



บทสรุปและเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างหลักทางกฎหมาย การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพื่อศึกษาว่าภายใต้โครงสร้างของระบบกฎหมายดังกล่าว การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จะเป็นอย่างไร เหมาะสมกับระบบการบริหารมหาวิทยาลัยหรือไม่ เป็นไปตามหลักการบริหารงานบุคคลหรือไม่ โดยศึกษาถึงระบบโครงสร้างหลักทางกฎหมายของการบริหารงานมหาวิทยาลัย ในเบื้องต้นก่อนเข้าสู่ระบบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย เพราะการบริหารงานบุคคลต้องสัมพันธ์กับระบบบริหารมหาวิทยาลัย จึงต้องศึกษาว่าลักษณะของมหาวิทยาลัยเป็นอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลต่อไป.

จากการศึกษาวิเคราะห์สรุปได้ว่า การบริหารงานของมหาวิทยาลัยนั้น เกี่ยวข้องกับกฎหมายต่าง ๆ อยู่ 3 ลักษณะคือ

1. กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
2. กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่
3. กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล

กฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้กำหนดโครงสร้างของการจัดระเบียบบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จัดอยู่ในราชการบริหารส่วนกลางตามหลักการรวมอำนาจปกครอง ซึ่งมีการวินิจฉัยสั่งการโดยส่วนกลาง มีการปกครองบังคับบัญชากันตามลำดับชั้น ตามสายงานลดหลั่นกันลงมา ยึดถืออาณาเขตพื้นที่เป็นเครื่องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่

มหาวิทยาลัยของรัฐไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้น ณ ที่แห่งใด ย่อมถือเป็นราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพราะหลักการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางนั้นกำหนดไว้ว่า ราชการบริหารส่วนกลางประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะ

เป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มหาวิทยาลัยของรัฐ  
ทุกแห่งจึงมีฐานะเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม หรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรม  
และเป็นนิติบุคคล สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ทั้งนี้จากบทบัญญัติในข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ  
ฉบับที่ 218 และข้อ 28 ทรี แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216

จากประวัติความเป็นมาและธรรมชาติของมหาวิทยาลัยแล้ว มหาวิทยาลัยควรจะเป็น  
สถาบันการศึกษาที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยเฉพาะงานทางด้านวิชาการ รัฐจึงได้  
กำหนดนโยบายไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระ  
ภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ และจากนโยบายดังกล่าว มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงได้มีกฎหมาย  
พิเศษของตนออกมารองรับ ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดตั้งหน่วยงาน และกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้  
อันมีผลทำให้การบริหารและการดำเนินงานตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยตามที่ได้รับมอบหมาย  
จากรัฐ 4 ประการ คือ การสอน การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุง  
ศิลปและวัฒนธรรม เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายของมหาวิทยาลัย เป็นการดำเนินงานที่มีลักษณะ  
พิเศษและเฉพาะที่แตกต่างจากการดำเนินงานของส่วนราชการอื่น ๆ ของรัฐ รวมทั้งการจัด  
องค์การ การแบ่งส่วนราชการ การได้มาซึ่งผู้บริหาร และการปกครองบังคับบัญชาในมหาวิทยาลัย  
ก็มีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากราชการอื่น ๆ ด้วย จากข้อเท็จจริงทั้งโดยทางพฤตินัยและนิตินัย  
จึงทำให้รูปแบบของการบริหารงานในมหาวิทยาลัยเป็นไปในลักษณะขององค์กรกระจายอำนาจ  
ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจตามกิจการ และมีอิสระในการดำเนินงาน ทั้งนี้ โดยวิเคราะห์จาก  
สิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญ ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายพิเศษรองรับ และได้กำหนดขอบเขต  
อำนาจหน้าที่ไว้ด้วย
2. การดำเนินกิจการภายในมหาวิทยาลัยเป็นไปโดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมาย  
บัญญัติ
3. ความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับรัฐเป็นไปในลักษณะควบคุมกำกับ ไม่ใช่บังคับบัญชา  
 ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นต้นสังกัดนั้น จะเห็นว่า  
เป็นการควบคุมนโยบาย และมาตรฐานการศึกษาตามที่รัฐกำหนด ไม่ใช่ควบคุมการปฏิบัติงาน  
ตามภารกิจของมหาวิทยาลัย

4. มหาวิทยาลัยมีรายได้ต่าง ๆ จากทรัพย์สินของตนเองและอื่น ๆ และสามารถนำมาจัดการเพื่อประโยชน์ภายในของมหาวิทยาลัยได้เอง ซึ่งเป็นรายได้ที่นอกเหนือจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจากรัฐบาล

