

วิวัฒนาการกฎหมายมหาวิทยาลัย



นายสุรินทร์ จิรวินิชย์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2533

ISBN 974-577-397-2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

016465

i 10305786

THE EVOLUTION OF THE UNIVERSITY LAW



Mr. Surin Chiravisit

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Departments of Laws

Graduate School

Chulalongkorn University

1990

หัวข้อวิทยานิพนธ์

วิวัฒนาการกฎหมายมหาวิทยาลัย

โดย

นายสุรินทร์ จิรวินิชย์

ภาควิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โมวิไลกุล



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรภักย์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โมวิไลกุล)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY  
..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตร ศรีสอาน)

..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทร์สมบูรณ์)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูรย์ สิ้นลาร์ตัน)

..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

สุรินทร์ จิรวินิชย์ : วิวัฒนาการกฎหมายมหาวิทยาลัย (THE EVOLUTION OF THE UNIVERSITY LAW) อ.ที่ปรึกษา : รศ.ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล, 270 หน้า. ๗  
ISBN 974-577-397-2.



มหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งในประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยมีพระราชบัญญัติรองรับซึ่งมีเนื้อหาสาระในพระราชบัญญัตินั้น กล่าวถึงทั้งการก่อกำเนิด วัตถุประสงค์ การจัดโครงสร้าง การดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ อย่างสมบูรณ์ในตัวเอง พระราชบัญญัติเหล่านี้เรียกว่ากฎหมายมหาวิทยาลัย ถึงแม้จะมีความ เป็นเอกเทศแยกออกไปแห่งละฉบับ แต่ก็มีวิวัฒนาการของรูปแบบและสาระใกล้เคียงกัน จนมีผู้วิจารณ์ว่าน่าจะมีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเพียงฉบับเดียวเป็นหลักไว้ เมื่อจะมีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ก็ไปออก เป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นคราว ๆ ไป

แท้จริงแล้วการออกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเป็นรายฉบับ เป็นเรื่องจำเป็นทั้งในทางนิติศาสตร์และในทางหลักบริหารการศึกษา ในทางนิติศาสตร์เป็นเรื่องของความจำเป็นทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครอง เพราะเท่ากับเป็นการจัดตั้งหน่วยราชการขึ้นใหม่ซึ่งจำเป็นต้องให้รัฐสภาเข้ามาให้ความยินยอม เพราะจะเกี่ยวข้องกับงบประมาณ อำนาจในการประสาทปริญญา

การพัฒนามหาวิทยาลัยไปจากระบบราชการปกติ และการมีบทบาทพิเศษบางประการในทางหลักบริหารการศึกษา เป็นเรื่องของความจำเป็นในการจัดระเบียบการบริหารทางวิชาการที่อาจแตกต่างกันไปในแต่ละมหาวิทยาลัย เพื่อให้บรรลุปรัชญาการศึกษาและการจัดโครงสร้างที่อาจแตกต่างกัน

มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยราชการพิเศษ แตกต่างไปจากระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามที่เข้าใจกันมาแต่เดิม ทั้งมีความ เป็นอิสระและเป็นตัวของตัวเองยิ่งกว่าหน่วยราชการอื่น มีอำนาจในการดำเนินงาน การบริหารงานบุคคล การจัดการทรัพย์สินเอง และมีอำนาจในการประสาทปริญญา โดยมีสภามหาวิทยาลัยเป็นองค์กรปกครองสูงสุด หลักการข้อนี้กลายเป็นหลักกฎหมายปกครองสำหรับระบบราชการมหาวิทยาลัยโดยเฉพาะ และเป็นพื้นฐานหลักของกฎหมายมหาวิทยาลัยทุกฉบับที่จะต้องดำรงไว้ความ เป็นอิสระทางวิชาการ

ภาควิชา .....นิติศาสตร์.....  
สาขาวิชา .....นิติศาสตร์.....  
ปีการศึกษา .....2532.....

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....

SURIN CHIRAVISIT : THE EVOLUTION OF THE UNIVERSITY LAW.

THESIS ADVISOR : ASSO.PROF.PRASIT KOVILAIKOOL, 270 pp.

ISBN 974-577-397-2.



All state universities in Thailand have been established by Acts of Parliament whose contents completely cover their establishment, purposes, organization, administration, autonomy and authorities. Such Acts can properly be called "University Law." Though those university laws are separately enacted, they are similar in forms and contents. This leads to the criticism that there should be only Act of Parliament described widely about the university and let the Royal Decrees elaborate the details when the new university is established.

