

การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมายการบริหารงานบุคคล  
ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย



นางสุภาพ สุจริตพงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคำหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2530

I SBN 974-567-887-2

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

012973

1 10296721

AN ANALYSIS OF PRINCIPAL LEGAL STRUCTURE ON UNIVERSITY  
PERSONNEL ADMINISTRATION

Mrs. Supap Sujaritpong

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1987

ISBN 974-567-887-2

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมาย  
การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน  
ในมหาวิทยาลัย

โดย

นางสุภาพ สุจริตพงศ์

ภาควิชา

นิติศาสตร์


อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม

รองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิทธิปรีชา (ร่วม)

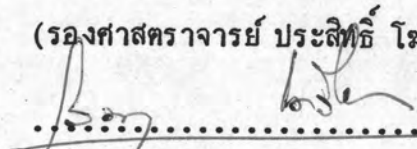


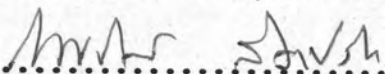
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของ การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต


  
..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรไภย์)


คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฉวีไฉกุล)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษา  
(ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(รองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิทธิปรีชา)

  
..... กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปฐม มณีโรจน์)

  
..... กรรมการ  
(อาจารย์ประวีณ ฒ นคร)

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การวิเคราะห์โครงสร้างหลักทางกฎหมายการบริหารงานบุคคล  
ของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ชื่อนิสิต นางสาวสุภาพ สุจริตพงศ์

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครื่องงาม  
รองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิตปรีชา (ร่วม)

ภาควิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2529



มหาวิทยาลัยควรจะเป็นสถาบันการศึกษาที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับงานทางด้านวิชาการ รัฐจึงได้กำหนดนโยบายไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้มหาวิทยาลัยดำเนินการกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ มหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงได้มีกฎหมายพิเศษของตนออกมารับ ทำให้การบริหารและการดำเนินงานความภาระกิจหลักของมหาวิทยาลัย 4 ประการ คือ การสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการแก่สังคม และการทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายของมหาวิทยาลัย อันเป็นลักษณะพิเศษและเฉพาะที่แตกต่างจากการดำเนินงานของส่วนราชการอื่น ๆ ของรัฐ จากข้อเท็จจริงโดยพฤตินัยและนิตินัย จึงทำให้รูปแบบการบริหารงานในมหาวิทยาลัยเป็นไปในลักษณะขององค์กรกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจตามกิจการ

จากโครงสร้างทางกฎหมายและระบบการบริหารงานในมหาวิทยาลัยดังกล่าว ทำให้มีความสับสน ในความรู้สึกของคนทั่วไปที่ไม่เข้าใจในระบบมหาวิทยาลัย

ส่วนการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยนั้น เนื่องจากลักษณะงานของมหาวิทยาลัยที่มีความแตกต่างจากงานราชการอื่น ๆ ของรัฐ ฉะนั้นในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย รัฐจึงได้ให้อิสระด้วย โดยให้แยกการบริหารงานดังกล่าวออกจากองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และให้จัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยขึ้นต่างหาก ดำเนินการในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.) โดยให้อำนาจการบริหารงานบุคคลเป็นขององค์กรกลาง

งานวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงโครงสร้างหลักทางกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ว่าเป็นอย่างไร มีความเหมาะสมกับระบบการบริหารงานมหาวิทยาลัยหรือไม่ เป็นไปตามหลักการบริหารงานบุคคลหรือไม่ "จากการศึกษาพบว่ากฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยที่ใช้เป็นกฎหมายแม่บทนั้นมีเพียง 5 มาตรา โดยให้ไปกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ในกฎทรวง ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง และกฎทรวงที่ออกมาก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยให้ครอบคลุมทุกเรื่อง กลับให้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้โดยอนุโลม

"การนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย โดยอนุโลมนั้น ย่อมจะขัดกับหลักการบริหารงาน และการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย โดยหลักและข้อเท็จจริงกฎหมายที่บัญญัติขึ้น เพื่อใช้สำหรับระบบข้าราชการประเภทหนึ่งย่อมจะเหมาะสมและใช้ได้ผลกับข้าราชการประเภทนั้นเท่านั้น แต่จะไม่เหมาะสมกับระบบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ฉะนั้นการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยจึงไม่เหมาะสมกับระบบการบริหารงานมหาวิทยาลัย" นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตามศักดิ์ของกฎหมายแล้วจะเห็นว่ากฎทรวงมีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย การบริหารงานบุคคลในส่วนที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่แตกต่างไปจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎทรวงจึงมักมีปัญหาในการใช้เกิดขึ้นตามมาด้วย ควรจะได้พิจารณาแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยดังกล่าวให้เหมาะสม โดยตราเป็นพระราชบัญญัติให้มีข้อความครอบคลุมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามระบบและลักษณะงานของมหาวิทยาลัย และให้มีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย เพื่อเป็นแหล่งกลางการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยดังกล่าว ก็จะทำให้เกิดความคล่องตัวต่อการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย เมื่อต่อการบริหารงานและการพัฒนาทางวิชาการของมหาวิทยาลัยยิ่งขึ้น ส่วนการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยนั้น เป็นไปตามหลักการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปคือ ยึดถือการบริหารงานตามระบบคุณธรรม.



21

This research aims at studying the appropriateness of the principal legal structure on university personnel administration for the university principal administration system.

It is found that the principal law which is under the law of university personnel administration contains 5 sections specified in detail in the regulations for Ministry of University Affairs. In fact, the regulations for Ministry of University Affairs do not cover in detail the university personnel administration but rather give consent to using the government civil service commission's regulations.

However, the application of civil service commission's regulations to university personnel administration is contradictory to the principle of university administration and university personnel administration.

In principle and reality, the law which is written for a particular group of government officials is likely to suit for only such particular group. By the same taken to apply the law written for government officials from other departments is not appropriate for university personnels as well as university administrative system.

By virtue of the force of law, it is seen that the regulations for Ministry of University Affairs are not as powerful as the University acts. Problems always arise from the application of the university acts to university personnel administration.

Hence, a remedy on the law or regulations applied to university personnel administration is examined. It is suggested that such law should be enacted as "University Act" to deal with university personnel administration in accordance with university affairs. It is also suggested that a Secretariat Office of the University Civil Service Commission is established as a Center for providing flexibility and facilities to university personnel administration and university academic affairs development. However the university personnel administration may accordingly follow the general personnel administration rules but with more emphasis on the moral principle.





### กิตติกรรมประกาศ

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความอนุเคราะห์จากคณาจารย์  
หลายท่านด้วยกัน คือ

1. รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล
2. ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม
3. รองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สีตปรีชา
4. รองศาสตราจารย์ ดร. ปฐม มณีโรจน์
5. รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อูวรรณโณ
6. อาจารย์ประวิทย์ ณ นคร
7. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ จินตลักษณ์ วัฒนสินธุ์
8. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พูนศักดิ์ ไวสำรวจ

ซึ่งท่านทั้งหลายได้ให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะด้วยดีตลอดมา  
จนทำให้การทำวิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ผู้เขียนจึงขอกราบขอบขอบคุณผู้มีพระคุณ  
ดังกล่าวไว้ด้วยความเคารพยิ่ง

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบคุณ คุณปราโมทย์ โชติมงคล ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่  
และคุณพัฒนา เรืองฤทธิ์ หัวหน้างานตำแหน่งและอัตราเงินเดือน ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ได้ให้คำปรึกษา  
เสนอแนะ สนับสนุน และส่งเสริมการศึกษาในระดับปริญญาโทของผู้เขียนด้วยดีตลอดมา และขอขอบคุณ  
ข้าราชการทุกท่าน ในกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดทบวง ทบวงมหาวิทยาลัย ที่ได้เป็นกำลังใจ  
และสนับสนุนในการทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ด้วย หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้  
ด้วยความยินดี.

สุภาพ สุจริตพงศ์



บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ .....	ญ

บทที่

1	บทนำ .....	1
	1) ความนำ .....	1
	2) ความสำคัญของปัญหา .....	3
	3) วัตถุประสงค์ .....	5
	4) ขอบเขตการวิจัย .....	6
	5) วิธีการวิจัย .....	6
	6) การเสนอเรื่อง .....	6
	7) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	6

ส่วนที่ 1	มหาวิทยาลัยในโครงสร้างของกฎหมาย .....	7
-----------	---------------------------------------	---

บทที่

2	มหาวิทยาลัยในโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน .....	8
	การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน .....	8
	หลักการจัดระเบียบการปกครองประเทศ .....	9
	1) หลักการรวมอำนาจการปกครอง .....	14
	2) หลักการกระจายอำนาจการปกครอง .....	16
	รูปแบบการจัดระเบียบการปกครองประเทศไทย .....	19
	โครงสร้างหลักทางกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหาร ราชการไทย .....	20

รูปแบบของมหาวิทยาลัยในโครงสร้างกฎหมาย-	
การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน .....	28
แนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย .....	32
1) วิวัฒนาการแนวความคิดเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย-	
ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน .....	32
2) ความเป็นอิสระของมหาวิทยาลัย .....	36
3) เสรีภาพทางวิชาการ .....	39
ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างองค์กรของรัฐกับ-	
มหาวิทยาลัย .....	44
การดำเนินงานของมหาวิทยาลัย .....	46
การดำเนินงานภายในมหาวิทยาลัย .....	46
การดำเนินงานโดยสัมพันธ์และประสานกับ-	
หน่วยงานภายนอก .....	46
ทบวงมหาวิทยาลัย .....	47
การควบคุมแบบบังคับบัญชา .....	48
การควบคุมกำกับ .....	48
การแบ่งส่วนราชการของทบวงมหาวิทยาลัย.....	50
อำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย .....	51

ลักษณะพิเศษของกฎหมายมหาวิทยาลัย .....	56
1. การดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัย (ตามกฎหมาย-	
ของมหาวิทยาลัย) .....	56
2. ภารกิจหลัก 4 ประการของมหาวิทยาลัยตาม-	
กฎหมาย .....	57
1. การสอน .....	57
2. การวิจัย .....	59
3. การบริการทางวิชาการแก่สังคม .....	61
4. การทุนบำรุงศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ.....	64

บทที่		หน้า
3	สรุปเปรียบเทียบระหว่างภารกิจของมหาวิทยาลัย- กับงานราชการอื่น .....	68
	3. การบริหารงานของมหาวิทยาลัย .....	68
	3.1 สภามหาวิทยาลัย .....	68
	อำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย/สถาบัน ..	69
	3.2 ผู้บริหารมหาวิทยาลัย .....	71
	อธิการบดี .....	71
	การจํากัดการและโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการใน- มหาวิทยาลัย .....	75
	โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของมหาวิทยาลัย .....	78
	สายการบังคับบัญชา .....	82
	ปัญหาที่เกี่ยวกับลักษณะขององค์การและอำนาจหน้าที่ ...	85
ส่วนที่ 2	โครงสร้างกฎหมายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย .....	90
บทที่		
4	โครงสร้างการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย .....	91
	องค์การกลางบริหารงานบุคคลของประเทศไทย .....	92
	ปรัชญาและโครงสร้างสำคัญของกฎหมายการบริหาร- งานบุคคล .....	93
	องค์การกลางการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย.....	95
	วิวัฒนาการและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การกลาง- การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย .....	95
	ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย .....	98
	การกำหนดตำแหน่งข้าราชการ .....	100
	กระบวนการบริหารงานบุคคล .....	116

4	การสรรหาบุคคลเข้าทำงาน .....	119
	การให้ค่าตอบแทน .....	123
	การพัฒนาความรู้ความสามารถ .....	128
	การดำเนินการทางวินัยและการลงโทษ .....	130
	การลี้ภัยราชการเป็นข้าราชการหรือการออกจาก- ราชการ .....	136
5	ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย .....	140
	1. องค์การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนใน- มหาวิทยาลัย .....	141
	1. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย- (ก.ม.) .....	142
	อำนาจหน้าที่ของ ก.ม. ....	149
	2. คณะอนุกรรมการวิสามัญ (อ.ก.ม.วิสามัญ) .....	152
	2.1 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่ง- ทางวิชาการ .....	153
	2.2 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับตำแหน่ง- และอัตราเงินเดือน .....	153
	2.3 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับอัตรากำลัง- และระบบราชการ .....	154
	2.4 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับวินัยและ- การออกจากราชการ .....	154
	2.5 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์- และร้องทุกข์ .....	154
	2.6 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและ- ระเบียบราชการ .....	155
	2.7 คณะอนุกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับคุณวุฒิ .....	155

บทที่		หน้า
5	3. คณะอนุกรรมการสามัญประจำมหาวิทยาลัย- (อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย) .....	157
	อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัย .....	159
	2. อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล .....	162
	1. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย .....	165
	2. ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย .....	168
	3. อธิการบดี .....	169
	3. หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของ ก.ม... กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดทบวง.....	171
	สรุป .....	172
	สรุป .....	174
6	บทสรุปและเสนอแนะ .....	183
	ภาคผนวก .....	205
	ประวัติผู้เขียน .....	231