5. มหาวิทยาลัยมีฐานะเป็นองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัย

6. การบริหารและการดำเนินงานภายในมหาวิทยาลัยอยู่ในความควบคุมดูแลของสภามหาวิทยาลัยอันเป็นสภาราชการ และผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ได้มาจากการเลือกตั้งที่มีวิธีการสรรหา หรือการได้มาต่างจากผู้บริหารราชการอื่น ๆ มีวาระในการดำรงตำแหน่ง มีหน้าที่บริหารงานตามที่กฎหมายกำหนด และที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย โดยไม่ต้องรอรับคำสั่งจากรัฐบาล จะเห็นว่าการบริหารงานในมหาวิทยาลัยเน้นการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการมากกว่าตัวบุคคล เพราะมีคณะกรรมการบริหารในแต่ละระดับ ตั้งแต่ระดับสูงคือสภามหาวิทยาลัยจนถึงในระดับคณะ ก็จะมีคณะกรรมการประจำคณะ เป็นต้น

7. มีภาระหน้าที่ตามกิจการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ และไม่ได้ยึดถืออาณาเขตพื้นที่เป็นเครื่องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่

จากข้อสรุปดังกล่าวจึงจัดได้ว่ามหาวิทยาลัยนั้น มีสถานภาพเป็นองค์กรอิสระของรัฐ ในความควบคุมของส่วนกลางตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางบริการหรือกิจการอันเป็นบริการสาธารณะของรัฐประเภทหนึ่ง เช่น เกี่ยวกับการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดน หรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ที่เป็นรูปแบบขององค์กรกระจายอำนาจทางเทคนิคหรือบริการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ยังต้องอยู่ในความควบคุมของรัฐในฐานะที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางภายใต้ระบบการรวมอำนาจปกครอง ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่หรืองบประมาณที่ใช้ในการบริหารต่าง ๆ ก็ยังเป็นเจ้าหน้าที่และงบประมาณของรัฐแทบทั้งสิ้น คือได้รับเงินงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ที่มีฐานะเป็นข้าราชการ เช่นเดียวกับราชการอื่น ๆ เพียงแต่มีความเป็นอิสระในการบริหารและการดำเนินกิจการภายในตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายของตน เนื่องจากรัฐมีนโยบายที่จะให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารงานด้านวิชาการที่มีความคล่องตัวตามลักษณะงานและธรรมชาติของมหาวิทยาลัยมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งจากโครงสร้างทางกฎหมายต่าง ๆ และระบบการบริหารงานในมหาวิทยาลัยดังกล่าว ทำให้มีความสับสนในความรู้สึกของคนทั่วไปที่ไม่เข้าใจในระบบของมหาวิทยาลัย

ส่วนระบบการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยนั้น เนื่องจากลักษณะงาน การจัดองค์กร และการแบ่งส่วนราชการ การปกครองบังคับบัญชา รวมถึงสภาพของมหาวิทยาลัยที่มีความแตกต่างจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ ของรัฐ ฉะนั้น ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย รัฐจึงได้ให้ความเป็นอิสระด้วย โดยให้แยกการบริหารงานบุคคลออกจากองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และให้จัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยขึ้นต่างหาก ดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดทบวง ทบวงมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยปฏิบัติการเกี่ยวกับการดำเนินงานของ ก.ม.

อำนาจในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเป็นขององค์กรกลางดังกล่าว ซึ่งผู้บริหารจะมีอำนาจก็โดยอนุมัติจากองค์กรกลาง หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยตรงเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่กำหนดให้อำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา ตามหลักการรวมอำนาจปกครองที่มีการวินิจฉัยสั่งการและปกครองบังคับบัญชาตลอดกันลงมาตามลำดับชั้น ตั้งแต่ระดับสูงสุดจนถึงระดับต่ำสุด แต่การบริหารงานมหาวิทยาลัยนั้น ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานทั่วไปหรือการบริหารงานบุคคล จะมีคณะกรรมการบริหารในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับกระทรวง จนถึงระดับมหาวิทยาลัยและระดับคณะ และคณะกรรมการดังกล่าวจะตัดทอนอำนาจของผู้บริหารในระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นระบบการควบคุมกำกับ จึงมีการถ่วงดุลย์และคานอำนาจกันระหว่างผู้บริหารกับองค์กรบริหารต่าง ๆ ในแต่ละระดับ

กล่าวได้ว่าการจัดตั้ง ก.ม. ขึ้นมา ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้การปฏิบัติการในด้านการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้น แยกออกมาจากการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ ก.พ. เนื่องด้วยงานของมหาวิทยาลัยเป็นงานที่เกี่ยวกับการบริหารวิชาการซึ่งเน้นด้านความรู้ความสามารถของบุคคล เป็นการสร้างคน สร้างความรู้ เพื่อเป็นผลิตผลที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติและสังคม ซึ่งลักษณะงานเช่นนี้ จำเป็นจะต้องมีอิสระและความคล่องตัวเป็นสำคัญ ในแง่ของความรวดเร็ว นั้น แม้มหาวิทยาลัยจะเป็นหน่วยราชการ แต่ก็มีลักษณะงาน ธรรมชาติ และความจำเป็นที่แตกต่างจากหน่วยงานราชการทั่วไป เพราะการศึกษาในระบบมหาวิทยาลัยนั้นมีการสอนหลายระดับ คือ ปริญญาตรี

ปริญญาโท ปริญญาเอก และม้งงานวิจัย งานบริการทางวิชาการต่าง ๆ มากมาย ซึ่งผู้สอน  
ในระดับนี้ต้องมีการค้นคว้า วิจัย เพื่อให้เกิดความชำนาญการ หรือเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ จึงต้องการ  
ความรวดเร็ว และความคล่องตัวในการดำเนินงานและประสานงานสูง

ในการปฏิบัติงานของ ก.ม. นั้น ก.ม. มีหน่วยงานช่วยถึง 3 ลักษณะด้วยกัน คือ  
อ.ก.ม. วิสามัญต่าง ๆ ซึ่ง ก.ม. จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยปฏิบัติงานประจำแทน ก.ม. ตามที่ได้รับ  
มอบหมาย อ.ก.ม. วิสามัญเฉพาะกิจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือ ก.ม. ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง  
โดยเฉพาะ เมื่อเสร็จภาระกิจดังกล่าวแล้วก็ยุบเลิกไป และ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็น  
อ.ก.ม. สำมัญประจำทุกมหาวิทยาลัย เป็นองค์กรบริหารงานบุคคลในระดับมหาวิทยาลัยและเป็น  
ผู้ช่วยเหลือ ก.ม. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.ม. มอบหมายและตามที่กฎหมายกำหนด ปัจจุบัน  
ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยมีจำนวนมาก ทำให้ปริมาณงานเพิ่มมากขึ้น ฉะนั้นเพื่อให้  
การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เป็นไปโดยรวดเร็ว ก.ม. จึงมีมติมอบหมายให้ปลัดทรวงมหาวิทยาลัย  
ในฐานะที่เป็นกรรมการและเลขานุการ ก.ม. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติแทน ก.ม. ได้ในเรื่องที่ไม่เป็น  
ปัญหาและไม่สลับซับซ้อนมากนัก ส่วนเรื่องที่เป็นปัญหาต้องนำเสนอ อ.ก.ม. และ ก.ม. พิจารณา  
ตามลำดับ โดยมีกองการเจ้าหน้าที่ สังกัดสำนักงานปลัดทรวง ทรวงมหาวิทยาลัย เป็นผู้ดำเนินการ  
ในฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติการของ ก.ม. และเนื่องจากในปัจจุบันงานประจำในด้านการบริหารงาน  
บุคคลของ ก.ม. ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จากกองการเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวแล้วเป็นกำลังสำคัญ  
ซึ่งอัตราากำลังมีไม่เพียงพอกับปริมาณงานของมหาวิทยาลัยที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้ เพราะ  
ไม่สามารถจะขยายอัตรากำลังได้ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ได้จัดตั้งขึ้นมาเกิน 5 ปี จึงมีการ  
ติดขัดเกี่ยวกับระบบที่รัฐไม่ให้มีการขยายอัตราเพิ่มสำหรับหน่วยงานเดิมที่ได้จัดตั้งมาเกิน  
5 ปีแล้ว จากหลักการของรัฐบาลดังกล่าวจึงทำให้งานด้านการบริหารงานบุคคลของ ก.ม.  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการคิดค้นและพัฒนาระบบใหม่ ๆ ไม่สามารถดำเนินไปได้  
อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะขาดอัตรากำลังข้าราชการซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการ  
ดำเนินงาน

ในด้านโครงสร้างของกฎหมายและหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้น  
มีขอบเขตตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507  
ซึ่งมีทั้งหมดเพียง 5 มาตรา โดยให้ไปกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ในกฎทรวง ซึ่งเป็น  
กฎหมายลูกบท และกฎทรวงที่ออกมาก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียด เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้ครอบคลุมได้ทุกอย่าง กลับให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้โดยอนุโลม

การนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยโดยอนุโลมนั้น เป็นการกลับไปใช้การบริหารงานบุคคลในระบบเดิม ย่อมจะขัดกับหลักการบริหารงาน และการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ โดยโครงสร้างขององค์การของระบบงาน และระบบข้าราชการพลเรือนทั้งสองประเภทนั้นแตกต่างกัน รวมทั้งแนวทางที่จะปฏิบัติก็ต่างกันด้วยทั้งในด้านการบริหารงานทั่วไปและการบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยเป็นราชการบริหารส่วนกลางซึ่งอยู่ในระบบรวมอำนาจ แม้ลักษณะ สถานภาพ และธรรมชาติของมหาวิทยาลัยทำให้มหาวิทยาลัยมีสถานภาพเป็นราชการส่วนกลางแต่ก็ใช้หลักการบริหารงานตามระบบกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐได้กำหนดเป็นนโยบายว่าให้อิสระแล้ว โดยหลักและข้อเท็จจริงกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้สำหรับระบบข้าราชการประเภทหนึ่งย่อมจะเหมาะสม และใช้ได้ผลกับข้าราชการประเภทนั้นเท่านั้น แต่จะไม่เหมาะสมกับระบบข้าราชการอีกประเภทหนึ่ง โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ฉะนั้นการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย จึงไม่เหมาะสมกับระบบการบริหารงานมหาวิทยาลัย นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตามศักดิ์ของกฎหมายแล้วจะเห็นว่า กฎหมายมีศักดิ์ที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ฉะนั้น การบริหารงานบุคคลในส่วนที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่ต่างไปจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ก็จะมีปัญหาในการใช้เกิดขึ้นตามมาด้วย

นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย" ว่า หมายถึงข้าราชการประเภทใด อาจทำให้เกิดปัญหาในการรับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ โดยเฉพาะข้าราชการที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งหลัง พ.ศ. 2518 เพราะเดิมข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก็เป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่งตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่หลังจากที่ ก.พ. ได้ปรับปรุงโครงสร้างของระบบข้าราชการพลเรือนใหม่ โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ขึ้นใช้ ซึ่งนำระบบจำแนกตำแหน่งมาใช้แทนระบบชั้นยศนั้น ได้กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนหมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2518 เท่านั้น ฉะนั้น จึงทำให้ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนตามความหมายของกฎหมายดังกล่าว และเมื่อพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และกฎทรวงๆ ก็ไม่ได้กำหนดไว้ จึงต้องอาศัยการตีความจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งอาจเกิดปัญหาและมีความยุ่งยากในการรับบำเหน็จบำนาญข้าราชการดังกล่าวได้

อีกประการหนึ่งในเรื่องการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะข้าราชการสาย ก. จะเห็นได้ว่ามีปัญหาในทางหลักวิชาการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้โดยหลักแล้วฐานะในทางวิชาการต่าง ๆ ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยนั้น ไม่ใช่ขึ้นตามงาน แต่ขึ้นตามตัวบุคคล ตามความรู้ความสามารถ ตามวิทยฐานะของบุคคล และประสบการณ์ที่สะสมมา แต่ปัจจุบันการกำหนดตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ในมหาวิทยาลัย มีลักษณะเป็นการกำหนดตามงาน แต่งตั้งตามตำแหน่ง และรับเงินเดือนตามตำแหน่งโดยมีการปรับระดับเงินเดือนให้สูงขึ้นโดยวิธีการประเมินไม่ใช่โดยอาศัยประสบการณ์และความเชี่ยวชาญเฉพาะตัวบุคคล ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ผิดหลักวิชาการบริหารงานบุคคล จึงควรกำหนดให้ถูกต้องตามหลักการ

ส่วนการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้น ปัจจุบันการบริหารงานส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป คือ ยึดถือการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม 4 ประการ คือ หลักความสามารถ ความเสมอภาคในโอกาส ความมั่นคงในอาชีพ และความเป็นกลางทางการเมืองดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ จะเห็นว่าการดำเนินงานของ ก.ม.นั้น ให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการในมหาวิทยาลัยทั้ง 3 สาย เกือบจะเท่าเทียมกันพิจารณาจากโอกาสความก้าวหน้าของข้าราชการในแต่ละสายงาน เท่าที่ผ่านมาจะเห็นว่าการปรับปรุงโครงสร้างระดับสูงสุดของข้าราชการสาย ก.นั้น สามารถปรับขั้นสู่ตำแหน่งระดับสูงสุดได้ถึงระดับ 11 เท่ากับโครงสร้างของตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการฝ่ายประจำ คือ ปลัดกระทรวง ส่วนข้าราชการสาย ข. และ ค.นั้น ได้รับการปรับระดับสูงสุดถึงระดับ 10 เท่ากัน แม้จะเกิดความลักลั่นกันอยู่บ้างก็เป็นไปตามระบบ ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยธรรมชาติแล้วทุกอย่างคงจะเท่ากันไม่ได้ ในหน่วยงานหนึ่งในระบบหนึ่ง ๆ ก็จะต้องมีหลายอย่างที่มีความสำคัญลดหลั่นกันลงไป และโดยโครงสร้างของมหาวิทยาลัยก็ทำให้เป็นเช่นนั้นได้ จึงกล่าวได้ว่าระบบการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้นมีส่วนที่คืบในหลาย ๆ เรื่องดังนี้

1. ส่งเสริมความก้าวหน้า และมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการในมหาวิทยาลัย

2. ในการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ของ ก.ม. ได้คำนึงถึงลักษณะงานของมหาวิทยาลัย และคำนึงถึงขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการมากกว่าการยึดอยู่กับกฎ ระเบียบ อย่างเคร่งครัดในทุก ๆ เรื่อง

3. ความรวดเร็วในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ มีค่อนข้างมาก เนื่องจาก ก.ม. มีผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนหลายฝ่าย

4. เรื่องที่เสนอเข้ามามักจะได้รับการเอื้อประโยชน์ให้แก่ข้าราชการมหาวิทยาลัย มากพอสมควร ทั้งนี้เพื่อให้คงอยู่ในระบบนาน ๆ

5. กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นใช้ ก็เป็นการเอื้ออำนวยต่อระบบการบริหารงาน ในมหาวิทยาลัยเป็นส่วนมาก ซึ่งบางอย่างก็ล้ำหน้ากว่าระบบอื่น เช่น การปรับปรุงโครงสร้าง การกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในสาย ข. และ ค. ที่ใช้วุฒิปริญญาตรี เป็นฐานสามารถรับขึ้นไปสู่ระดับ 6 ได้ทุกตำแหน่งในขณะที่ระบบอื่นยังไม่ได้ปรับโครงสร้าง ดังกล่าวเป็นต้น

6. การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมีการกระจายอำนาจไปตามระดับต่าง ๆ ซึ่งให้แก่ อ.ก.ม. ส่วนต่าง ๆ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย ในฐานะกรรมการ และเลขาธิการ ก.ม. อธิการบดีมหาวิทยาลัยในฐานะประธาน อ.ก.ม. มหาวิทยาลัยทำให้ เป็นไปตามลักษณะการบริหารงานมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นผลดีแก่ข้าราชการในมหาวิทยาลัย และเป็นไปตามนโยบายของรัฐ

อย่างไรก็ตามในระบบดังกล่าวก็มีข้อเสียเช่นกัน ซึ่งได้แก่

1. องค์ประกอบของ ก.ม. ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัยเป็นบุคคลที่ทรงความรู้ความสามารถสูง จึงมักจะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ อีกมาก และมีภาระงานมากมาย ทำให้ไม่ค่อยมีเวลาประชุมหรือพิจารณาปัญหาได้อย่าง ใกล้ชิด และเข้าถึงปัญหาที่แท้จริงของมหาวิทยาลัยได้เต็มที่

2. การที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร คือนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เข้ามาเป็นองค์ประกอบของ ก.ม. นั้น อาจทำให้การดำเนินงานของ ก.ม. ไม่มีอิสระอย่างเต็มที่ และเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ทรศนะทางการ เมืองมา มีอิทธิพลในวงการศึกษาระดับสูงด้วย



3. เนื่องจากระบบการบริหารงานมหาวิทยาลัย เป็นระบบราชการจึงขาดความคล่องตัวในการที่จะบริหารงานได้อย่างอิสระเต็มที่ ดังนั้นจุดมุ่งหมายที่จะให้ระบบ ก.ม. เป็นระบบที่ดึงดูดนักวิชาการ เข้ามาในระบบมหาวิทยาลัยนั้น อาจจะไม่บรรลุผลเท่าที่ควร

4. เจตนารมณ์ของรัฐในการให้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ออกมาใช้บังคับนั้น เนื่องจากเห็นว่าลักษณะงานของมหาวิทยาลัย แตกต่างจากงานของกระทรวงทบวงกรมอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้มหาวิทยาลัยมีอิสระในการกำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลของตนเองให้เหมาะสมกับสภาพของมหาวิทยาลัยโดยไม่ต้องไปอิงระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 บัญญัติไว้กว้าง ๆ เพียง 5 มาตรา โดยให้อำนาจออกกฎทบวงกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อจะได้สะดวกในการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงในภายหลัง แต่ปรากฏว่ากฎทบวงดังกล่าวกลับกำหนดให้ย้อนกลับไปนำหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับใช้แก่ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยตามเดิม โดยเฉพาะในส่วนที่ให้อนุโลมนำมาใช้ นั้น มีหลายเรื่องหลายประการ อันเป็นการผิดเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และได้ทำให้เกิดปัญหาทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ

5. การนำเอากฎหมายของข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 และกฎ ก.พ.ต่าง ๆ มาบังคับใช้กับข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัยโดยอนุโลมนั้น ทำให้แนวทางการพิจารณาของ ก.ม. ไม่ได้แตกต่างไปจากระบบของ ก.พ. และเป็นการนำกลับไปสู่หลักการบริหารงานบุคคลในระบบเดิมที่มีระบบการบังคับบัญชาตามหลักการรวมอำนาจ ซึ่งตามสภาพความเป็นจริงไม่สามารถนำกฎหมายระเบียบกฎเกณฑ์ของข้าราชการทั่วไปมาบังคับได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะกับข้าราชการสาย ก. เพราะลักษณะงานของข้าราชการสาย ก. เป็นงานที่รับผิดชอบตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัย คือ การสอน การวิจัย ค้นคว้า การบริการทางวิชาการแก่สังคมฯ นั้น ไม่ใช่เป็นงานในลักษณะที่ควบคุม บังคับ หรือสั่งการให้ปฏิบัติได้ดังเช่นลักษณะงานในระบบราชการอื่น ๆ โดยทั่วไป ฉะนั้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติตนให้อยู่ในกรอบ ในระเบียบแผนแผนของทางราชการ เหมือนข้าราชการประเภทอื่นได้ โดยเฉพาะเรื่องการบังคับบัญชาในการปฏิบัติราชการ เพราะขัดกับหลักปรัชญาทางการศึกษาของมหาวิทยาลัยที่มุ่งถึงความเป็นอิสระในการบริหารงาน และความ เป็นเลิศในทางวิชาการ โดยให้อาจารย์มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่

ภายใต้กรอบของกฎหมายเท่าที่จำเป็น นอกจากนี้ยังขัดกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ก.ม. ขึ้นมาเพื่อให้เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ที่มีหลักการในการบริหารและการปฏิบัติต่อราชการมหาวิทยาลัย ซึ่งข้าราชการส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการที่ต้องการความเป็นอิสระและเสรีภาพในทางความคิดนั้น ไม่เป็นไปตามหลักการ ทำให้การดำเนินงานของ ก.ม. ห่างไกลจากเป้าหมายเดิมอยู่ไม่น้อย

6. เนื่องจากระบบการบริหารงานในมหาวิทยาลัย มีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนผู้บริหารอยู่เสมอตามวาระโดยการสรรหาตามหลัก เกณฑ์และวิธีการที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด จึงทำให้มีผู้บริหารส่วนหนึ่งเป็นผู้บริหารที่ขาดประสบการณ์ในทางการบริหาร ไม่ค่อยสัมผัสในระเบียบกฎเกณฑ์ของทางราชการ ฉะนั้นการใช้กฎหมายในหลายลักษณะ หลายระบบ จะยุ่งยากขึ้น และก่อให้เกิดปัญหาในทางบริหาร จึงทำให้ไม่รู้ ไม่เข้าใจในระเบียบกฎเกณฑ์ทั้งหลายนั้น ซึ่งผิดกับผู้บริหารตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่ที่จะขึ้นมาเป็นผู้บริหารได้จะต้องผ่านประสบการณ์ในการทำงานมานานจนรู้และเข้าใจในระเบียบกฎเกณฑ์อย่างแจ่มชัด

7. เนื่องจากกฎหมายของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ บางมหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มาดำรงตำแหน่งทางบริหารไว้โดยชัดแจ้งว่า จะต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยหรือไม่ ฉะนั้นในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย การควบคุมการปฏิบัติงานก็เป็นไปตามกฎหมาย แต่ถ้าผู้บริหารที่ไม่ได้มีสภาพของการเป็นข้าราชการ การควบคุมการปฏิบัติงานก็เป็นไปได้ยาก หากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นก็ไม่สามารถลงโทษทางวินัย ตามวินัยของข้าราชการได้ นอกจากกรณีความผิดนั้นเป็นความผิดทางแพ่ง หรือทางอาญา จึงจะสามารถดำเนินการตามกระบวนการทางกฎหมายได้

ในการที่จะทำให้การดำเนินงานการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย สำเร็จตามวัตถุประสงค์ เหมาะสมกับระบบบริหารงานในมหาวิทยาลัยนั้น ควรจะต้องมีการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ

#### ข้อเสนอแนะ

1. ในเรื่ององค์ประกอบของ ก.ม. นั้น ถ้ามีการยอมรับกันว่า ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยในระบบของ ก.ม. มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างออกไปจากข้าราชการอื่น ๆ ก็ควรจะเอาบุคคลในระบบของมหาวิทยาลัย เข้ามาเป็น ก.ม. ส่วนองค์ประกอบนั้นอาจจะเป็นอธิการบดี

ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ สักกึ่งหนึ่งก็สุดแล้วแต่ความเหมาะสม และก็มีผู้ทรงคุณวุฒิตามสมควร ซึ่งถ้าบุคคลที่อยู่นอกระบบเข้ามาเป็น ก.ม. ก็จะไม่เข้าใจในข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของการดำเนินงานในระบบทำให้เกิดปัญหาขึ้นได้

อย่างไรก็ตามกรรมการโดยตำแหน่ง ควรจะยังมีอยู่ต่อไป โดยเฉพาะรัฐมนตรี และปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เพราะทั้ง 2 ตำแหน่ง เป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูงของมหาวิทยาลัย ควรจะได้รับรู้ปัญหาของมหาวิทยาลัยด้วย แม้ว่านโยบายการบริหารงานของมหาวิทยาลัยต้องการความอิสระก็จริง แต่มหาวิทยาลัยยังต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐ กับหน่วยงานภายนอก ระบบ นโยบายบางอย่าง ซึ่งเกี่ยวกับส่วนได้ส่วนเสียของมหาวิทยาลัย จะต้องคัดลึนกันในระดับสูง คือในระดับกระทรวง หรือในระดับคณะรัฐมนตรี จำเป็นต้องมีเจ้ากระทรวงเพื่อรับผิดชอบ และปกป้องผลประโยชน์ให้แก่มหาวิทยาลัย เช่นเดียวกับเจ้ากระทรวงการอื่น ๆ ความจำเป็นที่จะต้องให้มีรัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาวิทยาลัยรวมอยู่ในองค์ประกอบของ ก.ม. จึงควรมีต่อไป เพื่อรับรู้และรับฟังปัญหาของการบริหารงานในมหาวิทยาลัย และจะได้นำไปปรับปรุงแก้ไขกันในระดับรัฐบาลได้ เพราะมหาวิทยาลัยนั้นยังอยู่ในระบบราชการ ผู้บริหารในระดับสูงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายประจำยังคงมีความจำเป็นในการช่วยคิด แก้ไขปัญหาของมหาวิทยาลัยอยู่

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัยเสียใหม่ โดยเฉพาะควรจะมีการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัยขึ้น โดยศึกษาจากรูปแบบที่เหมาะสมกับระบบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย มิใช่มีเพียง 5 มาตรา ดังเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ที่เป็นโครงสร้างหลักของกฎหมายบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป โดยมีบทบัญญัติ ถึง 123 มาตรา แล้วเห็นว่าเปรียบเทียบกันไม่ได้ และพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ควรจะกำหนด เกี่ยวกับโครงสร้าง วิธีการและกระบวนการของการดำเนินงานและทุกอย่างเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้เป็นมาตรฐานและใช้เป็นหลักปฏิบัติทั่วไปของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ทุกแห่ง หรืออีกแนวทางหนึ่ง คือ ขยายเพิ่มเติมกฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ให้ครอบคลุมการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยให้หมด โดยไม่ต้องให้สำนักกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้โดยอนุโลมเช่นที่เป็นอยู่ปัจจุบัน

อนึ่ง ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่จะกำหนดขึ้นใหม่ ควรจะได้กำหนดสิ่งที่เป็นสาระสำคัญไว้ดังนี้

2.1 กำหนดให้มีคำจำกัดความของคำว่า "ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย" ว่า มีความหมายอย่างไร เป็นข้าราชการพลเรือนประเภทใด เพราะเหตุว่าขณะนี้ยังเกิดปัญหาในการใช้ และเกิดการลักลั่นกันอยู่

2.2 ควรกำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการ ก.ม. เพื่อเป็นแหล่งกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานประจำ และการพัฒนาระบบของ ก.ม. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะหน่วยงานเดิมที่เป็นอยู่ปัจจุบัน มีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานย่อยในกองการเจ้าหน้าที่ สังกัดสำนักงานปลัดทบวงเท่านั้น จึงยากที่จะปรับขยายหน่วยงานและอัตรากำลังเพิ่มขึ้นได้

2.3 ควรจะกำหนดค่านาจอหน้าที่ของ ก.ม. ไว้เป็นหมวดหมู่ให้ชัดเจน เพื่อสะดวกในการศึกษาและค้นคว้าต่อไป

2.4 ตำแหน่งทางวิชาการเป็นตำแหน่งหรือไม่ ควรจะชี้ชัดลงไปว่าการกำหนดตำแหน่งทางวิชาการของอาจารย์ในมหาวิทยาลัยนั้น กำหนดอย่างไร กำหนดตามงานหรือกำหนดตามตัวบุคคล เพราะที่ถูกต้องแล้วไม่ควรจะไปผูกติดกับงาน หากจะกำหนดตามงานกันจริง ๆ แล้วก็ควรจะให้นำเอาประสบการณ์และการทำงานทางด้านบริหารของผู้บริหารมาประกอบการพิจารณาตามความเหมาะสมให้ด้วย เพราะงานบริหารเป็นงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบสูง ปัจจุบันการพิจารณาผลงานทางวิชาการของอาจารย์ในการขอตำแหน่งทางวิชาการนั้น นอกจากด้านการสอนแล้ว จะพิจารณาเฉพาะผลงานที่ประกอบด้วยตำรา และวิจัยเท่านั้น ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว ไม่เอื้อต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางด้านบริหาร เนื่องจากไม่มีเวลาที่จะไปผลิตผลงาน และกันคว้าวิจัยทางวิชาการดังกล่าว จึงทำให้เกิดความลักลั่น และไม่เป็นที่ธรรมแก่ผู้ไปทำงานด้านบริหาร ซึ่งได้ทำคุณประโยชน์ให้แก่มหาวิทยาลัยโดยรวม

2.5 ตำแหน่งผู้บริหารในมหาวิทยาลัยตามข้อ 11 (ค) (1) - (8) แห่งกฎทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 นั้น ควรจะได้มีการเทียบตำแหน่งที่เหมาะสมไว้ด้วย เพื่อสิทธิและประโยชน์บางประการแก่ผู้ไปดำรงตำแหน่ง เพราะผู้บริหารดังกล่าวนี้รับเงินเดือนตามสายงาน

ไม่ใช่ตามตำแหน่งทางบริหาร ยกเว้นที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในบางกรณี แม้ปัจจุบันจะได้มีการ  
เทียบไว้ในกฎหมายของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ก็ตาม แต่ก็มิได้เทียบไว้เฉพาะตำแหน่งอธิการบดี  
และรองอธิการบดีเท่านั้น และบางมหาวิทยาลัยก็ไม่ได้มีการเทียบไว้เลย

2.6 ควรจะได้มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหาร  
ของมหาวิทยาลัยที่มีได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยไว้ด้วยว่า จะใช้มาตรการ  
ในการควบคุม และลงโทษอย่างไรในกรณีที่ได้กระทำผิดกฎ หรือระเบียบของทางราชการ อันเป็น  
การกระทำที่ไม่ใช่เป็นความผิดทางแพ่ง หรือทางอาญา เป็นต้น

การแก้ไขปัญหาในทางกฎหมายต่าง ๆ ตามที่เสนอแนะ ย่อมจะขจัดปัญหาการขัดแย้ง  
ทางกฎหมาย ตามที่ได้ยกมากล่าวไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยเป็นเอกเทศ  
มีมาตรฐานเดียวกัน และได้รูปแบบที่เหมาะสมของระบบ เพราะได้กำหนดโครงสร้างทางกฎหมาย  
และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ครอบคลุมไว้ทุกเรื่อง ที่มีแนวทางเป็นของตนเองตามระบบมหาวิทยาลัย  
และมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพื่อให้เกิดความคล่องตัว  
ต่อการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เอื้อต่อการบริหารงานและการพัฒนาทางวิชาการของ  
มหาวิทยาลัยยิ่งขึ้น

3. ในทางปฏิบัติ ก.ม. ควรจะได้มีการติดต่อบริหารงานกับองค์กรการบริหารงาน  
บุคคลของระบบอื่น ๆ ด้วยโดยเฉพาะ ก.พ. เพื่อศึกษาหาแนวทางการบริหารงานที่เหมาะสม  
เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยได้มาตรฐานเช่นเดียวกับระบบอื่น ไม่ก่อให้เกิดความ  
ลักลั่นในระบบ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการ  
พลเรือนประเภทหนึ่งเหมือนกับข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป ฉะนั้นการศึกษารูปแบบที่ดีและ  
เหมาะสมจากระบบการบริหารงานบุคคลระบบอื่น เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ระบบการบริหารงาน  
บุคคลของมหาวิทยาลัยเป็นระบบที่ดีที่สุกนั้น คงจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบการ  
บริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยต่อไป

จากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์มาทั้งหมด ก็เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหา ข้อบกพร่อง และข้อเสนอแนะ  
เพื่อหาแนวทางการปรับปรุงแก้ไข ให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย มีความเหมาะสมกับ  
ระบบการบริหารงานมหาวิทยาลัย และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐที่ได้ส่งเสริมและสนับสนุน  
ให้มหาวิทยาลัยมีความเป็นอิสระตามสถานภาพ และนโยบายที่รัฐได้กำหนดไว้แล้ว