Actually, the enactment of each university law is unavoidable. As a matter of law, it is constitutionally and administratively important in order to create the new governmental agency requiring parliamentary approval of budget, authority to grant degrees, development and deviation from the traditional bureaucracy and some eriminal sanctions. In terms of educational principles, it needs special academic administration which should vary according to philosophy and organization of each university.

The independence and autonomy are the special characters of the institute which is different from the other governmental agencies. The University also entitled to special administration by entrusting all power with the university council. In order to achieve the great educational philosophy, "the academic freedom", such special objectives of the university law should be maintianed and developed.

ภาควิชา .....นิติศาสตร์.....  
สาขาวิชา .....นิติศาสตร์.....  
ปีการศึกษา 2532 .....

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา .....



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยได้ด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากบุคคลหลายฝ่าย  
ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้กรุณาให้  
คำแนะนำ ตรวจสอบและแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียนอย่างดียิ่งประดุจดังปฏิมากรทางด้านกฎหมาย

ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสอ้าน กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้กรุณาให้แนวคิดที่เป็น  
ประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์

รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ได้กรุณาให้คำ  
แนะนำ ข้อสังเกตด้านต่าง ๆ ทำให้วิทยานิพนธ์มีสาระครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ รองศาสตราจารย์ ดร. ไพฑูรย์ สินลารัตน์  
และรองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้กรุณาให้คำแนะนำ  
พร้อมทั้งได้ให้ข้อมูลหลายประการที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์

ดร. อนันต์ อนันตกุล และ พ.ศ.ต. ดร. ยงยุทธ สารสมบัติ ได้กรุณาให้ความ  
อนุเคราะห์ในด้านเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ เป็นอย่าง  
มาก

นางมยุรี จิรวินิชย์ ได้ให้กำลังใจในการเขียนวิทยานิพนธ์สม่ำเสมอตลอดมาจนทำให้  
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงด้วยดี

ผู้เขียนจึงใคร่ขอขอบพระคุณท่านทั้งหลายที่ได้กล่าวนามข้างต้น และท่านที่ไม่สามารถ  
กล่าวนามได้หมดไว้เป็นอย่างสูง ณ ที่นี้

สุรินทร์ จิรวินิชย์



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทนำ .....	1
บทที่	
1 ประวัติการจัดตั้งมหาวิทยาลัย .....	5
1. สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช .....	7
1.1 โรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ .....	11
1.2 โรงเรียนแพทยาลัย .....	11
1.3 โรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรม .....	13
1.4 โรงเรียนสำหรับฝึกหัดวิชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน .....	19
1.5 โรงเรียนมหาดเล็ก .....	20
1.6 โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว .....	21
1.7 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .....	24
2 สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 .....	24
2.1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .....	25
2.2 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ .....	32
2.3 มหาวิทยาลัยมหิดล (แพทยศาสตร์) .....	34
2.4 มหาวิทยาลัยศิลปากร .....	36
2.5 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ .....	38
2.6 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ .....	39
2.7 มหาวิทยาลัยขอนแก่น .....	40
2.8 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ .....	41
2.9 มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ .....	42

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

2.10	มหาวิทยาลัยรามคำแหง .....	44
2.11	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง .....	45
2.12	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี .....	46
2.13	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ .....	46
2.14	สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ .....	47
2.15	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช .....	48
2.16	สถาบันอุดมศึกษาเอกชน .....	49
2.17	สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ .....	52
2.17.1	สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล .....	53
2.17.2	กรมการฝึกหัดครูและวิทยาลัยครู .....	54
2.18	สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงกลาโหม .....	56
2.18.1	โรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า .....	57
2.18.2	โรงเรียนนายเรือ .....	59
2.18.3	โรงเรียนนายเรืออากาศ .....	61
2.19	สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงมหาดไทย .....	62
2.19.1	โรงเรียนนายร้อยตำรวจ .....	62
2.20	สถาบันอุดมศึกษาที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษ .....	63
2.20.1	สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย .....	63
2.21	สถาบันอุดมศึกษาที่ตั้งโดยคณะสงฆ์ .....	65
2.21.1	มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย .....	65
2.21.2	มหามกุฏราชวิทยาลัย .....	67
2	รูปแบบและวิธีการดำเนินการจัดตั้งมหาวิทยาลัย .....	69
1.	การเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 กับการตราพระราชบัญญัติ	
	จัดตั้งมหาวิทยาลัย .....	72
1.1	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .....	74
1.2	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .....	78



สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่

1.3	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ .....	84
1.4	มหาวิทยาลัยมหิดล .....	85
1.5	มหาวิทยาลัยศิลปากร .....	86
2.	การตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ .....	86
2.1	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ .....	88
2.2	มหาวิทยาลัยขอนแก่น .....	90
2.3	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ .....	90
2.4	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ .....	92
3.	การตราพระราชบัญญัติโอนย้ายมหาวิทยาลัยเพื่อสะดวกในการบริหาร ...	93
3.1	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ .....	95
3.2	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง .....	96
3.3	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี .....	96
3.4	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ .....	96
3.5	สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ .....	97
4.	การตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเพื่อปวงชน .....	98
3	โครงสร้างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย .....	106
1.	รายละเอียดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย .....	109
2.	วัตถุประสงค์ .....	110
3.	การแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัย .....	111
4.	รายได้ของมหาวิทยาลัย .....	116
5.	จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย .....	119
5.1	ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 .....	119
5.2	หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. 2475 .....	120
5.2.1	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .....	121
5.2.2	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .....	124

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

5.2.3	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ .....	126
5.2.4	มหาวิทยาลัยมหิดล (แพทยศาสตร์) .....	127
5.2.5	มหาวิทยาลัยศิลปากร .....	130
5.2.6	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ .....	131
5.2.7	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ .....	132
5.2.8	มหาวิทยาลัยขอนแก่น .....	133
5.2.9	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ .....	134
5.2.10	มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ .....	135
5.2.11	มหาวิทยาลัยรามคำแหง .....	136
5.2.12	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง	137
5.2.13	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี .....	137
5.2.14	สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ .....	137
5.2.15	สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้ .....	138
5.2.16	มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช .....	139
6.	อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย .....	141
6.1	อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในสภาพที่เจ้าหน้าที่ของ มหาวิทยาลัยมิได้เป็นข้าราชการ .....	142
6.2	อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยในสภาพที่เจ้าหน้าที่ของ มหาวิทยาลัยเป็นข้าราชการ .....	143
7.	อำนาจหน้าที่ของอธิการบดี คณบดี .....	146
7.1	อธิการบดี คณบดี ไม่เป็นข้าราชการ .....	147
7.2	อธิการบดี คณบดี เป็นข้าราชการ .....	148
8.	การให้ปริญญาในสาขาวิชาต่าง ๆ .....	156
9.	ตำแหน่งผู้บริหารมหาวิทยาลัย .....	158

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับมหาวิทยาลัย .....	160
1. การเงิน-งบประมาณ .....	162
1.1 รัฐสภา .....	163
1.2 คณะรัฐมนตรี .....	164
1.3 ส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง .....	164
1.3.1 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน .....	164
1.3.2 สำนักนายกรัฐมนตรี .....	165
1.3.3 กระทรวงการคลัง .....	166
1.3.4 ทบวงมหาวิทยาลัย .....	166
2. การบริหารงานบุคคล .....	168
3. ทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย .....	177
4. การควบคุมทั่วไป .....	182
5. มาตรฐานการศึกษาและวุฒิ .....	187
6. มหาวิทยาลัยกับองค์การวิชาชีพ .....	192
5 บทสรุป .....	202
1. รูปแบบของมหาวิทยาลัย .....	207
2. เนื้อหาสาระของกฎหมายมหาวิทยาลัย .....	209
2.1 กรรมการและองค์ประกอบของสภามหาวิทยาลัย .....	209
2.2 รายได้ของมหาวิทยาลัย .....	210
3. การปรับปรุงกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับมหาวิทยาลัย .....	211
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับองค์การวิชาชีพ .....	212
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการในมหาวิทยาลัย .....	212
บรรณานุกรม .....	214
ภาคผนวก .....	225
ประวัติผู้เขียน .....	259



### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดอุดมศึกษาในประเทศไทย นิยมจัดในรูปของมหาวิทยาลัย (University) ซึ่งตรงกับแนวความคิดสากล แต่เดิมมาเคยมีความคำริจะเรียกว่า สากลวิทยาลัย เพื่อให้ใกล้เคียงกับคำว่า Universe\* แต่ต่อมาก็เรียกว่า "มหาวิทยาลัย" โดยเริ่มจากการตั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2459 นับตั้งแต่นั้น เป็นต้นมาก็มีการจัดตั้งมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นอีกหลายแห่ง แต่บางแห่งก็เรียกว่า "วิทยาลัย" (College) หรือ "สถาบัน" (Institute) และที่เป็นการจัดการศึกษาระดับเทียบเท่าอุดมศึกษาแต่เป็นการฝึกฝนเฉพาะด้านโดยยังคงเรียกว่า "โรงเรียน" ก็ยังมีอยู่บ้าง จนกระทั่งเมื่อประมาณ พ.ศ. 2512 จึงเริ่มให้เอกชนเข้ามาแบ่งเบาภาระของรัฐ ด้วยการให้จัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ภายใต้การดูแลของรัฐ สถาบันอุดมศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งเพิ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2515 ก่อนหน้านั้นสถาบันอุดมศึกษากระจัดกระจายกันอยู่ เช่น สังกัดกรมศิลปากร กระทรวงเกษตร กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษาธิการ อันแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลง หรือจะเรียกว่าความไม่ เป็น เอกภาพในการจัดการอุดมศึกษาก็ว่าได้

เมื่อพิจารณาประวัติวิวัฒนาการของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยในเชิงกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่ามีปัญหาพื้นฐานดังนี้

1. เหตุใดการจัดตั้งมหาวิทยาลัยจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายมารองรับ
2. กฎหมาย เช่นว่านั้น เป็นกฎหมายประเภทใด มีหลักเกณฑ์ทางนิติศาสตร์อย่างไรบ้าง
3. ความสับสนหรือความเปลี่ยนแปลงสถานะ สังกัดและวัตถุประสงค์การจัดตั้งดังกล่าวมาข้างต้น มีความสัมพันธ์กับรูปแบบและเนื้อหาของกฎหมายมหาวิทยาลัยนั้น ๆ อย่างไร

4. มาตรการทางนิติศาสตร์ช่วยแก้ปัญหาการจัดการอุดมศึกษาบ้างหรือไม่ อย่างไร

วิทยานิพนธ์ เรื่องนี้มุ่งจะตอบคำถามดังกล่าว โดยนำเอาประวัติความเป็นมาของมหาวิทยาลัยและการตรากฎหมายมหาวิทยาลัย 14 ฉบับ ที่มีอยู่ในประเทศไทยมาศึกษาวิเคราะห์จุดที่ร่วมกันและแตกต่างกัน เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับเป็นแนวทางในการตรากฎหมายมหาวิทยาลัยในอนาคต

---

\*Universe แปลว่าสากลหรือจักรวาล อันเป็นที่มาของคำว่า University ในเวลาต่อมา

### วัตถุประสงค์และขอบเขตการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งมหาวิทยาลัยและการตรา  
กฎหมายมหาวิทยาลัยแต่ละฉบับ ตลอดจนวิวัฒนาการที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็น  
การศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมาย ทั้งนี้เพื่อจะได้นำมาวิเคราะห์สาเหตุแห่งความเปลี่ยนแปลง  
กฎหมายดังกล่าวและผลกระทบที่เกิดขึ้น เพราะในที่สุดแล้วกฎหมายมหาวิทยาลัยฉบับต่าง ๆ ก็ลอก  
เลียนรูปแบบ โครงสร้างและสาระจากกฎหมายมหาวิทยาลัยฉบับก่อน ๆ นั้นเอง เมื่อมีการปรับปรุง  
แก้ไขกฎหมายมหาวิทยาลัยฉบับหนึ่งก็ เป็นเหตุให้มหาวิทยาลัยอื่น ๆ ขอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมหา-  
วิทยาลัยของตนตามอย่าง

### ทฤษฎีและแนวความคิด

วิทยานิพนธ์ เรื่องนี้มุ่งจะศึกษาการนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในการจัดการศึกษาของ  
ชาติ เมื่อคำนึงถึงอุดมการณ์ทางการศึกษา ประกอบกับหลักที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายมหาวิทยาลัยทุก  
ฉบับแล้ว จะทำให้เห็นหลักอยู่ประการหนึ่งชัดเจนนั่นคือมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยราชการที่พิเศษกว่า  
หน่วยราชการอื่น ๆ มีอำนาจหน้าที่ มีความรับผิดชอบ มีระบบบริหารงานบุคคล ระเบียบการเงิน  
เป็นของตนเอง อันได้รับอำนาจจากกฎหมายมหาวิทยาลัยที่ให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยนั้น ๆ นับว่า  
แตกต่างไปจากหน่วยราชการอื่น ๆ ในระดับเดียวกัน จึงมีหลักกฎหมายของตนเองเป็นพิเศษ เช่น  
มีสภามหาวิทยาลัย เป็นองค์กรภายในสูงสุดและมีระบบความสัมพันธ์กับรัฐหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ  
หรือแม้แต่หน่วยราชการเจ้าสังกัดในลักษณะที่แปลกไปจากการปกครองบังคับบัญชา หรือการบริหาร  
หน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีสถานะทางกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทัดเทียมกัน

วิทยานิพนธ์ เรื่องนี้จึงมุ่งจะนำเอาหลักที่ได้ดังกล่าวมาศึกษาวิเคราะห์ เหตุผลความเป็นมา  
และผลดีที่เกิดจากการนั้น เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายมหาวิทยาลัย

อนึ่ง ในวิทยานิพนธ์ เรื่องนี้คำว่า "มหาวิทยาลัย" หมายความว่าถึงสถาบันอุดมศึกษาของ  
รัฐ เฉพาะที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งมีอยู่ 16 แห่งเท่านั้น จึงไม่รวมถึงสถาบันอุดมศึกษาเอกชน  
ซึ่งแม้จะอยู่ภายใต้การดูแลของทบวงมหาวิทยาลัยก็ตาม และไม่รวมถึงสถาบันอุดมศึกษาที่อยู่ในการ  
ดูแลของกระทรวงอื่น เว้นแต่ในการกล่าวถึงประวัติวิวัฒนาการของมหาวิทยาลัยในบทที่ 1 ซึ่งยังมี  
ความสับสนในการสังกัด และความไม่เป็นระเบียบในระยะแรกของการจัดการอุดมศึกษาอยู่บ้าง  
จึงได้กล่าวถึงสถาบันอุดมศึกษาทุกชนิดทุกประเภท แต่เมื่อจะศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดแล้ว จะ  
กล่าวถึงแต่ เฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดในทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น และใช้คำว่า มหาวิทยาลัย

เป็นคำรวม ๆ ไป แม้บางแห่งจะใช้คำอื่น เช่น คำว่า "สถาบัน" ก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้ตรงกับคำในภาษาอังกฤษที่นิยมใช้รวม ๆ กันว่า "University Law" หรือกฎหมายมหาวิทยาลัย

ในระหว่างทำการศึกษาวิจัย ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีสุรนารี พ.ศ... สู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งมีรูปแบบการจัดตั้งองค์กรและรายละเอียดแตกต่างไปจากกฎหมายมหาวิทยาลัยในแนวที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นอันมาก แต่วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มิได้ศึกษาถึงร่างกฎหมายมหาวิทยาลัยดังกล่าว คงถือตามข้อมูลตามที่ทบวงมหาวิทยาลัยมีอยู่จนถึงเวลาที่มีการเตรียมข้อมูลสำหรับวิทยานิพนธ์เรื่องนี้เสร็จสิ้นลงคือ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ.2532

### วิธีการดำเนินการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการค้นคว้าและใช้แบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาถึงทฤษฎีและแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้อาศัยพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยที่มีอยู่ทุกฉบับ อันเป็นลักษณะในการศึกษาประวัติศาสตร์ทางกฎหมาย เพราะจะพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาและบรรยากาศหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในตอนก่อนกำเนิดต่อจากนั้นก็ศึกษาถึง

1. การคลี่คลายขยายตัวของการตรากฎหมายมหาวิทยาลัย
2. อำนาจอรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการมหาวิทยาลัยในด้านต่าง ๆ ดังนี้
  - 2.1 องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยที่เหมาะสม ควรเป็นอย่างไร
  - 2.2 อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย อันได้แก่ อธิการบดี คณบดี ที่มีความเหมาะสม เป็นอย่างไร
  - 2.3 ความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย องค์กรวิชาชีพ และมหาวิทยาลัย ควรเป็นอย่างไรจึงจะทำให้มหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการบริหารงานด้านวิชาการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิเคราะห์วิวัฒนาการของกฎหมายมหาวิทยาลัยในประเทศไทย มีดังนี้

1. สามารถทราบความเป็นมาในการตรากฎหมายมหาวิทยาลัย นับแต่ประเทศไทยเริ่มจัดให้มีการศึกษาระดับอุดมศึกษาจนถึงปัจจุบัน

2. สามารถที่จะทราบความเหมาะสม องค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย
3. สามารถทราบความเหมาะสมในอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารมหาวิทยาลัย อันได้แก่  
อธิการบดี คณบดี
4. สามารถทราบความเหมาะสมในอำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรี  
รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย องค์กรวิชาชีพ ผู้บริหารมหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY