั้ง สิทธิการได้สัญชาติ เป็นต้น

1) สิทธิทางสังคม (Social Right) เป็นสิทธิที่จะได้รับบริการจากสังคม เช่น สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะ สิทธิได้รับการศึกษา สิทธิการได้รับบริการที่จำเป็นจากรัฐ สิทธิการมีครอบครัว เป็นต้น

2) สิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural Right) เช่น สิทธิการเข้าร่วมพิธีทางวัฒนธรรม ดังนั้น สิทธิสวัสดิการจึงถือว่าเป็นสิทธิทางสังคมที่รัฐต้องจัดให้มีแก่ประชาชนของรัฐ โดยให้ทุกคนได้รับอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การประกันสุขภาพ การได้รับบำเหน็จบำนาญหลังการเกษียณอายุการทำงาน เป็นต้น

สิทธิมนุษยชนนั้นถือได้ว่ามีความจำเป็นอย่างมากที่บุคคลทุกคนล้วนแล้วแต่ต้องได้รับความคุ้มครอง ดังจะเห็นได้จากปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติที่เป็นมาตรฐานกลางของแต่ละประเทศเพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เป็นที่ยอมรับและมีความเคารพต่อสิทธิของแต่ละปัจเจกชน เนื่องจากมนุษย์ทุกคนเกิดมาอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ จึงควรปฏิบัติต่อกันอย่างพี่น้อง แม้ว่าแต่ละบุคคลจะมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด รวมถึงความแตกต่างทางเรื่องระหว่างประเทศ⁵³ ทั้งนี้ปณิญาสากล่าวสิทธิมนุษยชนได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องการทำงานของบุคคลและการได้รับค่าตอบแทนจากการทำงาน ดังนี้

ข้อ 23 (1) ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระ ในเงื่อนไขที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการทำงาน และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน

(2) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน สำหรับงานที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด

(3) ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่ยุติธรรม และเอื้ออำนวยต่อการประกันความเป็นอยู่อันควรค่าแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์

⁵³ ข้อ 2 แห่งปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

สำหรับตนเองและครอบครัว และหากจำเป็นก็จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติมด้วย

(4) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งและที่จะเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อความคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

ข้อ 24 ทุกคนมีสิทธิในการพักผ่อนและการผ่อนคลายยามว่าง รวมทั้งจำกัดเวลาทำงานตามสมควร และวันหยุดเป็นครั้งคราวโดยได้รับค่าจ้าง

ข้อ 25 (1) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและของครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์ และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกันยามว่างงาน เจ็บป่วย พักการ หมาย ้วยชรา หรือปราศจากการดำรงชีพอื่นในสภาวะแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตน

(2) มารดาและเด็กย่อมมีสิทธิที่จะรับการดูแลรักษาและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ เด็กทั้งปวงไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกสมรส จะต้องได้รับการคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าองค์การสหประชาชาติได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับจากการทำงาน เพื่อไม่ให้เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแต่ละบุคคลที่ควรได้รับการคุ้มครองและเคารพสิทธิของบุคคลอื่นเพื่อไม่ให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งการคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ถือว่ามีสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ หากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนตามปฏิญญาสากลดังกล่าว อาจทำให้ขาดกำลังใจในการทำงานและพัฒนาศักยภาพของตนในการทำงานได้ รวมไปถึงอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนสายงาน คนเก่ง คนดี คนมีความรู้ความสามารถอาจไปทำงานในสายงานอื่นที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ที่มากกว่าการดำรงตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ เนื่องจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเป็นบุคลากรทางการศึกษาที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการศึกษาของประเทศ ดังนั้นเมื่อไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจึงควรต้องยึดหลักการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ดังกล่าวตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อจูงใจให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีกำลังใจในการทำงานและดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถ คนเก่ง คนดีเข้ามาทำงานในการอุดมศึกษาของไทยในการ

ผลิตทรัพยากรบุคคลที่เป็นกำลังสำคัญต่อการพัฒนาประเทศที่ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาในยุคปัจจุบัน

2.3.1.3 แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคม

แนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นธรรมทางสังคม เป็นองค์ประกอบที่แสดงถึงความยุติธรรมซึ่งเป็นสิทธิพื้นฐานที่ทุกคนในสังคมควรได้รับ ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครอง โอกาส และสิทธิประโยชน์ทางสังคม โดยนักสวัสดิการสังคมให้ความสำคัญใน 3 ประเด็น⁵⁴ กล่าวคือ

- 1) อคติ ซึ่งเป็นความเชื่อหรือทัศนคติเชิงลบต่อบุคคลหนึ่งและก่อให้เกิดแนวความคิดที่ไม่ถูกต้องต่อเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จนส่งผลให้เกิดการปฏิบัติต่อบุคคลมีความแตกต่างกันไป
- 2) การเลือกปฏิบัติ เป็นการกระทำที่แสดงออกต่อบุคคลแต่ละคนให้มีความแตกต่างกันออกไป เนื่องจากมีความเชื่อที่เป็นอคติในเรื่องนั้นๆ หากการเลือกปฏิบัติมีมากขึ้นจะนำไปสู่การกดขี่ โดยจะแสดงออกมาในรูปแบบของการใช้อำนาจที่ไร้เหตุผลและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น เช่น การเหยียดสีผิว การแบ่งแยกเพศ การแบ่งชนชั้น ความเป็นผู้สูงวัย เป็นต้น
- 3) การกดขี่ เป็นผลมาจากการเลือกปฏิบัติที่เพิ่มมากขึ้น

2.3.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์

ความมั่นคงของมนุษย์ได้เริ่มขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 หลังจากการสิ้นสุดสงครามเย็นที่มีความขัดแย้งกันทางการเมือง จึงทำให้สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) มีแนวความคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อให้เปลี่ยนความสนใจจากความมั่นคงของรัฐไปสู่ความมั่นคงของปัจเจกบุคคล โดยแบ่งออกเป็น 2 มิติ⁵⁵ กล่าวคือ

มิติแรก คือ เรื่องความปลอดภัยจากการคุกคามที่เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง เช่น ความหวาดหวั่น โรคภัยต่างๆ และการกดขี่ปราบปราม

มิติที่สอง คือ การได้รับการปกป้อง คุ้มครองจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นต่อการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นที่บ้าน การทำงานหรือในสังคม

องค์ประกอบของความมั่นคง⁵⁶

องค์ประกอบของความมั่นคงของมนุษย์ประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ อันได้แก่

⁵⁴ ระพีพรรณ คำหอม, *เรื่องเดิม*, หน้า 92-93.

⁵⁵ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 94.

⁵⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 94-98.

1. ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประกอบไปด้วย
 - 1) รายได้ขั้นพื้นฐาน
 - 2) เงินอุดหนุนจากภาครัฐ
 - 3) การจ้างงาน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีงานทำและผู้มีงานทำแบบชั่วคราว
 - 4) ผู้ไม่มีงานทำ แสดงถึงอัตราการว่างงานและรวมถึงผู้กำลังหางาน
 - 5) จำนวนคนจน
 - 6) การมีที่ดินทำกิน
 - 7) การเข้าถึงแหล่งเงินทุน
 - 8) อัตราเงินเฟ้อ
 - 9) การไม่มีที่อยู่อาศัย
 - 10) สัมประสิทธิความไม่เสมอภาค
 2. ด้านความมั่นคงทางอาหาร ได้แก่ การกระจายอาหารและการเข้าถึงแหล่งอาหาร
 3. ด้านความมั่นคงทางสุขภาพ ได้แก่
 - 1) การตายเนื่องจากโรคต่างๆ
 - 2) การตายเนื่องจากการคลอดบุตร
 - 3) ความไม่สะอาดของอาหาร
 - 4) สภาพแวดล้อมเป็นพิษ
 - 5) ความไม่เท่าเทียมในบริการสาธารณสุข
 - 6) จำนวนแพทย์ต่อประชากร
 - 7) น้ำดื่มไม่สะอาด
 4. ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การขาดแคลนน้ำ สภาพน้ำเป็นพิษ การสูญเสียพื้นที่ป่า ปัญหาดินแล้ง ปัญหาที่ดินเค็มและมลพิษทางอากาศ
 5. ด้านความมั่นคงส่วนบุคคล ได้แก่ ความไม่มั่นคงจากรัฐ ความไม่มั่นคงจากอาชญากรรม ภัยคุกคามต่อผู้หญิง ภัยคุกคามต่อตนเองและอุบัติเหตุจากการจราจร
 6. ความมั่นคงด้านชุมชน ได้แก่ การใช้แรงงานเด็ก ปัญหาครอบครัวและความขัดแย้งภายในชุมชน
 7. ด้านความมั่นคงทางการเมือง ได้แก่ การกดขี่ทางการเมือง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การได้รับข่าวสารและการให้ความสำคัญต่อการทหารมากกว่าประชาชน
- องค์ประกอบทางด้านความมั่นคงเหล่านี้ถือว่าเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างมากต่อการดำรงชีวิตของบุคคลในสังคมเพื่อลดปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความยากจน อาชญากรรม อุบัติเหตุ

มลพิษ อาหารเป็นพิษ เป็นต้น รวมทั้งเป็นการสร้างเข้มแข็งในการพัฒนาเพื่อนำมาสู่การมีสวัสดิการที่ดีแก่ประชาชนในสังคม

2.3.1.5 แนวความคิดเกี่ยวกับการจูงใจ

การจูงใจ เป็นกระบวนการอันเกี่ยวกับการตัดสินใจของบุคคลที่แสดงออกมาจากการเรียนรู้ทั้งจากตนเองและสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งพฤติกรรมที่แสดงออกมาของบุคคลนั้นสามารถตอบสนองค่านิยมของตนหรือสังคมได้

การจูงใจนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ทฤษฎี⁵⁷ กล่าวคือ

1. ทฤษฎีที่เน้นการสร้างความปลอดภัย

ทฤษฎีนี้เป็นการเชื่อว่า หากองค์การทราบและเข้าใจถึงความต้องการภายในของบุคลากรแล้ว องค์การจะสามารถกำหนดระบบการให้รางวัลที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจและทำให้งานขององค์การนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายไปได้

2. ทฤษฎีที่เน้นกระบวนการสร้างการจูงใจ

กระบวนการสร้างการจูงใจจะเป็นการอธิบายภาพรวมในการสร้างแรงจูงใจ ซึ่งจะไม่อธิบายในรายละเอียดปลีกย่อย โดยมีฐานความคิดที่ว่า บุคคลจะมีความพยายามในการทำงานที่ตนได้คาดหวังเอาไว้ ซึ่งความคาดหวังนั้นจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานเพื่อส่งผลให้ได้รับสิ่งตอบแทนจากการปฏิบัติงานดังกล่าว⁵⁸

3. ทฤษฎีเสริมแรง

ทฤษฎีนี้จะเน้นการสร้างเงื่อนไขที่มีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมและผลที่จะตามมา โดยผ่านกระบวนการดังต่อไปนี้ กล่าวคือ การให้ผลตอบแทนที่พึงปรารถนาเมื่อเกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ขจัดผลตอบแทนที่ไม่น่าพึงปรารถนาหลังจากเกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ ให้ผลตอบแทนกลับในเชิงลบหลังจากเกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์และยกเลิกการให้รางวัลหลังจากเกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์

⁵⁷ ศุภชัย ยาวะประภาส, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: จุฑทอง, 2548), หน้า 218-222.

⁵⁸ พะจุนธุ์ ตามประทีป, ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในการรับราชการของข้าราชการทหารเรือ ศึกษาเปรียบเทียบนายทหารพรคนาวิน พรคนกลิน พรคนาวิกโยธิน พรคนพิเศษ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 26.

การจัดการกับสิ่งจูงใจ⁵⁹

การจัดการกับสิ่งจูงใจนั้นจะหมายความรวมถึงสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินและสิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงิน ซึ่งประกอบไปด้วย

1. การกำหนดสิ่งจูงใจต้องมองในเชิงกลยุทธ์และต้องตอบรับต่อกลยุทธ์ขององค์การ
2. สิ่งจูงใจมีสองประเภท คือสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินและสิ่งจูงใจที่ไม่เป็นตัวเงิน โดยสิ่งจูงใจทั้งสองประเภทนี้มีความสำคัญเท่าเทียมกัน

3. สิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ซึ่งอาจจำแนกเป็นเงินเดือนค่าจ้างพื้นฐานและเงินตอบแทนแปรผัน กล่าวคือ

เงินเดือน ค่าจ้างพื้นฐานต้องกำหนดโดยคำนึงถึงความเท่าเทียมภายใน กล่าวคือ การสะท้อนถึงค่าของผลงานและบุคคลที่เทียบเคียงกันได้ภายในองค์การเดียวกันและความเท่าเทียมจากภายนอก

เงินตอบแทนแปรผัน เป็นเงินที่ตอบแทนให้กับผลการปฏิบัติในแต่ละปี กล่าวคือ ในปีใดที่บุคคลใดปฏิบัติงานไปตามผลที่กำหนดไว้ก็จะได้รับเงินตอบแทน ซึ่งเงินก้อนนี้จะไม่ไปรวมกับเงินเดือนค่าจ้างพื้นฐาน

นอกจากเงินค่าจ้างและเงินตอบแทนแล้ว สิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินยังรวมถึงประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ที่องค์การจัดให้ เช่น บำเหน็จ บำนาญ เงินตอบแทนจากการเสียชีวิต ค่าประกันสุขภาพ รวมถึงสิ่งอื่นที่ไม่ใช่ค่าตอบแทน เช่น วันหยุดประจำปี การจัดอาหารกลางวัน เป็นต้น

4. สิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงิน จะเน้นที่การยอมรับ ผลสำเร็จและความรับผิดชอบของบุคคล ซึ่งสิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงินอาจได้แก่ การให้รางวัล การยกย่อง การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น

ดังนั้นสิ่งจูงใจในการทำงานไม่ว่าจะเป็นสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินหรือสิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงิน จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการดึงดูดคนดี คนเก่ง คนมีความสามารถให้เข้ามาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ เพราะจะเป็นสิ่งที่ทำให้บุคคลเหล่านั้นมีความมั่นใจในองค์การ และมีความมั่นใจในการทำงานของตนเองที่มีความมั่นคงมากเพียงพอ

⁵⁹ ศุภชัย ยาวะประภาส, *เรื่องเดิม*, หน้า 223-225.

2.3.2 คำนิยามและประเภทของสิทธิประโยชน์

2.3.2.1 คำนิยามของสิทธิประโยชน์

การให้คำนิยามเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ไม่มีการให้คำนิยามคำดังกล่าวไว้ เพียงมีแต่การให้คำนิยาม “สิทธิ” และ “ประโยชน์” แยกกันดังนี้

สิทธิ หรือ สิทธิ์ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม เช่น บุคคลมีสิทธิหรือหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ เขามีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ รวมถึงอำนาจที่จะกระทำการใดๆ ได้อย่างอิสระโดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย⁶⁰

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำนิยาม สิทธิ (Right) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น⁶¹ เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในชีวิตร่างกาย เป็นต้น ซึ่งสิทธิในความหมายดังกล่าวนี้เป็นสิทธิตามความหมายทั่วไป

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้แยก สิทธิตามรัฐธรรมนูญ หรือ สิทธิตามกฎหมายมหาชน นั้นออกจากสิทธิตามความหมายทั่วไป กล่าวคือ อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดให้การรับรองคุ้มครองแก่ปัจเจกชนในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกชนดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงขอบเขตสิทธิของตน ดังนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ⁶²

ดังนั้น สิทธิ จึงหมายถึง อำนาจที่กฎหมายมีการบัญญัติรับรองให้ในการที่บุคคลใดจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคลไม่ให้ถูกแทรกแซงโดยเฉพาะการแทรกแซงจากรัฐ

ประโยชน์ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับที่คิดมุ่งหมายไว้ ผลที่ได้ตามความต้องการ สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ เช่น ประโยชน์ของการศึกษา ประโยชน์ของโรงเรียน⁶³

⁶⁰ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 (กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊คพับลิเคชันส์, 2546), หน้า 1193.

⁶¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538), หน้า 21.

⁶² บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), หน้า 58.

⁶³ ราชบัณฑิตยสถาน, เรืองเดิม, หน้า 665.

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของ สิทธิ และ ประโยชน์ แล้ว ตามความเข้าใจของผู้เขียน จึงกล่าวได้ว่า สิทธิประโยชน์ หมายถึง สิ่งที่บุคคลจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเพื่อให้บรรลุถึงความต้องการของตน

เพราะฉะนั้นความมุ่งหมายของบุคคลอันเกี่ยวกับการทำงาน คือ การได้รับสวัสดิการที่ดี เพื่อให้บุคคลที่ทำงานมีความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิต

ดังนั้น สวัสดิการ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง การให้สิ่งที่เป็นอำนวยให้ผู้ทำงานมีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย เช่น มีสถานพยาบาลให้ที่พักรักษาตัว จัดรถรับส่ง⁶⁴

เพราะฉะนั้น สิทธิประโยชน์ในการให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ จึงประกอบไปด้วย ค่าตอบแทน และสิ่งจูงใจที่เป็นสวัสดิการ

2.3.2.2 ประเภทของสิทธิประโยชน์

1) ค่าตอบแทน

ค่าตอบแทนเป็นประโยชน์จากการทำงานโดยตรง ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายตามผลงานที่ได้ทำ เป็นรายชั่วโมง รายวัน รายเดือนหรือรายปี รวมถึงการทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุด หรือการทำงานในกรณีอื่นๆ ที่จะต้องมีการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ทำงาน

เงินเดือน⁶⁵ (Salary) หมายถึง จำนวนเงินที่ได้รับเป็นการตอบแทนการทำงาน มีลักษณะเหมาะจ่ายเป็นรายเดือน ไม่คำนึงถึงจำนวนวันหรือจำนวนชั่วโมงในการทำงาน โดยเงินเดือนถือว่าเป็นรายได้ประจำของคนทำงาน

ค่าจ้าง⁶⁶ (Wage) หมายถึง จำนวนเงินค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน เช่นเดียวกับเงินเดือน ต่างกันที่ค่าจ้างคิดตามชั่วโมงหรือจำนวนวันของการปฏิบัติงาน โดยอาจจะจ่ายเป็นรายสัปดาห์ สองสัปดาห์หรือรายเดือนก็ได้ โดยทั่วค่าจ้างจะเป็นการจ่ายให้แก่ลูกจ้าง

⁶⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1143.

⁶⁵ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 75.

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

ค่าตอบแทนแบ่งออกเป็น 3 ประเภท⁶⁷ กล่าวคือ

1. ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปกติ ได้แก่ เงินตอบแทนที่จ่ายให้แก่บุคลากรเพื่อเป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หรือตามสัญญาจ้าง กล่าวคือ เงินเดือน หรือค่าจ้าง

2. ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานนอกเหนือจากภาระหน้าที่ปกติ ซึ่งเป็นค่าตอบแทนที่จ่ายให้บุคลากรในการปฏิบัติงานนอกเหนือจากที่ได้มอบหมาย หรือนอกเหนือจากสัญญาจ้างที่ได้ตกลงกันไว้ เช่น เบี้ยประชุม เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลา เงินค่าวิทยากร เป็นต้น

3. ค่าตอบแทนจากการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ปกติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เงินรางวัลประจำปี โบนัส

2) สวัสดิการและประโยชน์อื่น

สวัสดิการและประโยชน์อื่นๆ ถือได้ว่าเป็นสิ่งจูงใจอย่างยิ่งต่อการทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและเป็นการดึงดูดคนดี คนเก่ง มีความสามารถให้เข้ามาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและคงอยู่ต่อไปในระบบ นอกเหนือไปจากเงินเดือน ซึ่งไม่สามารถเข้ามาจัดการปัญหาได้ทั้งหมด เนื่องจากสวัสดิการจะทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดี ส่งผลให้เกิดความเท่าเทียมกันภายในสังคมและก่อให้เกิดความมั่นคงในชีวิต ซึ่งการจัดสวัสดิการนั้นต้องจัดให้ตรงต่อความต้องการของประชาชน โดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการ และสวัสดิการนั้นต้องจัดให้กับประชาชนทุกระดับอย่างเท่าเทียมกันไม่มีการแบ่งแยก ไม่สร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน พร้อมทั้งมีความสม่ำเสมอในการจัดสวัสดิการ จึงจะทำให้การจัดสวัสดิการนั้นบรรลุผล

วัตถุประสงค์ของการจัดสวัสดิการ⁶⁸

1. เพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากร
2. เพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในหน่วยงาน
3. เพื่อทำให้บุคลากรมีความจงรักภักดีและซื่อสัตย์ต่อหน่วยงาน
4. เพื่อเพิ่มผลิตแก่หน่วยงานให้สูงขึ้น
5. เพื่อทำให้งานของหน่วยงานเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล
6. เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคลากรกับหน่วยงาน

⁶⁷ ศุภชัย ยาวะประภาษ, *เรื่องเดิม*, หน้า 226-227.

⁶⁸ ภิญโญ สาร, *การบริหารงานบุคคล* (กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 387.

7. เพื่อให้บุคลากรมีความเป็นอยู่ที่ดี

หลักการในการจัดสวัสดิการ⁶⁹ การจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากรควรคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

1. หลักความเสมอภาค การจัดสวัสดิการต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกัน อย่าให้อภิสิทธิ์แก่ผู้หนึ่งผู้ใด
2. หลักแห่งประโยชน์ จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับให้คุ้มค่าและต้องได้ผลตามที่กำหนดเป้าหมายไว้
3. หลักแห่งความสนใจ การจัดสวัสดิการจะเข้ามาจูงใจให้คนทำงานนั้นมีความสนใจในการทำงานเพื่อให้งานออกมาดี ส่งผลแก่ทั้งตนเองและหน่วยงาน
4. หลักแห่งการตอบสนองความต้องการ ต้องคำนึงว่าการจัดสวัสดิการดังกล่าวนี้เป็นไปตามความต้องการของบุคลากรหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามความต้องการ การจัดสวัสดิการดังกล่าวนี้ถือว่าไม่เกิดประโยชน์
5. หลักแห่งประสิทธิภาพ การจัดสวัสดิการจะต้องได้ผลดีที่สุด เกิดประโยชน์มากที่สุด สิ้นเปลืองเวลาและลงทุนน้อยที่สุด
6. หลักแห่งการประหยัด ต้องคำนึงถึงความสิ้นเปลืองให้น้อยที่สุด ไม่เช่นนั้นจะเป็นการฟุ่มเฟือยที่ไม่เกิดประโยชน์
7. หลักแห่งการบำรุงขวัญและกำลังใจ การจัดสวัสดิการเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรในการทำงาน
8. หลักแห่งความสะดวก การจัดสวัสดิการจะต้องมีความสะดวก คล่องตัวในการจัดการเพื่อให้ได้รับบริการได้ดีที่สุด
9. หลักแห่งงบประมาณ การจัดสวัสดิการให้แก่บุคลากรจะต้องคำนึงถึงงบประมาณว่ามีเพียงพอหรือไม่ เพื่อไม่ทำให้การจัดสวัสดิการนั้นต้องหยุดลง
10. หลักแห่งความยุติธรรม ต้องคำนึงถึงความยุติธรรมไม่ให้มีการได้รับสวัสดิการที่เหลื่อมล้ำหรือสูงต่ำเกินไป

ประเภทของสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล⁷⁰

1. สวัสดิการที่เป็นตัวเงิน ซึ่งสวัสดิการดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการทำงานของบุคลากร โดยจะต้องจัดให้มีการครอบคลุมไปถึงครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นบิดามารดา คู่สมรส บุตร โดยอาจเป็นการให้สวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพ การศึกษา และที่อยู่อาศัย

⁶⁹ เรืองเดี๋ยกัน, หน้า 388-389.

⁷⁰ ศุภชัย ยาวะประภาษ, เรืองเดิม, หน้า 227-229.

รวมถึงการมีบำเหน็จบำนาญเมื่อพ้นจากสภาพการเป็นบุคลากรซึ่งจะเป็นการประกันความมั่นคงใน ยามชรา

2. สวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น การลา บ้านพัก เงินกู้ การจัดสถานที่ และสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงาน การจัดฌาปนกิจ เป็นต้น

3. ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่นอกสถานที่ เช่น ค่ายานพาหนะ ค่าที่พัก เบี้ยเลี้ยง และค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เป็นต้น

4. เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เพื่อสร้างความภาคภูมิใจให้แก่บุคลากรในการทำงาน จะได้มีกำลังใจในการทำงานเพื่อองค์กรและเพื่อเกียรติคุณให้แก่ตนเอง

5. ความมั่นคงและความก้าวหน้าในสายวิชาชีพ กล่าวคือ บุคลากร ต้องการความมั่นคงมากที่สุดในการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการมีรายได้ที่แน่นอน การประเมินผล งาน เป็นต้น เพื่อก่อให้เกิดหลักประกันในการงาน รวมถึงมีการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งที่จะเป็นสิ่งที่จูงใจ ในการทำงานเป็นอย่างดีของบุคลากร และรวมถึงการให้โอกาสในการศึกษาต่อ อบรม สัมมนา เพื่อ ทำให้บุคลากรได้มีโอกาสในการพัฒนาตนเองอยู่เสมอ

เพราะฉะนั้นจึงสรุปได้ว่า สวัสดิการนั้นมีหลักๆ ดังนี้ คือ

1. สวัสดิการด้านเศรษฐกิจ ประกอบไปด้วย เงินบำเหน็จบำนาญ การ ประกันชีวิต การประกันอุบัติเหตุ การประกันสุขภาพ การประกันอันตรายจากการทำงาน การประกัน การว่างงาน การประกันการทุพพลภาพ การประกันชราภาพ

2. สวัสดิการด้านสนทนาการ เป็นการจัดขึ้นมาให้คนที่ทำงานได้พักผ่อน จากการงานที่มีความตึงเครียด ไม่ว่าจะเป็น เกมสกี กีฬา การบันเทิงและการพักผ่อน เช่น ห้องพั กผ่อน การมีโทรทัศน์ เป็นต้น กิจกรรมทางสังคม รวมถึงงานอดิเรก

3. สวัสดิการด้านบริการ ไม่ว่าจะเป็นการบริการด้านสุขภาพอนามัย ที่พัก อาศัย ความปลอดภัยในการทำงาน การจัดอาหาร บริการเพื่อความสะดวกสบาย บริการทางด้าน การศึกษา เป็นต้น

ดังนั้น จะกล่าวได้ว่าค่าตอบแทนจากการทำงานนั้นเป็นเครื่องกระตุ้นให้คนที่ทำงาน มีความตั้งใจในการทำงานและรับผิดชอบงานของตนเอง ส่วนสวัสดิการและประโยชน์อื่นจะเข้ามาทำ ให้คนที่ทำงานนั้นผูกพันกับงาน ไม่ทิ้งงาน ซึ่งสวัสดิการจะมุ่งเน้นไปที่สุขภาพอนามัย ความมั่นคง ความปลอดภัยและความสุข ความสะดวกสบายของคนทำงาน เพื่อจะก่อให้เกิดกำลังใจในการทำงาน ความรักดีต่อองค์กร ความร่วมมือร่วมในการปฏิบัติงาน รวมถึงการคลายกังวลในการใช้ชีวิตประจำวัน สิ่งเหล่านี้เองที่จะทำให้บุคลากรมีความมั่นคงอยู่ตลอดเวลาตั้งแต่การทำงานไปจนถึงหลังการ เกษียณอายุ

ในกรณีของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้น การที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะมีความมั่นคงจากการทำงานนอกจากการกำหนดสิทธิประโยชน์ตอบแทนที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการควรจะได้รับตามที่แต่ละสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดแล้ว ซึ่งจะมีการแสดงถึงความมั่นคงในขณะที่ทำงานแล้ว ยังคงต้องมีความมั่นคงหลังการเกษียณอายุด้วย

2.3.3 การกำหนดสิทธิประโยชน์และแนวความคิดกองทุนบำเหน็จบำนาญ

การกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้นเป็นอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา เมื่อสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการได้กลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ทำให้รูปแบบการบริหารงานเป็นไปตามเจตนารมณ์ของสถาบันอุดมศึกษามากยิ่งขึ้น กล่าวคือ การบริหารงานจะเกิดความคล่องตัว รวดเร็วและเป็นอิสระมากยิ่งขึ้นก็ต่อเมื่อสถาบันอุดมศึกษาไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนราชการที่มีความซับซ้อนและใช้เวลานาน จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีอำนาจในการบริหารจัดการได้อย่างเต็มที่ ซึ่งความเป็นอิสระในการบริหารของสถาบันอุดมศึกษาจะปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา จึงทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดระเบียบ ข้อบังคับ วางนโยบายได้อย่างอิสระภายใต้พระราชบัญญัติจัดตั้งของสถาบันอุดมศึกษา แม้ว่าสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับอำนาจบริหารจัดการนั้น แต่ยังคงต้องอยู่ในการกำกับตรวจสอบจากทางรัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหารจัดการ

2.3.3.1 สิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

เมื่อสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจดังกล่าวแล้ว จึงทำให้การกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้นขึ้นอยู่กับสภาสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นองค์กรสูงสุดในสถาบันอุดมศึกษาเข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาจะเข้ามากำหนดนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงการบริหารงานบุคคลที่ถือว่าส่งผลต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเป็นอย่างมากในเรื่องการกำหนดเงินเดือน สิทธิประโยชน์ การประเมิน การต่อสัญญา โดยระบบการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาจะต้องเป็นระบบที่ดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและรักษาคนดีไว้ให้อยู่ในการอุดมศึกษา จึงทำให้การบริหารงานบุคคลนั้นเป็นหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ⁷¹

⁷¹ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล, หน้า 14-16.

1) การกำหนดอัตราเงินเดือน

สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนเป็นการเฉพาะของสภาสถาบันอุดมศึกษาและมีระบบการประเมินที่คำนึงถึงคุณสมบัติและภาระงานเป็นสำคัญ

2) การกำหนดผลประโยชน์และสวัสดิการ

พนักงานในสภาสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะได้รับสิทธิประโยชน์เกื้อกูลรวมกันแล้วไม่น้อยกว่าระบบราชการ แต่มีวิธีการจัดที่แตกต่างกันไป เช่น ไม่มีระบบบำเหน็จ บำนาญ แต่มีระบบกองทุนเลี้ยงชีพแทน เป็นต้น

3) การกำหนดเงื่อนไขการจ้างและการประเมิน

การคัดเลือกการจ้างและเงื่อนไขการปฏิบัติงานและการประเมินผลการทำงานเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาสถาบันอุดมศึกษา โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาจะกำหนดเกณฑ์และแนวปฏิบัติขึ้น อย่างไรก็ตามการบรรจุแต่งตั้งบุคลากรในระบบเดิมหรือบุคคลทั่วไปเข้าสู่ระบบใหม่ต้องคำนึงถึงคุณภาพและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

1. สภาสถาบันอุดมศึกษาอาจกำหนดหลักเกณฑ์การจ้างได้ตามความเหมาะสม เช่น การกำหนดอายุสัญญาการทดลองงานและการประเมินเข้าสู่ตำแหน่ง

2. การประเมินผลการปฏิบัติงาน ควรจัดทำเป็นประจำปีอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพ ในการประเมินควรยึดหลัก 4 ประการดังนี้

1) วิธีการประเมินต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้และเป็นธรรม

2) กลไกการประเมินควรใช้องค์คณะบุคคลทั้งภายในและภายนอก

3) ผลการประเมินต้องนำไปพัฒนาและปรับปรุงเพื่อให้ได้คุณภาพ

4) กฎเกณฑ์ การดำเนินการต้องเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสม

4) การโอนเข้าสู่ระบบใหม่

1. ให้มีคณะกรรมการประเมินศักยภาพบุคคลขึ้นเป็นการเฉพาะภายใต้เงื่อนไขที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

2. ให้สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดภาระงานใหม่และอัตราค่าตอบแทนที่ขึ้นอยู่กับคุณวุฒิและภาระงานโดยการจ่ายตามบัญชีอัตราเงินเดือนที่กำหนดขึ้นใหม่

5) ตำแหน่งทางวิชาการ

1. การใช้ตำแหน่งทางวิชาการ สามารถใช้ตำแหน่งทางวิชาการเป็นค่านำหน้านามได้

2. การขอตำแหน่งทางวิชาการ สามารถขอตำแหน่งทางวิชาการได้ ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

การวิจัยและผลงานทางวิชาการจะเป็นเกณฑ์ในการประเมินการต่อสัญญาและตำแหน่งทางวิชาการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ การวิจัยและผลงานทางวิชาการจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิชาการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ ซึ่งตำแหน่งทางวิชาการนั้นจะประกอบไปด้วย ศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ และอาจารย์

ตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.พ.อ.) เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ศาสตราจารย์ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2556 กำหนดให้ผลงานทางวิชาการ ประกอบด้วย ผลงาน ดังต่อไปนี้

1. ผลงานแต่งหรือเรียบเรียง ตำรา หนังสือ หรือบทความทางวิชาการ ซึ่งมีคุณภาพดีและได้รับการเผยแพร่ตามเกณฑ์ที่ ก.พ.อ. กำหนด หรือ
2. ผลงานวิจัยซึ่งมีคุณภาพดีและได้รับการเผยแพร่ตามเกณฑ์ที่ ก.พ.อ. กำหนด ทั้งนี้ ไม่นับงานวิจัยที่ทำเป็นส่วนของการศึกษาเพื่อรับปริญญาหรือประกาศนียบัตรใด ๆ หรือ
3. ผลงานทางวิชาการในลักษณะอื่นซึ่งมีคุณภาพดีและได้รับการเผยแพร่ตามเกณฑ์ที่ ก.พ.อ. กำหนด หรือ
4. ผลงานวิชาการรับใช้สังคมซึ่งมีคุณภาพดี โดยผลงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่ตามภาระงานซึ่งสถาบันอุดมศึกษาหรือคณะวิชาให้ความเห็นชอบ และได้รับการเผยแพร่ตามเกณฑ์ที่ ก.พ.อ. กำหนด รวมทั้งได้รับการรับรองการใช้ประโยชน์ต่อสังคม โดยปรากฏผลที่สามารถประเมินได้เป็นรูปธรรม โดยประจักษ์ต่อสาธารณะ

ตำแหน่งทางวิชาการ⁷²

1. อาจารย์ เป็นชื่อที่ผู้ที่มีหน้าที่ในการสอนวิชาความรู้ต่างๆ ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของอาจารย์ ส่วนหน้าที่รองของอาจารย์ คือ ค้นคว้า วิจัย เขียนตำราซึ่งตำแหน่งอาจารย์นี้ จะได้รับอัตโนมัติเมื่อได้มีการบรรจุเข้ารับตำแหน่ง
2. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เป็นตำแหน่งที่ทำหน้าที่ในการสอน วิจัย เขียนตำราและทำหน้าที่อื่นๆ โดยการขอตำแหน่งทางวิชาการที่ใช้ผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพดี

⁷² กิจการ พรหมมา และลลิตกร พรหมมา, อาจารย์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 32-34.

จำนวน 1 ชิ้นจากผลงานเหล่านี้ อันได้แก่ ผลงานวิจัย ตำรา บทความทางวิชาการ ผลงานวิชาการที่
 รับใช้สังคมหรือผลงานวิชาการในลักษณะอื่น โดยมีผู้ทำหน้าที่ในการประเมินจากหน่วยงานภายนอก
 ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งผู้ช่วยศาสตราจารย์จะได้รับเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการและเงิน
 ค่าตอบแทน

3. รองศาสตราจารย์ มีหน้าที่ทำการสอน วิจัย เขียนตำราและหน้าที่
 อื่นๆ ซึ่งตำแหน่งรองศาสตราจารย์จะได้มาจากการยื่นผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพดีจำนวน 2 ชิ้น
 ได้แก่ผลงานวิจัย ผลงานทางวิชาการในลักษณะอื่นและผลงานแต่งหรือเรียบเรียง ตำราหรือหนังสือ
 โดยจะมีหน่วยงานภายนอกสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ทำการประเมิน ซึ่งตำแหน่งรองศาสตราจารย์จะ
 ได้รับเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการและเงินค่าตอบแทน

4. ศาสตราจารย์ มีหน้าที่ในการสอน วิจัย เขียนตำราและทำหน้าที่
 อื่นๆ ซึ่งตำแหน่งศาสตราจารย์ได้มาโดยการยื่นผลงานทางวิชาการอย่างน้อยสองชิ้นแต่ต้องเป็น
 คุณภาพที่ดีมาก หากผลงานทางวิชาการมีคุณภาพที่ดีเด่น สามารถขอตำแหน่งโดยใช้ผลงานเพียงชิ้น
 เดียวได้ โดยตำแหน่งศาสตราจารย์จะได้รับเงินประจำตำแหน่งทางวิชาการและเงินค่าตอบแทน เมื่อ
 สภาสถาบันอุดมศึกษาได้ส่งเรื่องให้ที่ประชุม ก.พ.อ. พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบ จึงให้รัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงศึกษาธิการเสนอเรื่องให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วนายกรัฐมนตรีนำความ
 ขึ้นกราบบังคมทูลทูลเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ขอให้เป็นศาสตราจารย์ ซึ่งตำแหน่งศาสตราจารย์นั้น
 สามารถใช้เป็นคำนำหน้านามได้จนกระทั่งถึงแก่กรรม

อย่างไรก็ตามการพิจารณาตำแหน่งทางวิชาการนั้นจะมีความแตกต่าง
 กันในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นไปตามการบริหารงานของสภาสถาบันอุดมศึกษา

6) เครื่องราชอิสริยาภรณ์

ผู้ที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น
 ยังคงให้ได้รับสิทธิการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ได้ต่อเนื่องเช่นเดียวกับข้าราชการตามระเบียบสำนัก
 นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ฯ ส่วนผู้ที่บรรจุใหม่จะเสนอให้ทำบัญชีใหม่

ดังนั้นแล้ว การกำหนดเรื่องบริหารงานบุคคลอันเกี่ยวกับอัตราเงินเดือน
 ผลประโยชน์และสวัสดิการ เงื่อนไขการจ้างและการประเมิน การโอนเข้าสู่ระบบใหม่ ตำแหน่งทาง
 วิชาการ จะเห็นว่าสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่เพียงองค์การเดียวที่มีอำนาจในการกำหนดเรื่องดังกล่าว
 ซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษานี้จะมีอยู่ทุกสถาบันอุดมศึกษาจึงทำให้การกำหนดเรื่องสิทธิประโยชน์ตอบ
 แทนที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการควรได้รับมีความแตกต่างกันออกไป โดยเฉพาะการ
 ได้รับสิทธิประโยชน์หลังการเกษียณอายุการทำงานที่บางสถาบันอุดมศึกษาได้มีการจัดตั้งกองทุน
 สรรองเลี้ยงชีพ แต่บางสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้มีการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวให้พนักงานใน
 สถาบันอุดมศึกษา ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในเรื่องความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตของ

การได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในแต่ละคนเพียง เพราะสังกัดคนละสถาบันอุดมศึกษา

2.3.3.2 แนวความคิดเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญ

สถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบันมีการเพิ่มขึ้นของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นจำนวนมากและการลดจำนวนลงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา อันเนื่องมาจาก นโยบายของภาครัฐที่ต้องการปฏิรูประบบราชการเพื่อลดงบประมาณรายจ่าย จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ ต้องลดจำนวนของข้าราชการลง เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาได้มีการบริหารจัดการตนเองให้เกิดความ คล่องตัว เป็นอิสระและให้การบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาก่อให้เกิดความเป็นเลิศทางวิชาการ

เมื่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเพิ่มจำนวนมากขึ้นและการได้รับสิทธิประโยชน์ ตอบแทนต่างๆ มีความแตกต่างกันและไม่มีความมั่นคงในสายวิชาชีพเหมือนเช่นข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษา จึงได้นำแนวความคิดของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมาศึกษา

แนวความคิดเกี่ยวกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเกิดขึ้นมาเนื่องจาก ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเมื่อออกจากราชการจะได้รับบำเหน็จบำนาญไว้เลี้ยงชีพ เพราะใน สมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) พระองค์ทรงตระหนักถึงการทำงาน ของข้าราชการในสมัยนั้นว่าต้องทำงานเพื่อแผ่นดิน อาจทำให้ไม่ได้สะสมเงินไว้ใช้เมื่อยามที่ต้องออก จากราชการ เจ็บป่วยหรือชราภาพ จึงได้กำหนดให้มีบำเหน็จบำนาญขึ้น ซึ่งเป็นการให้น้ำหนัก ผลตอบแทนแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ⁷³ โดยแนวความคิดดังกล่าวนี้พระองค์ทรงทำแบบค่อย เป็นค่อยไป กล่าวคือ

1. การยกฐานะกรมพระสุรัสวดีเป็นกรมใหญ่ (พ.ศ. 2417)
2. การเร่งรัดเงินค่าราชการของไพร่สมและทาสจากเจ้าหม่อมขุนนาง (พ.ศ. 2420)
3. การตั้งกรมทหารหน้า (พ.ศ. 2423) และกรมสำรวจคนขี้มีมือขาว (พ.ศ. 2429)
4. การสำรวจทำบัญชีไพร่หลวงที่มีสิทธิได้ตราภูมิคุ้มห้าม (พ.ศ. 2427)
5. การแปลงไพร่สมเป็นไพร่หลวง (พ.ศ. 2430)
6. การลดเงินค่าราชการของไพร่หลวง (พ.ศ. 2440)
7. การเปลี่ยนแปลงวิธีควบคุมไพร่ (พ.ศ. 2442)
8. การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์บุคคลเป็นไพร่ (พ.ศ. 2442)
9. การเปลี่ยนแรงงานเกณฑ์เป็นแรงงานจ้าง (พ.ศ. 2443)
10. การประกาศใช้พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ (พ.ศ. 2444)

⁷³ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, **ประวัติกองทุน**, ค้นวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 จาก <https://www.gpf.or.th/thai2013/about/index.asp>

โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120 เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2444 ซึ่งกำหนดให้มีการพระราชทานบำเหน็จบำนาญตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด จึงทำให้สังคมในสมัยนั้นมีความเท่าเทียมกันของราษฎร เนื่องจากการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการสิ้นสุดในการมีไพร่สม ไพร่หลวง ไพร่ส่วย จนมาถึงในปัจจุบันที่ได้มีการพัฒนารูปแบบบำเหน็จบำนาญมาเป็นการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ (กบข.) ขึ้น

1) วัตถุประสงค์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

กองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ (กบข.) เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้⁷⁴

1. เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากข้าราชการ

2. เพื่อส่งเสริมการออมของสมาชิก

3. เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก

กองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการมีสถานะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และมีหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไป

2) สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ

สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการ (กบข.) จะประกอบไปด้วยข้าราชการ 12 ประเภท คือ

1. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
2. ข้าราชการพลเรือน
3. ข้าราชการตำรวจ
4. ข้าราชการทหาร
5. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
6. ข้าราชการฝ่ายตุลาการ
7. ข้าราชการฝ่ายอัยการ
8. ข้าราชการรัฐสภาสามัญ
9. ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
10. ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง

⁷⁴ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

11. ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

12. ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.

2539 เพื่อรองรับสิทธิของผู้ที่เป็นสมาชิกอีกสองกลุ่ม กล่าวคือ สมาชิกที่โอนย้ายไปปฏิบัติงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่มิใช่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีให้คงเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการต่อไปได้และสมาชิกซึ่งรับราชการอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาที่แปรสภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่มีความประสงค์เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการต่อไป แม้สถาบันอุดมศึกษาจะไม่เป็นส่วนราชการแล้วก็ตาม

3) หน้าที่ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีหน้าที่ดูแลบริหารเงินออมของข้าราชการสมาชิก โดยนำเงินที่รับจากสมาชิกและส่วนราชการไปลงทุน เพื่อสร้างผลตอบแทนเฉลี่ยระยะยาวที่เหมาะสมสูงกว่าเงินเพื่อภายใต้ความเสี่ยงที่ยอมรับได้ตามวัตถุประสงค์และนโยบายการลงทุนที่กำหนดในพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ อีกทั้ง มีหน้าที่บริหารฐานข้อมูลบัญชีสมาชิก การจัดสรรผลประโยชน์จากการลงทุน การประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้แก่สมาชิกรวมถึงการจ่ายเงินและผลประโยชน์คืนให้สมาชิกแก่สมาชิกเมื่อพ้นสมาชิกภาพ

4) เงินกองทุนของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารเงินออมของข้าราชการที่เป็นสมาชิกและเงินที่รัฐซึ่งเป็นนายจ้างส่งเข้ากองทุนเพื่อเป็นสวัสดิการและหลักประกันในวัยเกษียณให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิก ซึ่งเงินของกองทุนดังกล่าวจะประกอบไปด้วย

1. เงินประเดิม คือ เงินที่รัฐนำส่งเข้าบัญชีสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่เป็นข้าราชการอยู่ก่อนวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2540 เพื่อชดเชยเงินบำนาญที่ลดลง ทั้งนี้ สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะมีสิทธิขอรับเงินประเดิมได้เมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพและเลือกรับบำนาญเท่านั้น

2. เงินชดเชย คือ เงินที่รัฐนำส่งเข้ากองทุนเป็นประจำทุกเดือน โดยจ่ายเพิ่มให้แก่สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการเพื่อชดเชยสูตรบำนาญที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งขณะนี้อยู่ในอัตราร้อยละ 2 ของเงินเดือนสมาชิก ทั้งนี้ สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญของข้าราชการจะมีสิทธิได้รับเงินชดเชยต่อเมื่อสิ้นสุดสมาชิกภาพและเลือกรับบำนาญเท่านั้น

3. เงินสะสม คือ เงินที่สมาชิกสะสมเข้ากองทุนเป็นประจำเดือน ซึ่งขณะนี้อยู่ในอัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือนสมาชิก ซึ่งเงินเดือนดังกล่าวไม่รวมถึงเงินเพิ่มพิเศษรายเดือนหรือเงินเพิ่มอย่างอื่น

4. เงินสมทบ คือ เงินที่รัฐสมทบเข้ากองทุนให้สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่สะสมเงินเข้ากองทุนเป็นประจำทุกเดือน ซึ่งขณะนี้อยู่ในอัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือนสมาชิก

5. เงินสำรอง คือ เงินที่รัฐจัดสรรเงินงบประมาณส่งเข้ากองทุนเพื่อเป็นเงินสำรองสำหรับจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการในยามที่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยรัฐต้องจัดสรรเงินงบประมาณเป็นเงินสำรองเข้ากองทุนเป็นรายปี ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการประจำปีจนกว่าเงินสำรองและดอกผลจะมีจำนวน 3 เท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการประจำปี

6. เงินกองกลาง คือ เงินบริจาค เงินตามบัญชีเงินรายบุคคลที่ไม่มีผู้รับเป็นเงินส่วนกลางที่มีใช้ของสมาชิกคนใด

7. เงินสะสมส่วนเพิ่ม คือ เงินที่สมาชิกแจ้งความประสงค์สะสมเพิ่มจากอัตราปกติที่กำหนดไว้ โดยสมาชิกสามารถส่งเงินสะสมเพิ่มได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 12 ของเงินเดือน ซึ่งเมื่อรวมกับเงินสะสมเดิมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 15 ของเงินเดือน แต่รัฐจะยังคงสมทบเงินในอัตราร้อยละ 3 เช่นเดิม

5) โครงสร้างการบริหารกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

การควบคุมและการบริหารกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะประกอบไปด้วย คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการโดยมีเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะอนุกรรมการจัดการลงทุน คณะอนุกรรมการสมาชิกสัมพันธ์ คณะอนุกรรมการประเมินผลงาน และพิจารณาตอบแทน คณะอนุกรรมการกฎหมาย คณะอนุกรรมการบริหารความเสี่ยง คณะอนุกรรมการธรรมาภิบาลและคณะอนุกรรมการตรวจสอบ อีกทั้งการทำงานในด้านต่างๆ ยังประกอบไปด้วยกลุ่มงานต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. กลุ่มงานบริหารเงินกองทุน ซึ่งจะเป็งานด้านลงทุนและบริหารผู้จัดการกองทุน Public Market และงานวิจัยและกลยุทธ์การลงทุน
2. กลุ่มงานสมาชิกสัมพันธ์ ประกอบไปด้วยฝ่ายบริการและสวัสดิการและฝ่ายสื่อสารและกิจกรรม
3. กลุ่มงานบริหารความเสี่ยง ประกอบด้วยฝ่ายบริหารความเสี่ยงการลงทุน ฝ่ายบริหารความเสี่ยงองค์กร ฝ่ายกำกับกิจกรรมองค์กรและฝ่ายกลยุทธ์องค์กรและพัฒนาธุรกิจ
4. กลุ่มงานกิจกรรมองค์กร ประกอบด้วยฝ่ายกฎหมาย ฝ่ายธรรมาภิบาล และฝ่ายเลขานุการองค์กร
5. กลุ่มงานปฏิบัติงาน ประกอบด้วยฝ่ายทะเบียนสมาชิกด้านรับ ฝ่ายทะเบียนสมาชิกด้านจ่าย ฝ่ายปฏิบัติการลงทุนและบริษัทไทย แอดมินิสเทรชั่น เซอร์วิสเชส จำกัด

6. กลุ่มงานเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบด้วยฝ่ายบริหารเทคโนโลยีสารสนเทศ ฝ่ายระบบคอมพิวเตอร์และฝ่ายระบบงานสารสนเทศ

7. กลุ่มงานบริหาร ประกอบด้วยฝ่ายบัญชีและการเงิน ฝ่ายบริหารสำนักงาน ฝ่ายทรัพยากรบุคคลและบริษัท จีพีเอฟ พร็อพเพอร์ตี้ แมเนจเม้นท์ จำกัด

ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ คณะอนุกรรมการจัดการลงทุน คณะอนุกรรมการสมาชิกสัมพันธ์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ⁷⁵ ซึ่งประกอบไปด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ผู้แทนสมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการประเภทละหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือก และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งได้รับเลือก เป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กำหนดนโยบาย และออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกิจการของกองทุน
2. กำหนดนโยบายการลงทุนของกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง
3. กำกับดูแลการจัดการกองทุน
4. ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของเลขาธิการและการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขาธิการ
5. กำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการของกองทุน
6. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับ เก็บรักษาและจ่ายเงินของกองทุน
7. ออกระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบรรจุแต่งตั้ง ถอดถอน และวินัยของพนักงานและลูกจ้างตลอดจนการกำหนดเงินเดือนและเงินอื่นรวมถึงการสงเคราะห์และสวัสดิการ

⁷⁵ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

8. พิจารณามอบหมายให้สถาบันการเงินหรือนิติบุคคลอื่นจัดการเงินของ
กองทุน⁷⁶

9. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

10. แต่งตั้งผู้แทนเข้าประชุมและออกเสียงลงคะแนนในการประชุมผู้ถือหุ้น
ของบริษัทหรือหน่วยงานอื่นใดที่กองทุนถือหุ้นอยู่

11. ปฏิบัติงานอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามที่
กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการจัดการลงทุน⁷⁷ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงาน
เศรษฐกิจการคลังเป็นประธานอนุกรรมการ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน
สี่คนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการและเลขาธิการเป็นอนุกรรมการและเลขานุการซึ่งมี
อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ให้คำแนะนำปรึกษาด้านการลงทุนต่อคณะกรรมการ
2. ให้คำแนะนำปรึกษาการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกสถาบัน
การเงินหรือนิติบุคคลที่จะมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุน

3. ติดตามดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลที่ได้รับ
มอบหมายให้จัดการเงินของกองทุน

4. รายงานผลการดำเนินการด้านการลงทุนและเสนอความเห็นต่อ
คณะกรรมการ

5. ปฏิบัติการในเรื่องอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

คณะกรรมการสมาชิกสัมพันธ์⁷⁸ ประกอบด้วย เลขาธิการ ก.พ. เป็น
ประธานอนุกรรมการ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ และผู้แทนสมาชิกจำนวนห้า
คนเป็นอนุกรรมการ และให้เลขาธิการเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ให้คณะกรรมการสมาชิก
สัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เป็นสื่อกลางระหว่างกองทุนกับสมาชิกตลอดจนเสริมสร้างความรู้ความ
เข้าใจแก่สมาชิก

⁷⁶ มาตรา 26(8) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550

⁷⁷ มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

⁷⁸ มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

2. เผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร และรายงานความคืบหน้าของการจัดการ
กองทุน
 3. รับฟังความคิดเห็นและปัญหาต่างๆ จากสมาชิก
 4. พิจารณาเสนอแนะต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิทธิ
ประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก
 5. ปฏิบัติการในเรื่องอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- เพราะฉะนั้นการทำงานและการบริหารกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
เป็นการบริหารกองทุนที่มีความเข้มแข็ง จึงทำให้สมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมี
ความมั่นใจในการบริหารงานและการได้รับบำเหน็จบำนาญในการเกษียณอายุหรือการออกจากงาน
ก่อนการเกษียณอายุเพื่อให้เกิดความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีพของสมาชิกต่อไป

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงาน ในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในต่างประเทศและประเทศไทย

การศึกษาในบทนี้จะเป็นการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ อันเนื่องมาจากการศึกษาในบทก่อนหน้านี้ สหสิทธิ (Rights) คือ อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น⁷⁹ ดังนั้น การรับรองอันเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลตามกฎหมายจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้เกิดการคุ้มครองบุคคลไม่ให้ถูกแทรกแซงหรือถูกเอาเปรียบได้

เมื่อพิจารณาในเรื่องการทำงานของบุคคลนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานและค่าตอบแทนที่บุคคลควรได้รับเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเสมอภาคกัน ไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบเนื่องจากทุกคนเกิดมาอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ ซึ่งเป็นแนวทางให้แก่ประเทศสมาชิกได้นำไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความยุติธรรม โดยการคุ้มครองที่กำหนดตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติเกี่ยวกับการทำงานของบุคคล เป็นการกำหนดในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่างๆ อันบุคคลควรได้รับ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกทำงานได้อย่างอิสระ การได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม การเข้าร่วมเป็นสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน รวมถึงการมีมาตรฐานในการครองชีพที่ดี

ดังนั้นจึงได้มีการศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหราชอาณาจักรที่เป็นประเทศที่มีระบบการอุดมศึกษาที่ดีที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง ซึ่งทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของทั้งสองประเทศนั้นได้รับความคุ้มครองและได้รับสิทธิประโยชน์จากการประกอบวิชาชีพดังกล่าว เพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงในการดำรงชีพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งสาธารณรัฐสิงคโปร์ถือว่าเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้ามากที่สุดในบรรดาประเทศสมาชิกอาเซียนและการศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์ในปัจจุบันนี้ได้รับการส่งเสริม

⁷⁹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *เรื่องเดิม*, หน้า 21.

และสนับสนุนจากภาครัฐ จนทำให้สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของโลก จากความเจริญก้าวหน้าทางด้านการศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์นี้เอง ทำให้ผู้เขียนมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของไทย

3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ เนื่องจากการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาในประเทศดังกล่าวมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวเป็นอย่างมากใน รวมถึงการศึกษากฎหมายอันเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่ทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิต

3.1.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่รัฐเป็นผู้จัดตั้งขึ้นมา เพื่อให้มีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ซึ่งรูปแบบของการจัดองค์กรการศึกษานั้นจะอยู่ในรูปแบบขององค์การมหาชนที่มีความเป็นอิสระและเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จะไม่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารราชการทั่วไป โดยองค์การมหาชนจะสามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานด้านต่างๆ ขององค์กรได้เอง รวมถึงการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน มีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง และมีงบประมาณที่เป็นอิสระ⁸⁰ ซึ่งองค์การมหาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีหลักการที่ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการกำกับดูแล จะไม่มีการกำกับดูแล” (Pas de Tutelle Sans Texte) จึงทำให้การกำกับดูแลของแต่ละองค์การมหาชนมีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจองค์การมหาชนนั้นๆ เพื่อก่อให้เกิดการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปอย่างอิสระ มีความคล่องตัวใน

⁸⁰ กัลยณัฐ พรหมนอก, การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 114.

การบริหารงานและส่งเสริมความเป็นเลิศทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา โดยเหตุผลเหล่านี้จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่ได้ขึ้นอยู่กับระบบราชการ

สถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือว่ามีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเป็นอย่างมาก ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาต้องมีหลักประกันความอิสระจากรัฐใน 4 ประการ⁸¹ คือ

1. ความเป็นอิสระในการจัดองค์กร

สถาบันอุดมศึกษาต้องมีส่วนร่วมในการเข้ามากำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์และขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาในการจัดแบ่งส่วนงานและองค์กรภายในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งจะกำหนดในกฎหมายจัดตั้งของสถาบันอุดมศึกษา

2. ความเป็นอิสระในการบริหารงาน

สถาบันอุดมศึกษาต้องบริหารงานได้ด้วยตนเอง โดยปราศจากการอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้ที่มีอำนาจการควบคุมสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจบังคับบัญชาไว้อย่างกว้างขวางและใช้ถ้อยคำให้ลักษณะของอำนาจนั้นเป็นการใช้อำนาจโดยทั่วไปจึงจะทำให้สถาบันอุดมศึกษาไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ที่มีอำนาจได้

3. ความเป็นอิสระในทางการเงิน

สถาบันอุดมศึกษาจะต้องได้รับหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระทางการเงิน กล่าวคือ จะต้องได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐและต้องมีหลักเกณฑ์ในการใช้จ่ายเงินที่มีความคล่องตัว

4. ความเป็นอิสระทางด้านวิชาการ

สถาบันอุดมศึกษามีอำนาจในการกำหนดเนื้อหาของหลักสูตรได้อย่างเต็มที่ กำหนดวิธีการเรียนการสอน การทดสอบความรู้ของผู้เรียน การอนุมัติปริญญาบัตรให้แก่ผู้เรียนที่สมควรได้รับปริญญา รวมถึงการกำหนดเนื้อหาและขอบเขตของการศึกษาค้นคว้า วิจัยและกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคลากรทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาด้วย ซึ่งทั้งหมดนี้จะแสดงให้เห็นถึงการมีเสรีภาพทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาเป็นอย่างมาก

หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะเป็นหลักประกันให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่จะมีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระอย่างมากในการบริหารจัดการกิจการของสถาบันอุดมศึกษา

ดังนั้น เมื่อสถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระ ไม่ต้องขึ้นตรงต่อระบบราชการจึงทำให้การบริหารและการดำเนินการด้านต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคล การจัด

⁸¹ สุรพล นิติไกรพจน์, “มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์กรมหาชนอิสระ: กรณีตัวอย่างมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี,” ใน องค์การมหาชน: มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2542), หน้า 59-64.

องค์กร และการบริหารงบประมาณและทรัพย์สินก่อให้เกิดความคล่องตัว และมีกฎหมายป้องกันไม่ให้สถาบันอุดมศึกษาใช้ประโยชน์จากความเป็นอิสระดังกล่าวเช่นเดียวกัน⁸²

3.1.1.1 ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา

1) การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสตามกฎหมายการศึกษา มีการแยกบุคลากรเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ บุคลากรซึ่งทำหน้าที่ด้านการสอนและการทำวิจัยและข้าราชการทั่วไปที่ไม่ได้รับผิดชอบงานด้านการสอนและการทำวิจัยโดยมีสถานภาพที่แตกต่างกันและให้ผู้สอนเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารงานบุคคล ซึ่งสถานะทางกฎหมายของบุคลากรทางการศึกษาจะมีหลักประกันในเรื่องความเป็นอิสระและเสรีภาพทางวิชาการเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติการของสถาบันอุดมศึกษาและบทบัญญัติอันเกี่ยวกับการศึกษากล่าวคือ

ในกรณีที่มีการบรรจุแต่งตั้งบุคคลใดให้ดำรงตำแหน่งในฐานะผู้สอนในระดับใด กฎหมายการศึกษาได้กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของคณะกรรมการกลางว่าด้วยบุคลากรผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาก่อนเสมอ ซึ่งคณะกรรมการมาจากบุคลากรซึ่งทำหน้าที่สอนในสถาบันอุดมศึกษาในระดับที่ไม่ต่ำกว่าระดับของบุคลากรซึ่งจะได้รับการบรรจุแต่งตั้ง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยบุคลากรผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษา ให้มีองค์ประกอบเท่าๆ กันระหว่างตัวแทนที่มาจากกรรมการเลือกตั้งของผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาและผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการเสนอแก้ไข ปรับปรุง กฎ ระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา โดยการพิจารณานั้นบุคคลที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งต้องผ่านการรับรองคุณสมบัติก่อน

สำหรับการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นหรือการเลื่อนตำแหน่งนั้น ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ปรึกษาของสถาบันอุดมศึกษาขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อเป็นกรรมการที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ในการพิจารณาเกี่ยวกับการแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นหรือการเลื่อนตำแหน่งของบุคลากรทางการศึกษาที่ทำหน้าที่ในการสอนเป็นการเฉพาะราย รวมถึงการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคลากรทางการศึกษาในระดับศาสตราจารย์และกิจการอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสถาบันอุดมศึกษา เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่บุคลากรมากที่สุด

⁸² รัฐกานต์ วิชัยดิษฐ, ปัญหาทางกฎหมายที่ผลกระทบต่อสถานภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557), หน้า 99.

ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษทางวินัยของบุคลากรทางการศึกษา ได้กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้ดำเนินการและพิจารณาโทษทางวินัยแก่บุคลากรทางการศึกษาที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น นอกจากนี้บุคลากรทางการศึกษา ดังกล่าวที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของสถาบันอุดมศึกษาสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่อคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้

อีกทั้ง บุคลากรทางการศึกษา ยังคงมีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลอันเกี่ยวกับบุคลากรทางการศึกษา โดยมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนในการเปิดโอกาสให้บุคลากรทางการศึกษา มีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการในการคัดเลือก การแต่งตั้ง การบรรจุ การเลื่อนชั้น การเลื่อนตำแหน่ง การวางหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการปฏิบัติงาน รวมถึงการดำเนินการลงโทษทางวินัย ซึ่งโทษที่จะลงแก่บุคลากรที่การทำความผิดทางวินัยนั้นจะบัญญัติในกฎหมายการศึกษา มาตรา L952-8 คือ การดักเตือน การเลื่อนชั้นช้าลงไม่เกิน 2 ปี การลดชั้น การไม่ให้เลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นไม่เกิน 2 ปี การห้ามไม่ให้ทำการสอนหรือการท่วิจัยหรือการไม่จ่ายค่าตอบแทน การให้ออกจากงานก่อนอายุ การเพิกถอนตำแหน่งและการไม่ให้เข้าร่วมกิจกรรมต่างๆ ในสถาบันอุดมศึกษาไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน⁸³

เพราะฉะนั้นจะเห็นว่าการบริหารงานด้านบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระและอยู่ภายใต้กฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ มีการประกันคุณภาพของบุคลากร โดยเริ่มตั้งแต่การบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาและก่อให้เกิดความเสมอภาคกัน รวมถึงการคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของบุคลากรทางการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยเปิดโอกาสให้บุคลากรทางการศึกษาได้เข้ามามีส่วนร่วมต่อการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล เนื่องจากบุคลากรทางการศึกษานั้นเป็นบุคคลที่ทราบปัญหาต่างๆ ของการบริหารงานบุคคลได้เป็นอย่างดี จึงทำให้สามารถปกป้องผลประโยชน์ของบุคลากรและการคุ้มครองสิทธิต่างๆ ของตนไปพร้อมกับการพัฒนาการบริหารงานบุคคลและแนวทางการจัดการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

2) การบริหารงานด้านวิชาการ

เมื่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความคล่องตัวเป็นอย่างยิ่งเพราะไม่อยู่ภายใต้การบริหารงานในระบบราชการ จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาได้รับการประกันเรื่องความเป็นอิสระทางวิชาการซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงการศึกษาแห่งชาติ โดยสืบเนื่องมาจากการที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญเป็นอย่างมากต่อเรื่องการบริหารสาธารณะซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารประเทศ จึงทำให้ประชาชนทุกคนในประเทศจะต้องได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันประกอบกับการส่งเสริมงานด้านการวิจัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งส่งผล

⁸³ กัลยณัฐ พรหมนอก, *เรื่องเดิม*, หน้า 111-112.

ให้ระบบการวิจัยของประเทศมีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดงานทางด้านวิชาการต่างๆ มากมายที่เป็นประโยชน์และสอดคล้องต่อหลักสากลของการก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษาในเรื่องการวิจัยค้นคว้าเพื่อความก้าวหน้าทางวิชาการ

ดังนั้นจึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีเสรีภาพทางวิชาการเป็นอย่างมาก เพราะได้รับการส่งเสริมและการสนับสนุนจากทางภาครัฐ

3) การบริหารงานด้านงบประมาณและทรัพย์สิน

การบริหารงบประมาณและทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระ กล่าวคือ สถาบันอุดมศึกษาจะได้รับเงินอุดหนุนจากทางภาครัฐเป็นเงินก้อน โดยที่รัฐจะไม่เข้ามากำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการบริหารงบประมาณและทรัพย์สิน รวมถึงการใช้จ่ายของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งรัฐจะมีเพียงหน้าที่ในการเข้ามาตรวจสอบในภายหลังเท่านั้นดังที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยแนวทางการจัดการอุดมศึกษาและความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย ค.ศ. 1968

ดังนั้นจึงทำให้สถาบันอุดมศึกษา มีการบริหารงานที่มีความคล่องตัวเป็นอย่างมาก เพราะมีเพียงการตรวจสอบในภายหลังเท่านั้น มิใช่การควบคุมตรวจสอบก่อนการใช้ดุลพินิจ⁸⁴

4) การดำรงตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

การจะเป็นบุคลากรทางการศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะต้องสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอกและหลังจากนั้นอาจทำวิจัยโดยใช้เวลานานหลายปี สำหรับบุคคลซึ่งมีความสนใจที่จะเป็นบุคลากรทางการศึกษาอาจสมัครเข้ามาในตำแหน่ง *Maitre de conférences* หรือที่เรียกโดยย่อว่า MCF โดยจะต้องผ่านการรับรองจาก National Council of Universities ก่อน และต่อมาต้องผ่านการประเมินจากคณะกรรมการที่ครั้งหนึ่งเป็นบุคลากรทางการศึกษาที่มีตำแหน่งว่างและจากบุคลากรทางการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาอื่นๆ⁸⁵

บุคลากรทางการศึกษาในตำแหน่ง MCF ดังกล่าวเมื่อได้ทำการสอนและการวิจัยไป 2-3 ปีอาจมีการขอทำ *Habilitation* เพื่อทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่นักศึกษาระดับปริญญาเอกซึ่งทำดุซงึนินพนธ์ ก่อนที่จะขอเป็นศาสตราจารย์ ซึ่งการเป็นศาสตราจารย์นั้นจะต้องได้รับการพิจารณาจาก National Council of Universities และคณะกรรมการนั้นต้องดำรงตำแหน่งเป็นศาสตราจารย์โดยจะพิจารณาจากผลงานด้านการทำวิจัย การสอนและงานบริหารต่างๆ⁸⁶

⁸⁴ จิตผ่อง พัฒนาศิริ, **แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย** (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 60.

⁸⁵ กิจการ พรหมมา และลลิตกร พรหมมา, *เรื่องเดิม*, หน้า 277.

⁸⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 227.

นอกจากนี้บุคลากรทางการศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะได้รับเงินเดือนเท่ากันหมดในทุกสถาบันอุดมศึกษาเพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา และยังคงได้รับเสรีภาพทางวิชาการตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้⁸⁷

ดังนั้นการเข้าเป็นบุคลากรทางการศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถือว่าต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาจาก National Council of Universities ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างมากต่อบุคลากรทางการศึกษาในแต่ละคนเพราะต้องผ่านหลักเกณฑ์ต่างๆ ไปในแนวทางเดียวกัน อีกทั้งการได้รับประโยชน์ตอบแทนของการเป็นบุคลากรทางการศึกษาที่ได้รับอย่างเท่าเทียมกันไม่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา

3.1.1.2 สิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของบุคลากรทางการศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กำหนดไว้ดังนี้

1) ชั่วโมงในการทำงานขั้นต่ำของบุคลากรภาครัฐ กฎหมายได้กำหนดให้มีชั่วโมงการทำงานขั้นต่ำ 1,607 ชั่วโมงต่อปี ซึ่งหากเป็นบุคลากรทางการศึกษาทำหน้าที่ในการสอนและวิจัยในองค์กรมหาชน ชั่วโมงการทำงานดังกล่าวอาจจะมีการกำหนดที่แตกต่างไปจากชั่วโมงการทำงานขั้นต่ำ เนื่องจากเป็นการยากที่จะกำหนดชั่วโมงการทำงานขั้นต่ำของบุคลากรทางการศึกษา เพราะต้องมีการเตรียมการสอนและการทำวิจัย ดังนั้นกฎหมายบุคลากรทางการศึกษาชั้นสูงจึงได้มีการเทียบจำนวนครั้งหนึ่งของเวลาดังกล่าวให้มีชั่วโมงการบรรยาย 128 ชั่วโมง หรือการสอนหรือภาคปฏิบัติจำนวน 192 ชั่วโมง ส่วนเวลาที่เหลือมีไว้สำหรับการเตรียมการสอนและการทำวิจัย รวมถึงสามารถเพิ่มหรือลดจำนวนชั่วโมงและลาเพื่อการวิจัยได้⁸⁸

ส่วนบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นข้าราชการ จะทำหน้าที่สอนวิชาสัมมนาและภาคปฏิบัติจำนวน 384 ชั่วโมงต่อปี โดยไม่สามารถขอลดจำนวนชั่วโมงหรือเพิ่มจำนวนชั่วโมงได้อีกทั้งไม่สามารถลาพักเพื่อการวิจัยได้

2) การลาประจำปีมีการกำหนดให้มีวันหยุด 5 เท่าของเวลาทำงานต่อสัปดาห์ ซึ่งมาตรา L1445-17 ตามกฎหมายแรงงาน⁸⁹ กำหนดให้การลาป่วย การลาป่วยระยะยาว การลาคลอดหรือลาเพื่อเลี้ยงบุตรเป็นระยะเวลา 16 สัปดาห์ อีกทั้งตามมาตรา L1445-19 แห่งกฎหมายแรงงาน⁹⁰ กำหนดให้ ในกรณีที่เป็นการลาเพื่อฝึกอบรมอันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ ลาเพื่อ

⁸⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 228.

⁸⁸ กัลยณัฐ พรหมนอก, เรื่องเดิม, หน้า 138.

⁸⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.; Article L1445-17, Code du Travail

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 140.; Article L1445-19, Code du Travail

เตรียมตัวสอบ ลาเพื่อจัดทำรายงานสรุปความสามารถ ลาเพื่ออบรมของสหภาพแรงงาน ลาเพื่อช่วยเหลือครอบครัว สามารถลาได้อีก 26 สัปดาห์

3) เงินเดือนที่บุคลากรทางการศึกษาจะได้รับมีความแตกต่างกันไปตามระดับคุณภาพของสถาบันอุดมศึกษาและความอาวุโสของบุคลากรทางการศึกษาในแต่ละคน นอกจากนี้ยังได้รับค่าตอบแทนอื่นๆ อีก เช่น ค่าตอบแทนงานวิจัยและงานสอนระดับสูง เงินรางวัลสำหรับผลงานด้านวิทยาศาสตร์ ค่าตอบแทนในเรื่องการรับผิดชอบอันเกี่ยวกับการศึกษา เป็นต้น

4) ค่าล่วงเวลาในการทำงาน ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง วันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 (Arrêté du 6 novembre 1989 fixant les taux de rémunération des heures complémentaires) และมีการแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 2010 (Arrêté du 3 décembre 2010 modifiant l'arrêté du 6 novembre 1989 relatif aux taux de rémunération des heures complémentaires) ซึ่งกำหนดให้ได้รับค่าล่วงเวลาสำหรับการบรรยาย (Cours) 61,35 ยูโรต่อชั่วโมง การสัมมนากลุ่มย่อย (Travaux Dirigés) 40,91 ยูโรต่อชั่วโมง การสอนภาคปฏิบัติ (Travaux Pratiques) 27,26 ยูโรต่อชั่วโมง ซึ่งกฎกระทรวงนี้ได้บังคับกับบุคลากรผู้สอนที่มีชั่วโมงการสอนเกินเวลาด้วย

5) การคุ้มครองดูแลด้านสุขภาพของบุคลากรทางการศึกษากำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าสถาบันการศึกษาที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องสุขภาพของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้จะต้องจัดให้มีการตรวจสุขภาพปีละหนึ่งครั้งสำหรับผู้มีความจำเป็นและอย่างน้อย 5 ครั้งให้แก่บุคลากรทั่วไป รวมถึงการจัดให้มีบุคลากรทางด้านการแพทย์และพยาบาลประจำห้องพยาบาลด้วยตามกฎหมายแรงงานในบรรพ 4 ว่าด้วยสุขภาพและความปลอดภัย⁹¹ อีกทั้งกำหนดให้มีการรับสวัสดิการด้านสุขภาพโดยที่ลูกจ้างจะต้องเป็นสมาชิกกองทุนประกันสุขภาพแห่งชาติและได้รับสิทธิประโยชน์ในกรณีที่มีการเจ็บป่วย การตั้งครรภ์ ความพิการ การเสียชีวิต การลาเพื่อเลี้ยงบุตรโดยบิดา อุบัติเหตุจากการทำงาน ประกันความเจ็บป่วยจากการทำงานในกรณีที่ลูกจ้างไม่เต็มเวลาหรือสัญญาจ้างมีระยะเวลาต่ำกว่าหนึ่งปีและการประกันเวลาทำงานเพื่อทำกายภาพบำบัดตามรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 86-83 บทบัญญัติทั่วไปที่ใช้กับบุคลากรของรัฐ วันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1986 มาตรา 27 ซึ่งออกตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 84-16 ว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะภายในส่วนราชการ วันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 (Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat)

⁹¹ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 145.; Livre IV (Santé et sécurité), Code du Travail

6) ค่าชดเชยการออกจากงาน

ในกรณีที่มีการจ้างงานตามสัญญาซึ่งเป็นการถูกไล่ออก⁹² ไม่ว่าจะเป็นการออกจากงานโดยผลของสัญญา ความไม่เหมาะสมทางสภาพร่างกาย หรือการให้ออกหลังจากที่มีการลาเพื่อเลี้ยงดูบุตร ลาป่วย ลาคลอด การลาอันเกิดจากอุบัติเหตุจากการทำงาน ซึ่งการให้ออกจากงานในกรณีดังกล่าวเท่านั้นจึงจะได้รับค่าชดเชย สำหรับค่าชดเชยที่ได้รับนั้นจะเท่ากับครึ่งหนึ่งของฐานเงินเดือนปัจจุบันคูณด้วยจำนวนปีสำหรับ 12 ปีแรกบวกกับ 1 ใน 3 ของฐานเงินเดือนคูณกับจำนวนปีถัดมาแต่ต้องไม่เกิน 12 เท่าของฐานเงินเดือน

สำหรับกรณีที่เกษียณอายุ⁹³ สามารถเลือกรับบำนาญตามกฎหมาย หากอายุถึงขั้นต่ำที่กำหนดไว้และได้จ่ายค่าประกันสังคมเป็นจำนวนตามที่กำหนด

ส่วนข้าราชการ ในกรณีที่ถูกละออกจะได้รับค่าชดเชยเฉพาะมีศักยภาพไม่เพียงพอและอายุไม่ถึงเกณฑ์ที่เกษียณ⁹⁴ ซึ่งจะได้รับสามในสี่ของเงินเดือน เงินช่วยเหลือค่าที่พักและ

⁹² มาตรา 27 แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 86-83 บพัญญัติทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรตามสัญญาของรัฐ วันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1986 ซึ่งออกตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 84-16 ว่าด้วยบพัญญัติเกี่ยวกับสถานะภายในรัฐ วันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 (Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat)

⁹³ กัลยณัฐ พรหมนอก, *เรื่องเดิม*, หน้า 149.; มาตรา L351-8 มาตรา R351-24-3 และ มาตรา R351-27 แห่งประมวลกฎหมายประกันสังคม (Code de la sécurité sociale); มาตรา 5 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2003-775 ว่าด้วยการปรับปรุงการเกษียณอายุ ลงวันที่ 21 สิงหาคม ค.ศ. 2003 (Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites); มาตรา 20 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2010-1330 ว่าด้วยการปรับปรุงของเงินบำนาญ ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 2010 (LOI n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites); มาตรา 7 และ มาตรา 9 แห่งรัฐกฎกระทรวงว่าด้วยอายุเริ่มต้นในการได้รับเงินบำนาญ ลงวันที่ 30 ธันวาคม ค.ศ. 2010 (Décret n° 2010-1734 du 30 décembre 2010 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de retraite) และรัฐกฎกระทรวง ฉบับที่ 2011-916 ว่าด้วยระยะเวลาการจ่ายค่าตอบแทนในการได้รับบำนาญอัตราเต็ม ลงวันที่ 1 สิงหาคม ค.ศ. 2011 (Décret n° 2011-916 du 1er août 2011 relatif à la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier d'une pension de retraite à taux plein)

เงินช่วยเหลือภาระครอบครัวที่ได้รับในเดือนสุดท้ายของการปฏิบัติราชการคูณด้วยจำนวนปีที่ปฏิบัติราชการ โดยคิดไม่เกิน 15 ปี

สำหรับในกรณีการเกษียณอายุ⁹⁵ จะเกษียณอายุเมื่อครบ 62-65 ปีตามแต่ละประเภทของข้าราชการ ซึ่งสามารถเลือกรับบำนาญตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อถึงอายุขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดและได้จ่ายค่าประกันสังคมเป็นจำนวนที่กำหนดไว้⁹⁶

7) นอกจากการได้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวมาแล้วนี้ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการยังคงได้รับสวัสดิการเพิ่มเติมตามรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 2007-1373 ว่าด้วยการร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรมหาชนในการระดมทุนสวัสดิการเพิ่มเติมของบุคลากร ลงวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2007 (Décret n°2007-1373 du 19 septembre 2007 relatif à la participation de l'Etat et de ses établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels.) กล่าวคือ บุคลากรของภาครัฐสามารถเลือกเพื่อสมัครเข้าสู่ระบบประกันเพิ่มเติมเพื่อประกันความเสี่ยงที่เกิดขึ้นแก่ร่างกาย บุตร การไร้ความสามารถในการทำงาน การพิการหรือการตาย⁹⁷ ซึ่งรัฐและองค์กรมหาชนซึ่งเป็นผู้ว่าจ้าง

⁹⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 149.; มาตรา 13 และมาตรา 51 แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 84-16 ว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะภายในรัฐ ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 (Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat)

⁹⁵ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 150.; มาตรา 65-3 แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 2003-1306 ว่าด้วยระบบการเกษียณอายุของข้าราชการที่เข้าร่วมกับระบบประกันสังคมการเกษียณอายุและการเกษียณอายุของพนักงานราชการส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2003 (Décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales)

⁹⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 150.; มาตรา 8 และมาตรา 20 แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 2003-1306 ว่าด้วยระบบการเกษียณอายุของข้าราชการที่เข้าร่วมกับระบบประกันสังคมการเกษียณอายุและการเกษียณอายุของพนักงานราชการส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2003 (Décret n° 2003-1306 du 26 décembre 2003 relatif au régime de retraite des fonctionnaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales)

⁹⁷ มาตรา 2 แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 2007-1373 ว่าด้วยการร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรมหาชนในการระดมทุนสวัสดิการเพิ่มเติมของบุคลากร ลงวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2007 (Décret n°2007-1373 du 19 septembre 2007 relatif à la participation de l'Etat et de ses

ต้องร่วมกันในการออกค่าใช้จ่าย อีกทั้งองค์การมหาชนดังกล่าวมีหน้าที่ในการเลือกกองทุนหรือบริษัท ประกันภัยบนพื้นฐานของความโปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งบุคคลที่มีสิทธิเข้าร่วมในระบบดังกล่าวคือ ข้าราชการและพนักงานของรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน⁹⁸ โดยในที่นี้รวมถึงบุคลากรทางการศึกษาซึ่งเป็นนักวิจัยและข้าราชการ แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา

3.1.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในสหราชอาณาจักร

สถาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรจะได้รับความเป็นอิสระจากรัฐ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาในสมัยก่อนจะก่อตั้งขึ้นจากพระราชกฤษฎีกา (Royal Charter) โองการ (Papal Bill) พระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาหรืออาศัยอำนาจอื่นๆ ของรัฐภายใต้พระราชบัญญัติการปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 ซึ่งในสมัยนั้นถือว่าเป็นกฎหมายกลางที่เข้ามาควบคุมกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร โดยจะเข้ามากำหนดและกำกับดูแลในเรื่องข้อกำหนดการจ้างแรงงาน การเลิกจ้างแรงงาน สวัสดิการ รวมถึงข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นและพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ หากไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากองคมนตรี

ต่อมาในยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลง ทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการปฏิรูปการศึกษา ค.ศ. 1988 ไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมอีกต่อไป จึงนำไปสู่การออกพระราชบัญญัติของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาเป็นรายสถาบันอุดมศึกษาไป เช่น มหาวิทยาลัยลอนดอน ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1863 และปัจจุบันได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยลอนดอน ค.ศ. 1994 (University of London Act 1994)⁹⁹ เป็นต้น

ในปัจจุบันกฎหมายที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ

établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels.)

⁹⁸ มาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 2007-1373 ว่าด้วยการร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์การมหาชนในการระดมทุนสวัสดิการเพิ่มเติมของบุคลากร ลงวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2007 (Décret n°2007-1373 du 19 septembre 2007 relatif à la participation de l'Etat et de ses établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels.)

⁹⁹ University of London, **Governance**, Retrieved June 3, 2015 from <http://www.london.ac.uk/972.html>

ได้ด้วยตนเอง การบริหารงานจึงเกิดความคล่องตัวเป็นอิสระ ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาเป็นหน่วยงานของรัฐที่แยกออกมาดำเนินงานอย่างอิสระ ไม่มีลักษณะเป็นองค์การมหาชน เพราะไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐและไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากไม่ได้เป็นองค์การที่แสวงหาผลกำไรทางเศรษฐกิจ เหมือนเช่นการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ

ดังนั้น การที่สถาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรมีการบริหารงานและการดำเนินงานในด้านต่างๆ เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ จึงก่อให้เกิดความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาเป็นอย่างมาก

3.1.2.1 ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา

1) การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานด้านบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักร มีการแยกบุคลากรออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการสอนและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายปฏิบัติการทั่วไป โดยที่บุคลากรเหล่านี้จะได้รับความคุ้มครองอันเกี่ยวกับการประกันความเป็นอิสระ มีเสรีภาพทางวิชาการ รวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของบุคลากรในการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งการคัดเลือกบุคลากรที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางวิชาการนั้นจะมีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเป็นไปตามที่สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนด

การคัดเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้นจะเป็นอำนาจอิสระของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาซึ่งจะมีความแตกต่างจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่จะมีบทบัญญัติกลางเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งที่ต้องผ่านการประเมินจากคณะกรรมการ โดยสถาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรจะมีกฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่แตกต่างกันไปในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาซึ่งขึ้นอยู่กับสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ เองจะเป็นผู้กำหนดในเรื่องการบริหารงาน เมื่อบุคคลใดได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางวิชาการแล้วการกำหนดเรื่องอัตราเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่งทางวิชาการและการลงโทษทางวินัยจะเป็นไปตามข้อบังคับของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาที่จะเป็นผู้กำหนด

ดังนั้น การบริหารงานบุคคลในสถาบันอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักรจะเป็นไปตามกฎ ระเบียบและข้อบังคับที่ได้กำหนดขึ้นโดยสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งซึ่งจะมีความแตกต่างกันออกไป เพราะสถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารงานได้ด้วยตนเอง

2) การบริหารงานด้านวิชาการ

การบริหารงานทางด้านวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับการบริหารงานที่เป็นอิสระจากรัฐ โดยที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องทำการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อเป็น

หลักประกันในเรื่องการประกันคุณภาพอันเกี่ยวกับการศึกษาให้แก่ประชาชน ซึ่งการประกันคุณภาพดังกล่าวนี้จะทำหน้าที่ผ่านหน่วยงานต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา¹⁰⁰ กล่าวคือ

1. สภาสถาบันอุดมศึกษา จะเป็นหน่วยงานของสถาบันอุดมศึกษาที่เข้ามาทำหน้าที่ในการวางระบบอันเกี่ยวกับการเรียนและการสอนในด้านต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา
2. หน่วยงานกลางอุดมศึกษา จะมีหน้าที่ในการเข้ามาตรวจสอบกลไกอันเกี่ยวกับการควบคุมว่าแต่ละสถาบันมีการควบคุมคุณภาพที่มีความเหมาะสมหรือไม่
3. หน่วยงานจัดสรรงบประมาณอุดมศึกษา จะเข้ามาทำหน้าที่ในการประเมินคุณภาพของการเรียนและการสอนของสถาบันอุดมศึกษา
4. องค์กรวิชาชีพ จะทำหน้าที่ในการรับรองวิทยฐานะหรือคุณภาพของบัณฑิต

เมื่อการบริหารงานด้านวิชาการของสถาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักร ได้รับความเป็นอิสระอย่างยิ่งจากทางรัฐ เนื่องจากรัฐให้อำนาจในการบริหารจัดการกิจการของสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างเต็มที่ จึงทำให้การกำหนดกฎ ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ เป็นไปตามที่สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนด อย่างไรก็ตามการกำหนดอัตราเงินเดือน การจ้างงาน การคัดเลือกบุคลากร การกำหนดรายละเอียด การเกษียณอายุก่อนกำหนด การกำหนดสวัสดิการ การติดต่อประสานงาน การอบรม การประเมินคุณภาพบุคลากร รวมถึงการบรรจุ จะเป็นไปตามกฎหมายแรงงานเมื่อสถาบันอุดมศึกษารับบุคคลเข้าทำงานแล้ว

เพราะฉะนั้น การที่สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษาจึงทำให้การบริหารเกิดความคล่องตัวและสามารถบริหารจัดการได้อย่างรวดเร็วกับการเปลี่ยนไปของสังคมในช่วงเวลานั้นๆ จึงก่อให้เกิดเสรีภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการตามไปด้วย ซึ่งทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีเสรีภาพทางวิชาการ

3) การบริหารงานด้านงบประมาณและทรัพย์สิน

การที่สถาบันอุดมศึกษาที่มีความเป็นอิสระต่อการบริหารงานและการบริหารงานด้านงบประมาณและทรัพย์สินนั้นอยู่ภายใต้การทำงานของคณะกรรมการเงินทุนของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับความต้องการทางด้านการเงินและการพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อทำการเสนอขออนุมัติงบประมาณจากทางรัฐ โดยการบริหารและการควบคุมที่เกี่ยวกับงบประมาณและทรัพย์สินรวมถึงค่าใช้จ่ายต่างๆ ของ

¹⁰⁰ ณิชพัชร มณีรัตน์, สถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 92.

สถาบันอุดมศึกษานั้นจะเป็นการควบคุมภายหลังการใช้จ่ายและรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องของรายละเอียด¹⁰¹ ต่างๆ ที่มีการบริหารและใช้จ่ายเพื่อกิจการของสถาบันอุดมศึกษา

4) การดำรงตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการ¹⁰²

ตำแหน่งทางวิชาการของสหราชอาณาจักรนั้นจะประกอบไปด้วย Lecturer, Senior Lecturer, Reader และ Professor ซึ่งการมีความอาวุโสในขั้นต่ำถึงขั้นกลางนั้น จะดำรงตำแหน่งเป็น Lecturer และ Senior Lecturer โดยที่ Lecturer จะเป็นตำแหน่งทางวิชาการที่เทียบเท่ากับของไทย คือ ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ส่วน Reader จะเป็นตำแหน่งรองศาสตราจารย์ และตำแหน่ง Professor จะเป็นตำแหน่งศาสตราจารย์ อีกทั้งตำแหน่งทางวิชาการของสหราชอาณาจักรยังต้องมีตำแหน่งที่ช่วยสอน บรรยายหรือการจัดสัมมนา ตำแหน่งศาสตราจารย์อาคันตูกะ¹⁰³ ซึ่งเป็นตำแหน่งชั่วคราวที่เปิดรับบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งทางวิชาการเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์หรือศาสตราจารย์ก็ตาม โดยไปทำงานที่สถาบันอุดมศึกษาอื่นเพื่อทำการวิจัยในประเด็นที่ตนเองมีความสนใจ การสอน การแต่งตำราต่างๆ ตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการที่เน้นงานวิจัยมากกว่างานสอน รวมถึงตำแหน่งเทียบเท่าราชบัณฑิตของไทย เรียกว่า Named Professor

ดังนั้นการดำรงตำแหน่งทางวิชาการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการสหราชอาณาจักรจะมีด้วยกันหลายตำแหน่ง เพื่อสอดคล้องต่อความต้องการการเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการของแต่ละบุคคล โดยตำแหน่งทางวิชาการที่หลักๆ จะประกอบด้วย 3 ตำแหน่ง กล่าวคือ Lecturer, Senior Lecturer, Reader และ Professor ซึ่งจะดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์และศาสตราจารย์ตามลำดับ

3.1.2.2 สิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการ

การคุ้มครองด้านสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการในสหราชอาณาจักรเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมายว่าด้วยความเท่าเทียมกันซึ่งจะก่อให้เกิดการปฏิบัติต่อบุคคลอื่นที่มีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นความแตกต่างทางเพศ เชื้อชาติ ศาสนา สถานะทางครอบครัว อายุ เป็นต้น ให้ปฏิบัติไม่แตกต่างกันโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เท่าเทียมกัน เช่น พระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 (Equality Act 2010) ซึ่งก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ สหราชอาณาจักรได้ประสบปัญหาก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคมซึ่งมาจากปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจึงสั่งให้มีการเลือกปฏิบัติ แม้กระทั่งในสถาบันอุดมศึกษา

¹⁰¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

¹⁰² กิจการ พรหมมา และลลิตกร พรหมมา, *เรื่องเดิม*, หน้า 273-276.

¹⁰³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 270.

ที่เป็นแหล่งรวมผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านวิชาการที่มีการเลือกปฏิบัติเช่นเดียวกัน รวมถึงก่อนปี ค.ศ. 2010 มีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติอีก 9 ฉบับ คือ Equal Pay Act 1970, Sex Discrimination Act 1975, Race Relations Act 1976, Disability Discrimination Act 1995, Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003, Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003, Employment Equality (Age) Regulations 2006, Equality Act 2006 และ Equality Act (Sexual Orientation) Regulations 2007 จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 (Equality Act 2010) ขึ้น เพื่อเป็นการลดความเหลื่อมล้ำของบุคคลในสังคมและก่อให้เกิดการปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียมกันและมีความเสมอภาคกันไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะมีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใดก็ตาม

การที่จะทำให้ไม่มีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นในสถาบันอุดมศึกษาได้ จึงต้องมีการบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อกำหนดมาตรการไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ (Anti-discrimination) รวมถึงการกระทำหรือพฤติกรรมที่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ผิดกฎหมาย (Unlawful discrimination) ด้วย¹⁰⁴ ทำให้สถาบันอุดมศึกษาต้องคำนึงถึงพระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 (Equality Act 2010) และปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินั้น เพื่อเป็นการสร้างหลักประกัน ไม่ให้เกิดการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ให้เป็นการเลือกปฏิบัติต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา สายวิชาการ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายสนับสนุนและนักศึกษาที่มีความแตกต่างกัน หากพิจารณาในส่วนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้น สถาบันอุดมศึกษาจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่มีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเพศ ความเชื่อ ศาสนา อายุ ความพิการ สถานะทางครอบครัว สีมืด เป็นต้น กล่าวคือ การทำสัญญาจ้างพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกัน รวมถึงการเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง ปรับฐานเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะได้รับ ต้องเป็นไปอย่างเท่าเทียมกันและก่อให้เกิดความเสมอภาคกันของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในแต่ละราย โดยจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน รวมถึงการบัญญัติที่ไม่ให้มีการล่วงละเมิดกัน กล่าวคือ การที่ไม่ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการทำการล่วงละเมิดนักศึกษาหรือการพูดกล่าวในเรื่องที่จะแสดงถึงทางเพศได้ เป็นต้น

¹⁰⁴ ขวนิดา สุวานิช และปิติเทพ อยู่เย็นยง, “ความเสมอภาคและความหลากหลายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐภายใต้กฎหมาย Equality Act 2010 ของอังกฤษ,” ใน **รวบรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่มที่ 12** (กรุงเทพมหานคร: พี. เพรส, 2557), หน้า 29.

แม้ว่าการบริหารจัดการเรื่องต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษาจะมีความอิสระ เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเอง ซึ่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของสหราชอาณาจักรต้องอยู่ภายใต้สัญญาจ้างแรงงาน ทำให้การคุ้มครองแรงงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่เพียงแต่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 โดยในมาตรา 39 และมาตรา 40 ได้กำหนดให้ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ทั้งสิ้น จึงทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้สัญญาจ้างทำงาน (Contract Worker) แต่ยังคงเป็นไปตามกฎหมายการคุ้มครองแรงงานอื่นๆ ด้วย อีกทั้งนายจ้างมีหน้าที่ต้องแจ้งข้อกำหนดพื้นฐานให้ลูกจ้างของตนทราบ หากไม่มีการแจ้งภายในระยะเวลาที่กำหนด นายจ้างต้องเสียค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้าง 4 สัปดาห์

ข้อกำหนดที่นายจ้างมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบ ได้แก่ ข้อมูลต่างๆ ที่ได้มีการระบุไว้ในสัญญาจ้าง วันที่เริ่มงาน อัตราค่าจ้างแรงงาน การกำหนดวันหยุดและวันลา การวางแผนจ่ายบำนาญและเงินบำนาญ ระยะเวลาในการจ้างทำงาน รายละเอียดการจ้างงาน ค่าชดเชย สิทธิประโยชน์ ระเบียบและข้อบังคับในการทำงาน การร้องเรียนของลูกจ้าง รวมถึงการระบุในสัญญาอันเกี่ยวกับสถานะของสัญญาจ้างแรงงานว่า สามารถออกใบรับรองตามพระราชบัญญัติบำนาญ (Pensions Act 1993) ได้หรือไม่¹⁰⁵

การคุ้มครองอันเกี่ยวกับการทำงานและสิทธิประโยชน์อื่นของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการตามกฎหมายแรงงานอื่นๆ มีดังนี้ กล่าวคือ

1. วันทำงาน

มาตรา 4 แห่งกฎหมายว่าด้วยเวลาการทำงาน ค.ศ. 1998 (The Working Time Regulations 1998) ได้กำหนดเวลาการทำงานรวมถึงการทำงานล่วงเวลาได้สูงสุด 48 ชั่วโมงต่ออาทิตย์หรือมากกว่านั้น อีกทั้งมาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดสิทธิหยุดงานได้ทุกๆ 20 นาทีต่อการทำงาน 6 ชั่วโมงและ 11 ชั่วโมงติดต่อกันในหนึ่งวัน และในหนึ่งสัปดาห์มีสิทธิหยุดพักได้ 24 ชั่วโมงติดต่อกัน

2. วันหยุด

มาตรา 13 แห่งกฎหมายว่าด้วยเวลาการทำงาน ค.ศ. 1998 (The Working Time Regulations 1998) กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับวันหยุดเป็นอย่างน้อย 28 วันต่อปี โดยนายจ้างอาจรวมวันหยุดราชการหรือวันหยุดธนาคารรวมเข้าไปด้วยก็ได้ ซึ่งวันหยุดดังกล่าวลูกจ้างจะได้รับทันที

¹⁰⁵ กัลยณัฐ พรหมนอก, *เรื่องเดิม*, หน้า 155.

เมื่อได้มีการเริ่มงานและไม่สามารถเรียกค่าตอบแทนแทนการจ้างงานได้ ยกเว้นในกรณีที่ในวันหยุดจากการสิ้นสุดของสัญญาจ้างหรือมีการบอกเลิกสัญญา

3. ค่าตอบแทนในการทำงาน

จากพระราชบัญญัติสิทธิการจ้างแรงงาน ค.ศ. 1996 (Employment Rights Act 1996) กำหนดให้มีการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำไม่ต่ำกว่าอัตราที่รัฐกำหนด กล่าวคือ แรงงานผู้ใหญ่ อายุ 21 ปีขึ้นไป จะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ 6.19 ปอนด์ต่อชั่วโมง แรงงานอายุ 18-20 ปีหรือแรงงานที่มีอายุเกิน 21 ปีแต่อยู่ในช่วงทดลองงาน มีค่าจ้างขั้นต่ำ 4.98 ปอนด์ต่อชั่วโมง และแรงงานอายุ 16-17 ปี มีค่าจ้างขั้นต่ำ 3.68 ปอนด์ต่อชั่วโมง ส่วนค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุดจะเป็นไปตามข้อตกลงต่างๆ ที่ตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้มีกำหนดไว้

4. การได้รับบำนาญ

รัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรจะต้องจ่ายบำนาญให้แก่ลูกจ้างทุกคนไม่ว่าจะเป็นข้าราชการเหมือนกับไทยหรือไม่ก็ตาม ซึ่งลูกจ้างที่ได้จ่ายหรือเข้าร่วมประกันสังคมเป็นเวลา 30 ปีจะได้รับบำนาญจากรัฐเต็มจำนวน โดยการคิดบำนาญนั้นจะคำนวณจากการที่ลูกจ้างได้จ่ายประกันสังคมหรือได้รับเครดิตจากประกันสังคม ซึ่งจะมีสิทธิได้รับบำนาญตามคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ทำงานและทำการจ่ายประกันสังคม เคยได้รับสิทธิบางประการ เช่น ได้รับเงินเลี้ยงดูในขณะที่ไม่มีงานทำหรือลูกจ้างจ่ายประกันสังคมอย่างสมัครใจ¹⁰⁶

บำนาญพิเศษ ไม่มีอัตราการจ่ายบำนาญตายตัวเหมือนเช่นบำนาญพื้นฐาน ซึ่งจะคำนวณจากจำนวนปีการจ่ายประกันสังคมและรายรับของลูกจ้าง ซึ่งจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละรายและต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด กล่าวคือ ต้องเป็นลูกจ้างที่มีรายได้มากกว่า 5,564 ปอนด์ต่อปี อุปการะบุตรอายุต่ำกว่า 12 ปี และเรียกร้องสิทธิของผู้เยาว์จากรัฐบาล ดูแลผู้ป่วยหรือคนไร้ความสามารถมากกว่า 20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และเรียกร้องเครดิตของผู้ดูแล ขึ้นทะเบียนการทำงานกับศูนย์ผู้ดูแลหรือได้รับสิทธิพิเศษจากการป่วยหรือไร้ความสามารถ หากลูกจ้างอายุตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดจะได้รับบำนาญพิเศษ¹⁰⁷

5. ค่าชดเชย

เมื่อมีการบอกเลิกสัญญาจ้าง ลูกจ้างจะได้รับค่าชดเชยซึ่งคำนวณจากการอ้างอิงอัตราการจ่ายเงินในกรณีที่ถูกลดออกจากงาน ซึ่งอัตรานั้นจะขึ้นอยู่กับอัตราเงินเดือนของลูกจ้าง

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

¹⁰⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 160-161.

หากลูกจ้างได้รับค่าชดเชยจากการปลดออกจากการงานแล้ว จะไม่มีสิทธิได้รับเงินในส่วนนี้¹⁰⁸ อีกทั้งมีค่าชดเชยอื่นๆ ที่เกิดจากความเสียหายที่ลูกจ้างได้รับเมื่อมีการเลิกจ้าง เช่น ความเสียหายที่แท้จริง หากลูกจ้างไม่ได้ถูกออกจากการงาน ลูกจ้างจะสามารถหาเงินได้เท่าไร ค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการที่ลูกจ้างต้องหางานใหม่ ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตเป็นความเสียหายที่ลูกจ้างสามารถหาเงินได้ในอนาคตหากไม่ถูกให้ออกจากงาน

6. การบอกเลิกสัญญาจ้างแรงงาน

ในกรณีการบอกเลิกสัญญาที่ไม่ชอบ ซึ่งหมายถึง การผิดสัญญาหรือการที่นายจ้างไม่ได้มีการบอกกล่าวล่วงหน้าในการบอกเลิกสัญญาตามระยะเวลาที่กฎหมายได้มีการกำหนดเป็นขั้นต่ำไว้ ในกรณีดังกล่าวนี้ไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดระยะเวลาของการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้ จึงทำให้ลูกจ้างสามารถยื่นฟ้องเมื่อไหร่ก็ได้แต่ต้องอยู่ภายในระยะเวลาอันสมควร

ในกรณีที่มีการเลิกสัญญาจ้างแรงงานอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากนายจ้างทำผิดสัญญาจ้างแรงงานอันเป็นข้อกำหนดที่เป็นสาระสำคัญหรือแสดงให้เห็นว่าไม่ต้องการผูกพันสัญญาจ้างแรงงานดังกล่าวอีกต่อไป ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจมีผลให้ศาลแรงงานสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าไปทำงานในตำแหน่งเดิมหรือในตำแหน่งใหม่ที่ใกล้เคียงกับตำแหน่งเดิมหรือจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่มีการบอกเลิกสัญญาจ้างแรงงานที่ไม่เป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้

7. การประกันสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคม ค.ศ. 1911 (National Insurance Act 1911) และพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับแก้ไข ค.ศ. 1946 กำหนดให้ลูกจ้างและนายจ้างต้องจ่ายเงินประกันสังคมให้แก่รัฐ โดยลูกจ้างจะได้รับเงินค่ารักษาพยาบาล เงินชดเชยจากการเสียชีวิต บำนาญรายได้ที่ชดเชยเมื่อเกิดการเลิกจ้าง ทุพพลภาพ เป็นต้น

8. การเจรจาต่อรองและการรวมกลุ่ม

ในสถาบันอุดมศึกษาของสหราชอาณาจักรจะมีการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน ในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อให้สามารถมีสิทธิที่จะรวมกลุ่มกันในการเจรจาต่อรองต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการอย่างมากที่สุด โดยจะเป็นไปตามที่กฎหมายสหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1992 (Trade Union and Labor Relations (Consolidation) Act 1992) กำหนด ซึ่งจะเป็นการกำหนดแนวทางของการศึกษา การจัดการเรื่องบริหารต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการรักษาสหภาพของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการ

¹⁰⁸ มาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติจ้างแรงงาน ค.ศ. 1996 (Section 119, Employment Rights Act 1996)

ดังนั้นจึงทำให้การคุ้มครองแรงงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการของสหราชอาณาจักรเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากการจ้างแรงงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 และกฎหมายอันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานอื่นๆ

3.1.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการในสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียนที่ในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและมีความเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมากโดยเฉพาะทางด้านการศึกษา แม้ว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์จะเป็นประเทศที่มีขนาดพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ไม่มาก ประกอบกับการมีทรัพยากรอย่างจำกัด แต่ศักยภาพของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีในเวทีระดับโลกนั้น แสดงให้เห็นว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีความสามารถในการต่อรองกับประเทศมหาอำนาจได้เป็นอย่างดี

ก่อนที่สาธารณรัฐสิงคโปร์จะมีการปฏิรูปการศึกษา สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ประสบกับปัญหาความขัดแย้งต่างๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาการขัดแย้งระหว่างชนชาติ ปัญหาการว่างงาน การขาดแคลนที่อยู่อาศัย การมีอัตราการเกิดที่สูง ปัญหาความยากจน เป็นต้น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้มีการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้การศึกษาเข้ามาเป็นส่วนสำคัญในการจัดปัญหาต่างๆ และนำมาสู่การพัฒนาประเทศให้มีศักยภาพในด้านต่างๆ อย่างพร้อมเพรียงกันเช่นในปัจจุบัน

การปฏิรูปการศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงของประเทศให้เป็นเกาะแห่งอัจฉริยะ (IT 2000-Singapore's Vision of an Intelligent Island)¹⁰⁹ โดยการนำเทคโนโลยีเข้ามามีบทบาทในการช่วยพัฒนาประเทศ ซึ่งจะเป็นประเทศที่มีระบบคอมพิวเตอร์เชื่อมโยงถึงกันหมดและจะเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ทำให้การปฏิรูปการอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์มุ่งไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของโลก (World-Class University) ที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์กับการเรียนการสอนของสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐในสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้แก่ มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (National University of Singapore: NUS) เป็นสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่เน้นให้การศึกษาครอบคลุมทุกสาขาวิชา ไม่ว่าจะเป็นแพทยศาสตร์ ทันตแพทย์ กฎหมาย ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วิทยาศาสตร์ วิศวกรรม สถาปัตยกรรมและการบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีนิยง (Nanyang Technological University: NTU) เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่จะเน้นไปที่สาขาต่างๆ ของ

¹⁰⁹ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, รายงานการปฏิรูปการศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (กรุงเทพมหานคร: ที. พี. พรินท์, 2541), หน้า 2.

วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ประยุกต์ และธุรกิจและการบัญชี และมหาวิทยาลัยการจัดการแห่งสิงคโปร์ (Singapore Management University: SMU) จะเน้นไปที่ธุรกิจการจัดการ

โครงสร้างของการบริหารงานด้านการอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์ กระทรวงศึกษาธิการจะเป็นผู้กำหนดทิศทางและนโยบายโดยรวมขององค์กรตามกฎหมาย โดยจะมีการกำกับดูแลจาก Higher Education Division ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย กล่าวคือ

1. ฝ่ายการเงินและการบริหาร (Finance & Administrative Services Branch) จะรับผิดชอบด้านงบประมาณและการใช้จ่าย ตลอดจนการพัฒนาและติดตามความก้าวหน้าของโครงการต่างๆ รวมถึงการเงินอุดหนุนค่าเรียนและสนับสนุนด้านการบริหาร ซึ่งจะเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการทบทวนอัตราเงินเดือนและการปฏิบัติงานของบุคลากร การดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายของสถาบันอุดมศึกษา

2. ฝ่ายการศึกษาระดับเทคนิค (Technical Education Branch) เป็นฝ่ายที่ดูแลเรื่องนโยบายการศึกษาในระดับโพลีและเทคนิค รวมถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกเกี่ยวกับเทคนิคศึกษา และ

3. ฝ่ายมหาวิทยาลัย (Universities Branch) ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษา การติดต่อระหว่างหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกของสถาบันอุดมศึกษา และประเมินนโยบายและดูแลการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงมีความเป็นอิสระในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีพระราชบัญญัติของตนเอง มีคณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษา และมีสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสภาสถาบันอุดมศึกษาจะประกอบไปด้วยอธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาและผู้แทนจากฝ่ายบริหาร คณาจารย์ของสถาบันอุดมศึกษา ผู้แทนจากรัฐบาลและผู้แทนจากเอกชน อีกทั้งพระราชบัญญัติของสถาบันอุดมศึกษายังกำหนดให้มีสภาวิชาการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับดูแลและกำหนดทิศทางการศึกษา การวิจัย การสอบและการอนุมัติปริญญาบัตร อนุปริญญา และประกาศนียบัตรได้ด้วยตนเอง¹¹⁰ จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีอำนาจการบริหารจัดการด้านต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างเต็มที่ภายใต้ นโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาล สถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินงานต่างๆ กล่าวคือ การคัดเลือกและการรับนักศึกษาเข้าศึกษาในสถาบันอุดมศึกษา การพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอน การกำหนดเรื่องการสอนได้ การออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การจัดการด้านการเงิน และการอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ

¹¹⁰ วราภรณ์ บวรศิริ, การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย, ค้นวันที่ 4 มิถุนายน 2558 จาก http://202.143.128.66/~lib/ebook_onec/pdf/4309023/pdf.pdf

ดังนั้น สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีความคล่องต่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงนำมาสู่การดำเนินงานที่มีความเป็นอิสระจากรัฐ การบริหารงานดังกล่าวนี้เองที่ทำให้สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์กลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำของโลกได้และมุ่งสู่ความเป็นเลิศทางวิชาการ

3.1.3.1 ความเป็นอิสระของสถาบันอุดมศึกษา

1) การบริหารงานบุคคล

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีการบริหารงานที่เป็นอิสระ โดยให้อำนาจแก่สถาบันอุดมศึกษาในการดำเนินการ แม้ว่าจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐก็ตาม ซึ่งการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่สถาบันอุดมศึกษาจะเป็นผู้กำหนด จึงทำให้การบริหารงานด้านบุคคลเป็นไปตามรูปแบบของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาที่มีกำหนดไว้อย่างชัดเจน การจ้างบุคลากรเข้ามาทำงานในสถาบันอุดมศึกษาจึงเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างงานไว้อย่างชัดเจน โดยพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะมีระยะการจ้างงานตามสัญญาจ้างแรงงานประมาณ 1-3 ปี ซึ่งจะมีการนำระบบเงินเดือนมาใช้แทนระบบอัตราเงินเดือนที่จะทำให้ไม่มีการขึ้นเงินเดือนประจำปี โดยการให้เงินตอบแทนนั้นจะขึ้นอยู่กับการทำงาน ความรับผิดชอบ นอกจากนี้ยังมีการประเมินบุคลากรที่มีความเข้มงวดเพื่อที่จะนำไปสู่การประเมินผลงานและการปฏิบัติงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเพื่อการพิจารณาในการเลื่อนตำแหน่งและการให้เงินพิเศษ และสถาบันอุดมศึกษายังให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาบุคลากรและการพัฒนาทักษะความเป็นผู้นำของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

เพราะฉะนั้นการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงเป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่แต่ละสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนดซึ่งมีความเข้มงวดเป็นอย่างมากต่อการบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา

2) การบริหารงานด้านวิชาการ

สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่องานทางด้านวิชาการ จึงมีการสนับสนุนให้มีการทำวิจัยที่จะก่อให้เกิดการนำมาพัฒนาประเทศ การทำงานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาจะมีการร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาประเทศด้วยตนเอง การทำวิจัยร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศรวมถึงบริษัทข้ามชาติ ศูนย์วิจัยและพัฒนาและองค์กรภายในประเทศและการให้คำปรึกษาแก่ภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้งานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐสิงคโปร์จะมุ่งเน้นไปเพื่อการพาณิชย์และการให้ทุนวิจัยแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

ดังนั้นการส่งเสริมและสนับสนุนงานด้านวิจัยจึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์มุ่งไปสู่ความเป็นสถาบันอุดมศึกษาชั้นนำเพราะมีการทำวิจัยร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศด้วยเองกัน รวมถึงการทำวิจัยร่วมกับสถาบันอุดมศึกษาต่างประเทศและบริษัทต่างๆ จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีความเป็นเลิศทางด้านวิชาการ

3) การบริหารงานด้านงบประมาณและทรัพย์สิน

การบริหารงานด้านงบประมาณและทรัพย์สินของสถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะได้รับการสนับสนุนเงินจากรัฐ ซึ่งประกอบด้วยเงินสนับสนุนการก่อตั้งสถาบันอุดมศึกษา กองทุนการพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา การให้เงินสนับสนุนต่อหัวนักศึกษาและจัดหากองทุนดำเนินการสำหรับจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาด้านธุรกิจตามความต้องการของเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ สถาบันอุดมศึกษาจะต้องหาแหล่งเงินทุนอื่นๆ ด้วยเพื่อจะนำมาใช้และพัฒนาสถาบันอุดมศึกษา โดยสถาบันอุดมศึกษาสามารถดำเนินการจัดการเกี่ยวกับงบประมาณและทรัพย์สินได้ด้วยตนเอง เพราะสถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารและดำเนินงานด้านต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากทางรัฐเท่านั้นเพื่อจะก่อให้เกิดการบริหารงานด้านงบประมาณและทรัพย์สินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และในการนี้สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถตั้งบริษัทของสถาบันอุดมศึกษาได้เองเพื่อก่อให้เกิดความสะดวกในการดำเนินงานด้านพาณิชย์¹¹¹ และการจัดพื้นที่ให้แก่บริษัทที่ดำเนินธุรกิจต่างๆ ข้างนอกสถาบันอุดมศึกษา มาจัดตั้งในเขตพื้นที่ของสถาบันอุดมศึกษาได้อีกด้วย

สถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์ถือว่าเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีการบริหารจัดการด้านงบประมาณและทรัพย์สินได้อย่างอิสระ รวมถึงการดำเนินงานด้านพาณิชย์กรรมเพื่อก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันอุดมศึกษาอีกด้วย

4) การดำรงตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ถือได้ว่าเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่ดีที่สุดในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งสาธารณรัฐสิงคโปร์จะใช้การแบ่งตำแหน่งทางวิชาการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการตามการแบ่งของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ

1. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการประเภทประจำ จะมีหน้าที่ในการสอนและการทำวิจัย อีกทั้งมีการนำ Tenure มาใช้ ในกรณีที่ เป็นผู้ช่วยศาสตราจารย์จะใช้ระบบสัญญาจ้าง แต่หากเป็นรองศาสตราจารย์และศาสตราจารย์จะต้องผ่าน Tenure หรือมีการใช้สัญญาจ้างซึ่งจะระบุสัญญาจ้างเป็นจำนวนปีที่สถาบันอุดมศึกษาต้องการจ้างงาน โดยจะมีหน้าที่ใน

¹¹¹ เรืองเดียวกัน, หน้า 49.

การสอนนักศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา และการทำวิจัยซึ่งจะได้รับการสนับสนุนจากสถาบันอุดมศึกษาบางส่วน รวมถึงการได้รับสวัสดิการ ค่าโยกย้าย เงินเดือน และสถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่ปิดกั้นชาวต่างประเทศที่จะเข้ามาทำหน้าที่เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ ทั้งนี้ชาวต่างประเทศจะได้รับเงินสมทบพิเศษด้วย¹¹²

ถ้าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่เน้นไปที่การสอนจะมีตำแหน่งผู้ช่วยสอน ผู้สอน ผู้สอนบรรยาย ผู้สอนบรรยายอาวุโส รองศาสตราจารย์สอนและศาสตราจารย์สอน หากเน้นไปที่การทำวิจัยจะมีตำแหน่งผู้ช่วยวิจัย ผู้ร่วมวิจัย ผู้ร่วมวิจัยอาวุโส รองศาสตราจารย์วิจัยและศาสตราจารย์วิจัย และหากเน้นไปที่การปฏิบัติหรือลงชุมชน จะมีตำแหน่งรองศาสตราจารย์ปฏิบัติและศาสตราจารย์ปฏิบัติ ซึ่งลักษณะงานทุกประเภทดังกล่าวจะมีการทำสัญญาจ้างเป็นระยะเวลา 1-3 ปี¹¹³

2. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการประเภทพิเศษ เป็นการสอนที่มีการจ้างผู้เชี่ยวชาญจากภาคอุตสาหกรรมรายภาคการศึกษาหรือคราวละ 2 ปีการศึกษา ซึ่งจะสอนประมาณ 8 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ส่วนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการพิเศษที่ทำหน้าที่สอนแทนบุคลากรที่ขาดแคลนของสถาบันอุดมศึกษาในระยะสั้นจะมีระยะเวลาจ้างงานคราวละ 1 ปีการศึกษา¹¹⁴

ดังนั้นตำแหน่งทางวิชาการของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะแบ่งตามการปฏิบัติงานที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในแต่ละบุคคลต้องการเน้น ไม่ว่าจะเป็นเน้นไปที่การสอน การทำวิจัย และการปฏิบัติและลงชุมชน รวมถึงมีการจ้างงานของบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านอุตสาหกรรมมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการประเภทพิเศษ

3.1.3.2 สิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในสาธารณรัฐสิงคโปร์จะไปตามข้อกำหนดในสัญญาจ้าง กล่าวคือ

กฎหมายจ้างงาน (Employment Act) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นคนชาติสิงคโปร์และชาวต่างชาติ โดยยกเว้นผู้บริหารที่ได้รับเงินเดือนมากกว่า 4,500 ดอลลาร์สิงคโปร์ต่อเดือน (Manager or Executive) ซึ่งตำแหน่ง Manager or Executive นั้นจะรวมถึง

¹¹² กิจการ พรหมมา และลลิตกร พรหมมา, *เรื่องเดิม*, หน้า 290.

¹¹³ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 290.

¹¹⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 291.

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการด้วย¹¹⁵ เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีความรู้เฉพาะด้าน คนรับใช้ (Domestic Workers) คนเดินเรือ (Seafarer) และข้าราชการ (Statutory Board Employee or Civil Servant) อย่างไรก็ตามบุคคลที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายฉบับนี้ต้องยึดสัญญาจ้างงานเป็นหลัก โดยสัญญาจ้างนั้นจะต้องกำหนดข้อตกลงพื้นฐานไว้ ไม่ว่าจะเป็นชั่วโมงในการทำงาน ค่าจ้าง โบนัส ค่าตอบแทน การทำงาน ล่วงเวลา วันหยุด วันลา การสิ้นสุดสัญญา ผลตอบแทนเมื่อเลิกจ้าง เกษียณ การลาในกรณีต่างๆ เช่น การลาป่วย การลาคลอดบุตร เป็นต้น

กฎหมายจ้างงานสำหรับงานที่ทำไม่เต็มเวลา (Employment of Part-Time Employees Regulations) จะคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานไม่เต็มเวลา คือ ทำงานน้อยกว่า 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งในสัญญาจ้างต้องระบุการจ้างงานดังต่อไปนี้ให้มีความไม่ชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างรายชั่วโมงที่ไม่รวมค่าตอบแทน ค่าจ้างรวม ที่รวมค่าตอบแทน ค่าล่วงเวลา โบนัส และอื่นๆ จำนวนชั่วโมงทำงานต่อ 1 วันหรือสัปดาห์ จำนวนวันทำงานต่อสัปดาห์หรือเดือน

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายเงินทดแทน (Workmen's Compensation Act) ที่คุ้มครองลูกจ้างระดับใช้แรงงาน (Manual Labour) โดยไม่จำกัดรายได้และลูกจ้างที่ทำงานทั่วไป (Non-manual Labour) อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้จะไม่คุ้มครอง ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว ผู้รับเหมาอิสระ อาชีพรับใช้ในบ้าน ตำรวจหรืออาชีพคล้ายตำรวจ ซึ่งขอบเขตการคุ้มครอง คือ ค่ารักษาพยาบาลเมื่อเกิดอุบัติเหตุระหว่างทำงาน ค่าจ้างระหว่างลาป่วย ตามคำสั่งแพทย์ ค่าทดแทนกรณีพิการหรือเสียชีวิตจากอุบัติเหตุในงาน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการเป็นบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน แต่การคุ้มครองต่างๆ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการ รวมถึงการคุ้มครองในเรื่องสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการควรได้รับจะเป็นไปตามข้อกำหนดตามสัญญาจ้าง

อย่างไรก็ตามสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่ไม่สนับสนุนแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ เนื่องจากรัฐมองว่าการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนในประเทศนั้นจะทำให้ประชาชนไม่มีความรับผิดชอบและรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐ จึงทำให้การจ้างงานในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีค่าตอบแทนที่สูงเพื่อไม่ให้เกิดภาวะสมองไหล จากสาเหตุนี้เองที่ส่งผลให้ประชาชนที่ไม่มีความรู้ความสามารถมากพอหรือไม่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานได้ลดค่าแรงงานของตนเองลงเพื่อที่จะแข่งขันกับแรงงานต่างชาติ¹¹⁶ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนมีมาก

¹¹⁵ กฎหมายแรงงาน บรรพที่ 5 ว่าด้วยเวลาพักผ่อน ชั่วโมงการทำงานและเงื่อนไขอื่น (Part IV Rest Days, Hours of Work and Other Conditions of Service, Employment Act 1968)

¹¹⁶ ระพีพรรณ คำหอม, *เรื่องเดิม*, หน้า 183.

ขึ้น ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาช่วยเหลือและจัดปัญหาดังกล่าว แต่ยังคงรักษานโยบายการพึ่งพาตนเองของประชาชนอยู่

การจัดสิทธิประโยชน์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีดังต่อไปนี้

1. การจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (Central Provident Fund)¹¹⁷

รัฐบาลของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้ออกกฎหมายเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1955 เพื่อจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางขึ้น ซึ่งจะเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ประชาชนในการมีเงินออมไว้ใช้หลังการเกษียณ โดยทุกเดือนลูกจ้าง ซึ่งหมายถึง ประชาชนชาวสิงคโปร์และผู้ที่มิถิ่นพำนักถาวรในสาธารณรัฐสิงคโปร์มากกว่า 3 ปีขึ้นไปเท่านั้น และนายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนดังกล่าว โดยจะมีคณะกรรมการของกองทุนเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนการจัดสรรเงินเข้าในแต่ละบัญชีและได้รับดอกเบี้ยปลอดความเสี่ยงซึ่งรับรองโดยรัฐบาล

ลักษณะของกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง จะประกอบไปด้วยบัญชี 3 บัญชี ดังนี้

- 1) บัญชีปกติ (Ordinary Account) สำหรับใช้จ่ายเพื่อที่อยู่อาศัย ประกันภัย การลงทุนและการศึกษา
- 2) บัญชีพิเศษ (Special Account) ใช้สำหรับการลงทุนเพื่อการเกษียณ
- 3) บัญชีการรักษาพยาบาล (Medisave Account) สำหรับการรักษาพยาบาล และการประกันสุขภาพที่ได้รับอนุมัติ

อย่างไรก็ตามต่อมากองทุนนี้ได้พัฒนามาเป็นระบบประกันสังคม ซึ่งเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้แก่สมาชิกมากขึ้น โดยการให้สิทธิแก่สมาชิกนำเงินสะสมในกองทุนมาใช้ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาล โดยการนำเงินสะสมดังกล่าวไปจ่ายค่ารักษาพยาบาล การจ่ายค่าเล่าเรียนบุตร การเพิ่มสินทรัพย์โดยการเอาเงินสะสมในกองทุนไปซื้อหุ้นรัฐบาลหรือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

ดังนั้นจึงทำให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางไม่ใช่เพียงแต่เป็นกองทุนที่เป็นหลักประกันความมั่นคงหลังการเกษียณให้แก่ประชาชนเท่านั้น แต่ยังคงเป็นหลักประกันในการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัวต่อไปในอนาคต

2. การอุดหนุน (Subsidization)¹¹⁸

แม้ว่ารัฐบาลของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะมีการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนก็ตาม แต่ประชาชนนั้นจะต้องมีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่ายของตน โดยรัฐจะเข้าไปช่วยเหลือเรื่องเงินเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น เช่น การรักษาพยาบาล การศึกษา และการมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองให้แก่ประชาชน

¹¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 183-184.

¹¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 184-186.

1) ระบบการรักษาพยาบาล

เป็นระบบที่รัฐเข้ามาให้ความช่วยเหลือกับประชาชนในการรักษาสุขภาพ โดยผ่านโครงการดังต่อไปนี้

(1) Medisave เป็นโครงการที่เกิดจากการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง โดยรัฐจะจ่ายเงินให้แก่สมาชิกส่วนหนึ่งและอีกส่วนหนึ่งสมาชิกจะเป็นผู้จ่ายเงินดังกล่าว เพื่อใช้เป็นหลักประกันในการรักษาพยาบาลให้แก่สมาชิกและครอบครัว

(2) Medishield เป็นโครงการที่เกิดขึ้นมาเนื่องจากการรักษาพยาบาลต้องใช้เวลานานและเป็นโรคที่ร้ายแรง อีกทั้งไม่ครอบคลุมในการรักษาพยาบาลของโครงการ Medisave ซึ่งจะเป็นโครงการที่ต่อเนื่องจาก Medisave ซึ่งสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางสามารถเข้าร่วมได้อย่างสมัครใจ

(3) Medifund เป็นโครงการเดียวที่รัฐจะออกให้แก่คนสิงคโปร์เต็มจำนวน เนื่องจากบุคคลนั้นเป็นผู้ที่ยากไร้และไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลได้

2) ระบบการศึกษา

สาธารณรัฐสิงคโปร์ถือว่าเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการศึกษา จึงทำให้รัฐจัดให้มีเงินอุดหนุนในเรื่องการศึกษาให้แก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อย ซึ่งรายได้ดังกล่าวจะต้องอยู่ในเกณฑ์ที่รัฐกำหนดไว้เท่านั้น จึงจะมีสิทธิได้รับเงินอุดหนุนด้านการศึกษาจากรัฐ

3) การเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย

เนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์มีพื้นที่น้อย จึงทำให้รัฐให้ความสำคัญในเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นอย่างมาก โดยเน้นให้ประชาชนได้เป็นเจ้าของที่อยู่อาศัย โดยที่รัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่ประชาชนในการซื้อบ้านเคหะของรัฐในมูลค่าที่ถูก อีกทั้งในอนาคตที่อยู่อาศัยนั้นอาจมีมูลค่าที่สูงขึ้น ถือว่าเป็นการลงทุนอีกรูปแบบหนึ่งและทำให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยด้วย

สำหรับสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่จะได้รับเพิ่มเติมอันเกี่ยวกับการทำงานมีดังนี้¹¹⁹

1. ค่าตอบแทนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ ไม่ว่าจะเป็นเงินเดือน เงินพิเศษและเงินโบนัส ซึ่งเงินเดือนและค่าตอบแทนดังกล่าวของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะขึ้นอยู่กับตำแหน่งทางวิชาการของแต่ละบุคคล

2. สถาบันอุดมศึกษาจะจัดให้มีการทำประกันสุขภาพ โดยค่ารักษาพยาบาลสามารถเบิกได้ทั้งการเป็นผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน หากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการต้องการทำประกันสุขภาพให้แก่คู่สมรส บุตร จะต้องจ่ายเงินสมทบเบี้ยประกันสุขภาพประจำปี

¹¹⁹ กิจการ พรหมมา และลลิตกร พรหมมา, *เรื่องเดิม*, หน้า 291-293.

3. ค่าดูแลสุขภาพ จะมีลักษณะเป็นการหักค่าใช้จ่ายจากบัญชีของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการแต่ละคน เช่น การตรวจสุขภาพ ทันตกรรม การออกกำลังกาย อุปกรณ์ดูแลสุขภาพ เป็นต้น อีกทั้งมีศูนย์เกี่ยวกับด้านสุขภาพและการให้คำปรึกษาสุขภาพแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

4. มีการจัดทำประกันชีวิตให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ ในกรณีการเสียชีวิต พิกัดการหรือเจ็บป่วยจนทำงานต่อไม่ได้และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการสามารถทำประกันชีวิตให้แก่คนในครอบครัวได้

5. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ สามารถลาพักผ่อนได้ 14-28 วันซึ่งขึ้นอยู่กับตำแหน่งและอายุงาน ส่วนการลาป่วยและการลากิจนั้นจะเป็นไปตามข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษา รวมการลาของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่ผ่าน Tenure สามารถลาเพื่อเพิ่มพูนความรู้ได้ โดยที่สถาบันอุดมศึกษาจะเป็นผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายการลาดังกล่าว

6. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีสิทธิได้รับสิทธิพิเศษจากธนาคารและการแสดงในสถาบันฟรี ส่วนลดการเลือกซื้อสินค้าและบริการ ไม่ว่าจะเป็น ค่าโดยสารเครื่องบิน โรงแรม โทรศัพท์เคลื่อนที่ อินเทอร์เน็ต คอมพิวเตอร์ เป็นต้น และการได้รับส่วนลดเมื่อมีการลงทะเบียนศึกษาในภาคพิเศษของหลักสูตรบัณฑิตศึกษาหรือเข้ารับการอบรมในระยะสั้นของทางสถาบันอุดมศึกษา

7. ทุนวิจัยหลังปริญญาเอก ซึ่งจะเปิดรับสมัครปีละ 1 ครั้ง โดยพิจารณาเป็นรายบุคคลและสนับสนุนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่กำลังอยู่ในระบบ Tenure

8. สวัสดิการอื่นๆ เป็นการจัดสวัสดิการตามความเหมาะสมให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ เช่น การจัดที่จอดรถให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ โรงอาหาร การบริการตัดแว่นสายตาให้ เป็นต้น

เพราะฉะนั้นการคุ้มครองทางด้านแรงงานและการได้รับสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการส่วนใหญ่แล้วจะเป็นไปตามข้อกำหนดของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นผู้กำหนดเพื่อให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีความเป็นอยู่ที่ดีและก่อให้เกิดความมั่นคงในการทำงาน

3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในไทยนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใน

สถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการทำงานและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาควรได้รับ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้ทั่วถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่เป็นคนส่วนใหญ่ในสถาบันอุดมศึกษาปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแล้วก็ตาม ประกอบกับกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งได้กำหนดให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษานั้นไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานของผู้ที่ใช้แรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจารวมกลุ่มต่อรองของลูกจ้างที่เป็นสหภาพแรงงานกับนายจ้างอันเกี่ยวกับการจ้างแรงงานและสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างเห็นว่าสมควรได้รับ ทำให้ส่งผลกระทบต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ เนื่องจากการจ้างทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้นเป็นการทำสัญญาจ้างกับสถาบันอุดมศึกษา พร้อมทั้งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการได้รับเพียงสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมเท่านั้น จึงทำให้การกำหนดสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการควรได้รับไม่มีความยุติธรรมมากเพียงพอ และส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนสายงานเพราะการดำรงตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่มีความมั่นคงมากเพียงพอในการทำงานและการใช้ชีวิตประจำวัน และพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ที่เป็นกองทุนบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการได้รับสิทธิประโยชน์อันเกี่ยวกับการได้รับบำเหน็จบำนาญหลังการเกษียณอายุราชการหรือการออกจากราชการก่อนการเกษียณอายุ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้จะถือเป็นแนวทางให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเพื่อมีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญเป็นของตนเอง เพราะพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่มีสิทธิในการเข้าร่วมการเป็นสมาชิกกองทุนดังกล่าวตามกฎหมาย จึงก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในชีวิตของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมากเพียงพอเมื่อมีการเกษียณอายุหรือออกจากการทำงานก่อนการเกษียณอายุได้

ดังนั้นการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่นำมาใช้ในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของไทย จึงมีความเป็นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องดังที่กล่าวมาข้างต้น

3.2.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

เหตุผลในการบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กล่าวคือ การศึกษาของรัฐที่จัดการศึกษาระดับปริญญาจะต้องมารวมอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ แต่เนื่องจากข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐอยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ได้แก่ ก.ม. ก.ค. และ ก.พ. ดังนั้นเพื่อให้

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีความเสมอภาค เป็นเอกเทศและสอดคล้องกับการกิจโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการและวิชาชีพ จึงสมควรให้มืองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาเป็นการเฉพาะ โดยให้คณาจารย์และบุคลากรที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาสังกัดองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ¹²⁰

ดังนั้นเพื่อให้การจัดการศึกษาอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องให้การบริหารงานบุคคลก่อให้เกิดเอกภาพ จึงต้องมีองค์กรกลางเข้ามาบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

อย่างไรก็ตามเมื่อสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการได้แปรเปลี่ยนมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจึงส่งผลต่อการบริหารงานด้านบุคคลเป็นอย่างมาก เนื่องจากแต่เดิมสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการจะมีบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งเฉพาะตำแหน่งข้าราชการเท่านั้น เมื่อเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทำให้มีบุคลากรในตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเกิดขึ้น และในปัจจุบันตำแหน่งดังกล่าวถือว่าเป็นตำแหน่งส่วนใหญ่ในการทำงานของสถาบันอุดมศึกษา จึงส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษามีบุคลากรในตำแหน่ง พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และ ลูกจ้างในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 โดยจะใช้บังคับแก่บุคลากรที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ส่วนกรณีของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนด

จากปัญหาดังกล่าวนี้อาจส่งผลให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเช่นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แม้ว่าในปัจจุบันจะเป็นตำแหน่งที่มีบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาดำรงตำแหน่งมากที่สุดก็ตามและมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้ในที่สุดสถาบันอุดมศึกษาไม่มีบุคลากรที่เข้ามาดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอีก

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามข้อบังคับของแต่ละสภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด จึงส่งผลให้การบริหารงานบุคคล การให้สวัสดิการ

¹²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547, ราชกิจจานุเบกษา 121 ตอนพิเศษ 70 ก (12 พฤศจิกายน 2547).

ตลอดจนสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา มีความแตกต่างกัน

3.2.1.1 คำนิยามของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ได้กำหนดคำนิยาม “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา”¹²¹ หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ อีกทั้งไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ไม่เป็นคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ เป็นคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย และไม่เคยถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

3.2.1.2 คำนิยามของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา¹²² หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างให้ทำงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากเงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่มีการทำสัญญาจ้างกับทางสถาบันอุดมศึกษา อาจจะเป็นอาจารย์ทำสัญญาจ้างที่มีการสอนเป็นรายเดือนหรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่มีการจ้างให้มีการสอนเป็นรายชั่วโมง หรือพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายสนับสนุนที่ได้ทำสัญญาจ้างกับทางสถาบันอุดมศึกษาในการจ้างงานเป็นรายเดือนหรือจ้างงานเป็นรายวัน จะเห็นได้ว่าการให้คำนิยามดังกล่าวเป็นการให้คำนิยามที่กว้าง เพื่อให้เกิดความคล่องตัวต่อการบริหารงานบุคคลของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา¹²³

¹²¹ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.

2547

¹²² มาตรา 4 นิยามคำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” เพิ่มโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

¹²³ ปรีฉัตร ภูจิตร, ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการของพนักงานราชการในสถาบันอุดมศึกษา (การศึกษาอิสระ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), หน้า 50.

3.2.1.3 สิทธิประโยชน์ตอบแทน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้อัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยอาจได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษหรือเงินเพิ่มพิเศษสำหรับผู้ที่มีคุณวุฒิหรือความสามารถเป็นพิเศษ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ ก.พ.อ.กำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง อีกทั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอาจได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวตามภาวะเศรษฐกิจได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา¹²⁴

อย่างไรก็ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดกรอบของตำแหน่ง อันดับเงินเดือนของตำแหน่งและจำนวนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษานั้น รวมทั้งภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่ง และคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง โดยการกำหนดดังกล่าวให้กำหนดคราวละสี่ปี โดยตำแหน่งทางวิชาการ ซึ่งทำหน้าที่สอนและวิจัยของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะประกอบไปด้วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อาจารย์และตำแหน่งอื่นตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) กำหนด¹²⁵ และการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้พิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานของตำแหน่งและผลงานที่ได้ปฏิบัติมา การรักษาวินัยและจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามข้อบังคับที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด¹²⁶

อีกทั้งการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นจะต้องเป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนด¹²⁷

¹²⁴ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

¹²⁵ มาตรา 18 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

¹²⁶ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

¹²⁷ มาตรา 31 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

สำหรับวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปีและการลาหยุดราชการนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 โดยให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด แต่สภาสถาบันอุดมศึกษาจะกำหนดให้มีวันหยุดพิเศษเพิ่มขึ้นตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของสถาบันอุดมศึกษาก็ได้ และในการนี้สภาสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจกำหนดข้อบังคับในการอนุญาตให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาซึ่งดำรงตำแหน่งวิชาการลาหยุดราชการเพื่อไปเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ หรือตามโครงการแลกเปลี่ยนคณาจารย์ระหว่างสถาบันอุดมศึกษาทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการและได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และเงินอื่นในระหว่างลาได้

ดังนั้นการกำหนดเรื่องสิทธิประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 ถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมค่านิยมของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไปก็ตาม แต่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเหล่านั้นยังมีความเห็นว่าการกำหนดสิทธิประโยชน์ตอบแทนนั้นไม่ครอบคลุม เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้ชื่อว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หาได้ใช้ชื่อที่เป็นการกล่าวถึงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาแต่อย่างใดและการกำหนดสิทธิประโยชน์ดังกล่าวเป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนด จึงทำให้เกิดความแตกต่างกันไปในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา

3.2.1.4 การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดให้การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์และการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา¹²⁸

เพราะฉะนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จะเห็นได้ว่า หากบุคคลใดมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับการ

¹²⁸ มาตรา 65/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

คุ้มครองสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาควรได้รับตามพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ได้มีการกำหนดเรื่องสิทธิประโยชน์ให้แก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอย่างชัดเจน ส่วนบุคคลใดที่มีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา อย่างเช่นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ การกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน การจ้าง การกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง สวัสดิการต่างๆ การดำเนินการทางวินัย และการอุทธรณ์ร้องทุกข์ เป็นต้น กำหนดให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะมีสภาสถาบันอุดมศึกษาและการกำหนดเรื่องสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะถูกกำหนดให้มีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ ซึ่งส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาที่จะได้รับสิทธิประโยชน์แตกต่างกันออกไป เป็นเหตุให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเหล่านั้นไม่มีแรงจูงใจในการทำงาน ทำให้เกิดการเปลี่ยนสายงาน กล่าวคือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเหล่านั้นต้องการความมั่นคงในวิชาชีพของตน เมื่อการกำหนดสิทธิประโยชน์นั้นไม่ได้คุ้มครองให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมากเพียงพอ จึงทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไปทำงานในภาคเอกชนมากขึ้น เป็นผลให้สถาบันอุดมศึกษาไม่สามารถดึงดูดคนดี คนเก่งที่มีความสามารถเข้ามาทำงานได้ ประกอบกับกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งได้กำหนดให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เหตุผลเหล่านี้จึงทำให้มีการเรียกร้องของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่ต้องการให้การกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ของแต่ละสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3.2.2 กฎหมายแรงงาน

แม้ว่าในปัจจุบันการจ้างทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะเป็นการทำสัญญาจ้างกับสถาบันอุดมศึกษาโดยตรงก็ตาม แต่กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งกำหนดให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

ดังนั้นทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่ถูกบังคับให้อยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว แต่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนดไว้ ซึ่งส่งผลกระทบให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่ครอบคลุมในทุกเรื่องและ

ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา นอกจากนี้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการได้รับสิทธิประโยชน์เพียงประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมเท่านั้น คือ กฎหมายประกันสังคมเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น โดยที่ให้ลูกจ้างหรือผู้ที่สมัครเข้าประกันตน นายจ้าง และรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบ เพื่อให้กองทุนดังกล่าวเป็นหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและผู้สมัครเข้าประกันตน ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ดังต่อไปนี้

1. ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
2. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
3. ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
4. ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
5. ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร
6. ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
7. ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน

เมื่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าแรงงานสัมพันธ์ ทำให้เกิดปัญหาการได้รับความคุ้มครองที่จะแตกต่างกันไป กล่าวคือ

การกำหนดวันเวลาในการทำงาน ค่าตอบแทนในการทำงาน การได้รับสวัสดิการ ได้รับค่าชดเชยในกรณีการถูกเลิกจ้างจะมีความเหลื่อมล้ำและแตกต่างกันออกไปเพราะไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2541 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดให้การเรียกร้องหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ในกรณีดังนี้

1. การใช้แรงงานทั่วไป

การใช้แรงงานทั่วไปไม่ว่าจะเป็นการทำงานตามปกติ ที่หมายถึง การกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานในแต่ละวันของลูกจ้าง ซึ่งวันหนึ่งต้องไม่เกินแปดชั่วโมง การทำงานล่วงเวลาในวันทำงาน การทำงานในวันหยุด นายจ้างต้องจัดให้มีเวลาพักระหว่างการทำงานให้แก่ลูกจ้าง รวมทั้งให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำปีตามวันหยุดตามประเพณีและวันหยุดพักผ่อนตามประเพณี และกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง ลาเพื่อทำหมั้นและลาเนื่องจากการทำหมั้น ลาเพื่อกิจธุระ ลาเพื่อรับราชการทหาร ลาเพื่อการฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถและลาเพื่อคลอดบุตร

2. ค่าตอบแทนในการทำงาน

ค่าตอบแทนในการทำงาน ได้แก่ ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด

การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน ในกรณีที่งานมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน โดยให้นายจ้างกำหนดค่าตอบแทนในการทำงานดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิง

การทำงานในวันหยุดของลูกจ้าง กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานสำหรับวันหยุด ไม่ว่าจะเป็นวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณีและวันหยุดพักผ่อนประจำปี¹²⁹

ในกรณีที่ลูกจ้างลาป่วย ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันลาป่วย ในอัตราค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวันทำงาน และกรณีที่ลูกจ้างใช้สิทธิลาทำหมั้น นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันลาวันนั้นด้วย¹³⁰

กรณีที่ลูกจ้างลาเพื่อรับราชการทหาร ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง เท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินหกสิบวัน¹³¹

ในกรณีที่ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงลาเพื่อคลอดบุตร ให้นายจ้าง ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ไม่เกินสี่สิบห้าวัน¹³²

และในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาในวันทำงานให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างในอัตราไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำ หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย¹³³

3. ลูกจ้างมีสิทธิได้รับสวัสดิการ

4. ลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยไม่ว่าในกรณีที่นายจ้างเลิกจ้าง กรณีที่นายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้ง ณ สถานที่อื่น และกรณีที่นายจ้างจะเลิกจ้างลูกจ้างเพราะนายจ้างปรับปรุงหน่วยงาน กระบวนการผลิต การจำหน่ายหรือการบริการ

5. ให้มีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อเป็นทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงานหรือตายหรือในกรณีอื่นที่กำหนดโดยคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

¹²⁹ มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

¹³⁰ มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

¹³¹ มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

¹³² มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

¹³³ มาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

นอกจากนี้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในเรื่องการเจรจารวมกลุ่มต่อรอง ทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมากเพียงพอ เพราะการแสดงความคิดเห็นนั้นอาจส่งผลต่อการประเมินในการต่อสัญญาจ้างกับสถาบันอุดมศึกษาได้ กล่าวคือ

กฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อกันระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เพื่อให้สามารถเจรจาทอรองและทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่และผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองฝ่าย¹³⁴ โดยมีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างให้ทำเป็นหนังสือ ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียด กล่าวคือ เงื่อนไขการจ้างงานหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้าง การยื่นเรื่องร้องทุกข์ของลูกจ้าง และการแก้ไขเพิ่มเติมหรือการต่ออายุข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โดยข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับภายในระยะเวลาที่นายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกัน

ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทแรงงานขึ้น ซึ่งเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอันเกี่ยวกับสภาพการจ้างให้มีการเจรจาระหว่างกัน ทั้งนี้ ลูกจ้างสามารถนัดหยุดงานได้หากเป็นกรณีที่มีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นเท่านั้น ซึ่งลูกจ้างสามารถมีการเจรจาและรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงานเพื่อก่อให้เกิดข้อเรียกร้องและประโยชน์สูงสุดแก่ลูกจ้าง

อย่างไรก็ตามการเจรจาทอรองและการรวมกลุ่มกันของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ทำให้ไม่มีมาตรการที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะปรึกษาหารือ เจริญร่วมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องการคุ้มครองการทำงานและสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่อาจถูกเอาเปรียบได้จากสถาบันอุดมศึกษาเหมือนเช่นลูกจ้างที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์

3.2.3 พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ได้ถูกบัญญัติขึ้นมาเนื่องจากระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ให้อำนาจรัฐต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำทุกปี โดยไม่มีการกันเงินสำรองไว้ล่วงหน้าสำหรับจ่ายบำเหน็จบำนาญในอนาคตนั้น ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศในปัจจุบันทำให้ไม่อาจวางแผนเชิงบริหารการเงินการคลังของประเทศในระยะยาวและไม่อาจวางแผนพัฒนาบุคลากรของรัฐได้ จึงควรมีการปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการดังกล่าวโดยจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญ

¹³⁴ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 17 (กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2554), หน้า 225.

ข้าราชการชั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ และเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ และจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกของกองทุน รวมทั้งให้เป็นสถาบันเงินออมที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ และการส่งเสริมการลงทุนอันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมอีกด้วย¹³⁵

เมื่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่ได้เป็นบุคคลที่จะอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามที่ได้มีการกล่าวมาในบทที่สอง อันเกี่ยวกับประเภทสมาชิกที่สามารถเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องความมั่นคงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการหลังการเกษียณอายุเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนหลังการเกษียณอายุ ซึ่งไม่เหมือนกับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนหลังการเกษียณอายุราชการ

สิทธิประโยชน์ที่สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะได้รับมีดังนี้ กล่าวคือ

บุคคลที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญบำเหน็จดำรงชีพ และบำเหน็จตกทอดโดยให้จ่ายจากเงินงบประมาณ สำหรับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าวให้จ่ายจากกองทุน¹³⁶ ซึ่งการเป็นสมาชิกรับมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ต้องเป็นผู้ที่เข้ารับราชการตั้งแต่บทบัญญัติในหมวด 3 สมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิกใช้บังคับและผู้ซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 นี้ตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวด 3 สมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิกใช้บังคับ อีกทั้งมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ข้าราชการที่รับราชการก่อนมีพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือข้าราชการซึ่งออกจากราชการไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การส่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับและกลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับจะสมัครเป็นสมาชิกก็ได้

การได้รับบำเหน็จ บำนาญ บำเหน็จตกทอดของสมาชิกตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 นั้นมีรายละเอียดดังนี้

¹³⁵ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539, ราชกิจจานุเบกษา 113 ตอนที่ 42 ก (27 กันยายน 2539).

¹³⁶ มาตรา 37 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556

มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 กำหนดให้สมาชิกที่มีเวลาราชการตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่ไม่ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ให้มีสิทธิรับบำเหน็จ ส่วนสมาชิกตามมาตรา 35 ดังกล่าวข้างต้นที่มีเวลาราชการตั้งแต่ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไปให้มีสิทธิได้รับบำนาญ บำเหน็จ เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว เว้นแต่ว่าจะเลือกรับบำเหน็จแทน และสมาชิกตามมาตรา 36 นั้นมีเวลาราชการตั้งแต่ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไปให้มีสิทธิได้รับบำนาญ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว เว้นแต่จะเลือกรับบำเหน็จแทน

อย่างไรก็ตาม นอกจากการได้รับบำเหน็จบำนาญของสมาชิกดังกล่าวข้างต้นแล้ว สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย กล่าวคือ

1. เหตุทุพพลภาพ มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้จ่ายให้แก่สมาชิกที่ออกจากราชการเพราะเจ็บป่วยทุพพลภาพ ซึ่งแพทย์ที่ทางราชการรับรองได้ตรวจและแสดงความเห็นว่าไม่สามารถที่จะรับราชการในตำแหน่งที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อยู่

2. เหตุทดแทน ให้จ่ายให้แก่สมาชิกที่ออกจากราชการเพราะทางราชการยกเลิกหรือยุบตำแหน่งหรือมีคำสั่งให้ออกโดยไม่มีความผิดหรือทหารซึ่งออกจากกองหนุนเบี้ยหวัด ตามที่กำหนดในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

3. เหตุสูงอายุ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 กำหนดให้จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์หรือลาออกเมื่อมีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์

การได้รับบำเหน็จและการคำนวณบำนาญจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ การได้รับบำเหน็จของสมาชิกจะคำนวณจากอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยเวลาราชการ ส่วนการคำนวณบำนาญให้คำนวณจากอัตราเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้ายคูณด้วยเวลาราชการ หาดด้วยห้าสิบ แต่ต้องไม่เกินร้อยละเจ็ดสิบของอัตราเงินเดือนเฉลี่ยหกสิบเดือนสุดท้าย โดยมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 กำหนดให้สิทธิในการรับบำนาญของสมาชิกนั้นเริ่มมีตั้งแต่เมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงจนกระทั่งผู้นั้นถึงแก่ความตาย

ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดถึงแก่ความตายในระหว่างรับราชการและความตายนั้นมิได้เกิดขึ้นเนื่องจากการประพฤติดุร้ายแรงของตนเอง หรือในกรณีที่ผู้รับบำนาญถึงแก่ความตาย ให้จ่ายบำเหน็จตกทอดแก่ทายาทของสมาชิกหรือผู้รับบำนาญ กล่าวคือ บำเหน็จตกทอดที่จ่ายให้แก่ทายาทของสมาชิกให้คำนวณจากอัตราเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยเวลาราชการของผู้ตาย ส่วนบำเหน็จตกทอดที่จ่ายให้แก่ทายาทของผู้รับบำนาญให้จ่ายสามสิบเท่าของอัตราบำนาญที่ผู้ตายมีสิทธิได้รับและในกรณีที่ได้มีการรับบำเหน็จดำรงชีพไปแล้ว เมื่อผู้รับบำนาญถึงแก่ความตายการจ่ายเงินบำเหน็จตก

ทอดตามที่กล่าวมาแล้วนั้น ให้หักเงินออกจากบำเหน็จตกทอดที่จะได้รับเท่ากับเงินบำเหน็จดำรงชีพเสียก่อน¹³⁷

การนับเวลาราชการเพื่อให้เกิดสิทธิรับบำเหน็จบำนาญให้นับจำนวนปี เศษของปีถ้าถึงครึ่งปีให้นับเป็นหนึ่งปี

การนับเวลาราชการเพื่อกำหนดจำนวนบำเหน็จบำนาญให้นับจำนวนปีรวมทั้งเศษของปีด้วยการนับเศษของปีซึ่งเป็นเดือนหรือวันให้คำนวณตามวิธีการจ่ายเงินเดือนและให้นับสิบสองเดือนเป็นหนึ่งปี สำหรับจำนวนวันถ้ามีรวมกันหลายระยะให้นับสามสิบวันเป็นหนึ่งเดือน¹³⁸

สำหรับการได้รับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินนั้น ผู้เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญที่จะได้รับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินจะต้องเป็นสมาชิกที่ได้ส่งเงินสะสมเข้ากองทุน¹³⁹

เพราะฉะนั้นการมีกองทุนบำเหน็จบำนาญจึงเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งให้แก่สมาชิกของกองทุนเมื่อออกจากราชการ โดยสมาชิกจะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวเป็นบำเหน็จ บำนาญ เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินนั้นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายได้กำหนดไว้

อย่างไรก็ตามปัจจุบันได้มีการให้สิทธิแก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการสามารถกลับไปใช้รับบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 พ.ศ. 2557 ได้ก็ตาม แต่ไม่ได้มีการบัญญัติให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

เพราะฉะนั้นสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์มากเพียงพอโดยเฉพาะหลังการเกษียณอายุการทำงาน ซึ่งจะทำให้การทำงานในตำแหน่งดังกล่าวไม่มีความมั่นคงและก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนสายงานเกิดขึ้น

¹³⁷ มาตรา 65 วรรคสอง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556

¹³⁸ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

¹³⁹ มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

บทที่ 4

ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

ในบทนี้จะเป็นการนำแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในบทที่ 2 และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในต่างประเทศและประเทศไทยในบทที่ 3 ตามที่ได้ศึกษามาทำการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

ปัญหานั้นเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีปัญหามากขึ้นจากการเพิ่มจำนวนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา และการลดจำนวนลงของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา¹⁴⁰ เนื่องจากก่อนเดือนตุลาคม พ.ศ. 2542 สถาบันอุดมศึกษาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการ ซึ่งทำให้การบริหารงานด้านต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานด้านบุคคล การบริหารงานด้านวิชาการและการบริหารงานด้านทรัพย์สินและงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามรูปแบบของการบริหารงานในส่วนราชการ เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเป็นการบริการสาธารณะอื่นๆ ทางด้านการศึกษาที่รัฐจะต้องจัดให้มีขึ้นอันเป็นหนึ่งในภารกิจของรัฐเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทำให้การบริหารงานด้านต่างๆ เหล่านั้นไม่มีความคล่องตัวเพราะต้องยึดโยงกับส่วนราชการ การตัดสินใจในเรื่องเร่งด่วนจึงมีความล่าช้าเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องรอการสั่งการในรูปแบบการบังคับบัญชาจากส่วนราชการจึงจะสามารถดำเนินการหรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสถาบันอุดมศึกษาได้

¹⁴⁰ จำนวนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา 100,156 คน คิดเป็นร้อยละ 54.63 ของจำนวนบุคลากรสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดและจำนวนข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา 29,466 คน คิดเป็นร้อยละ 16.07 ของจำนวนบุคลากรสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมด ตามตารางที่ 4.1

เมื่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการไม่มีความคล่องตัว จึงก่อให้เกิดแนวความคิดที่ต้องการให้การบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษามีความคล่องตัวและมีอิสระ โดยไม่ต้องรอการสั่งการจากส่วนราชการอีกต่อไป โดยให้เป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวไม่ได้รับความเห็นชอบ จนกระทั่งมีแผนการอุดมศึกษาระยะยาว 15 ปี ตั้งแต่ พ.ศ. 2533 ถึง พ.ศ. 2547 ที่ต้องการให้สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระ คล่องตัว มีประสิทธิภาพและความเป็นเลิศทางวิชาการ ทำให้สถาบันอุดมศึกษาไม่ใช่อำนาจในส่วนราชการอีกต่อไป

ในปี พ.ศ. 2540 ไทยได้ประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะทางการเงินและการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก จึงทำให้ต้องลดงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐลง โดยตัวแปรที่สำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐ คือ ข้าราชการ ทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นต้องการที่จะลดจำนวนข้าราชการลง ส่งผลให้แนวความคิดที่ต้องการให้สถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการกลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความพร้อมในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบให้มาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐก่อน เพื่อให้การบริหารจัดการตนเองเกิดความคล่องตัว โดยรัฐเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายกลางให้สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งนำไปปฏิบัติและมีอำนาจเพียงการกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น¹⁴¹ ทำให้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) จัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการจ้างพนักงานทดแทนเท่ากับจำนวนอัตราข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่เกษียณอายุในปีงบประมาณนั้นๆ จนกว่ามหาวิทยาลัยหรือสถาบันต่างๆ จะเปลี่ยนไปเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในปี พ.ศ. 2545 ทั้งนี้ การจัดสรรงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างพนักงานทดแทนอัตราข้าราชการที่เกษียณอายุในแต่ละปีดังกล่าว ให้จัดสรรเพิ่มขึ้นจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของข้าราชการที่เกษียณอายุในแต่ละปีดังกล่าว ให้จัดสรรเพิ่มขึ้นจากอัตราเงินเดือนของข้าราชการในตำแหน่งที่เกษียณอายุในปีนั้นๆ กล่าวคือ เพิ่มขึ้น 1.7 เท่าจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุข้าราชการสำหรับการจัดสรรงบประมาณทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สาย ก. และเพิ่มขึ้น 1.5 เท่าจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุข้าราชการ สำหรับการจัดสรรงบประมาณทดแทนอัตราข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสาย ข.และสาย ค.¹⁴²

¹⁴¹ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, **หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล**, หน้า 5.

¹⁴² มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2542 เรื่อง ผลการดำเนินการของคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ (คปร.) เกี่ยวกับอัตราที่ยุบเลิกจากผลการเกษียณอายุปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีรับรองตามที่รองนายกรัฐมนตรี

จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงส่งผลให้เกิดแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนสถานะมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาและค่าตอบแทนที่ได้รับนั้นยังเป็นการจูงใจให้บุคคลภายนอกที่เป็นคนเก่ง คนดี มีความสามารถเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสถาบันอุดมศึกษาอีกด้วย อีกทั้งทำให้สถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการได้เปลี่ยนมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวต่อการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาและมีพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งเป็นของตนเอง โดยในสถาบันอุดมศึกษาจะมีสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งความคล่องตัวและความอิสระดังกล่าวจะทำให้สถาบันอุดมศึกษานั้นๆ มุ่งสู่ความเป็นเลิศทางด้านวิชาการและเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของสถาบันอุดมศึกษา¹⁴³

อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐส่งผลต่อการบริหารงานด้านบุคคลเป็นอย่างมาก เพราะว่าแต่เดิมบุคลากรที่ทำงานในสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา จึงทำให้สิทธิประโยชน์ที่ได้รับเป็นไปตามที่รัฐกำหนด ไม่ว่าจะเป็นค่าตอบแทน สวัสดิการ การรักษาพยาบาล การลาศึกษาต่อ การได้รับบำเหน็จ บำนาญและประโยชน์อื่นๆ ซึ่งเมื่อสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการกลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ทำให้สถานะบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษาเปลี่ยนไปเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา โดยมีการจ้างงานเป็นสัญญาจ้างและต้องมีการต่ออายุการจ้างงานจากการประเมินของผู้บริหารในสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นๆ ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาควรได้รับนั้นมีความแตกต่างจากข้าราชการเป็นอย่างมาก ซึ่งไม่เป็นไปตามที่มีการจูงใจให้คนดี คนเก่งเข้ามาทำงานใน

¹⁴³ วิจิตร ศรีสอาน, *เรื่องเดิม*, หน้า 10-11.

หน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาไทยจึงกำหนดไว้ 4 ประการ

1. การถ่ายทอดความรู้ หมายถึง การสอนวิชาต่างๆ เพื่อพัฒนาสังคมให้มีความรู้และทักษะในวิชาการและวิชาชีพขั้นสูง
2. การแสวงหาความรู้ใหม่ หมายถึง การวิจัยและพัฒนาเพื่อค้นคว้าหาความรู้และเทคโนโลยีที่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตในสังคม
3. การช่วยเหลืออำนวยความสะดวก แก่สังคม หมายถึง การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การขึ้นาสังคมและการวิพากษ์วิจารณ์
4. การส่งเสริมและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม หมายถึง การศึกษาเพื่อให้เข้าใจตนเอง เข้าใจภูมิปัญญาไทยอันเป็นมรดกทางวัฒนธรรม เพื่อการอนุรักษ์ ส่งเสริมและทะนุบำรุงให้เจริญควบคู่กันไปกับสังคม

สถาบันอุดมศึกษา จึงส่งผลกระทบต่อการทำงานและความมั่นคงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ทำให้บุคลากรไม่ผูกพันกับองค์กรเพียงเพราะการได้รับสิทธิประโยชน์ที่น้อยกว่า ไม่เห็นถึงความยั่งยืนในการดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ จนในที่สุดทำให้เกิดปัญหาสมองไหลมีการเปลี่ยนสายงานเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อการศึกษาของไทย

ปัญหาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ เกิดขึ้นมาเนื่องจากการจ้างงานที่ต้องมีการประเมิน เมื่อผ่านเกณฑ์การประเมินจึงจะได้ต่อสัญญาจ้าง ซึ่งทำให้การดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่มีความมั่นคง พร้อมทั้งในพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งได้มีการกำหนดว่า

ให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการ
คุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานในสถาบัน
อุดมศึกษาต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ใน
กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

จากการกำหนดดังกล่าว แม้ว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะได้รับการจ้างงานเป็นสัญญาจ้าง แต่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเหล่านั้นไม่ได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองจากกฎหมายแรงงาน คงมีสิทธิตามประกันสังคมเท่านั้น ดังนั้น เมื่อการวางระบบของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารงาน จึงทำให้ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ อันเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการควรได้รับจะเป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนด กล่าวคือ หากเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีขนาดใหญ่และมีรายได้มากจะมีการให้สิทธิประโยชน์แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมากกว่าหรือเท่ากับที่มีกำหนดโดยรัฐ คือ มากกว่าหรือเท่ากับ 1.7 เท่าจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุข้าราชการปัจจุบัน อย่างไรก็ตามหากเป็นสถาบันอุดมศึกษาที่มีขนาดเล็กไม่มีแหล่งเงินได้มากเพียงพอต่อการให้สิทธิประโยชน์แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ อาจทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเหล่านั้นไม่ได้รับเท่ากับที่รัฐกำหนด คือ ไม่ได้รับหรือได้รับน้อยกว่า 1.7 เท่าจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุข้าราชการปัจจุบัน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในการกำหนดสิทธิประโยชน์ให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาที่มีขนาดเล็กจำเป็นต้องหักเงินส่วนหนึ่งเพื่อนำไปใช้ในการบริหารงานหรือหักเพื่อเก็บไว้ให้เป็นสวัสดิการแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการต่อไป แต่สิ่งหนึ่งที่จะแสดงถึงความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งและการดำรงชีวิตของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่ไม่

ต้องมีความกังวล คือ การมีสวัสดิการหลังการเกษียณอายุที่จะเข้ามาทำให้การดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบการได้รับสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการได้รับนั้นจะมีความแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ

ในกรณีของข้าราชการ จะมีระบบประกันสุขภาพที่คุ้มครองบุคคลในครอบครัว ไม่ว่าจะเป็นบิดา มารดา คู่สมรสและบุตร โดยมีระยะการคุ้มครองตลอดชีวิตและใช้บริการสถานพยาบาลในหน่วยบริการของรัฐทุกแห่ง รวมถึงแหล่งเงินในการประกันสุขภาพดังกล่าวของข้าราชการมาจากงบประมาณแผ่นดิน และมีกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยจะมีการกักเงินไว้เพื่อจ่ายเป็นเงินสะสม เงินสมทบ เงินชดเชยและเงินประเดิมให้แก่ข้าราชการที่เข้าเป็นสมาชิกของกองทุน คือ ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งใหม่ที่เข้ารับราชการหลังกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีผลใช้บังคับ คือ ตั้งแต่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2540 และข้าราชการที่บรรจุก่อน 27 มีนาคม พ.ศ. 2540 ที่สมัครใจเข้าเป็นสมาชิก เมื่อมีการออกจากงานหรือการเกษียณอายุ

ในกรณีของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันข้าราชการในส่วนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเว้นเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ซึ่งข้าราชการในส่วนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ได้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกองทุนที่เข้ามาดูแลด้านสุขภาพ คือ กองทุนรักษาพยาบาลส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการประกันสุขภาพให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งคุ้มครองบุคคลในครอบครัวของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นบิดา มารดา คู่สมรสและบุตร และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยการระดมเงินทุนจากราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อนำมาจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นทุกคนเมื่อมีการออกจากงานหรือการเกษียณอายุ

ส่วนในกรณีของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้น การได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ จะเป็นไปตามที่สถาบันอุดมศึกษาที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการแต่ละคนสังกัดอยู่ ซึ่งจะมีความแตกต่างกันออกไป แต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกัน คือ การได้รับสิทธิประโยชน์ในการดูแลสุขภาพจากประกันสังคมเพียงอย่างเดียว กล่าวคือ ประกันสังคมนั้นจะคุ้มครองเฉพาะผู้ที่ประกันตนเท่านั้น โดยนายจ้างและลูกจ้างจะเป็นผู้ที่จ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมซึ่งจะได้รับสิทธิตามที่กำหนดในประกันสังคมและไม่คุ้มครองบุคคลในครอบครัวของผู้ประกันตน ไม่ว่าจะเป็นบิดา มารดา คู่สมรสและบุตร และบางสถาบันอุดมศึกษาได้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพขึ้นเพื่อเก็บออมเงินและเป็นสวัสดิการให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในการเกษียณอายุ โดยจะพบว่าสถาบันอุดมศึกษาที่มีขนาดเล็กอาจจะต้องตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพร่วมกับหน่วยงานอื่นหรือไม่มีการตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของตน

จากปัญหาดังกล่าวจึงส่งผลให้ในปัจจุบันพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเกิดข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนมากขึ้น เพื่อให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเหล่านี้มีความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิต ไม่ต้องเกิดความกังวลในการปฏิบัติงาน เพียงเพราะการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับมีความแตกต่างจากข้าราชการเป็นอย่างมากหรือแม้กระทั่งมีความแตกต่างจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นจนดูเหมือนว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเป็นเพียงบุคคลชั้นสองในสังคมที่ไม่ได้รับการเหลียวแลและไม่เป็นไปตามที่รัฐได้มีการมุ่งใจในการให้สิทธิประโยชน์ตอบแทนที่สูงกว่าการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา เพราะคุณภาพของการอุดมศึกษาไทยจะดีได้ส่วนหนึ่งต้องขึ้นอยู่กับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการด้วยที่จะเข้ามาเป็นผู้ที่ถ่ายทอดความรู้ให้แก่บัณฑิตเพื่อนำไปประกอบอาชีพและพัฒนาประเทศต่อไป เพราะการศึกษาถือว่าเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการพัฒนาทุกด้าน หากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการยังไม่ได้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์มากเพียงพอจะทำให้เกิดการเปลี่ยนสายงานและไม่มีบุคคลใดอยากเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการอุดมศึกษาไทย

ตารางที่ 4.1 จำนวนบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาจำแนกตามประเภทของบุคลากรและประเภทสถาบันอุดมศึกษา

สถาบันอุดมศึกษา	ประเภทของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา (หน่วย : คน)						รวม
	ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	พนักงานมหาวิทยาลัย	พนักงานราชการ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	อื่นๆ	
1. สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ (16 แห่ง)	15,590	30,275	803	4,923	15,387	2,145	69,123 (37.70%)
2. สถาบันอุดมศึกษาในกำกับ (13 แห่ง)	4,767	46,234	43	7,073	10,724	173	69,014 (37.64%)
3. มหาวิทยาลัยราชภัฏ (40 แห่ง)	4,853	18,525	961	1,120	5,192	160	30,811 (16.81%)
4. มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล (9 แห่ง)	4,256	5,122	395	693	3,876	45	14,387 (7.85%)
รวม	29,466	100,156	2,202	13,809	35,179	2,523	183,335
สถาบันอุดมศึกษา (77 แห่ง)	(16.07%)	(54.63%)	(1.20%)	(7.53%)	(19.19%)	(1.38%)	(100%)

หมายเหตุ: 1. ไม่ได้รับข้อมูลจากสถาบันอุดมศึกษา 1 แห่ง คือ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
 2. “พนักงานมหาวิทยาลัย” และ “ลูกจ้างชั่วคราว” เฉพาะที่จ้างด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินรายได้มหาวิทยาลัย
 3. บุคลากรประเภท “อื่นๆ” ประกอบด้วย ลูกจ้างชั่วคราวโครงการลูกจ้างชั่วคราวต่างประเทศ พนักงานหน่วยในกำกับพนักงานวิสามัญลูกจ้างชาวต่างประเทศผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ (เงิน

รายได้) ผู้มีความรู้ความสามารถพิเศษ ผู้เกษียณอายุราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัย (งบจัดสรรจากรัฐบาล)

: ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2557

4.2 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเกิดขึ้นมาเนื่องจากการเปลี่ยนสถานภาพจากเดิมที่เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษามาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงทำให้สูญเสียความมั่นคง สิทธิและเสรีภาพทางวิชาการ เพราะพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะถูกจ้างทำงานเป็นอัตราจ้างโดยการทำสัญญาจ้าง มีการประเมินในการต่อสัญญาจ้างตามระยะเวลาที่ถูกกำหนดไว้โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งไม่เหมือนกับระบบราชการที่เมื่อได้รับการบรรจุแล้วจะดำรงตำแหน่งจนกว่าเกษียณอายุและไม่มีการประเมินการต่ออายุการทำงาน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้วัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบสถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ คือ ต้องการดึงดูดคนดี คนเก่ง มีความสามารถให้เข้ามาทำงานในสถาบันอุดมศึกษาและเป็นการจูงใจให้บุคลากรทางการศึกษามีการพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา แต่สิ่งที่ได้รับกลับทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่ยอมเข้ามาทำงานในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบกับบุคลากรที่เป็นคนดี คนเก่งของสถาบันอุดมศึกษาอยู่แล้วนั้นมีความต้องการที่จะเปลี่ยนสายงาน อันเนื่องมาจากค่าตอบแทนที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการควรได้รับไม่เป็นไปตามที่ได้มีการจูงใจไว้แต่แรก กล่าวคือ 1.7 เท่าจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุข้าราชการปัจจุบันและการปรับเงินเดือนของรัฐที่ปรับให้แก่ข้าราชการไม่ครอบคลุมถึงการปรับเงินเดือนให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ รวมถึงสิทธิและผลประโยชน์ตอบแทนที่ตอนแรกได้กำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องได้รับสิทธิประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าระบบราชการ¹⁴⁴ อย่างไรก็ตามมีเพียงการให้สิทธิประกันสังคมแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในบางสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น จากสาเหตุดังกล่าวจึงเป็นเหตุให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่มีความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตมากเพียงพอเมื่อเทียบกับสิทธิประโยชน์ตอบแทนที่ข้าราชการได้รับ

¹⁴⁴ สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล, หน้า 14-16.

แม้ว่าในปัจจุบันบางสถาบันอุดมศึกษายังมีบุคลากรที่ดำรงตำแหน่งในสถาบันอุดมศึกษาอยู่ 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งต่อไปในอนาคตสถาบันอุดมศึกษาทั้งหมดของไทยจะไม่มีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาดำรงตำแหน่งอยู่ แต่มีเพียงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้นที่นับวันยิ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้น ประกอบกับยังมีสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งที่ยังไม่ได้เปลี่ยนมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ แต่การบรรจุบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งในสถาบันอุดมศึกษานั้นมีสถานะเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา จึงทำให้การดำรงตำแหน่งของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐกับสถาบันอุดมศึกษาที่ยังคงอยู่ในส่วนราชการไม่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นการได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการควรได้รับจึงเหมือนกันไปด้วย กล่าวคือ การได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาและแตกต่างกันออกไปในสถาบันอุดมศึกษาเดียวกัน เพราะว่าสถาบันอุดมศึกษาที่มีขนาดใหญ่และมีทรัพยากรมากเพียงพอจะมีการให้ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของตนได้อย่างเต็มที่ ส่วนสถาบันอุดมศึกษาที่มีขนาดเล็กจะไม่มีทรัพยากรมากพอที่จะให้ค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเท่าที่ควร ประกอบกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ เองจะได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่ไม่เท่ากันในสถาบันอุดมศึกษาของตน เนื่องจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการบางคนจะได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณที่ภาครัฐได้จัดสรรมาให้แก่สถาบันอุดมศึกษา ส่วนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งจะได้รับค่าตอบแทนจากเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งตรงนี้ถือว่าส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่ได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตามเงินรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา เพราะว่าหากสถาบันอุดมศึกษาไม่มีเงินรายได้มากพอจะส่งผลให้การจ่ายค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการคนนั้นจะได้รับอาจจะได้รับเพียงเล็กน้อยหรืออาจไม่ได้รับเลยจากเดิมที่ต้องได้รับ 1.7 เท่าจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุข้าราชการปัจจุบัน ซึ่งทำให้เกิดข้อจำกัดในสถาบันอุดมศึกษาที่มีขนาดเล็กที่ไม่มีเงินสำรองจ่ายหรือจ่ายไปแล้วอาจเกิดปัญหาต่อการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ ตามมา โดย 1.7 เท่าจากอัตราเงินเดือนแรกบรรจุข้าราชการปัจจุบันดังกล่าวได้รวมสิทธิประโยชน์อันเป็นสวัสดิการที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะได้รับ เพราะว่าหากเป็นข้าราชการจะไม่ได้รับเงิน 1.7 เท่าดังกล่าว แต่จะได้รับเป็นสวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ เช่น การรักษาพยาบาล การลาศึกษาต่อ การทำธุรกรรมทางการเงิน การค้าประกันและรวมถึงการได้รับบำเหน็จบำนาญหลังการเกษียณอายุของข้าราชการ เป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับเหมือนเช่นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

การทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการจะมีความมั่นคง ไม่ต้องกังวลต่อความมั่นคงของตนเอง ครอบครัวและการดำรงชีวิตย่อมขึ้นอยู่กับสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชาการจะได้รับโดยเฉพาะการได้รับสิทธิประโยชน์เมื่อเกษียณอายุการทำงาน แม้ว่าในปัจจุบันจะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ที่สภาสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งจะกำหนดก็ตาม ซึ่งความมั่นคงและความต้องการในชีวิตของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสาขาวิชานั้นเปรียบเสมือนกับความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์¹⁴⁵ ที่ต้องการปัจจัย 4 ในการดำรงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยและยารักษาโรค และนอกเหนือจากปัจจัยสี่ดังกล่าว มนุษย์ยังต้องการความปลอดภัย ความมั่นคงในการทำงาน การมีส่วนร่วม การยอมรับนับถือและการพัฒนาตนเอง¹⁴⁶ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือว่ามีผลอย่างยิ่งต่อการดำรงชีวิต โดยเมื่อพิจารณาตามความเข้าใจของผู้เขียนจึงกล่าวได้ว่า “สิทธิประโยชน์” หมายถึง สิ่งที่บุคคลจะได้รับการคุ้มครองเพื่อให้บรรลุถึงความต้องการของตน

เพราะฉะนั้นความมุ่งหมายของบุคคลอันเกี่ยวกับการทำงาน คือ การได้รับสวัสดิการที่ดี เพื่อให้บุคคลที่ทำงานมีความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิต ซึ่งสวัสดิการจะเข้ามาเอื้ออำนวยให้พนักงานมีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย¹⁴⁷

เมื่อการกำหนดสิทธิประโยชน์มีความเหลื่อมล้ำกันมาก สิทธิมนุษยชนจึงมีบทบาทที่สำคัญในการเข้ามาลดความเหลื่อมล้ำเพื่อกำหนดสิทธิประโยชน์อันเป็นสวัสดิการให้แก่คนทำงาน ซึ่งสิทธิมนุษยชนนั้นมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามไว้ ดังนี้

“สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

จึงสรุปได้ว่า สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิที่ได้มีการรับรองหรือมีการคุ้มครองไว้ในกฎหมายเพื่อแสดงถึงความเป็นมนุษย์ การมีสิทธิและเสรีภาพของแต่ละบุคคลและรวมถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกัน

เพราะฉะนั้นหลักเกณฑ์ในเรื่องการทำงานและการได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งความสำคัญดังกล่าวนี้ส่งผลให้องค์การสหประชาชาติได้เข้ามากำหนดหลักเกณฑ์อันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อลดความเหลื่อมล้ำของบุคคลแต่ละคนลง โดยในการ

¹⁴⁵ ระพีพรรณ คำหอม, *เรื่องเดิม*, หน้า 82.

¹⁴⁶ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 26.

¹⁴⁷ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 1143.

ทำงานนั้นได้กำหนดสิทธิประโยชน์ กล่าวคือ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน สำหรับงานที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด¹⁴⁸ มีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการประกันความเป็นอยู่อันควรค่าแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์สำหรับตนเองและครอบครัว และหากจำเป็นก็จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติมด้วย¹⁴⁹ มีสิทธิที่จะจัดตั้งและที่จะเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อควบคุมครองผลประโยชน์ของตน¹⁵⁰ มีสิทธิในการพักผ่อนและการผ่อนคลายยามว่าง รวมทั้งจำกัดเวลาทำงานตามสมควร และวันหยุดเป็นครั้งคราวโดยได้รับค่าจ้าง¹⁵¹ และมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและของครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพทางการแพทย์ และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกันยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ หมดอายุ หรือปราศจากการดำรงชีพอื่นในสภาวะแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตน¹⁵²

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนจะพบว่า การทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้นต้องการความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวเหมือนเช่นที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้เป็นมาตรฐานให้แก่ประเทศที่เป็นสมาชิกลงไปปฏิบัติ ซึ่งไทยเองก็เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเช่นเดียวกัน โดยหากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการนั้นไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ให้เพียงพอจะก่อให้เกิดปัญหาในการขาดกำลังใจในการทำงานจนนำมาสู่การหยุดพัฒนาตนเองในสายงานของตน ซึ่งจะส่งผลกระทบให้พนักงานเหล่านี้เปลี่ยนสายงานไปทำงานในสายงานอื่นที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์มากกว่าการเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ โดยจะทำให้คุณภาพการศึกษาของไทยที่ต้องการความเป็นเลิศทางวิชาการเป็นเพียงเรื่องในอุดมคติที่คิดได้แต่ไม่สามารถลงมือปฏิบัติได้ เพราะพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการถือว่าเป็นรากฐานหนึ่งที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการอุดมศึกษาของไทย เมื่อพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการถูกละเลยในเรื่องการคุ้มครองสิทธิประโยชน์จึงเปรียบเสมือนกับผู้ป่วยที่ไม่ได้รับการรักษาอย่างถูกต้อง ซึ่งสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการควรจะได้รับจะเข้ามากำหนดความเป็นธรรมทางสังคม¹⁵³ ให้แก่

¹⁴⁸ ข้อ 23 (2) แห่งปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

¹⁴⁹ ข้อ 23 (3) แห่งปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

¹⁵⁰ ข้อ 23 (4) แห่งปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

¹⁵¹ ข้อ 24 แห่งปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

¹⁵² ข้อ 25 (1) แห่งปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

¹⁵³ ระพีพรรณ คำหอม, *เรื่องเดิม*, หน้า 92-93.

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและก่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์¹⁵⁴ ในการทำงานและการดำรงชีวิตซึ่งจะนำมาสู่การจูงใจ¹⁵⁵ ให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีความตั้งใจในการทำงานและจูงใจให้บุคคลที่เป็นคนดี คนเก่ง มีความสามารถเข้ามาทำงานในสถาบันอุดมศึกษามากยิ่งขึ้น โดยสิ่งที่จะเข้ามาจูงใจให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในการทำงานนั้น คือ สิทธิประโยชน์ ซึ่งสิทธิประโยชน์นั้นถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะเป็นสิ่งที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะได้รับนอกจากเงินเดือนของตนเอง จากปัญหาจะเห็นว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีการเรียกร้องสิทธิประโยชน์เพื่อทำให้เกิดความมั่นคงแก่ตนเองและครอบครัวของตนเป็นอย่างมาก

เมื่อพิจารณาจากสถาบันอุดมศึกษาในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ จะพบว่าสถาบันอุดมศึกษาของทั้งสามประเทศมีความเป็นอิสระจากระบบราชการ เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษานั้นจะสามารถบริหารจัดการเรื่องภายในของสถาบันอุดมศึกษาได้เอง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการบริหารงานบุคคล การบริหารงานด้านวิชาการและการบริหารงานด้านงบประมาณและทรัพย์สิน จึงส่งผลให้สถาบันอุดมศึกษาของทั้งสามประเทศมีความเป็นเลิศทางด้านวิชาการและเป็นไปตามเจตนารมณ์สากลของการอุดมศึกษา

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส รูปแบบการอุดมศึกษานั้นจะเป็นองค์การมหาชนที่มีความเป็นอิสระและเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ไม่อยู่ภายใต้ระบบราชการจึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาได้เอง จึงก่อให้เกิดความอิสระในการจัดองค์กร การบริหารงานในด้านต่างๆ¹⁵⁶ ซึ่งความอิสระในการบริหารงานเหล่านี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญยิ่งของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อที่จะบริหารงานได้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

ส่วนในเรื่องการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่สถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ให้แก่บุคลากรของสถาบันอุดมศึกษานั้นจะพบว่า แม้ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นอิสระ แต่การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้แก่บุคลากรนั้นจะมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้แก่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาโดยเฉพาะเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา กล่าวคือ แม้ว่าบุคลากรทางด้านการศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ บุคลากรที่มีหน้าที่ในการสอนและการวิจัย และบุคลากรที่เป็นข้าราชการซึ่งจะทำหน้าที่ในการสอนวิชาสัมมนาและภาคปฏิบัติ แต่การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของบุคลากรทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกันออกไปไม่มากนัก เพราะมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อ

¹⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 94.

¹⁵⁵ ศุภชัย ยาวะประภาส, *เรื่องเดิม*, หน้า 218-222.

¹⁵⁶ สุรพล นิติไกรพจน์, *เรื่องเดิม*, หน้า 59-64.

บุคลากรทางการศึกษาให้ได้รับความคุ้มครองในเรื่องการรักษาพยาบาลให้แก่บุคลากร ซึ่งจะมีการตรวจสุขภาพประจำปี มีบุคลากรทางการแพทย์และพยาบาลประจำห้องพยาบาลในสถาบันอุดมศึกษา¹⁵⁷ รวมถึงการเป็นสมาชิกกองทุนสุขภาพแห่งชาติ¹⁵⁸ ที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย การตั้งครรภ์ อุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงาน เป็นต้น และโดยเฉพาะในกรณีที่เกษียณอายุการทำงานบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับบำนาญตามที่กำหนดโดยกฎหมาย เมื่อมีอายุถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดและจ่ายประกันสังคมตามที่กำหนดไว้ นอกจากนี้บุคลากรทางการศึกษายังคงได้รับสวัสดิการเพิ่มเติม คือ ระบบประกันเพิ่มเติมเพื่อประกันความเสี่ยง¹⁵⁹ ที่เกิดแก่ร่างกาย บุตร การไร้ความสามารถในการทำงาน การพิการหรือความตาย โดยที่รัฐและสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นผู้ที่ออกค่าใช้จ่ายซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตของบุคลากรทางการศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นอย่างมาก

ในสหราชอาณาจักร สถาบันอุดมศึกษามีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ โดยสภาสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นองค์กรสูงสุดของสถาบันอุดมศึกษาในการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทของสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ จึงทำให้สถาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรเป็นหน่วยงานที่แยกออกมาจากรัฐมีความคล่องตัวในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษา

¹⁵⁷ กฎหมายแรงงานในบรรพ 4 ว่าด้วยสุขภาพและความปลอดภัย (Livre IV (Santé et sécurité), Code du Travail)

¹⁵⁸ มาตรา 27 แห่งรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 86-83 บทบัญญัติทั่วไปที่ใช้กับบุคลากรของรัฐ วันที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1986 ซึ่งออกตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 84-16 ว่าด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะภายในส่วนราชการ วันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1984 (Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'Etat pris pour l'application de l'article 7 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat)

¹⁵⁹ รัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 2007-1373 ว่าด้วยการร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรมหาชนในการระดมทุนสวัสดิการเพิ่มเติมของบุคลากร ลงวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2007 (Décret n°2007-1373 du 19 septembre 2007 relatif à la participation de l'Etat et de ses établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire de leurs personnels.)

การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของสหราชอาณาจักรจะมีความเท่าเทียมกันอย่างมาก เนื่องจากการมีพระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 (Equality Act 2010) ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่จะกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษานำไปปฏิบัติในการบริหารงานในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อทำให้ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในลักษณะที่แตกต่างกันและเป็นการลดความเหลื่อมล้ำของบุคคลในสังคมอีกด้วย ประกอบกับการที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการได้รับการจ้างงานเป็นอัตราจ้างตามสัญญาจ้าง จึงทำให้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 อันเกี่ยวกับการทำงานและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายแรงงาน

ดังนั้นจึงทำให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน ซึ่งจะก่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในแต่ละสถาบันอุดมศึกษาและไม่มีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้น เมื่อพิจารณาสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะได้รับจากการทำงาน กล่าวคือ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะได้รับสิทธิประกันสังคม¹⁶⁰ ในการรักษาพยาบาล เงินชดเชยจากการเสียชีวิต ทูพพลภาพ เป็นต้น มีอำนาจในการเจรจาต่อรองกลุ่มต่อรอง¹⁶¹ ค่าชดเชยในการบอกเลิกสัญญาจ้างและโดยเฉพาะการได้รับบำนาญ ซึ่งรัฐจะต้องจ่ายบำนาญให้แก่ลูกจ้างทุกคน โดยที่ลูกจ้างนั้นจะต้องจ่ายหรือเข้าร่วมประกันสังคมเป็นเวลา 30 ปี ซึ่งจะทำให้ได้รับบำนาญเต็มจำนวน และการได้รับบำนาญพิเศษที่จะแตกต่างกันไปในแต่ละรายและต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้จึงจะมีสิทธิได้รับบำนาญพิเศษ

เพราะฉะนั้นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของสหราชอาณาจักร จึงเป็นการคุ้มครองให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาและเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้เมื่อเกษียณอายุ โดยจะเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติความเท่าเทียม ค.ศ. 2010 กำหนดไว้ให้อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานเพื่อจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ

ส่วนในสาธารณรัฐสิงคโปร์นั้นถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีระบบการศึกษาดีที่สุดในประเทศสมาชิกอาเซียน เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐสิงคโปร์มีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานเป็นอย่างมาก ซึ่งจะมีกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ เพื่อกำหนดกรอบการบริหารงานภายในสถาบันอุดมศึกษา

¹⁶⁰ พระราชบัญญัติประกันสังคม ค.ศ. 1911 (National Insurance Act 1911) และพระราชบัญญัติประกันสังคมฉบับแก้ไข ค.ศ. 1946

¹⁶¹ พระราชบัญญัติสหภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1992 (Trade Union and Labor Relations (Consolidation) Act 1992)

เมื่อพิจารณาการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะพบว่า การคุ้มครองนั้นจะมีความแตกต่างจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหราชอาณาจักร เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะไม่มีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อคุ้มครองให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการโดยตรงเหมือนเช่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และแม้ว่าการจ้างงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในสาธารณรัฐสิงคโปร์จะเป็นการจ้างโดยการทำสัญญาจ้างกับทางสถาบันอุดมศึกษา แต่การคุ้มครองสิทธิประโยชน์นั้นไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานเหมือนอย่างสหราชอาณาจักร แต่ได้กำหนดให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง¹⁶²

เพราะฉะนั้นจึงทำให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของสาธารณรัฐสิงคโปร์จะถูกกำหนดให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่จะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคลและแตกต่างกันไปในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา อย่างไรก็ตามสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะได้รับ คือ การเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง¹⁶³ ซึ่งจะเป็นหลักประกันความมั่นคงให้แก่ประชาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์เพื่อให้มีเงินออมไว้ใช้หลังการเกษียณ ซึ่งกองทุนดังกล่าวจะแยกออกเป็น 3 บัญชี คือ บัญชีปกติ เพื่อให้สมาชิกนำเงินมาใช้เพื่อที่อยู่อาศัย ประกันภัย การศึกษา บัญชีพิเศษ เพื่อใช้ในการลงทุนเพื่อการเกษียณและบัญชีการรักษาพยาบาล เพื่อใช้รักษาพยาบาลและการประกันสุขภาพ ซึ่งพัฒนามาเป็นระบบประกันสังคม โดยกองทุนนี้จะเป็นหลักประกันให้แก่สมาชิกและครอบครัวของสมาชิกต่อไปในอนาคต และนอกจากนี้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการยังคงได้รับสิทธิประโยชน์อื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำประกันสุขภาพให้แก่คู่สมรสและบุตร การจัดทำประกันชีวิตและการได้รับสิทธิประโยชน์จากธนาคารส่วนลดการซื้อสินค้าและบริการ¹⁶⁴

ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในสาธารณรัฐสิงคโปร์ แม้ว่าจะเป็นไปตามสัญญาจ้างที่แต่ละคนทำกับสถาบันอุดมศึกษาก็ตาม แต่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเหล่านั้นยังคงได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางเพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการอีกด้วย

สำหรับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในไทย มีปัญหาอยู่มากเนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งได้กำหนดให้กิจการของ

¹⁶² กฎหมายแรงงาน บรรพที่ 5 ว่าด้วยเวลาพักผ่อน ชั่วโมงการทำงานและเงื่อนไขอื่น (Part IV Rest Days, Hours of Work and Other Conditions of Service, Employment Act 1968)

¹⁶³ ระพีพรณ คำหอม, *เรื่องเดิม*, หน้า 183-184.

¹⁶⁴ กิจการ พรหมมา และลลิตกร พรหมมา, *เรื่องเดิม*, หน้า 291-293.

สถาบันอุดมศึกษาไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ แต่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาต้องได้รับการคุ้มครองและประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน จึงทำให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของไทยเป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนด ซึ่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และการเจรจารวมกลุ่มต่อรองของลูกจ้างตามลำดับ มีเพียงการได้รับสิทธิประกันสังคมเท่านั้นที่คุ้มครองเฉพาะตัวผู้ประกันตน ไม่รวมถึงครอบครัวของผู้ประกันตน ซึ่งผู้ประกันตนจะได้รับความคุ้มครองเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพและการว่างงาน และไม่ได้รับสวัสดิการหลังการเกษียณอายุเท่าที่ควรเหมือนเช่นข้าราชการและข้าราชการส่วนท้องถิ่น และแม้ว่าในบางสถาบันอุดมศึกษาจะมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของตนเพื่อเป็นการออมให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไว้ใช้ในการเกษียณอายุการทำงานก็ตาม แต่ในสถาบันอุดมศึกษาที่มีขนาดเล็กไม่ได้มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจึงก่อให้เกิดความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก ซึ่งไม่มีความแน่นอนในการได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว ประกอบกับการอุดมศึกษาของไทยมีกฎหมายกลางเพียงกฎหมายเดียว คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2551 ที่มุ่งเน้นการคุ้มครองแก่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น และแม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 แต่เป็นเพียงการเพิ่มเติมคำนิยามของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา¹⁶⁵ และการกำหนดให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดไว้เท่านั้น¹⁶⁶

ดังนั้นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของไทยได้รับการคุ้มครองน้อยกว่าบุคลากรทางการศึกษาในสถาบันอุดมศึกษาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์ เนื่องจากว่าบุคลากรทางการศึกษาของทั้งสามประเทศนั้นจะได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่ควรจะได้รับในการทำงานและหลังการเกษียณอายุ กล่าวคือ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีการบัญญัติกฎหมายไว้เฉพาะเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของบุคลากรทาง

¹⁶⁵ มาตรา 4 นิยามคำว่า “พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา” เพิ่มโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

¹⁶⁶ มาตรา 65/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

การศึกษาไม่ว่าจะเป็นการประกันสุขภาพและการได้รับบำนาญหลังการเกษียณอายุ ส่วนในสหราชอาณาจักร พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและได้รับบำนาญจากรัฐโดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นข้าราชการหรือลูกจ้าง ซึ่งจะมีความแตกต่างจากไทยที่ข้าราชการจะมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญหลังการเกษียณอายุเนื่องจากการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งกองทุนดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเป็นสมาชิก มีเพียงการกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเดิมที่เปลี่ยนสถานะมาเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ยังคงเป็นสมาชิกของกองทุนและมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญหลังการเกษียณอายุ¹⁶⁷ เท่านั้น ส่วนพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของไทยที่ได้รับการบรรจุให้เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวตั้งแต่แรกมีเพียงสิทธิประกันสังคมและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในบางสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้นและสำหรับสาธารณรัฐสิงคโปร์ การคุ้มครองสิทธิประโยชน์จะเป็นไปตามสัญญาจ้างซึ่งไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน แต่มีการจัดสวัสดิการให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการในการประกันสุขภาพและมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางซึ่งเป็นกองทุนที่จะเป็นหลักประกันให้แก่ชาวสาธารณรัฐสิงคโปร์

เมื่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของไทยมีเพียงสิทธิประกันสังคมที่มีความแน่นอน ส่วนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะแตกต่างกันไปในแต่ละสถาบันอุดมศึกษา จึงทำให้พนักงานเหล่านั้นไม่มีความมั่นคงมากเพียงพอ เพราะสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไม่ได้คุ้มครองไปถึงครอบครัวของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ รวมถึงการไม่ได้รับความคุ้มครองเมื่อเกษียณอายุการทำงานเท่าที่ควร ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและกระทบต่อความก้าวหน้าของการอุดมศึกษาไทยเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการและข้าราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศด้วยกัน จะเห็นว่าสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการและข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้รับมีการคุ้มครองมากกว่าของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการอยู่มาก เนื่องจากข้าราชการทั้งสองประเภทมีระบบประกันสุขภาพที่ครอบคลุมครอบครัวและมีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญเพื่อเป็นหลักประกันในการเกษียณอายุการทำงาน โดยข้าราชการจะมีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ส่วนข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้ข้าราชการและข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีความกังวลในเรื่องสิทธิประโยชน์ของตนเองอันนำมาซึ่งความมั่นใจในการทำงานและการดำรงชีวิตเพราะได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์อย่างเพียงพอไม่เหมือนกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ แม้ว่าจะมีการกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าระบบ

¹⁶⁷ มาตรา 3 นิยามคำว่า “ข้าราชการ” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

ข้าราชการก็ตาม ซึ่งการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับคุ้มครองสิทธิประโยชน์โดยการยึดแนวทางจากของต่างประเทศดังกล่าวจะมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ หากสถาบันอุดมศึกษาของไทยยึดแนวทางในการแก้ไขปัญหให้เป็นไปตามของสถาบันอุดมศึกษาในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีการออกกฎหมายมาคุ้มครองในแต่ละเรื่องโดยเฉพาะจะทำให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แต่จะเป็นการสร้างความยุ่งยากและก่อให้เกิดความล่าช้าเป็นอย่างมากในการออกกฎหมายมาคุ้มครอง เพราะมีขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้เวลาในการพิจารณาการออกกฎหมายนาน รวมถึงการจัดการของสถาบันอุดมศึกษาไทยมีกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามสภาสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษานั้นๆ¹⁶⁸ ซึ่งเป็นการกำหนดให้มีความคล่องตัวและมีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ส่วนถ้าสถาบันอุดมศึกษาของไทยยึดแนวทางการแก้ไขตามแบบอย่างของสถาบันอุดมศึกษาในสหราชอาณาจักรที่จะเป็นไปตามกฎหมายแรงงานนั้นอาจขัดต่อกฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งที่ไม่ต้องการให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษาอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน ซึ่งการได้รับบำนาญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหราชอาณาจักรต้องขึ้นอยู่กับความเป็นสมาชิกประกันสังคมและการจ่ายเงินเข้าประกันสังคม ส่วนการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง ผู้เขียนเห็นว่าการจัดตั้งกองทุนจะส่งผลดีให้แก่การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ แต่ต้องเป็นการจัดตั้งกองทุนที่เป็นของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การได้รับสิทธิประโยชน์ตามกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งจะมีความแตกต่างจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางของสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่เป็นกองทุนรวมให้แก่ประชาชนของสาธารณรัฐสิงคโปร์ทุกคน

ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะในอนาคตสถาบันอุดมศึกษาของไทยจะมีเพียงตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น ซึ่งจะทำให้ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้หายไปจากการอุดมศึกษาไทย และพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเหล่านี้จะเป็นผู้กำหนดทิศทางของการอุดมศึกษาไทย ไม่ใช่เพียงแต่ระบบและผู้บริหารเท่านั้นที่กำหนดทิศทางของสถาบันอุดมศึกษา

¹⁶⁸ มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการประสบกับปัญหาเรื่องการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนเอง เนื่องจากความต้องการของรัฐที่ต้องการลดจำนวนข้าราชการลงเพื่อเป็นการลดงบประมาณรายจ่ายของรัฐในช่วงที่ไทยกำลังประสบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 จึงมีแนวความคิดให้สถาบันอุดมศึกษาที่ยึดโยงกับส่วนราชการมาเป็นเวลานาน ซึ่งไม่มีความเป็นอิสระและไม่มีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในของสถาบันอุดมศึกษาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและการมุ่งสู่ความเลิศทางด้านวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา จึงมีมติคณะรัฐมนตรีให้สถาบันอุดมศึกษาในส่วนราชการกลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้สถาบันอุดมศึกษาที่มีความอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานภายในของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาที่กลายมาเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษานั้นๆ เป็นของตนเองและได้รับงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐ ทำให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ ระเบียบและข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาได้อย่างอิสระ โดยมีสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายดังกล่าว เมื่อสถาบันอุดมศึกษาไม่ได้ยึดโยงกับส่วนราชการอีกต่อไป รัฐจึงเป็นเพียงผู้กำหนดนโยบายให้สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐนำไปเป็นแนวทางกลางในการปฏิบัติ อีกทั้งรัฐมีหน้าที่เพียงกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามนโยบายที่ตนกำหนดเท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว ส่งผลต่อการบริหารงานด้านบุคคลมากที่สุด เพราะว่าการบรรจุบุคคลเข้ามาทำงานในสถาบันอุดมศึกษาจะมีตำแหน่งเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ใช่ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาอีกต่อไป จึงทำให้การกำหนดค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการควรได้รับเป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนดซึ่งจะมีความแตกต่างกันออกไปประกอบกับสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการควรได้รับจะไม่ได้รับเหมือนกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแต่จะต้องได้รับไม่น้อยกว่าระบบราชการ ซึ่งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับการประกันสุขภาพที่ครอบคลุมถึงครอบครัวของข้าราชการผู้นั้นและโดยเฉพาะการ

ได้รับบำเหน็จบำนาญหลังการเกษียณอายุราชการ เนื่องจากการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อเป็นหลักประกันในการทำงานให้แก่ข้าราชการ แต่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีเพียงการจูงใจให้ได้รับค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น 1.7 เท่าของเงินเดือนข้าราชการ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงนั้นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการไม่ได้รับค่าตอบแทนเท่ากับจำนวนที่ได้มีการจูงใจไว้และสิทธิประโยชน์ที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการได้รับมีเพียงสิทธิประกันสังคมที่ให้การคุ้มครองเฉพาะตัวผู้ประกันตนไม่รวมถึงบุคคลในครอบครัวของผู้ประกันตนและการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในบางสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในแต่ละแห่งได้กำหนดให้กิจการของสถาบันอุดมศึกษาไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แม้ว่าพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะทำสัญญาจ้างกับสถาบันอุดมศึกษาโดยตรงก็ตาม และมาตรา 65/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปตามที่ข้อบังคับสภาสถาบันอุดมศึกษาที่พนักงานผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้กำหนด ประกอบกับพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้นที่เป็นสมาชิกของกองทุนดังกล่าวและได้รับบำเหน็จบำนาญตามเงื่อนไขของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่บุคคลที่ได้รับการบรรจุให้ดำรงตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาตั้งแต่แรกจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

ดังนั้น การคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะเป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้กำหนดโดยไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานและได้รับเพียงสิทธิประกันสังคม แม้ว่าในบางสถาบันอุดมศึกษาจะมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของตนก็ตาม แต่ยังคงมีพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการแห่งอื่นที่สถาบันอุดมศึกษาที่ตนสังกัดอยู่ไม่ได้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำ ความแตกต่าง ความไม่มั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการซึ่งเป็นบุคลากรที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากของประเทศแต่กลับไม่ได้รับการดูแลและการคุ้มครองในเรื่องสิทธิประโยชน์เท่าที่ควรในการที่จะทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเหล่านี้มีแรงจูงใจในการทำงานและพัฒนาศักยภาพของตนเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนสายงานขึ้นเพราะจะส่งผลกระทบต่อการอุดมศึกษาของไทยอย่างมาก

เมื่อเปรียบเทียบการคุ้มครองในเรื่องสิทธิประโยชน์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักร และสาธารณรัฐสิงคโปร์จะพบว่าทั้งสามประเทศให้การคุ้มครองแก่บุคลากรทางการศึกษาของตนเป็นอย่างดี กล่าวคือ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะมีการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ในเรื่องต่างๆ แก่บุคลากรทางการศึกษา ซึ่งบุคลากรทางการศึกษาจะได้รับการดูแลสุขภาพและการ

ได้รับบำนาญเมื่อเกษียณอายุการทำงาน ส่วนสหราชอาณาจักร การคุ้มครองสิทธิประโยชน์จะเป็นไปตามกฎหมายแรงงาน จึงทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียม โดยจะมีการดูแลสุขภาพตามประกันสังคมและการได้รับบำนาญโดยไม่ต้องคำนึงว่าบุคคลนั้นจะดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการหรือไม่ และในสาธารณรัฐสิงคโปร์ การคุ้มครองสิทธิประโยชน์จะเป็นไปตามข้อกำหนดตามสัญญาจ้างงานซึ่งไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน แต่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการยังคงได้รับสิทธิประโยชน์และการเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลางที่รัฐบาลของสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้จัดทำขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนของตนในการประกันสุขภาพ การมีที่อยู่อาศัยและการได้รับบำนาญหลังการเกษียณอายุ

เพราะฉะนั้นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของไทยอันเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์โดยเฉพาะสวัสดิการหลังการเกษียณอายุการทำงานถือว่าน้อยกว่าในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักรและสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นอย่างมาก จึงเป็นการสมควรที่การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของไทยหลังการเกษียณอายุการทำงานควรได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้นไม่ใช่เพียงแต่การได้รับสิทธิประกันสังคมเท่านั้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการที่จะเป็นไปตามที่สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งกำหนดซึ่งมีความแตกต่างกันออกไป และบางแห่งมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแต่บางแห่งไม่ได้จัดตั้งกองทุนดังกล่าว ประกอบกับพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีเพียงสิทธิประกันสังคมเท่านั้นที่เป็นสวัสดิการให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ ดังนี้

การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการทุกคนควรมีการกำหนดเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและมีการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเป็นหลักประกันในการทำงานและการดำรงชีวิตของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเพื่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์หลังการเกษียณอายุ โดยเฉพาะ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งกองทุนบำเหน็จบำนาญดังกล่าวเป็นกองทุนที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการทุกคนต้องเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนและมีการกำหนดในหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งเพื่อให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการของตนเข้ามาเป็นสมาชิกกองทุน กองทุนนี้จะต้องเป็นกองทุนที่มีอยู่ตลอดไม่ว่าสมาชิกของกองทุนคนใดจะออกจาก

สถาบันอุดมศึกษาเดิมไปอยู่ในสถาบันอุดมศึกษาใหม่ก็ยังคงความเป็นสมาชิกของกองทุนนั้นอยู่ไปจนกว่าสมาชิกผู้นั้นจะเกษียณอายุการทำงานและพ้นจากการเป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเพื่อประโยชน์ในการนับอายุการทำงานและการคำนวณสิทธิประโยชน์ตอบแทนที่สมาชิกของกองทุนจะได้รับ เว้นแต่สมาชิกคนใดจะเปลี่ยนไปทำงานในสายอาชีพอื่นความเป็นสมาชิกกองทุนของบุคคลนั้นจะสิ้นสุดลง โดยเงินกองทุนจะมาจากเงินที่สถาบันอุดมศึกษาได้หักไว้จากค่าตอบแทนที่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการควรได้รับตามที่มีการจูงใจของรัฐบาลเพื่อจัดทำสวัสดิการให้แก่พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและการจ่ายเงินสมทบของสถาบันอุดมศึกษา

รูปแบบของกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาให้นำรูปแบบของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมาปรับใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่การคุ้มครองของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมากที่สุด กล่าวคือ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้นจะเป็นกองทุนที่ผสมระหว่างระบบบำเหน็จบำนาญกับระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่รัฐและข้าราชการจ่ายเข้ากองทุน โดยการจ่ายเงินแก่สมาชิกรัฐจะเป็นผู้จ่ายเงินบำเหน็จบำนาญ ส่วนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะเป็นผู้จ่ายเงินประเดิม เงินชดเชย เงินสมทบที่ได้รับจากรัฐ เงินสะสมที่ได้รับจากสมาชิกและเงินผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าวที่ได้กล่าวมาตอนต้น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ากองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาควรเป็นกองทุนที่รับรองการจ่ายเงินจำนวนหนึ่งที่มีความแน่นอนแก่สมาชิก โดยกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะเป็นผู้จ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่สมาชิกโดยตรง ไม่ต้องมีการจ่ายเงินแยกกันในแต่ละส่วนเหมือนเช่นกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

การนับอายุการทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการเพื่อให้เกิดสิทธิรับบำเหน็จบำนาญให้นับจำนวนปีโดยนับย้อนหลังไปตั้งแต่เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2542 ที่มีการบรรจุบุคคลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการโดยเริ่มนับอายุการทำงานตามวัน เดือน ปีที่กำหนดตามสัญญาจ้าง หากมีเศษของปีถ้าถึงครึ่งปีให้นับเป็นหนึ่งปี

การนับอายุการทำงานเพื่อคำนวณจำนวนบำเหน็จบำนาญให้นับจำนวนปีรวมทั้งเศษของปีด้วย การนับเศษของปีซึ่งเป็นเดือนหรือวันให้คำนวณตามวิธีการจ่ายเงินเดือนและให้นับสิบสองเดือนเป็นหนึ่งปี สำหรับจำนวนวันถ้ามีการรวมหลายระยะให้นับสามสิบวันเป็นหนึ่งเดือน

การจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญให้แก่สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

1. ในกรณีที่มีการเกษียณอายุการทำงานและมีอายุการทำงานในสถาบันอุดมศึกษาตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป สมาชิกมีสิทธิเลือกรับเงินบำนาญหรือเงินบำเหน็จก็ได้ โดยเงินบำนาญจะคำนวณจากเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยอายุการทำงานหารด้วยห้าสิบ ซึ่งแตกต่างจากการรับเงินบำนาญของข้าราชการที่จะคำนวณจากอัตราเงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายคูณด้วยเวลาราชการหารห้าสิบ ซึ่ง

ผู้เขียนเห็นว่าการคำนวณจากเงินเดือนเดือนสุดท้ายจะมีความสะดวกมากกว่าการคำนวณโดยใช้อัตราเฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงเงินเดือนที่ได้รับ หรือกรณีที่เลือกรับเงินบำเหน็จจะคำนวณจากเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณด้วยอายุการทำงาน

2. ในกรณีที่ลาออกหรือถูกให้ออก

หากมีอายุการทำงานไม่ถึง 10 ปี สมาชิกผู้นั้นจะไม่ได้เงินบำเหน็จบำนาญ เพราะว่าจะเป็นการดึงดูดให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีความตั้งใจในการทำงาน พัฒนาศักยภาพของตนเองตลอดเวลาและเพื่อจูงใจให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการผู้นั้นไม่เปลี่ยนไปทำงานในอาชีพ ซึ่งมีความแตกต่างจากกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่ข้าราชการผู้นั้นจะได้รับเงินสะสมเงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว

หากมีอายุการทำงานตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 25 ปี มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ จะแตกต่างจากข้าราชการที่จะได้รับเงินบำเหน็จและได้รับเงินที่สมาชิกและรัฐร่วมกันจ่ายสะสมและสมทบโดยคำนวณจากเงินสะสม เงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว

หากมีอายุการทำงานตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินบำนาญหรือบำเหน็จเหมือนเช่นในกรณีมีการเกษียณอายุการทำงานและมีอายุการทำงานในสถาบันอุดมศึกษาตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป

3. ในกรณีออกจากงานเพราะเหตุทุพพลภาพ เหตุทดแทนหรือเหตุสูงอายุ

หากมีอายุการทำงานตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 10 ปี สมาชิกผู้นั้นจะได้รับเงินบำเหน็จ จะแตกต่างจากข้าราชการที่ได้รับเงินเหมือนเช่นในกรณีลาออกหรือถูกให้ออกและมีเวลาราชการตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 25 ปี

หากมีอายุการทำงานตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปจะได้รับเงินเหมือนเช่นในกรณีที่มีการเกษียณอายุการทำงานและมีอายุการทำงานในสถาบันอุดมศึกษาตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป

กรณีทุพพลภาพเนื่องจากปฏิบัติงานในหน้าที่ ได้รับเช่นเดียวกับกรณีที่มีการเกษียณอายุการทำงานและมีอายุการทำงานในสถาบันอุดมศึกษาตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป

4. ในกรณีการเสียชีวิตระหว่างการดำรงตำแหน่งพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการทายาทของผู้นั้นจะได้รับเงินบำเหน็จตกทอดและหากเสียชีวิตเพราะปฏิบัติงานในหน้าที่ ทายาทจะได้รับเงินบำนาญพิเศษ ซึ่งแตกต่างจากข้าราชการที่ทายาทได้รับบำเหน็จตกทอดและเงินที่สมาชิกและรัฐร่วมกันจ่ายสะสมและสมทบโดยคำนวณจากเงินสะสม เงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว

5. ในกรณีที่ถูกล่อกหรือเสียชีวิตเพราะประพฤติด้อย่างร้ายแรง จะไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ โดยจะมีความแตกต่างจากข้าราชการที่ได้รับเงินสะสม เงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินกล่าว

6. ในกรณีที่ผู้รับบำนาญเสียชีวิตระหว่างรับบำนาญ ทายาทมีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดจำนวน 30 เท่าของเงินบำนาญเหมือนกับในกรณีของข้าราชการ

การกำหนดการได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวมีความแตกต่างจากของข้าราชการเนื่องจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจะไม่มีเงินสะสม เงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินดังกล่าวจะมีเพียงเงินบำเหน็จบำนาญเท่านั้น เพราะข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการทุกเดือน ส่วนรัฐบาลจะจ่ายเงินประเดิมให้ครั้งแรกครั้งเดียวเฉพาะข้าราชการที่รับราชการก่อน 27 มีนาคม พ.ศ. 2540 ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จ่ายเงินชดเชยและเงินสมทบเข้ากองทุนทุกเดือน โดยกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ บริหารงานโดยคณะกรรมการกองทุนซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนภาครัฐและตัวแทนของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการแต่ละแห่งและกองทุนมีสำนักงานกองทุนปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการกองทุน

อีกทั้ง บุคคลที่เป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะได้รับผลประโยชน์จากกองทุนดังกล่าว คือ ได้รับดอกเบี้ยของเงินฝากธนาคารและการนำเงินของกองทุนไปลงทุนหาผลประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา กำหนด อีกทั้งเงินบำเหน็จบำนาญที่ได้รับจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ให้แก่สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

นอกจากนี้ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ผู้เขียนขอเสนอแนะให้การจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวได้มีการให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายสนับสนุนได้เข้ามาเป็นสมาชิกของกองทุนและเปิดโอกาสให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนเข้ามาเป็นสมาชิกของกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาด้วย โดยการเข้ามาเป็นสมาชิกของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นๆ เอง ซึ่งจะทำให้กองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่และมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นการกำหนดเครื่องราชอิสริยาภรณ์และการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะเข้ามาเป็นหลักประกันในการทำงานของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการหลังการเกษียณอายุการทำงานเหมือนเช่นข้าราชการ แม้ว่าจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เทียบเท่ากับระบบราชการก็ตามแต่กองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาจะเข้ามาทำให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการมีความมั่นคง มีกำลังใจในการทำงานและไม่ถูกละเลยการได้รับสิทธิประโยชน์หลังการเกษียณอายุการทำงานเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา

รายการ	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)	กองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา
1. ลักษณะของกองทุน	ตั้งเป็นกองทุนและมีการกักเงินไว้เพื่อจ่ายเงินสะสม เงินสมทบ เงินชดเชยและเงินประเดิม	ตั้งเป็นกองทุนที่ระดมเงินทุนจากพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการและสถาบันอุดมศึกษา
2. ระบบการจ่ายเงิน	เป็นระบบผสมระหว่างระบบบำเหน็จบำนาญกับระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ข้าราชการและรัฐร่วมกันจ่ายเงินเข้ากองทุน	เป็นระบบที่รับรองการเงินที่มีความแน่นอนจำนวนหนึ่งให้แก่สมาชิก
3. บุคคลที่อยู่ในระบบ	1. ข้าราชการที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งใหม่ทุกประเภท (ยกเว้นข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการการเมือง) ที่เข้ารับราชการหลังกฎหมายกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2540 2. ข้าราชการที่บรรจุก่อน 27 มีนาคม พ.ศ. 2540 (ยกเว้นข้าราชการส่วนท้องถิ่นและข้าราชการการเมือง) ที่สมัครใจเข้าเป็นสมาชิกกองทุน	พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการ
4. การจ่ายเงินเข้ากองทุน	1. ข้าราชการที่เป็นสมาชิก กบข. ต้องจ่ายเงินสมทบเข้า กบข. ทุกเดือนจำนวนร้อยละ 3 ของเงินเดือน 2. รัฐบาล	1. พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาสายวิชาการจ่ายเงินเข้ากองทุน 2. สถาบันอุดมศึกษาจ่ายเงินเข้ากองทุน

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

รายการ	กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กบข.)	กองทุนบำเหน็จบำนาญ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา
	2.1 จ่ายเงินประเดิมให้ครั้งแรก ครั้งเดียว เฉพาะข้าราชการที่รับ ราชการก่อน 27 มีนาคม พ.ศ. 2540 ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก กบข. ในอัตราร้อยละ 2 ของ เงินเดือน 2.2 จ่ายเงินชดเชยเข้ากองทุน ทุกเดือนมนอัตราร้อยละ 2 ของ เงินเดือนและจ่ายเงินสมทบเข้า กองทุนทุกเดือนในอัตราร้อยละ 3 ของเงินเดือน (กรณีที่ข้าราชการ สมาชิกเลือกการอบรม)	
5. การจ่ายเงินกองทุน	1. รัฐบาลจ่ายบำเหน็จบำนาญ 2. กบข. 2.1 จ่ายเงินประเดิม เงิน ชดเชย เงินสมทบที่ได้รับจาก รัฐบาล 2.2 จ่ายเงินสะสมที่ได้รับจาก สมาชิก 2.3 จ่ายเงินผลประโยชน์ตอบ แทนของเงินตาม 2.1 และ 2.2	กองทุนบำเหน็จบำนาญ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา เป็นผู้จ่ายเงินบำเหน็จบำนาญ
6. การจ่ายให้แก่สมาชิก กองทุน	1) กรณีเกษียณอายุการ ทำงานและมีอายุการทำงาน ตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป ได้รับเงินสองส่วน คือ 1. บำนาญหรือบำเหน็จ ก. เงินบำนาญ เงินบำนาญ = อัตราเงินเดือน	มีสิทธิได้รับเงินบำนาญหรือ บำเหน็จ ดังนี้ ก. เงินบำนาญ เงินบำนาญ = เงินเดือน

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

รายการ	กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กบข.)	กองทุนบำเหน็จบำนาญ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา
	เฉลี่ย 60 เดือนสุดท้ายคุณ เวลาราชการหาร 50 (แต่ไม่ เกินร้อยละ 70 ของอัตรา เงินเดือนเฉลี่ย 60 เดือน สุดท้าย) หรือ ข. เงินบำเหน็จ เงินบำเหน็จ = เงินเดือน เดือนสุดท้ายคุณเวลาราชการ และ 2. เงินที่สมาชิกและรัฐร่วมกัน จ่ายสะสมและสมทบโดย คำนวณจากเงินสะสม เงิน ชดเชย เงินสมทบ เงินประเดิม (ถ้ามี) และผลประโยชน์ของ เงินดังกล่าว หากสมาชิกประสงค์จะรับ เงินบำเหน็จตาม ข. ยังคง ได้รับเงินตามข้อ 2. ยกเว้นเงิน ชดเชยและเงินประเดิม	เดือนสุดท้ายคุณอายุการ ทำงานหาร 50 หรือ ข. เงินบำเหน็จ เงินบำเหน็จ = เงินเดือน เดือนสุดท้ายคุณอายุการ ทำงาน
2) กรณีลาออกจากงาน		
(1) อายุการทำงานไม่ถึง 10 ปี	ได้รับเงินสะสม เงินสมทบและ ผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว	ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จ บำนาญ

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

รายการ	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)	กองทุนบำเหน็จบำนาญพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา
(2) อายุการทำงานตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 25 ปี	ได้รับเงินสองส่วน คือ เงินบำเหน็จและเงินที่สมาชิกและรัฐร่วมกันจ่ายสะสมและสมทบโดยคำนวณจากเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว	ได้รับเงินบำเหน็จ
(3) อายุการทำงานตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไป	ได้รับเงินเช่นเดียวกับกรณีการเกษียณอายุ	ได้รับเงินบำนาญหรือเงินบำเหน็จเหมือนเช่นกรณีการเกษียณอายุ
3) กรณีออกจากงานเพราะเหตุทุพพลภาพ เหตุทดแทนหรือเหตุสูงอายุ		
(1) อายุการทำงานตั้งแต่ 1 ปีแต่ไม่ถึง 10 ปี	ได้รับเงินสองส่วนเช่นเดียวกับกรณีออกจากงานหรือถูกปลดออกโดยมีอายุการทำงานตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง 25 ปี	ได้รับเงินบำเหน็จ
(2) อายุการทำงานตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	ได้รับเงินเช่นเดียวกับกรณีการเกษียณอายุ	ได้รับเงินเช่นเดียวกับกรณีการเกษียณอายุ
(3) กรณีทุพพลภาพเนื่องจากการปฏิบัติงานในหน้าที่	ได้รับเงินเช่นเดียวกับกรณีการเกษียณอายุ และเงินบำนาญพิเศษตาม พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ด้วย	ได้รับเงินเช่นเดียวกับกรณีการเกษียณอายุ

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

รายการ	กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กบข.)	กองทุนบำเหน็จบำนาญ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา
4) กรณีเสียชีวิตระหว่างการ ทำงาน	ทายาทได้รับเงิน 2 ส่วน 1. บำเหน็จตกทอด คำนวณจากเงินเดือนเดือนสุดท้ายคูณเวลาราชการ กรณีเสียชีวิตเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่ นอกจากได้รับเงินดังกล่าวแล้ว ทายาทยังได้รับเงินบำนาญพิเศษตาม พ.ร.บ. บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ด้วย 2. เงินที่สมาชิกและรัฐร่วมกันจ่ายสะสมและสมทบ คำนวณจากเงินสะสม เงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว	ทายาทได้รับบำเหน็จตกทอดหากเสียชีวิตเพราะปฏิบัติงานในหน้าที่ ทายาทจะได้รับเงินบำนาญพิเศษ
5) กรณีถูกไล่ออกหรือเสียชีวิตเพราะประพฤติด้อย่างร้ายแรง	ไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญได้รับเพียงเงินสะสม เงินสมทบและผลประโยชน์ของเงินดังกล่าว	ไม่ได้รับบำเหน็จบำนาญ
6) กรณีผู้รับบำนาญเสียชีวิตระหว่างการรับบำนาญ	ทายาทมีสิทธิรับเงินบำนาญตกทอดจำนวน 30 เท่าของเงินบำนาญ	ทายาทมีสิทธิรับเงินบำนาญตกทอดจำนวน 30 เท่าของเงินบำนาญ
7. ฐานะกองทุน	เป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง บริหารงานโดยคณะกรรมการกองทุน ประกอบไปด้วยตัวแทนภาครัฐ ตัวแทนของข้าราชการที่	อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ บริหารงานโดยคณะกรรมการกองทุนซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนภาครัฐและตัวแทนของ

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

รายการ	กองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กบข.)	กองทุนบำเหน็จบำนาญ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา
	เป็นสมาชิกกองทุนและ ผู้ทรงคุณวุฒิ	พนักงานในสถาบันอุดมศึกษา สายวิชาการ
8. สำนักงานกองทุน	มีสำนักงานกองทุน มีฐานะเป็น นิติบุคคลและเป็นหน่วยงานอิสระ เพื่อปฏิบัติงานตามมติของ คณะกรรมการกองทุน	มีสำนักงานกองทุนและ ปฏิบัติงานตามมติ คณะกรรมการกองทุน
9. การหาผลประโยชน์ของ กองทุน	1. ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร 2. มีการนำเงินกองทุนไปลงทุน หาผลประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่ กฎหมายกองทุนกำหนด	1. ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร 2. มีการนำเงินกองทุนไปลงทุน หาผลประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ ที่กฎหมายกองทุนกำหนด
10. สิทธิประโยชน์ทางภาษี	1. เงินที่ข้าราชการจ่ายสะสม กองทุนจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ 2. เงินบำเหน็จบำนาญและเงิน อื่นที่ข้าราชการได้รับจากกองทุน ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้	เงินบำเหน็จบำนาญได้รับการ ยกเว้นภาษีเงินได้

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกววงศ์. **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.
- กฤษณา จันทรโอฬาร. **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสถานะของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐในระบบราชการไปเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล**. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ. **ประวัติกองทุน**. ค้นวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 จาก <https://www.gpf.or.th/thai2013/about/index.asp>
- กัลยณัฐ พรหมนอก. **การคุ้มครองการทำงานบุคลากรมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ**. วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- กำชัย จงจักรพันธ์. **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ บวกหรือลบกับอุดมศึกษาไทย**.
กรุงเทพมหานคร: ดอกหญ้ากรู๊ป, 2546.
- กิจการ พรหมมา และลลิตกร พรหมมา. **อาจารย์มหาวิทยาลัย**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2557.
- กุลชน ธนาพงศธร. **การบริหารงานบุคคล**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2529.
- กุลณา พู่เจริญ. **หน้าที่ของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย**. ใน **บทบาทอาจารย์มหาวิทยาลัย**.
ขอนแก่น: คณะเทคนิคการแพทย์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2531.
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:
วิญญูชน, 2556.
- เกษมสันต์ วิจารณ์. **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน**. พิมพ์ครั้งที่ 17. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน,
2554.
- จงจิตต์ โสภณคณาภรณ์. **สวัสดิการสังคม**. กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์, 2530.
- จรัส สุวรรณเวลา. **ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2551.
- จันตรี สินศุภฤกษ์. **ความหมายและลักษณะของสิทธิ**. ใน **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย**. มานิต
จุมปา, บรรณาธิการ. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2552.
- จิตผ่อง พัฒนาศิริ. **แนวทางเพื่อความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัยไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สภาคณาจารย์. **ประวัติสภาคณาจารย์**. ค้นวันที่ 21 มีนาคม 2558 จาก <http://www.senate.chula.ac.th/history.php>

ชวนิดา สุวานิช และปิติเทพ อยู่เย็นยง. ความเสมอภาคและความหลากหลายในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐบาลไทยภายใต้กฎหมาย Equality Act 2010 ของอังกฤษ. ใน **รวบรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่มที่ 12**. กรุงเทพมหานคร: พี. เพรส, 2557.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎีและหลักการที่สำคัญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.

ชูศักดิ์ เทียงตรง. **การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. **การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532.

ณัฐกร วิทิตานนท์. **หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

ณิชาพัชร มณีรัตน์. **สถานะทางกฎหมายของอาจารย์มหาวิทยาลัยของรัฐ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท. มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.

ดวงเดือน พิศาลบุตร. **ประวัติการศึกษาไทย**. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาสารัตถศึกษา คณะครูศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.

ทศพร ศิริสัมพันธ์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2542.

ทินพันธุ์ นาคะตะ. **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล**. กรุงเทพมหานคร: สหยาบล้อและการพิมพ์, 2546.

ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์. **แนวทางการจัดตั้งและบริหารงานองค์การมหาชน**. ใน **องค์การมหาชน: มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ**. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2542.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2544.

บรรเจิด สิงคะเนติ. **หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ.**

พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโน. **กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี.** กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538.

บุปผา อัครพิมาน. **สัญญาทางปกครอง: แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและของไทย.**

กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการด้านการฝึกอบรม สำนักงานศาลปกครอง, 2545.

ประยูร กาญจนดุล. **กฎหมายปกครอง.** กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

ปริฉัตร ภูจิตร. **ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการของพนักงานราชการใน**

สถาบันอุดมศึกษา. การศึกษาอิสระ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

ปิติเทพ อยู่ยืนยง. **นโยบายองค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติว่า**

ด้วยสถานะของพนักงานมหาวิทยาลัยสายผู้สอน. ค้นวันที่ 9 มกราคม 2558 จาก

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1753>

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539. **ราชกิจจานุเบกษา.** 113 ตอนที่ 42

ก (27 กันยายน 2539).

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547. **ราชกิจจานุเบกษา.**

121 ตอนพิเศษ 70 ก (12 พฤศจิกายน 2547).

พะจุณณ์ ตามประทีป. **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจในการรับราชการของข้าราชการ**

ทหารเรือ ศึกษาเปรียบเทียบนายทหารพรคนาวิน พรคนกลิน พรคนาวิกโยธิน

พรรคพิเศษ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

พินิจ มั่นสัมฤทธิ์. **ระบบการบริหารมหาวิทยาลัยของรัฐในประเทศไทย: อดีต ปัจจุบัน อนาคต.**

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.

ไพโรจน์ นิติกรไชยรัตน์. **แนวทางคดีปกครองในศาลแรงงาน.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

ภิญโญ สาร. **การบริหารงานบุคคล.** กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช, 2517.

มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต. **คู่มือการบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.** ค้นวันที่ 21

มีนาคม 2558 จาก http://cas.kbu.ac.th/manual/doc_1.pdf

มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป.** พิมพ์ครั้งที่ 4.

กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.

มาลี ทองอุสวรรค์. **บริการสาธารณะ.** ใน เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8-15.

พิมพ์ครั้งที่ 29. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2545.

ระพีพรรณ คำหอม. **สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย.** พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: จรัสสินทวงศ์

การพิมพ์, 2554.

รัฐกานต์ วิชัยดิษฐ. ปัญหาทางกฎหมายที่ผลกระทบต่อสถานภาพของพนักงานใน

สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: นานมีบุ๊ค
พับลิเคชันส์, 2546.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2538.

วรารณ บวรศิริ. การปฏิรูปอุดมศึกษาของประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย. ค้นวันที่ 4 มิถุนายน
2558 จาก http://202.143.128.66/~lib/ebook_onec/pdf/4309023/pdf.pdf

วิจารณ์ พานิช. กลไกกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษา. กรุงเทพมหานคร: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์,
2551.

วิจิตร ศรีสอาน. การศึกษาทางไกล. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529.

วิจิตร ศรีสอาน. หลักการอุดมศึกษา. กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช, 2518.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพมหานคร: จุฑทอง, 2548.

สมพงษ์ เกษมสิน. การบริหารงานบุคคลแนวใหม่. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2519.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2553.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รายงานการปฏิรูปการศึกษาของสาธารณรัฐสิงคโปร์.
กรุงเทพมหานคร: ที. พี. พรินท์, 2541.

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ. รูปแบบและภารกิจอุดมศึกษา. กรุงเทพมหานคร:
วัฒนาพานิช, 2543.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. การอุดมศึกษากับการประกันคุณภาพในสหราชอาณาจักร
และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2548.

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. ประวัติสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. ค้นวันที่
10 มีนาคม 2558 จาก [http://www.mua.go.th/know_ohed/images/
history.pptx.pdf](http://www.mua.go.th/know_ohed/images/history.pptx.pdf)

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ. ค้นวันที่ 10 มีนาคม
2558 จาก http://www.mua.go.th/know_ohed/images/reponsibility.pdf

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. ระบบบริหารราชการของสาธารณรัฐสิงคโปร์.
กรุงเทพมหานคร: กรณการพิมพ์, ม.ป.ป.

สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ. **องค์การมหาชน: มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ.**

กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2542.

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. รายงานการประชุมระดับโลกว่าการอุดมศึกษา อุดมศึกษาในศตวรรษที่ 21: วิสัยทัศน์และการปฏิบัติ (World Conference on Higher Education Higher Education in the Twenty-First Century: Vision and Action) 5-9 ตุลาคม พ.ศ. 2541 ณ สำนักงานใหญ่ยูเนสโก กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส. ใน **ปฏิญญาโลกว่าด้วยการอุดมศึกษา สารและการดำเนินงาน.** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. รายงานการวิจัยเรื่อง การเตรียมพร้อมของมหาวิทยาลัยของรัฐ **เพื่อเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ.** กรุงเทพมหานคร: ตะวันออก, 2545.

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. **วิกฤติอุดมศึกษาของไทยและทางออกของปัญหา.**

กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2545.

สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย. **หลักการและแนวปฏิบัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบาล.**

พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สหยาบสื่อและการพิมพ์, 2545.

สิริ เทศประสิทธิ์. **บทบาทของนักบริหารการศึกษา.** กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช, 2529.

สุพจน์ บุญวิเศษ. **หลักรัฐศาสตร์.** ชลบุรี: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2548.

สุรพล นิติไกรพจน์. มหาวิทยาลัยไทยในรูปองค์กรมหาชนอิสระ: กรณีตัวอย่างมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. ใน **องค์การมหาชน: มิติใหม่ของหน่วยงานภาครัฐ.**

กรุงเทพมหานคร: ม.ป.พ., 2542.

สุรพล นิติไกรพจน์. **องค์การมหาชน: แนวคิด รูปแบบและวิธีการบริหารงาน.** พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายโรงพิมพ์กองกลาง สำนักงาน ก.พ., 2542.

สุริยา ปัญญจิตร. **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพนักงานมหาวิทยาลัยของรัฐ.** การศึกษาอิสระ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.

เสนาะ ตีเยาว์. **การบริหารงานบุคคล.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519.

โสภา เกียรติริษา. **การจัดสวัสดิการแรงงานเพื่อส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์.** กรุงเทพมหานคร: กองสวัสดิการแรงงาน, 2541.

อุทัย เลาหิเชียร และวรเดช จันทรศร. **การบริหารมหาวิทยาลัยในประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร: สหยาบสื่อและการพิมพ์, 2531.

เอกวิทย์ มณีธ. **มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: นอกระบบ เพื่อใคร? ทำไม? อย่างไร?**

กรุงเทพมหานคร: ช่อระกา, 2551.

เอกวิทย์ มณีธร. **ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนของไทย**. กรุงเทพมหานคร:
เอ็ม. ที. เฟลส, 2551.

Bell, Andrew C. **Employment Law**. London: Sweet & Maxwell, 2000.

Black, Henry C. **Black's Law Dictionary**. 6th ed. St. Paul, Minn: West, 1990.

Dadomo, Christain and Farran, Susan. **The France Legal System**. 2nd ed. London:
Sweet & Maxwell, 1996.

Encyclopedia of the Nations. **Singapore-Judicial System**. Retrieved June 6, 2015
from <http://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Singapore-JUDICIAL-SYSTEM.html>

Flathman, Richard E. **The Public Interest**. New York: John Willey & Sons, 1996.

Huat, Tan Chwee. **Labor Management Relations in Singapore**. Singapore: Prentic
Hall, 1995.

Schubert, Glendon. **The Public Interest**. Illinois: The Free Press of Glence, 1960.

University of London. **Governance**. Retrieved June 3, 2015 from <http://www.london.ac.uk/972.html>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นามสกุล

นางสาวศศิภรณ์ คำวิเศษณ์

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2556

ประกาศนียบัตรวิชาชีพพนายความ
รุ่นที่ 42 พ.ศ. 2557
สภาพนายความ